

KISEBBSÉGI JOGOK

NAGY NOÉMI

A NEMZETI KISEBBSÉGEK NYELVI JOGAINAK AKTUÁLIS HELYZETE AZ EURÓPA TANÁCS INTÉZMÉNYEI TEVÉKENYSÉGÉNEK TÜKRÉBEN

Jelen tanulmány az európai nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak helyzetét tekinti át a 2017–2018-as időszakban. Noha a kisebbségi nyelvi jogok gyakorlása eltérő mértékben valósul meg, illetve más-más problémákat vet fel a különböző nyelvhasználati szintereken (a tömegtájékoztatási eszközöktől a gazdasági-társadalmi életen át a határon átnyúló kapcsolatokig), ebben az írásban kizárólag az oktatás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás területére vonatkozó fejleményeket mutatom be. Ezek a nyelvhasználati szinterek ugyanis az állami nyelvpolitika legaktívabb működési területei, mivel az ezekhez (és különösen a szűk értelemben vett állami szférához) való *nyelvi* hozzáférés szabályozásán keresztül tudja az állam a *hatalomhoz* való hozzáférést befolyásolni, azaz bizonyos nyelvi csoportok – a nyelvi többség – hegemon pozícióját fenntartani. Az oktatásnak továbbá kiemelt szerepe van az egyén identitásának kialakításában, szocializációjában, társadalmi helyzetének meghatározásában.

A tanulmányban a kisebbségi jogok védelmének európai szintű zászlóvivője, az Európa Tanács intézményeinek tevékenységét vizsgálom, jelesül az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó esetjogát, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (a továbbiakban: Nyelvi Karta vagy Karta) és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény) monitoringját. Bár a nemzeti kisebbségek védelme számára Európában elérhető nemzetközi mechanizmusok között megtaláljuk az Európai Unió, valamint az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) intézményeit is (különösen az utóbbi kötelékében működő kisebbségi főbiztost), ezek tevékenysége kevesebb relevanciával bír a jelen írás céljait tekintve.¹

Az európai jogok terén a kisebbségi nyelvi jogok védelme „kiemelt viszonyítási pontjainak” egyértelműen az Európa Tanács égisze alatt elfogadott Nyelvi Karta és Keretegyezmény tekinthetők, mely utóbbi egyben „az egyet-

¹ A 2017. évre vonatkozó áttekintésüket L.: NAGY, Noémi: Language rights of minorities in the areas of education, the administration of justice and public administration. European developments in 2017, *European Yearbook on Minority Issues* 16. sz. kötet, megjelenés alatt.

len jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés”.² Noha a Nyelvi Karta *expressis verbis* nem jogokat biztosít, hanem nyelveket véd, egy nyelv nem létezhet nyelvhasználók nélkül, így közvetett módon mégiscsak jogvédelmi eszköznek minősül.³

A Karta és a Keretegyezmény monitoringján kívül, figyelembe véve az Emberi Jogok Európai Egyezményének (a továbbiakban EJEE vagy Egyezmény) az emberi jogok nemzetközi védelmében játszott központi szerepét, a vonatkozó bírósági döntések áttekintése is megkerülhetetlen egy a kisebbségi nyelvi jogok helyzetét vizsgáló tanulmány számára. Noha az Egyezmény maga nem kifejezetten kisebbségvédelmi instrumentum, az annak végrehajtása felett őrködő Emberi Jogok Európai Bírósága (a továbbiakban EJEB vagy Bíróság) – illetve korábban az Emberi Jogok Európai Bizottsága – joggyakorlatának fényében az Egyezmény hatálya kiterjed a kisebbségi jogok védelmére is.⁴ A kisebbségek nyelvi jogait a következő rendelkezések biztosítják: minden bűncselekménnyel gyanúsított személynek joga van ahhoz, hogy egy általa értett nyelven haladéktalanul tájékoztassák letartóztatása indokairól (EJEE 5.2 cikk), valamint az ellene felhozott vád természetéről és indokairól (EJEE 6.3a cikk). Az Egyezmény garantálja az ingyenes tolmácsolás való jogot is, abban az esetben, ha a gyanúsított nem érti vagy nem beszél a tárgyaláson használt nyelvet (EJEE 6.3e cikk).⁵ Ezek az *explicit* nyelvi részjogositványok a büntetőeljárás kontextusában jelennek meg, azonban az Egyezmény más ren-

² SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 43–56. p., 44. p.

³ Amint arra Kardos Gábor rámutat: „A Charta célja [...] a politikai viták tárgyául szolgáló kérdésektől elkülöníteni, és az európai kulturális örökség védelmének biztonságos koncepciója alá vonni a kisebbségi nyelveket és – közvetetten – az azt használó közösségeket is. [...] Ez a »jezsuita« megközelítés okos módon félreterzi a nemzetállamok kormányainak gondot okozó kérdéseket, és arra összpontosít, amiben széleskörű egyetértés van.” KARDOS Gábor: Mérlegen a Nyelvi charta, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 33–41. p., 33. p.

⁴ A Bíróság kisebbségi vonatkozású esetjogának áttekintését L. például: ANAGNOSTOU, Dia: Does European Human Rights Law Matter? Implementation and Domestic Impact of Strasbourg Court Judgments on Minority-related Policies, *The International Journal of Human Rights*, 2010/5, 721–743. p.; PENTASSUGLIA, Gaetano: The Strasbourg Court and Minority Groups. Shooting in the Dark or a New Interpretive Ethos?, *International Journal on Minority and Group Rights*, 2012/19, 1–23. p.

⁵ A kisebbségi beszélők között ma már szinte egyáltalán nem találni olyat, aki ne értené a büntetőeljárás nyelvét (azaz az állam hivatalos nyelvét), így ezen rendelkezések kisebbségvédelmi relevanciája egyre inkább elméleti jellegű. A vonatkozó ügyek áttekintését L.: NAGY, Noémi: Language rights as a sine qua non of democracy – a comparative overview of the jurisprudence of the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union, *Central and Eastern European Legal Studies*, 2019/1., megjelenés alatt.

delkezéseiből is levezethetők *implicit* nyelvi jogok, beleértve a véleménynyilvánítás szabadságát (EJEE 10. cikk), a nyelvi alapú diszkrimináció tilalmát (EJEE 14. cikk; 12. kiegészítő jegyzőkönyv) vagy éppen az oktatáshoz való jogot (1. kiegészítő jegyzőkönyv, 2. cikk).

Az Emberi Jogok Európai Bíróságának vonatkozó ítéletei

2017-ben és 2018-ban az EJEB egyetlen olyan ügyet sem tárgyalt, ahol a nemzeti kisebbségek nyelvi jogai az igazságszolgáltatás vagy a közigazgatás kontextusában merültek volna fel,⁶ viszont hozott két – Törökországot érintő – ítéletet, amelyek relevánsak a kisebbségi oktatás szempontjából.

A *Döner és mások vs. Törökország* ügy⁷ a gyermekeik kurd nyelvű általános iskolai oktatását kérvényező szülők házkutatást követő letartóztatásával és vád alá helyezésével kezdődött 2002 januárjában. Az érintettek házára a gyanúra hivatkozva kutatták át a hatóságok, hogy a petíciókat a Kurdisztáni Munkáspárt (PKK) utasítására nyújtották be. Bár terhelő bizonyítékokat nem találtak, a kérelmezőket letartóztatták, majd illegális fegyveres szervezet támogatása és bűnsegédlet vádjával állambiztonsági bíróság elé állították. Az Egyezményrel kapcsolatos eljárás során a kérelmezők azt kifogásolták, hogy alkotmányban biztosított petíciós joguk gyakorlása miatt büntetőeljárást indítottak ellenük, annak ellenére, hogy a belföldi jogszabályok az ilyen magatartást nem minősítik bűncselekménynek. A Bíróság úgy vélte, hogy a kérelmezők panasza az Egyezmény 10. cikkének hatálya alá esik, és arra a következtetésre jutott, hogy bűnvádi eljárás alá vonni valakit pusztán azért, mert *közérdekű* ügyben petíciót nyújtott be az állami hatóságoknak, a véleménynyilvánítás szabadságának gyakorlásába való beavatkozásnak minősül.

A Bíróság nem tért ki annak vizsgálatára, hogy a beavatkozást törvény írta-e elő vagy legitim célt szolgált-e, mivel azt semmiképpen sem tekintette szükségesnek egy demokratikus társadalomban:

Bár a Bíróság nem becsüli alá a terrorizmus elleni küzdelem során felmerülő nehézségeket, úgy véli, hogy ez a tény önmagában nem mentesíti a nemzeti hatóságokat az Egyezmény 10. cikkéből eredő kötelezettségeik

⁶ Ugyanakkor a külföldi vagy menekült kérelmező büntetőeljárással kapcsolatos nyelvi jogait érintő jogesetektől több is akad. L. például: ECtHR, Application no. 22696/16, *J. R. and Others v. Greece*, judgment of 25 January 2018; Application no. 59868/08, *Vizgirda v. Slovenia*, judgment of 28 August 2018. L.: <<https://hudoc.echr.coe.int>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

⁷ ECtHR, Application no. 29994/02, *Döner and Others v. Turkey*, judgment of 7 March 2017, <<https://hudoc.echr.coe.int>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

alól. Ennek megfelelően, bár a véleménynyilvánítás szabadsága legitim módon korlátozható a nemzetbiztonság, a területi integritás és a közbiztonság érdekében, ezeket a korlátozásokat továbbra is megfelelő és elégséges indokokkal kell alátámasztani, továbbá a korlátozásoknak arányos módon kell reagálniuk a nyomós társadalmi igényekre.⁸

E tekintetben a Bíróság megjegyezte, hogy „az általános iskolákban kurd nyelvű oktatásért folyamodó kérvényeket a kurd származású török állampolgárok szociális és kulturális jogaival kapcsolatos, Törökországban zajló nyilvános vita közepette nyújtották be”, tehát *közérdekű* ügyre vonatkoztak.⁹ A Bíróság ítélezési gyakorlata szerint a közérdekű kérdésekkel kapcsolatos viták korlátozására kevés lehetőség van, ehhez képest a török hatóságok az elvárható visszafogottság tanúsítása helyett „a rendelkezésükre álló jogi eszköztárat szinte elnyomó módon” használták fel.¹⁰ A Bíróság szemében sem a kérvényekben kifejtett nézetek (tartalma), sem az ezek megfogalmazására választott forma alapján nem férhet kétség a felperesek kérésének békés jellegéhez. Az a tény, hogy a kérelem esetleg egybecsengett egy illegális fegyveres szervezet céljaival, nem veszi ki azt a 10. cikk védelmének hatálya alól.¹¹

Miközben a Bíróság megállapította az Egyezmény 10. cikkének megsértését, elutasította a felperesek egyéb állításait, nevezetesen, hogy a török hatóságok hozzáállása a kurd nép anyanyelvű oktatáshoz való jogához megvalósítja a 14. cikkben foglalt diszkrimináció tilalmának sérelmét. A Bíróság bizonyítottan találta, hogy a felpereseket „nem önmagában a benyújtott petíciók tartalma miatt” vádolták meg, „hanem azért, mert állítólag egy illegális fegyveres szervezet utasításainak megfelelően cselekedtek”. Ennélfogva a probléma lényegét nem az jelenti, hogy megtagadták az oktatáshoz való jogukat és e tekintetben állítólag hátrányos megkülönböztetésben részesítették őket, hanem „azok az intézkedések, amelyekkel az állítólag a PKK támogatására irányuló szándékkal benyújtott petíciók miatt sújtották őket”.¹²

⁸ *Uo.*, 102. bekezdés.

⁹ *Uo.*, 103. bekezdés.

¹⁰ *Uo.*, 104–106. bekezdés.

¹¹ *Uo.*, 107. bekezdés.

¹² *Uo.*, 112–113. bekezdés. Mindenesetre az ügy kedvezően zárult a panaszosok számára, mivel két évvel a petíciók benyújtása után, 2003 júliusában módosították az idegen (!) nyelvek oktatásáról szóló törvényt, és engedélyezték a török állampolgárok által használt különböző nyelvek oktatását, legalábbis – kezdetben – magánalapon. A későbbi jogszabályok tovább bővítették a törvény alkalmazási körét, így ma már lehetséges van a kurd nyelv választható tárgyként való tanulására az általános és középfokú oktatásban, valamint tanítási nyelvként való használatára a magániskolákban. L.: *Uo.*, 36–39. bekezdés.

Ezzel szemben, a nagyon hasonló tényállást felvető *Çölgeçen és mások v. Törökország* ügyben¹³ a Bíróság úgy találta, hogy a kérelmezőket kifejezetten a petíciókban kifejtett véleményük miatt szankcionálták, így megállapítható az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkében foglalt oktatáshoz való joguk sérelme. A Bíróság – némiképp vitathatóan – ezúttal nem foglalkozott külön a véleménynyilvánítási szabadság (10. cikk) sérelmével, hanem kizárólag az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikke alapján vizsgálta a kérelmet, a nevezett rendelkezést „az Egyezmény 10. cikkének fényében olvasva”.¹⁴ Az ügy hét olyan egyetemi hallgatót érintett, akiknek kurd nyelvórák kérelmezése miatt megszüntették vagy felfüggesztették a jogviszonyát. Az Isztambuli Egyetemre járó panaszosok 2001-ben kérték, hogy a kurd nyelvet választható modulként vezessék be. Az egyetem fegyelmi vizsgálatot indított ellenük, és 2002 februárjában felfüggesztette vagy elbocsátotta őket. A szankciókat néhány hónappal később felfüggesztették, és végül 2007-ig egyetlen hallgató kivételével az összes érintett lediplomázott. Mindeközben a közigazgatási bíróságok jogellenesnek találták és megsemmisítették a fegyelmi szankciókat, ugyanakkor elutasították a felperesek kártérítési igényét. A török bíróságok úgy vélték, hogy az egyetemi hatóságok azzal, hogy engedélyezték a hallgatóknak a vizsgák megismétlését, tulajdonképpen kompenzálták őket a jogviszonyuk megszüntetése, illetve felfüggesztése miatt elmulasztott vizsgákért. Ekkor a hallgatók az EJEB-hez fordultak.

A Bíróság mindenekelőtt megállapította, hogy az Isztambuli Egyetemnek a felperesek felfüggesztésére, illetve eltanácsolására vonatkozó döntése az oktatáshoz való joguk korlátozását valósította meg. Annak elismerése mellett, hogy a korlátozást hozzáférhető jogalap tette lehetővé, a Bíróságnak „komoly kétségei támadtak arra vonatkozóan, hogy a szabályozás alkalmazása a jelen esetben előrelátható volt-e, illetve hogy jogszerű célt szolgált-e az Egyezmény értelmében”.¹⁵ Mindazonáltal a Bíróság nem tartotta szükségesnek e kérdés megválaszolását, mivel megállapította, hogy az ügy kulcsa az arányosság kérdésében rejlik. E tekintetben leszögezte, hogy a felpereseket pusztán azért vetették fegyelmi szankció alá, mert petíciót nyújtottak be, amelyben kifejezték véleményüket a kurd nyelv oktatásának szükségességéről, anélkül azonban, hogy erőszakot alkalmaztak volna vagy megzavarták volna a békét. Mivel sem a véleményük, sem annak kifejezési formája nem indokolja a fegyelmi szankciókat, ezért azok kiszabása nem tekinthető ész-

¹³ ECtHR, Applications nos. 50124/07, 53082/07, 53865/07, 399/08, 776/08, 1931/08, 2213/08 and 2953/08, *Çölgeçen and Others v. Turkey*, judgment of 12 December 2017, <<https://hudoc.echr.coe.int>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

¹⁴ *Uo.*, 31–32. p. Éppen a *Döner és mások vs. Törökország* ügyre is hivatkozva kifogásolták a Bíróság ezen lépését Karakaş és Lemmens bírák részben párhuzamos, részben különvéleményükben: *Uo.*, 17. bekezdés.

¹⁵ *Uo.*, 52–53. bekezdés.

szerűnek vagy arányosnak, és így az 1. kiegészítő jegyzőkönyv 2. cikkébe ütközik.¹⁶

A jelen tanulmány szempontjából érdekesebb megvizsgálni a Bíróság álláspontját a felperesek másik állításával kapcsolatban, nevezetesen, hogy a török hatóságok azzal is megsértették az oktatáshoz való jogukat, hogy nem biztosították részükre az anyanyelvi oktatást.¹⁷ Egy kissé zavarosnak tűnő okfejtést követően a Bíróság úgy döntött, hogy a kérelem ezen részét határidőn túl nyújtották be, ezért el kell utasítani.¹⁸ Akárhogy is, még ha a Bíróság érdemben elbírált volna is ezt a kérelmet, nagyon valószínűtlen, hogy a felperesek javára döntött volna. A taláros testület már 1968-ban, a mérföldkönek számító *Belga nyelvi ügyben* leszögezte, hogy az oktatáshoz való jog csak a nemzeti nyelven való tanulást foglalja magában, és azon kívül egy meghatározott (adott esetben kisebbségi) nyelven való oktatáshoz való jogot nem lehet levezetni az Egyezményből.¹⁹ A Bíróság azóta sem változtatott álláspontján;²⁰ sőt a nyelvi jogok egyezményes védelme tekintetében meglehetősen megszorító megközelítést fogadott el. Úgy tűnik, hogy az Európa Tanács más kérdésekben igen nagyvonalú, progresszív szerződésértelmezést²¹ követő bírái csak annyiban vizsgálják a nyelvhasználat bizonyos aspektusait, amennyiben azok feltétlenül szükségesek egy (explicit) egyezményes jog

¹⁶ *Uo.*, 54–57. bekezdés.

¹⁷ Azóta a helyzet javult, és jelenleg hat törökországi egyetem graduális és posztgraduális képzésén van lehetőség kurd nyelvet és irodalmat tanulni – az Isztambuli Egyetem nem tartozik ezek közé. *Uo.*, 30. bekezdés.

¹⁸ A Bíróság megjegyezte, hogy a rektori hivatal mulasztását a kérelmezőknek történő hatvan napos határidőn belüli válaszadásra gyakorlatilag a petíció hallgatólagos megtagadásának kell tekinteni. Ezt a konkrét panaszt nyugodtan a nemzeti hatóságok elé terjeszthették volna, „még azt feltételezve is, hogy ez a jogorvoslat csak a siker távoli reményével kecsegtet”, de nem így jártak el. Ezért „a hat hónapos szabály tiszteletben tartása érdekében a felpereseknek a petíciójuk hallgatólagos elutasítását követő hat hónapon belül be kellett volna nyújtaniuk kérelmüket ehhez a Bírósághoz”. *Uo.*, 65. bekezdés.

¹⁹ ECtHR, Case «relating to certain aspects of the laws on the use of languages in education in Belgium», Application nos 1474/62, 1677/62, 1691/62, 1769/63, 1994/63, 2126/64, judgment of 23 July 1963, 26. és 31. p., <<https://hudoc.echr.coe.int>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

²⁰ L. például: ECommHR: Stankov, Trayanov, Stoychev, United Macedonian Organisation „Ilinden”, Mechkarov and others v. Bulgaria, App. nos. 29221/95 and others, decision on admissibility of 21 October 1996; ECtHR: Cyprus v. Turkey, App. no. 25781/94, judgment of 10 May 2001; ECtHR: Catan and Others v. the Republic of Moldova and Russia, App. nos. 43370/04, 8252/05, 18454/06, judgment of 19 October 2012.

²¹ Az evolutív vagy progresszív szerződésértelmezéshez L.: TÓTH Norbert: Fából vaskarika, avagy reflexiók a Kisebbségvédelmi keretegyezmény tanácsadó bizottságának ún. 4. tematikus kommentárjára vonatkozóan, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 79–80. p.

biztosításához. Az oktatáshoz való jog értelmezése e tekintetben nem élvez kivételt.²²

A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának monitoringja

A Nyelvi Karta a regionális vagy kisebbségi nyelveket a nyelvhasználat hét szférájában védi: az oktatás, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, a média, a kultúra, a gazdasági és társadalmi élet, valamint a határokon túli cserekapcsolatok területén. A részes államok maguk határozzák meg azokat a nyelveket, amelyeket a III. rész kiemelt védelmében kívánnak részesíteni, majd legalább 35 konkrét vállalatot kell kiválasztaniuk minden egyes nyelv tekintetében. A kiemelt védelemben nem részesülő regionális és kisebbségi nyelvekre is vonatkozik azonban a Karta alacsonyabb védelmet biztosító, célokat és elveket tartalmazó, egyetlen cikkből álló II. része (7. cikk). Jelen tanulmány céljaihoz a Karta négy cikkével kapcsolatos megállapításokat kell megvizsgálni: az oktatásügyről szóló 8., az igazságszolgáltatással foglalkozó 9., a közigazgatási hatóságokra és a közszolgálati szervekre vonatkozó 10. cikket, továbbá a III. rész hatálya alá nem tartozó kisebbségi nyelvek esetén a 7. cikket, amely szintén releváns lehet a három vizsgált nyelvhasználati színtér szempontjából.

A Nyelvi Karta végrehajtását ellenőrző Szakértői Bizottság 2017-ben és 2018-ban kilenc jelentést fogadott el, az alábbi államok vonatkozásában: Ausztria,²³ Ciprus,²⁴ Dánia,²⁵ Finnország,²⁶ Liechtenstein,²⁷ Montenegró,²⁸ Norvégia,²⁹ Románia,³⁰ Ukrajna. (Az Ukrajnára vonatkozó jelentést jelen

²² Vö. NAGY: Language rights as a sine qua non of democracy...

²³ A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája mellett működő Szakértői Bizottság (a továbbiakban COMEX), Fourth report of the Committee of Experts in respect of Austria, 22 November 2017, CM(2018)38. A bizottsági jelentések és ajánlások elérhetők itt: <<https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/reports-and-recommendations>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

²⁴ COMEX, Fifth report of the Committee of Experts in respect of Cyprus, 22 November 2017, CM(2018)34.

²⁵ COMEX, Fifth report of the Committee of Experts in respect of Denmark, 20 June 2017, CM(2017)117.

²⁶ COMEX, Fifth report of the Committee of Experts in respect of Finland, 22 March 2018, CM(2018)114.

²⁷ COMEX, Seventh report of the Committee of Experts in respect of Liechtenstein, 20 June 2017, CM(2017)113.

²⁸ COMEX, Fourth report of the Committee of Experts in respect of Montenegro, 23 March 2017, CM(2017)89.

²⁹ COMEX, Seventh report of the Committee of Experts in respect of Norway, 24 November 2017, CM(2018)88-final.

³⁰ COMEX, Second report of the Committee of Experts in respect of Romania, 23 June 2017, CM(2018)4.

kézirat lezárásáig, azaz 2018. szeptemberéig nem tették közzé, Liechtenstein esetében pedig a Szakértői Bizottság csupán tudomásul vette a kormányzati jelentést, amely megerősítette, hogy az országban nincsenek regionális vagy kisebbségi nyelvek.) A Szakértői Bizottság jelentései alapján a Miniszteri Bizottság Ausztria,³¹ Ciprus,³² Dánia,³³ Finnország,³⁴ Montenegró,³⁵ Norvégia,³⁶ Örményország,³⁷ Románia³⁸ és Svédország³⁹ tekintetében fogadott el ajánlást. A továbbiakban az imént említett országokban tapasztalható fejleményeket mutatom be az oktatás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás területén, a Szakértői Bizottság jelentései és a Miniszteri Bizottság ajánlásai alapján.

Kisebbségi nyelvű oktatás

Ausztriában, míg a kisebbségi nyelvek jelen vannak az oktatás valamennyi szintjén és további intézkedéseket hoztak a kisebbségi nyelvoktatás fejlesztése érdekében, továbbra is fennállnak strukturális problémák, elsősorban a beiratkozási szabályokkal kapcsolatban. Ez az alap- és középfokú oktatás közötti folyamatosság megszakításához vezet, és kihat az oktatás minőségére is.

Cipruson az örményt tanítási nyelvként használják az iskola előtti és az alapfokú oktatásban, valamint a középfokú oktatás alsóbb szintjén, míg a ciprusi maronita arab nyelvet csak az alapfokú oktatásban tanítják. A hatóságokat arra kérték, hogy utóbbi nyelv tanítását a többi oktatási szintre is terjesszék ki, valamint biztosítsanak tanárképzést örmény és ciprusi maronita arab nyelven.

³¹ Az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (a továbbiakban CoM), Recommendation CM/RecChL(2018)2 on the application of the ECRML by Austria, 4 April 2018.

³² CoM, Recommendation CM/RecChL(2018)1 on the application of the ECRML by Cyprus, 4 April 2018.

³³ CoM, Recommendation CM/RecChL(2017)4 on the application of the ECRML by Denmark, 25 October 2017.

³⁴ CoM, Recommendation CM/RecChL(2018)5 on the application of the ECRML by Finland, 3 October 2018.

³⁵ CoM, Recommendation CM/RecChL(2017)3 on the application of the ECRML by Montenegro, 27 September 2017.

³⁶ CoM, Recommendation CM/RecChL(2018)4 on the application of the ECRML by Norway, 4 July 2018.

³⁷ CoM, Recommendation CM/RecChL(2017)2 on the application of the ECRML by Armenia, 11 May 2017.

³⁸ CoM, Recommendation CM/RecChL(2018)3 on the application of the ECRML by Romania, 4 April 2018.

³⁹ CoM, Recommendation CM/RecChL(2017)1 on the application of the ECRML by Sweden, 11 May 2017. A Miniszteri Bizottság határozata nem tartalmaz ajánlást az igazságszolgáltatás és a közigazgatás területén, a Szakértői Bizottság pedig nem fogadott el ajánlást Svédország vonatkozásában a vizsgált időszakban, ezért Svédországot csak az oktatás területén tudom bemutatni.

Dániát illetően a Szakértői Bizottság elégedett volt a jelenlegi helyzettel: a német kisebbségnek saját iskolái vannak, és minden szinten lehetséges németül tanulni – a műszaki és szakképzés kivételével, ahol a német nyelv mint tantárgy oktatását csak bizonyos mértékig biztosítják. Az iskolai támogatási rendszer megváltozott, így a német tannyelvű iskolák ugyanakkora támogatást kapnak, mint a dán tannyelvű iskolák.

Finnországban a számi nyelvek tekintetében előrelépés történt az ún. nyelvi fészkek biztosítása és az oktatási anyagok fejlesztése terén. Ugyanakkor a tanárképzés és a felnőttoktatás finanszírozása továbbra is problémás. Nehezíti a területi jellegű rendelkezések alkalmazását, hogy a legtöbb számi ma már nem tradicionális lakóhelyén él. A romani nyelv oktatása rendkívül korlátozott, és van mit tenni a tanárképzés és a tananyagfejlesztés terén is. A bizottság üdvözölte a 2012-ben elfogadott nemzeti nyelvi stratégiát, amely a svéd nyelv oktatása során felmerült problémákat is igyekszik kiküszöbölni.

Montenegróban a bizottság elégedett volt az albán nyelv helyzetével, de sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy a romani hiányzik a formális oktatásból, főként a tanárképzés és az oktatási anyagok hiánya miatt.

Norvégiában a romani és romanes nyelvek helyzete kifejezetten rossznak mondható az oktatásban: sürgős szükség van a pedagógusképzés és a tananyag fejlesztésére. A finn nyelvű óvodai nevelés még bevezetésre vár. A kven nyelv egyetemi programja – megszakítás után – ismét elérhető. A lulei számi oktatási kínálata kielégítő, viszont a déli számi túlélését veszélyezteti az alapfokú oktatás elérhetőségének csökkenése. Műszaki és szakképzés – egyetlen északi számi nyelven oktató iskolát leszámítva – nem folyik a kisebbségi nyelvek egyikén sem.

Örményországnak ajánlott az asszír, a görög, a kurd és a jezidi nyelvek iskola előtti oktatásban való használatának előmozdítása, valamint ezen nyelvek tanítási kínálatának kiterjesztése az alap- és a középfokú oktatásra is, különös figyelmet fordítva a tanárképzésre.

Ami Romániát illeti, az oktatási rendszer számos kisebbségi nyelv magas szintű támogatását garantálja minden szinten, a műszaki és szakképzés kivételével. A 2011-es oktatási törvény azonban minimum tanulói létszámokat állapított meg a kisebbségi nyelvoktatáshoz a különböző szinteken. A bizottság szerint egyrészt ezen számok egy része túl magas, másrészt a törvény által megkövetelnél kevesebb diákot számláló osztályok kivételes megnyitására vonatkozó eljárás teljes mértékben a helyi iskolai testületek egyéni és koordinálatlan döntésétől függ, és így nem szolgálhat Románia 8. cikk alapján vállalt kötelezettségei strukturált végrehajtásának alapjául. A kisebb nyelvi csoportok – mint amilyen a bolgár, a horvát, a cseh, a szerb és a szlovák – esetében a kisebbségi nyelvű oktatás hagyományos modellje csupán a közösségek viszonylag kis részét fedi le. A román hatóságoknak ezért egy olyan adaptált oktatási modellt kellene kidolgozniuk, amely ezen nyelvek oktatását

a kisebbségi nyelvhasználók által sűrűn lakott területeken kívül is lehetővé teszi. Továbbá a tanárhiány jelentősen gátolja a magyar, német, ukrán és török nyelvek oktatását.

Svédországot a Szakértői Bizottság az alábbiakra szólította fel: az összes nemzeti kisebbségi nyelv anyanyelvi vagy anyanyelvű oktatásának megerősítése átfogó és strukturált megközelítés alkalmazásával a beszélők igényei és a kisebbségi nyelvek helyzete alapján, annak érdekében, hogy az anyanyelvi oktatás megfeleljen a Karta követelményeinek és lehetővé tegye a tanulók számára, hogy az érintett nyelveken magas szintű tudást érjenek el; a finn-számi kétnyelvű oktatás mennyiségének növelése; kétnyelvű oktatás bevezetése meänkieli nyelven, valamint a pedagógusképzési rendszer fejlesztése a beszélők igényeinek és az egyes kisebbségi nyelvek helyzetének megfelelően.

Kisebbségi nyelvhasználat az igazságszolgáltatás területén

Ausztriában a kisebbségi nyelvek érintett bíróságok előtti használatának joga – papíron – garantált, gyakorlati végrehajtás azonban csak Karintiában történik a szlovén nyelv vonatkozásában; a burgenlandi horvátot és a magyart Burgenlandban nem használják.

Dánia a 9. cikk tekintetében viszonylag szerény kötelezettségeket vállalt, mivel csak azt engedélyezi, hogy a dokumentumokat és a bizonyítékokat német nyelven nyújtsák be, szükség esetén tolmács és fordítások használatával. Mivel a hatóságok nem kötelesek a német nyelvnek az eljárás nyelveként történő használatára, nem meglepő, hogy a németet alig használják a bíróságok előtt. Dániát ezért arra kérte a Szakértői Bizottság, hogy fontolja meg a ratifikációs okmány módosítását annak érdekében, hogy az jobban tükrözze a német nyelv helyzetét.

Finnországban a 2019-re tervezett bírósági átszervezés következtében a kétnyelvű bírósági kerületek száma nyolcra öt csökken majd, ami a svéd nyelvi jogainak sérelmével fenyeget. A bizottság szerint a svéd bírósági személyzet szűkössége valóban problémát jelent, viszont a svéd nyelvű bírák száma elfogadható. Még mindig nagyon kevesen akarják használni a számít a lappföldi kerületi bíróság előtt – a finn igazságügyi minisztérium védekezése szerint erre nincs igény. Ugyanakkor a bizottság rámutatott a számi nyelvű formanyomtatványok korlátozott elérhetőségére, valamint arra, hogy a finn hatóságoknak proaktív módon kell biztosítaniuk a számik nyelvi jogait.

Montenegróban a kormány javaslatot tett a kisebbségi jogokról és szabadságokról szóló törvény módosítására azzal a céllal, hogy a kisebbségi nyelveket hivatalos nyelvvé nyilvánítsa azokon a területeken, ahol az adott nyelvet a lakosság legalább 5%-a anyanyelvként beszéli. Ez pozitív következményekkel járhat a kisebbségi nyelvek bírósági eljárásokban történő használatára is. Ezenkívül problémamentesnek tűnik az albán nyelv használata az igaz-

ságszolgáltatásban. A romani beszélők viszont a gyakorlatban nem élhetnek nyelvi jogaikkal, főként a minősített bírósági tolmácsok hiánya miatt.

Norvégiában nagyon alacsony az igény a számi nyelvek használatára a bíróságok előtt, aminek egyik fő oka a képzett tolmácsok hiánya. Pozitívum azonban, hogy a börtönök személyzeténél egyre inkább figyelembe veszik az északi számi nyelvtudást.

Örményországot a bizottság határozott lépések megtételére sürgette az asszír, görög, kurd és jezidi nyelvek igazságügyi hatóságok előtti használatára vonatkozóan.

A román jogszabályok értelmében lehetséges kisebbségi nyelveket használni a bíróságok előtt, és van is némi bizonyíték erre a gyakorlatra. Ugyanakkor a hatóságoknak ösztönözniük kell a kisebbségi beszélőket, hogy szélesebb körben használják nyelvüket a bírósági eljárásokban, és azt is tisztázni kell, hogy a polgári és közigazgatási eljárásokban a tolmácsolás és fordítás költségeit az állam fedezi-e.

Kisebbségi nyelvhasználat a közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek előtt
Ausztriában jogilag biztosított a kisebbségi nyelvek használata a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolattartás során, de a gyakorlatban a kisebbségi beszélők ritkán élnek ezzel a lehetőséggel. Az osztrák kormánynak konkrét intézkedésekkel kell ösztönöznie az érintetteket arra, hogy éljenek nyelvhasználati jogukkal.

Dániában a közigazgatás helyzete megegyezik az igazságszolgáltatásával, már ami a kormányzat ambíciózusnak semmiképp sem nevezhető vállalásait illeti (ezek tudniillik csak azt írják elő, hogy érvényesen lehessen német nyelvű iratokat benyújtani a helyi szintű államigazgatási szervekhez). A dán hatóságokat a Szakértői Bizottság ehelyütt is arra kérte, hogy mérlegeljék a ratifikációs okmány módosításának lehetőségét annak érdekében, hogy az jobban tükrözze a német nyelv helyzetét az országban.

A finn közigazgatásban ún. népességinformációs rendszert használnak arra, hogy az ügyfél anyanyelvét megállapítsák és ideális esetben azon kommunikáljanak vele. A bizottság örömmel vette azt a törekvést, hogy a közeljövőben a rendszer személyenként több nyelvet is tud majd rögzíteni. A svéd nyelv használata az államigazgatási szervekkel gördülékenynek tűnik, de a helyi önkormányzatoknál nagy az egyenetlenség. Az igazságügyi kancellár 2015-ös jelentése a svéd nyelv használatának általános csökkenését mutatta ki a közigazgatásban. A számi nyelvek helyzete ennél rosszabb, különösen a közszolgáltatások terén.

Montenegróban az albán nyelv általános helyzete a közigazgatások és a közszolgáltatások területén kielégítőnek bizonyult. Az állami hatóságok albán nyelvterületen működő helyi szervei azonban gyakran nem használják az albánt, a romani pedig egyáltalán nem használatos a közigazgatásban.

Norvégiában a kisebbségi nyelvek használatát a közigazgatásban és a közszolgáltatásokban az alacsony igény és a képzett tolmácsok hiánya jellemzi. Előrelépésnek tekinthető, hogy a központi igazgatás már használja a különleges számi karaktereket, továbbra is szükség van azonban ezek megjelenítésére az online nyomtatványokon, többek között az adóigazgatásban.

Örményországot határozott lépések megtételére hívták fel az asszír, a görög, a kurd és a jezidi használatának biztosítására a közigazgatási hatóságok előtt, valamint arra, hogy az érintett településeken a kisebbség nyelvén is készíttesse el a helynévtáblákat.

Romániában az egy adott közigazgatási egységben élő kisebbséghez tartozó népesség 20%-os küszöbértéke korlátozza a kisebbségi nyelvek használatát a közigazgatási hatóságokkal fenntartott kapcsolatokban, a kisebbségi nyelvek helyi képviselőtestületi üléseken való használatához pedig a kisebbségi képviselők minimum egyharmados arányszáma szükséges. A kétnyelvű helynévtáblákra úgyszintén 20%-os küszöbérték érvényes. Bár egyes önkormányzatok megőrizték a két- vagy többnyelvű helynévtáblákat, vagy új táblákat állították fel önként annak ellenére, hogy az érintett kisebbséghez tartozók (már) nem teszik ki a helyi lakosság 20%-át, ezek a helyi kezdeményezések nem képesek garantálni a 10. cikk 2. bekezdésének általános végrehajtását. A román hatóságokat ezért arra szólították fel, hogy vizsgálják felül ezeket a küszöbértékeket, mivel a Szakértői Bizottság állandó értelmezésének fényében ezek megfosztják a 10. cikk teljeskörű védelemtől azon kisebbségi nyelveket, amelyeknek a beszélői nem érik el a meghatározott arányszámot. Ezenkívül a bizottság sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy nem kapott információt a kisebbségi nyelven készült közigazgatási szövegek és nyomtatványok létezéséről vagy használatáról (kivéve a magyar nyelv esetében), és hogy a kisebbségi nyelveket nem használják a közszolgáltatásokban.

A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény monitoringja

Jelen tanulmányban a Keretegyezmény 10. cikkének 2. bekezdésével (kisebbségi nyelvhasználat a közigazgatási szervek előtt), 10. cikkének 3. bekezdésével (a letartóztatott személyek jogai), valamint 13–14. (a kisebbségi nyelv oktatása a magán- és állami iskolákban) cikkeivel kapcsolatos fejleményeket mutatom be.⁴⁰ Könnyű észrevenni, hogy a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta – a számos különbség ellenére – jelentős átfedéseket mutatnak célkitűzéseik,

⁴⁰ Bár a kisebbségi nyelvek topográfiai megjelöléseken és személyazonosító okmányokban történő használatáról mint a közigazgatás különleges alterületeiről szóló 11. cikk szintén releváns volna, és a Tanácsadó Bizottság e tekintetben is számos fontos észrevételt és ajánlást tett, ezeket sajnos terjedelmi okokból nem áll módomban bemutatni.

alapelveik és bizonyos rendelkezések tekintetében.⁴¹ Nevezetesen mindkét dokumentum nyelvi jogokat biztosít az oktatás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás területén.⁴² Azonban a Nyelvi Karta *à la carte* természete és a Keretegyezmény programszerű, *soft law* jellegű rendelkezései miatt ugyanazon államnak a két szerződés szerinti kötelezettségei drasztikusan eltérőek lehetnek. Következésképpen a két ellenőrző testület véleményei és ajánlásai nem egymás pusztá ismétlései. Ezenkívül a Keretegyezménynek jóval több részes állama van (39), mint a Nyelvi Kartának (25), ami azt jelenti, hogy sok európai országban az előbbi az egyetlen, a kisebbségek nyelvi jogainak védelmét szolgáló nemzetközi szerződés.

A 2017. és 2018. évben a Tanácsadó Bizottság tizenegy tanácsadó véleményt fogadott el, a következő országok tekintetében: Albánia, Azerbajdzsán, Bosznia-Hercegovina,⁴³ Írország, Koszovó,⁴⁴ Lettország,⁴⁵ Oroszország, Románia,⁴⁶ Svédország,⁴⁷ Szlovénia,⁴⁸ Ukrajna.⁴⁹ (Az Albániára, Azerbajdzsánra, Írországra és Oroszországra vonatkozó jelentéseket jelen kézirat lezárásáig, azaz 2018 szeptemberéig nem tették közzé.) Továbbá a vizsgált időszakban hozták nyilvánosságra az Ausztria,⁵⁰ az Egyesült Királyság,⁵¹ Málta,⁵² Moldova,⁵³ Norvé-

⁴¹ L.: DUNBAR, Robert: *Comparative Study of the working methods and conclusions of the Committee of Experts of the European Charter for Regional or Minority Languages and the Advisory Committee of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, Strasbourg, Council of Europe, 2005, elérhető online: <<https://rm.coe.int/CoERM-PublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016806d22c3>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

⁴² Noha a Nyelvi Karta által biztosított jogvédelem csak közvetett, lásd a korábbi megjegyzésemet.

⁴³ A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (ACFC), Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina, 9 November 2017, ACFC/OP/IV(2017)007. A vélemények és határozatok elérhetők itt: <<http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

⁴⁴ ACFC, Fourth Opinion on Kosovo, 8 March 2017, ACFC/OP/IV(2017)001.

⁴⁵ ACFC, Third Opinion on Latvia, 23 February 2018, ACFC/OP/III(2018)001.

⁴⁶ ACFC, Fourth Opinion on Romania, 22 June 2017, ACFC/OP/IV(2017)005.

⁴⁷ ACFC, Fourth Opinion on Sweden, 22 June 2017, ACFC/OP/IV(2017)004.

⁴⁸ ACFC, Fourth Opinion on Slovenia, 21 June 2017, ACFC/OP/IV(2017)003.

⁴⁹ ACFC, Fourth Opinion on Ukraine, 10 March 2017, ACFC/OP/IV(2017)002.

⁵⁰ ACFC, Fourth Opinion on Austria, 14 October 2016, ACFC/OP/IV(2016)007.

⁵¹ ACFC, Fourth Opinion on the United Kingdom, 25 May 2016, ACFC/OP/IV(2016)005.

⁵² ACFC, Fourth Opinion on Malta, 14 October 2016, ACFC/OP/IV(2016)009. A máltai kormány ragaszkodik ahhoz, hogy Máltán nincsenek nemzeti kisebbségek, ezért a Tanácsadó Bizottság csak a Keretegyezmény 3. és 6. cikkével kapcsolatos intézkedéseket vizsgálhatja, amelyek minden Máltán élő személyre vonatkoznak, függetlenül etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásuktól. A vélemény így nem releváns a jelen tanulmány szempontjából.

⁵³ ACFC, Fourth Opinion on the Republic of Moldova, 25 May 2016, ACFC/OP/IV(2016)004.

gia⁵⁴ és Örményország⁵⁵ vonatkozásában 2016-ban elfogadott véleményeket. A Miniszteri Bizottság a Tanácsadó Bizottság véleménye alapján Ausztriát,⁵⁶ Csehországot,⁵⁷ az Egyesült Királyságot,⁵⁸ Finnországot,⁵⁹ Horvátországot,⁶⁰ Magyarországot,⁶¹ Máltát,⁶² Olaszországot⁶³ és Örményországot⁶⁴ illetően fogadott el határozatot. Ezzel a negyedik monitoring-ciklus a Keretegyezmény legtöbb részes állama számára lezárult.

A továbbiakban a fenti országokban tapasztalható fejleményeket mutatom be a Tanácsadó Bizottság véleményei és a Miniszteri Bizottság határozatai alapján az oktatás és a közigazgatás területén. Ami az igazságszolgáltatást illeti, a Keretegyezmény – a Nyelvi Kartával szemben – csak a büntetőeljárásra vonatkozik. A 10. cikk 3. bekezdése értelmében a felek mindössze arra vállalnak kötelezettséget, hogy „biztosítják minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek azt a jogot, hogy olyan nyelven, amelyet megért, a legrövidebb időn belül tájékoztassák letartóztatásának okairól és minden ellene felhozott vád természetéről és indokairól, valamint hogy ezen a nyelven védekezhessen – ha szükséges – ingyenes tolmács segítségével”.⁶⁵ Ez nem több, mint amit az Emberi Jogok Európai Egyezménye biztosít (lásd a jelen tanulmány első fejezetét). Mivel manapság gyakorlatilag minden kisebbség-

⁵⁴ ACFC, Fourth Opinion on Norway, 13 October 2016, ACFC/OP/IV(2016)008.

⁵⁵ ACFC, Fourth Opinion on Armenia, 26 May 2016, ACFC/OP/IV(2016)006.

⁵⁶ CoM, Resolution CM/ResCMN(2017)6 on the implementation of the FCNM by Austria, 17 October 2017.

⁵⁷ CoM, Resolution CM/ResCMN(2017)8 on the implementation of the FCNM by the Czech Republic, 29 November 2017. Csehországra vonatkozóan a vizsgált időszakban a Tanácsadó Bizottság nem fogadott el véleményt, a Miniszteri Bizottság határozata pedig nem tartalmaz utalást a nyelvi jogokra az oktatás, az igazságszolgáltatás és a közigazgatás területén.

⁵⁸ CoM, Resolution CM/ResCMN(2018)1 on the implementation of the FCNM by the United Kingdom, 7 February 2018.

⁵⁹ CoM, Resolution CM/ResCMN(2017)1 on the implementation of the FCNM by Finland, 15 March 2017.

⁶⁰ CoM, Resolution CM/ResCMN(2017)3 on the implementation of the FCNM by Croatia, 11 May 2017.

⁶¹ CoM, Resolution CM/ResCMN(2017)5 on the implementation of the FCNM by Hungary, 5 July 2017. Magyarországra vonatkozóan a vizsgált időszakban a Tanácsadó Bizottság nem fogadott el véleményt, a Miniszteri Bizottság határozata pedig csak a közigazgatás területén tartalmaz utalást a nyelvi jogokra.

⁶² CoM, Resolution CM/ResCMN(2018)8 on the implementation of the FCNM by Malta, 4 July 2018.

⁶³ CoM, Resolution CM/ResCMN(2017)4 on the implementation of the FCNM by Italy, 5 July 2017.

⁶⁴ CoM, Resolution CM/ResCMN(2018)5 on the implementation of the FCNM by Armenia, 2 May 2018.

⁶⁵ 1999. évi XXXIV. törvény az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményének kihirdetéséről.

hez tartozó személy megérti hazájának hivatalos nyelvét, e rendelkezés a kisebbségi nyelvi jogok szempontjából elenyésző jelentőségű – nem csoda, hogy ennek végrehajtását a Tanácsadó Bizottság nem értékeli véleményeiben.

Kisebbségi nyelvű oktatás

Ausztria részére a Tanácsadó Bizottság azt ajánlotta, hogy bővítse a kisebbségi nyelvű szaktanárképzés kínálatát, beleértve a romani nyelvet és az óvodai szintet is; javítsa a kisebbségi nyelvoktatáshoz való hozzáférést és annak minőségét a középiskolai oktatás felső szintjén; valamint fontolja meg a magániskolai törvény módosítását annak érdekében, hogy a Burgenlandon és Karintián kívül élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek oktatáshoz való hozzáféréseinek régóta fennálló problémája végre megoldódjék.

Az Egyesült Királyságban a bizottság teljes mértékben elégedett volt a gael és a walesi nyelvoktatással, ugyanakkor felszólította a hatóságokat, hogy újítsák meg erőfeszítéseiket az ír nyelvű oktatás fejlesztését illetően, valamint rugalmas és pragmatikus megoldásokkal törekedjenek a korni nyelv tanításának szisztematikusabb biztosítására.

Olaszországnak megfelelő finanszírozást kell nyújtania a nemzeti kisebbségi nyelvek tantárgyként és tannyelvként való oktatására, biztosítania kell a képzett tanárok és tankönyvek rendelkezésre állását, és különös figyelmet kell fordítania a kisebb létszámú kisebbségekhez tartozó személyek szükségleteire.

A hagyományosan erős kisebbségvédelemmel rendelkező Szlovénia kapcsán a Tanácsadó Bizottság kiemelte a magyar és olasz nyelvoktatás magas színvonalát, de a tanárképzés minőségének további erősítését, valamint a romani nyelvek oktatásának bővítését és a tananyagok fejlesztését ajánlotta a hatóságoknak.

Horvátországot a Miniszteri Bizottság határozata a nemzeti kisebbségi képviselőkkel való szoros egyeztetésre sürgette a kisebbségi nyelvoktatást érintő minden kérdésben, beleértve a modern két- és többnyelvű oktatási módszereket és az integrált környezetet.

A bosznia-hercegovinai társadalomban mély választóvonal húzódik a három államalkotó nemzetiség, a bosnyákok, a horvátok és a szerbek között. A nemzeti kisebbségek és az egyik etnikummal sem azonosulók *másoknak* minősülnek, és intézményes diszkrimináció sújtja őket. A jogellenes állapoton a kormány az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei ellenére sem hajlandó változtatni. A szegregáció az oktatásban is jelen van (ún. „két iskola egy tető alatt” rendszer). Kisebbségi nyelveket szinte egyáltalán nem tanítanak, vagy ha mégis, csak kisebbségi civil szervezetek szervezésében, a formális oktatás rendszerén kívül.

Hasonlóan aggasztó a helyzet Koszovóban, ahol a koszovói intézmények albán, török és bolgár nyelveken kínálnak oktatást, míg a szerb igazgatás

alatt álló iskolák szerb nyelven oktatnak. A másik hivatalos nyelven folyó oktatás továbbra sem érhető el egyik rendszerben sem. A Tanácsadó Bizottság szerint a két különálló oktatási rendszer fenntartása elkerülhetetlenül a közösségek közötti megosztottság bebetonozásához vezet, és az egynyelvűség irányába mozdít el. Ezért a hatóságoknak lehetőséget kell teremteniük arra, hogy mindenki megtanulhassa Koszovó mindkét hivatalos nyelvét, és megfelelő tanárképzési programokat kell kínálniuk a hivatalos és kisebbségi nyelveken. Továbbá a kisebb lélekszámú közösségek tagjainak is megfelelő elsónyelvi oktatási lehetőségeket kell biztosítaniuk.

A társadalmi megosztottság – a lett többség és az orosz kisebbség között – Lettországot is sújtja. Az országban továbbra is működnek kisebbségi nyelveken oktató iskolák, és a nemzeti kisebbségi programokban részt vevő gyermekek aránya (több mint 25%) az elmúlt évtizedben stabil maradt. A kevésbé használt kisebbségi nyelveket (belorusz, észt, héber, litván, lengyel, ukrán) oktató iskolák magasabb állami támogatást kapnak. E pozitívumokat ellensúlyozzák a lett oktatási nyelv használatának növelésére vonatkozó intézkedések a kisebbségi tannyelvű iskolákban, és aggasztók a kisebbségi nyelvórák számának csökkentésére irányuló tervek is.

Finnországnak azt ajánlotta a Miniszteri Bizottság, hogy fokozza erőfeszítéseit a nemzeti nyelvek 2012-es stratégiájához kapcsolódó cselekvési terv elfogadását illetően annak érdekében, hogy biztosítsa a svéd nyelv elsajátítását és láthatóságát az oktatásban (és a közigazgatásban is); továbbra is támogassa a számi nyelvek oktatáshoz való tényleges hozzáférést a tradicionális számi területeken, és teremtsen további lehetőségeket az ország többi területén, ahol jelentős számban élnek számi gyermekek.

A számikat a Svédországról szóló vélemény is kiemelte: tekintettel a földrajzi élőhelyük nagyságára, a hatóságokat arra ösztönözték, hogy digitális úton biztosítsák a számi diákok oktatáshoz jutását. A Tanácsadó Bizottság üdvözölte azt a fejleményt, hogy az előző ciklusban tett ajánlásainak megfelelően a gyermekektől már nem várják el, hogy alapvető ismeretekkel rendelkezzenek a nemzeti kisebbség nyelvén ahhoz, hogy jogosultak legyenek az elsónyelvi oktatásra. További pozitívum a finn és a jiddis esetében azon követelmény feloldása, miszerint a kisebbségi nyelv oktatását legalább öt diáknak kell igényelnie. A bizottságot leginkább a nemzeti kisebbségi nyelvű tanárok súlyos hiánya aggasztotta, különösen az óvodákban, amit a szakma vonzóbbá tételével kell orvosolni. A tanítási idő is gondot jelent: a legtöbb diák csak heti egy órányi oktatásban részesül a kisebbségi nyelven, ami nemcsak az érett nyelvtudás kifejlesztéséhez, de a kevesebb beszélőt számláló kisebbségi nyelvek fennmaradásához is elégtelen.

Norvégiára vonatkozó véleményében a Tanácsadó Bizottság elsősorban a kven nyelv oktatásával foglalkozott különböző aspektusokból, ideértve a korai oktatást, a kötelező oktatást (a hagyományos élőhelyeken kívül is), a

felsőoktatást, a tanárképzést és a tananyagokat. A romanit és romanest gyakorlatilag nem tanítják az országban, aminek fő oka a képzett tanárok és oktatási anyagok hiányában keresendő.

Ami Örményországot illeti, a Tanácsadó Bizottság (csakúgy, mint a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága) az asszír, kurd és jezidi tanárok tartós hiányára mutatott rá. A hatóságokat arra kérték, hogy továbbra is kísérik figyelemmel a helyzetet annak felmérése érdekében, hogy a kisebbségi nyelvek tanításának keretei megfelelnek-e a tényleges szükségleteknek, és tegyék meg a szükséges lépéseket a hiányosságok orvoslására.

Ugyanezt az ajánlást címezték Romániának is, ahol kisebbségi nyelveket lehet tanulni egyrészt kisebbségi tannyelvű iskolákban (itt a román nyelv kivételével minden tantárgyat a nemzeti kisebbség nyelvén tanítanak), másrészt tantárgyként a román tannyelvű iskolákban, legalább 10–15 szülő kezdeményezésére. A hatóságokat felszólították, hogy támogassák a kevesebb erőforrással rendelkező kisebbségeket, javítsanak a romani nyelv tanulásának lehetőségein, továbbá gondoskodjanak arról, hogy az oktatás minden szintjén megfelelő számú képzett tanár és kisebbségi nyelvű oktatási anyagok álljanak rendelkezésre. Ezen kívül a román nyelvtan és irodalom vizsgák kisebbségi tannyelvű iskolákban való lefolytatása tekintetében nagyobb rugalmasság tanúsítására kérték a hatóságokat, annak biztosításával, hogy a vizsga szintje megfelel a tantárgy oktatása során használt tantervnek.

A bizottság ugyanezt a megjegyzést tette Ukrajnára vonatkozóan az ukrán nyelvvizsgák kapcsán. (Ukrajnában is két alapvető oktatási modell létezik: a kisebbségi nyelvet oktatási nyelvként használják a kisebbségi iskolákban vagy választható tárgyként oktatják az állami iskolákban.) Komoly gondot okoz a kisebbségi nyelvű tankönyvek gyenge minősége és az egyéb oktatási anyagok hiánya, különösen a romani és a ruszin nyelvek esetén. Ezekre a nyelvekre a képzett tanárok hiánya is problémát jelent. A Tanácsadó Bizottság aggodalmát fejezte ki a közelmúltbeli oktatási kezdeményezéseknek a kisebbségi nyelvvoktatás jövőjét érintő lehetséges hatásai miatt.⁶⁶ A hatóságokat arra kérték, hogy *kiegyensúlyozott megközelítést* („balanced approach”) alkalmazva átfogó és hosszú távú intézkedéseket dolgozzanak ki az állami nyelvvoktatás hozzáférhetőségének és minőségének javítása érdekében, miközben párhuzamos intézkedéseket tesznek a nemzeti kisebbségek nyelvi-

⁶⁶ Ukrajnát több ízben is súlyosan kritizálták a 2017-ben elfogadott oktatási törvény, különösen annak 7. cikke miatt, amely az államnyelv oktatásának erősítése mellett jelentősen csökkenti a kisebbségi nyelvek oktatásának lehetőségeit. L. például a Velencei Bizottság véleményét: *Opinion on the Provisions of the Law on Education of 5 September 2017 which concern the Use of the State Language and Minority and other Languages in Education*, Opinion No. 902/2017, Strasbourg, 11 December 2017, <[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2017\)030-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2017)030-e)> (letöltve: 2018. 08. 24.).

nek megfelelő védelmére és előmozdítására, többek között többnyelvű oktatási módszerek bevezetésével.

A kiegyensúlyozott megközelítés fontosságát hangsúlyozta a Moldováról szóló vélemény is, ahol kisebbségi nyelveket még mindig csak az orosz tannyelvű iskolákban lehet tanulni, ami a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára nem nyújt megfelelő lehetőséget az államnyelv tökéletes elsajátítására.

Kisebbségi nyelvhasználat a közigazgatásban

A Tanácsadó és Miniszteri Bizottság gyakori észrevétele, hogy a kisebbségi nyelven történő kapcsolattartáshoz való jog a közigazgatási hatóságokkal a gyakorlatban sajnos nem (mindig) érvényesül – pedig e jog biztosítását csupán a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek által hagyományosan vagy jelentős számban lakott területeken követeli meg a Keretegyezmény.

Bosznia-Hercegovinában a helyzet évek óta tarthatatlan: egyáltalán nem használják a kisebbségi nyelveket a közigazgatásban, ami az elérhetetlenül magas, egyharmados kisebbségi arányszámot előíró törvény fényében nem is meglepő.

A végrehajtás elmulasztása komoly gondot okoz Koszovóban is. Nem elég, hogy az érintettek nem tudnak nyelvi jogaikról, de az intézmények továbbra sincsenek tisztában kötelezettségeikkel, és a jogszabályok végrehajtása iránt hiányzik a politikai elkötelezettség. A további akadályok közé tartozik a jogi szövegek fordításának gyenge minősége, a különböző hivatalos nyelvű változatok közötti diszkrpanciák, valamint a megfelelően képzett fordítók és a szerb nyelven tudó személyzet hiánya. Nem elég látszatintézkedéseket hozni: a hatóságoknak stratégiai és átfogó lépéseket kell tenniük e problémák kezelésére.

Lettországban a kisebbségi nyelvek hivatalos használata évek óta áldozatául esik az államnyelv (orosszal szembeni) erősítését szolgáló nyelvpolitikának. A közigazgatási hatóságok – bírság terhe mellett⁶⁷ – kizárólag lettül kommunikálhatnak, és a kisebbségi nyelvek használatát legfeljebb a rendőrségi, egészségügyi vagy segélykérő bejelentések során túrik meg.

Nem rózsás a helyzet Moldovában sem. Az 1989-es nyelvtörvény a latin ábécé szerinti moldovai/román nyelvet tette államnyelvvé és egyedüli hivatalos nyelvvé, az oroszot pedig *az etnikumközi kommunikáció nyelveként* határozta meg, a *valódi kétnyelvűség* biztosításának céljából. Bár a gagauznak hivatalos státusza van Gagauziában, csak nagyon ritkán használják a hivatalos kommunikációban és még kevésbé írásban, a többi kisebbségi nyelvről

⁶⁷ A bizottsági véleményben közölt elrettentő példák között szerepel a rigai polgármester, Nils Ušakovs esete, akit a városi tanács Twitter-oldalán tett orosz nyelvű bejegyzése miatt 140 euróval bírságotlalt meg. L.: ACFC, Third Opinion on Latvia..., 34. p.

nem is beszélve. A törvény értelmében a polgárok választhatnak, hogy az államnyelven vagy oroszul (vagy Gagauziában gagauz nyelven) fordulnak a központi közigazgatási szervekhez. Sajnos ezen rendelkezéseket ország-szerte következetlenül alkalmazzák. Számos esetben számoltak be nyelvi alapú diszkriminációról, különösen az igazságszolgáltatáshoz való hozzáférés tekintetében: többször előfordult, hogy a bíróságok megtagadták a tolmács igénybevételét, illetve az orosz nyelvű beadványok megválaszolását. A nyelvtörvény azt is előírja, hogy azokon a településeken, ahol a bolgár, orosz vagy ukrán kisebbséghez tartozó személyek alkotják a helyi többséget, „az őshonos vagy más kézenfekvő nyelvet” kell használni. E rendelkezés végrehajtása szintén településről településre változik. Egyes helyeken főleg oroszul beszélnek a helyi közigazgatási szervekkel való kapcsolattartásban, egészen addig a pontig, ami már az államnyelvi beszélők diszkriminációjának kérdését veti fel. Az államnyelven és oroszul is folyékonyan beszélő személyek száma egyre csökken, ami azt jelenti, hogy a „valódi kétnyelvűség” célját nem sikerült elérni – ehelyett a moldovai nyelvpolitika két párhuzamos és egymást kölcsönösen kizáró közsféra megteremtését segítette elő (hasonlóan a koszovói helyzethez). Ráadásul a helyi hivatalos kommunikációban nagyon ritkán használják az ukrán nyelvet, a románit pedig semmilyen hivatalos kapcsolattartásban nem használják, még ott sem, ahol a románok élnek többségben.

A bizottság Horvátország és Örményország vonatkozásában is bőven talált kivétlivalót, ahol a hatóságokat ismeretterjesztő kampány folytatására szólították fel abból a célból, hogy a kisebbségi nyelvek használatát ösztönözzék a helyi közigazgatási szervek előtt.

Magyarországon is szükség van a kisebbségi nyelvek nagyobb láthatóságára a közéletben és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek bátorítására. A bizottság javasolta továbbá, hogy a magyar kormány kísérelje figyelemmel a kisebbségi nyelveket beszélő önkormányzati alkalmazottak felvételére vonatkozó törvényi előírások végrehajtását.

Ausztriában a nemzeti kisebbségi törvény 2011-es módosítása a szövetségi és a karintiai tartományi kormány között létrejött kompromisszum alapján megváltoztatta a kisebbségi nyelvek használatát szabályozó jogszabályi kereteket a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolattartásban. Ennek megfelelően azon közigazgatási körzetekben és településeken lehet kisebbségi nyelveket használni, amelyek szerepelnek egy alkotmányos rendelkezésként elfogadott zárt listán. Ez azt is jelenti, hogy a kisebbségi nyelvhasználat jogának megtagadását a listán nem szereplő települések esetén nem lehet bíróság előtt megkérdőjelezni. A Tanácsadó Bizottság ezt komoly problémának találta, akárcsak a burgenlandi magyar és horvát kisebbségek képviselőivel való egyeztetés elmulasztását, holott a lista kimerítően felsorolja azon településeket is, ahol ezek a kisebbségi nyelvek hivatalos használatban lehetnek.

Összességében a módosított jogi keret nem vezetett egyértelműbb viszonyokhoz, így az osztrák hatóságokat arra sűrgették, hogy a 10. cikk 2. bekezdésében foglalt jogokat politikai egyezkedések helyett szilárd és jogi alapú megfontolások alapján érvényesítsék.

Az Egyesült Királyság részére kiadott ajánlások között szerepel a gael, skót és walesi nyelvi stratégiák teljeskörű végrehajtása, elegendő forrás elkülönítésével, valamint az eredmények ellenőrzése annak érdekében, hogy a kisebbségi nyelveket továbbra is aktívan használják a közsférában. A Tanácsadó Bizottság sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy kevés előrelépés történt az ír nyelvű törvényjavaslat kapcsán. A társadalmi támogatottság ellenére az északír kormány elutasította az illetékes miniszter javaslatát, és ugyanerre a sorsra jutott az ulsteri skót nyelvstratégia is. A bizottság szerint a brit kormány feladata, hogy az elfogadáshoz szükséges politikai konszenzus megteremtését elősegítse. Ezenkívül javítani kell a korni nyelv közéleti használatát és láthatóságát, haladéktalanul vissza kell állítani a korábbi finanszírozási szintet, és megfontolandó egy korni nyelvtörvény elfogadásának lehetősége is.

A kisebbségi nyelvek használatának előmozdítása érdekében tett erőfeszítések folytatása mellett Olaszországot arra kérték, hogy biztosítsa nyelvi ügyfélszolgálatok („help deskek”) megnyitását az összes érintett településen a szükséges személyi és pénzügyi erőforrásokkal.

Szlovéniában a bizottság üdvözölte a kisebbségi nyelvek használatának további erősítését célzó nyelvpolitikai program elfogadását, a kétnyelvű közigazgatás további fejlesztését (például a kisebbségi nyelvű nyomtatványok most már elektronikusan is elérhetők). A magyar és az olasz mint regionális hivatalos nyelvek használatával kapcsolatban panasz nem merült fel, bár az érintettek szerint javítanivaló azért mindig akad.

Finnországot a Miniszteri Bizottság annak biztosítására szólította fel, hogy a szociális jóléti és egészségügyi szolgáltatásokhoz első – különösen svéd és számi – nyelven is megfelelően hozzá lehessen férni, és hogy akármilyen közigazgatási reformot hajtanak végre, a kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogai garántálva legyenek.

Norvégiának javasolták, hogy a kven nyilvános használata érdekében átfogó és megfelelő erőforrásokkal rendelkező tervet dolgozzon ki a nyelv újjáélesztésére és előmozdítására.

Svédországban az embereknek joguk van a finn, a meänkieli és a számi használatára az adott nyelv közigazgatási területein működő hatóságokkal való kapcsolataikban, valamint ezen területeken kívül is, ha az ügyet a személyzet kezelni tudja. A Tanácsadó Bizottság sajnálatát fejezte ki amiatt, hogy ezen jogi garanciákat csak részben hajtják végre, főként a nemzeti kisebbségi nyelveket beszélő alkalmazottak hiányából fakadóan. Különösen az idősek ütköznek nehézségekbe a kisebbségi nyelvű egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés során, amit a hatóságoknak a helyi személyzet nyelvi kész-

ségeinek azonosításával, a némi nyelvtudással rendelkezők számára képzés nyújtásával, valamint a felvételi eljárások során a kisebbségi nyelvi készségek előnyben részesítésével kellene kezelniük.

Ami Romániát illeti, a Tanácsadó Bizottság – a Nyelvi Karta Szakértői Bizottságához hasonlóan – a kisebbségi jogok alkalmazhatósága céljából felállított küszöbértékek kérdését tartotta legfontosabbnak kiemelni. A bizottság e tekintetben következetesen, hosszú évek óta *rugalmas és kontextusfüggő megközelítést* javasol, amit a legutóbbi tematikus kommentárjában is megerősített.⁶⁸ A 2001. évi közigazgatási törvény értelmében kisebbségi nyelveket azon területi egységekben lehet használni, ahol az adott kisebbség az utolsó népszámlálás szerint a lakosság legalább 20%-át teszi ki. Annak ellenére, hogy a törvény több mint tizenöt éve hatályba lépett, továbbra sincsenek egységesített formanyomtatványok a nemzeti kisebbségi nyelveken, és a gyakorlatban a kisebbségi nyelv használatának jogát a helyi hatóságok nem mindig tartják tiszteletben. Bírósági panaszok akadályozzák azon törekvéseket, melyek a kisebbségi nyelvet beszélő személyek foglalkoztatására irányulnak a 20%-os arányt teljesítő településeken. A bíróságok többször is úgy ítélték meg, hogy az ilyen (nyelvi) követelmények szerepeltetése az álláshirdetésekből hátrányos megkülönböztetésnek minősül.⁶⁹ Akárcsak az oktatással összefüggésben, a Tanácsadó Bizottság „az államnyelv védelme és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nyelvi jogai közti egyensúly”⁷⁰ jelentőségének fontosságára emlékeztette a román hatóságokat.

Ukrajna, ahol a nyelvkérdés a mai napig megosztja a társadalmat és heves közéleti vitákat gerjeszt, ugyanebben a figyelmeztetésben részesült. A Tanácsadó Bizottság véleményének elfogadásakor az állami nyelvpolitika alapelveiről szóló 2012-es törvény éppen alkotmánybírói felülvizsgálat alatt állt. A törvény, miközben megerősítette az ukrán mint egyedüli államnyelv státuszát, az orosz és más kisebbségi nyelvek jobb védelmének feltételeit teremtette meg azon régiókban, ahol a kisebbségi beszélők száma a népszámlálási adatok szerint meghaladja a 10%-ot. A bizottság erős aggodalmát fejezte ki a nyelvi jogokhoz való hozzáférés tekintetében, amennyiben a törvény

⁶⁸ ACFC: *Negyedik tematikus kommentár: a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény alkalmazási területe*, 2016. 80–82. bekezdés. Az eredeti angol szöveg és a magyar fordítás is elérhető az Európa Tanács honlapján: <<https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

⁶⁹ Példának okáért a Romániai Legfelsőbb Bíróság és Semmítőszék 2013. szeptember 25-i, 6324. sz. határozatában diszkriminatívnak találta az átlagos magyar nyelvtudás megkövetelését egy községi tisztviselő munkaköri leírásában egy olyan településen, ahol a lakosság 70%-a magyar nyelvű volt. A határozat elérhető román nyelven: <<http://www.scj.ro>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

⁷⁰ Fourth opinion on Romania..., 28. p.

visszavonásra kerül.⁷¹ A nyelvtörvény jogállásával kapcsolatos bizonytalanság ellenére számos helyi önkormányzat úgy döntött, hogy a területén használt kisebbségi nyelveket regionális nyelvekként ismeri el. Ez azért fontos, mert a kisebbségi nyelv regionális nyelvként történő elismerése a nyelvtörvény 7. cikke alapján azt jelenti, hogy azt a helyi önkormányzati és államigazgatási szervek előtt, valamint a közélet más területein használni lehet. E jog gyakorlati érvényesülése tekintetében azonban problémák merültek fel. A kisebbségi nyelvek közigazgatási hatóságokkal való használatának lehetőségét tovább nehezíti a 2015-ben elfogadott állami szolgálatról szóló törvény, amely az állami tisztviselők részére az államnyelv kizárólagos használatát írja elő, éles ellentétben az akkor még hatályos nyelvtörvény előírásaival és a Keretegyezmény 10. cikkével.

Összegzés és záró következtetések

Az Európa Tanács intézményeinek 2017–18-as tevékenysége alapján kirajzolódó kép az európai nemzeti kisebbségek nyelvi jogi helyzetéről nem mondható megnyugtatónak. A *kisebbségi nyelvi jogok szempontjából* legnagyobb jelentőséggel a Nyelvi Karta és a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény bír, még akkor is, ha a végrehajtást felügyelő monitoring-szervek jelentései és véleményei a részes felekre nem bírnak kötelező erővel, így végsősoron azok betartása az egyes államok jóindulatára van bízva. Ezzel szemben, bár az Emberi Jogok Európai Bíróságának jogvédelmi mechanizmusa kifejezetten erősnek mondható, a taláros testület soha nem mutatott túlzott érdeklődést a kisebbségek nyelvi jogai iránt, és ez a helyzet az elmúlt két évben sem változott. Véleményem szerint ez a *bírói önmegtartóztatás* egyáltalán nem magától értetődő és nem is szükségszerű, hiszen bár az Emberi Jogok Európai Egyezménye csak korlátozott mértékben tartalmaz explicit nyelvi (rész)jogosítványokat, implicit módon számos egyezményes jogból levezethetők lennének nyelvi jogok – ha lenne erre irányuló akarat. Mi sem bizonyítja ezt jobban, mint az a tény, hogy más jogterületeken a Bíróság meglehetősen progresszív megközelítést tanúsított, gondoljunk csak az élethez való jog kapcsán az eutanázia és a terhességmegszakítás kérdéseire, vagy a magánélethez való jog kapcsán az azonos neműek közötti házasságkötés lehetőségére. A Bíróság a kisebbségi nyelvpolitikát érintő kérdéseket könnyű szívvel hagyja tagállami hatáskörben, ami a kurd nyelvoktatás problematikájára rávilágító Döner- és Çölgeçen-ügyekből is kiderült.

⁷¹ Az ukrán alkotmánybíróság végül 2018. február 28-i, 2-r/2018 sz. határozatában alkotmányellenesnek nyilvánította a törvényt. A határozat angol nyelvű összefoglalója: <<http://www.ccu.gov.ua/sites/default/files/docs/2-r-2018.doc>> (letöltve: 2018. 08. 24.).

A Nyelvi Karta és a Keretegyezmény végrehajtására vonatkozó ajánlások közös eleme, hogy gyakran hangsúlyozzák a nemzeti kisebbségek képviselőivel való szoros együttműködés fontosságát (tehát hogy az állam ne csak „saját kútfőből”, hanem az érintettek valódi igényeit felmérve cselekedjen), valamint a kisebbségi lakosság jogtudatosságának növelését. Sajnálatos módon, a néhol kifejezetten nagyvonalú jogi szabályozás ellenére a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek gyakran nem élnek nyelvi jogaikkal (és ez nem csak a tanulmányban vizsgált nyelvhasználati színterekre igaz). A bizottságok e tekintetben egyértelműen a részes államokra terhelik a felelősséget, és nem elégszenek meg a jogi keretek biztosításával, hanem minden esetben a gyakorlati megvalósítást várják el. Amint arra Kardos Gábor rámutat, az államnak „infrastrukturális ajánlatot kell tennie a kisebbségi nyelvhasználóknak”,⁷² azaz kifejezetten bátorítania kell az érintetteket nyelvi jogaik érvényesítésére. A valóságban azonban a kisebbségi nyelvek használatának joga például a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolattartásban sok esetben csak „elméleti konstrukció”.⁷³ A legrosszabb persze az a helyzet, amikor a belső jogi szabályozás sem kielégítő, mert például nyíltan szegregál és/vagy az államnyelv támogatásának leple alatt korlátozza – sőt: akár tiltja – a kisebbségi nyelvhasználatot, adott esetben kifejezetten megsértve az állam nemzetközi szerződéses kötelezettségeit.

Az oktatás terén szinte minden országban problémát jelent a kisebbségi nyelven oktatni képes pedagógusok és tananyagok hiánya és/vagy elégtelen minősége. Ugyancsak általánosnak mondható tendencia, hogy bár a kisebbségi nyelvoktatás sok helyütt (viszonylag) jól működik a „nagyobb” kisebbségi nyelvek esetén, a kisebb beszélőközösségek igényeit gyakran elhanyagolják. A romáknál nemcsak a nyelvtanítás problémás, hanem általában az oktatáshoz való hozzájutásuk is, nem beszélve a romani használatának szinte teljes hiányáról a hivatalos életben.

Bár a bizottsági jelentések rendkívül visszafogottan fogalmaznak, az elégedetlenség hangja mindenhol érezhető. Pozitív példaként a vizsgált időszakból talán csak Szlovénia és Olaszország említhető, bár találunk jó gyakorlatokat a skandináv térségben is. Ugyanakkor némely állam – különösen Bosznia-Hercegovina, Koszovó, Moldova, Ukrajna, valamint kisebb mértékben Lettország és Románia – nyelvi jogi helyzete kis túlzással egyenesen a 18. század végi francia forradalomét idézi. A bizottságok nem győzik hangsúlyozni, hogy miközben az államnyelv védelme az állami nyelvpolitika legitim céljának tekinthető, nagyon fontos volna *egyensúlyt* teremteni az államnyelv és a kisebbségi nyelvek támogatása között. Ez különösen megszívlelendő, ha figyelembe vesszük, hogy a nyelvi kérdés milyen gyakran válik fő feszült-

⁷² KARDOS: *i.m.*, 37. p.

⁷³ L. például: ACFC, Fourth Opinion on Bosnia and Herzegovina..., 28. p.

ségforrássá és vezet megosztottsághoz a társadalmakban, amire a közelmúlt eseményei is riasztó példával szolgálnak.

Záró következtetésként elmondható, hogy a vizsgált nemzetközi szerződések és végrehajtási mechanizmusaik korántsem merítették még ki teljes potenciáljukat a kisebbségvédelem és a nyelvi jogok biztosítása terén – bár természetesen, mint minden nemzetközi jogi megoldásnál, sok esetben itt is az egyes államok szuverenitásán törik meg a jó szándék. Mindazonáltal nem lehet elégszer hangsúlyozni, hogy a kisebbségvédelem nem csupán kontinensünk békéje és stabilitása szempontjából fontos, de a kisebbségi közösségek és nyelveik elengedhetetlen alkotóelemét képezik az „egység a sokféleségben” jelmondatát hirdető Európának. Éppen ezért fontos, hogy a kisebbségek nyelvi jogait az államok és a nemzetközi szervezetek ne másodrendű emberi jogokként védjék, hanem ugyanolyan elkötelezettséggel, mint bármelyik másik emberi jogot.