

Colin H. Williams

HIVATALOS KÉTNYELVŰSÉG ÉS ALKOTMÁNYOS REFORM AZ EGYESÜLT KIRÁLYSÁGBAN

II. rész

A nyelvi egyenlőség: egy kibontakozó diskurzus

N yilvánvaló, hogy Nagy-Britanniában a nyelvi kormányzásban és igazgatásban eltérő megközelítéseket fogadtak el. Mindazonáltal mindegyik esetben fellelhetők az alábbi táblázat jellemzői, amely a nyelvi kérdéseket az esélyegyenlőségi diskurzusban helyezi el.

A vita változó természete

Honnan	Hova
küzdelem	normalizálódás
diszkrimináció	általános egyenlőség
egyetlen nyelv védelme	két- és többnyelvűség előmozdítása
„nacionalista” ideológia	befogadó pluralizmus
minél kevesebb függőség	önmagára támaszkodás/önkormányzatiság
sajátos kisebbségi érvelés	esélyegyenlőség
a nyelv, mint megosztó ügy	az integráló nyelv
kulturális igazságosság	társadalmi-gazdasági racionalitás
oktatásért érzett aggodalom	holisztikus gondolkodás
félíg állami alkalmazás	gazdasági marketing
kompenzációs hiány	struktúra és tervezés
reaktiv/reagáló politika	célzatos növekedés

Ebben a közbeszéd-átalakulásban Wales és Írország előbbre tartanak, mint Skócia és Észak-Írország, ám mégis amellet érvelnék, hogy amennyiben valódi tanácsko-zó (deliberatív) demokráciát¹ akarunk kiépíteni, akkor minden, a nyelvi jogokhoz és kötelezettségekhez kapcsolódó kérdést egy befogadó, pluralista keretben kell meg-fogalmazni. Ez, ahogy alább érvelek mellette, az alkotmányos reformot, az állam-polgári felhatalmazást és teljeskörű, széles perspektívákat von maga után.

Elsőként nézzük az alkotmányos reform kérdését. Winston Roddick (2002: 38) értékelése az változó alkotmányos rendszerről, jól szemlélteti a tanácskozó demokrácia alapelveit. „A Parlament liberálisabb és toleránsabb hozzáállását az Egyesült Királyság különböző nemzeteivel szemben, jól bizonyítják a devolúciós statútumok.^{*2*} Az egyén iránti tiszteletét pedig az Emberi jogok törvényének, az Információs szabadságról szóló törvény és a Faji kapcsolatokról szóló törvény tavalyi elfogadása bizonyítja. Mindezek együtt egy óriási változást jelentenek. Modern demokráciánk a részvételen, a nyitottságon, a hozzáférhetőségen, az alapos vizsgálaton, az elszámoltathatóságon, a tiszteleten és a magánélet védelmén alapul. Ezek a modern demokrácia lényegi elemei.”

David Williams arra emlékeztet minket, hogyan jött létre Walesben ez a hatalom-megosztásra építő alkotmányos minta, a *Fehér könyv (Hangot Walesnek)*³ elfogadásával, majd az 1997 szeptemberében tartott népszavazással, az 1998-ban elfogadott Walesi kormányzati törvénnyel, a Walesi Nemzetgyűlést felhatalmazó rendelettel (1999 S. I. 672), az Egyesült Királyság Kormánya, a skót miniszterek és a Walesi Nemzetgyűlés kabinetje között létrejött Egyetértési nyilatkozattal és ennek kiegészítő megállapodásaival (Cm. 4444, 1999. október), a második Walesi Nemzetgyűlést felhatalmazó rendelettel (2000 S. I. 253), amely az első, 1999-es rendelet számos joghézagát és kihagyását kiigazította valamint egy sor egyéb, vonatkozó intézkedéssel. (Williams, D. 2000)

Sherlock (2000) amellett érvel, hogy a Walesre vonatkozó vonatkozó hatalom-megosztási megállapodás brit kontextusban újdonság volt: a decentralizáció, az arányos képviselet, a kétnyelvű Nemzetgyűlés és kétnyelvű jogalkotás követelménye éppúgy, mint az a Emberi jogok európai egyezményének való megfelelés kötelezettsége.

„Ugyancsak figyelemre méltó az a tény, hogy egy olyan alkotmányos jelentőségű kérdést, mint a hatáskörök tömegének átadása a Nemzetgyűlés részére, egy egyszerű törvényben sikerült rendezni. Hasonlóképpen az Egyesült Királyságon belüli kormányközi kapcsolatok szabályozását sem egy jogilag kötelező jogszabállyal, hanem ’konkordátumokkal’ ahogy az egyik tudós nevezte egyfajta ’pseudo-szerződésben’ szabályozták.”⁴ (Sherlock 2000: 59.)

A devolúció ugyancsak megváltoztatta a brit alkotmány pragmatizmusát, amennyiben nagyobb mértékben megköveteli a kategorizációkat és a meghatározásokat a kormányzati hatalom gyakorlásában éppúgy, mint a politikai végrehajtásban.⁵ Rawlings arra emlékeztet, hogy a kormányzat korábban belső folyamatai külsőkké váltak a megosztott kormányzati adminisztrációk közötti formális kapcsolatok kialakításával és ennek megfelelően ezeknek a tevékenységeknek az átláthatósága és ellenőrzése iránt növekvő igény miatt.⁶ A Nemzetgyűlés eljárásai és munkastruktúrája az 1998-as Walesi kormányzati törvényre építő házsabályban találhatóak. A részvételi politika biztosítása érdekében a törvény olyan követelményeket tartal-

maz, amelyek megakadályozzák bármelyik csoport túlzott dominanciáját vagy bármely másik csoport önkényes kizárását.

A jelenlegi rendelkezéseket valószínűleg felül lehet vizsgálni, két hiányosság kiküszöbölése érdekében: azaz, hogy a Walesi Nemzetgyűlés nem rendelkezik törvényhozási jogkörökkel illetve nincs adókievetési jogköre. Skóciától eltérően Wales nem rendelkezik közvetlen bevétel növelő hatáskörrel és Skóciától, illetve Észak-Írországtól eltérően az elsődleges törvényhozói hatásköröket sem kapta meg. Hasonlóképpen jelentős különbség, hogy Skóciától és Észak-Írországtól eltérően, ahol a helyi hatáskörbe került minden, amit kifejezetten nem tartottak országos hatáskörben, addig a Walesi Nemzetgyűlés csak azokon a területeken rendelkezik hatáskörrel, amelyet kifejezetten a Walesi kormányzati törvény 21. szakasza hatáskörébe utalt. Ez a törvény lényegében egy olyan felhatalmazást ad, amelynek alapján az uralkodó Titkos Tanácsa (Privy Council) rendeleteiben meghatározott hatásköröket átadhat a Nemzetgyűlésnek.⁷ David Williams azt állítja, egy ilyen törvényi hatalommegosztás valójában a meggyőződés bátorsága nélküli föderalizmus, amellyel Walest továbbra is a Westminster és a Whitehall függésében tartja. A másodlagos vagy származtatott jogalkotás és kormányzati tevékenység tekintetében a bíróságok a közigazgatási jog alapján őket megillető hatáskörük szerint járhatnak el, de anélkül, hogy elsődleges vagy kvázi-elsődleges jogszabályokat visszadobhatnának.⁸

Első ránézésre az a tizennyolc tárgykör, amelyben a Nemzetgyűlés láthatóan hatáskörrel rendelkezik, egy olyan, meggyőző kört fednek le, amelyben minden végrehajtó és származékos törvényhozói hatalom megtalálható. Mindazonáltal, ahelyett, hogy a Nemzetgyűlés általános terület és tárgykör szerint kapta volna meg hatásköreit, azt a megoldást választották, hogy a hatásköröket az 1999-es titkos tanácsi rendeletben szakaszzól szakaszra, bekezdésről bekezdésre sorolták fel.⁹

A hatalommegosztás a Nemzetgyűlésen belül egészen eltér a skót és észak-ír megoldásoktól, mivel e két utóbbi saját végrehajtó kormányval rendelkezik, amellyel a Walesi Nemzetgyűlés nem (annak ellenére, hogy egyre inkább úgy tesz, mint ha mégis). Így, amíg a törvényhozói és végrehajtói felelősséget intézményesen Edinburgh-ba és Belfastba telepítették, addig a Nemzetgyűlés Cardiffban, egyetlen „közösségi testületként” működik. Valójában egyedül a Nemzetgyűlésnek van jogi státusa, de elég világosan kabinet-rendszert működtet. Az Egyesült Királyság kormánya, minisztériumai és inkább a nemzetgyűlési kabinet, mint maga a Nemzetgyűlés között megkötött megállapodások növekvő száma azt jelzi, elindult ez a kettéválás. Így, kritikusan szemlélve, amikor a brit kormány információkat oszt meg, a nemzetgyűlési kabinetet a Nemzetgyűléstől, amelynek része, különálló testületnek tekinti. Ennek a testületi státusznak komoly jelentősége van, nemcsak az „ellenzéki pártok” számára, de a Nemzetgyűlésen belül a közzszolgálat számára is. Skóciával és Észak-Írországgal szemben, ahol a törvényhozói testületek saját személyezettel rendelkeznek, amely meglehetősen különbözik az általános köztisztviselői kar státusá-

tól,¹⁰ Walesben nincs ilyen külön adminisztratív személyzet. Ez a berendezkedés strukturális feszültségeket gerjeszt, amit jól jelez pl. a nemzetgyűlési képviselők hozzáférése a jogi tanácsadáshoz, amely független a nemzetgyűlési kabinet jogi tanácsadó szolgálatától. (Lambert, D. 2000: 60-70).

A második kérdés a nemzetek közötti egyenlőség az Egyesült Királyságon belül. Az 1998-as Észak-Írország törvény rendelkezései szerint a Brit-Ír Tanácsban, ahogy a Nagypénteki Egyezmény szavai fogalmaznak tagsággal rendelkeznek „a brit és az ír kormány képviselői, Észak-Írország, Skócia és Wales devolúciós intézményeinek képviselői, amennyiben ez, az Egyesült Királyságban máshol is szükséges, Man-szigetek és a Csatorna-szigetek képviselői”.¹¹ Lényegében ebben a felsorolásban a Walesi Nemzetgyűlés az egyetlen testület, amelynek nincs elsődleges vagy kvázi-elsődleges jogalkotói hatásköre.

Ezen felül itt van még a londoni parlamenti képviselet kérdése (az ún. West Lothian-kérdés). Jelenleg Wales és Skócia a devolúció-utáni közbeszédben egymáshoz vannak kötve. Ám, amíg a skót Fehér könyv 1997-ben kifejezetten előrevetítette, hogy megszűnhet a Westminsterben a garantált skót képviselői helyek rendszere és a 2005. áprilisi általános választásokon e képviselői helyek száma 71-ről 59-re csökkent;¹² addig az 1997-es walesi Fehér könyv kifejezetten kimondta, hogy a Nemzetgyűlés felállítása „nem csökkenti Wales parlamenti képviseletét”. Williams (2000:55) azt állítja, „amennyiben Wales végül elveszíti a bevallottan előnyös pozícióját a Westminsterben, úgy az 1997-es berendezkedés kettős átkot hoz Walesre, amennyiben az önálló jogalkotói hatásköröket nem teremti meg Cardiffban, ám csökkenti képviseletét Londonban”.

A negyedik kérdés a walesi ügyekért felelős miniszter jövőbeni szerepét övező homály, aki Walest érintő lényegesebb ügyekben továbbra is elszámoltatható és beszámoltatható kell, hogy legyen a londoni Alsóházban. Az a konszenzus alakult ki, hogy a miniszternek, mint Wales kormányzati képviselőjének akkor is válaszolnia kell a Walest érintő kérdésekre, ha a Nemzetgyűlés és a miniszter között nézeteltérés van az ügy megítélésében.

Egy ötödik vitapont a funkcionálisan egyértelmű skót minta és a túlzottan bonyolult walesi rendezés közötti ellentét. Williams amellet érvel, hogy a végrehajtó hatalom megosztásának walesi mintája nemcsak egy bonyolult másodlagos jogalkotói folyamatot hozott létre, hanem a Walesi Hivatal és más minisztériumok funkcióit a Nemzetgyűlésnek átadó rendeletek is elkerülhetetlenül bonyolultak lettek.

A Nemzetgyűlés első éves jelentését kommentálva Sherlock megállapítja, hogy minden nehézség ellenére a Nemzetgyűlés komoly munkát végzett. „A korlátozott külön személyzeti erőforrások mellett, a Walesi Hivatal munkatársai, akik nagyrészt a politikák alkalmazásával foglalkoztak, egy új jogalkotó testület közszolgái lettek, amelyik nem a politika követését, hanem annak fejlesztését és megújítását tűzte ki célul. Szinte egyik napról a másikra, létrejött egy új jogalkotó szerv az Egye-

sült Királyságban, amelyik két nyelven tervez és ad ki jogalkotási dokumentumokat és amelynek költségvetését „mezei képviselők” nyomására kell kialakítani. Több eljárása tekintetében a westminsteri ’modernizáló’ képviselők számára irigylésre méltó lehet, hogy családias-barátságos hangulatához képest a brit alsóház éjszakába nyúló ülései elég archaikusnak tűnnek. A nők aránya mind a Nemzetgyűlésben, mind a kabinetben¹³ nagyon kedvező képet nyújt egy új fejezet nyitásának szándékáról az esélyegyenlőség területén és az információs szabadság terén is messze megelőzte a központi kormányzatot.”

Világos, hogy az alkotmányos berendezkedés még fejlődni fog; ezt számos intézmény és testület is kifejezetten elismerte, legemlékezetesebb módon Lordok Házának Királyi Bizottsága 2000-ben.¹⁴ Más megfigyelők azt hangsúlyozzák, hogy a walesi devolúció egyformán hozott lehetőségeket és kihívásokat egy különálló jogalkotás és politika kialakulásához. A kihívások között nem elhanyagolható, hogy a westminsteri elsődleges törvényhozáson és a Nemzetgyűlés másodlagos törvényhozásán keresztül kialakuló jogi keretek hozzájárulnak a walesi jog kialakulásához. Ennek az egyedi jognak a kialakulásához leginkább a walesi nyelvhez és a kétnyelvű oktatáshoz kapcsolódó kérdések felelnek meg.

Végezetül mind W. Rodick, mind jómagam azt hangsúlyozzuk, hogy a devolúció hatására nemcsak az általános brit politika walesi dimenziója lett markánsabb, hanem az igazságszolgáltatási rendszerben bekövetkezett változások a jogalkalmazásban segítették egy erősebb nemzeti identitás megjelenését. Az új intézményi fejlemények közé tartozik a cardiffi fellebviteli bíróság polgári és büntető kollégiumának rendszeres ülésezése, a munkaügyi fellebviteli bíróság helyi ülései, a cardiffi kereskedelmi bíróság létrehozása, a walesi közigazgatási bíróság létrehozása és általában a walesi tárgyalások és meghallgatások előnyben részesítése London helyett, ahogy az a Nemzetgyűlést érintő jogi felülvizsgálati esetekben előfordult. Egy walesiül folyékonyan beszélő legfelsőbb bíró (High Court Judge) kinevezése megkönnyítette, hogy az eljárások részben, vagy teljesen, a felek kívánságának megfelelően, fordítás nélkül walesi nyelven folyjanak. A devolúció utáni időszak a walesi civiltársadalom és gazdaság számára is termékenynek bizonyult. A legizgalmasabb fejlemény ezen a téren, hogy olyan egyének és érdekcsoportok, akik a devolúció előtt nem feltétlenül érezték volna úgy, hogy hozzá tudnának járulni a közéleti vitákhoz, most inkább meg vannak győződve arról, hogy befolyásolhatják a nemzeti ügyeket. Végülis ez a deliberatív demokrácia lényege.

„Y Dyfarnydd”^{*15}**

A kabinetet vezető első miniszter 2004. november 30-án az alábbi nyilatkozatot tette: „A Nyelvtanács szabályozó feladatainak ellátására létre kell hozni a Dyfarnydd hivatalt, amely a közszféra intézményeinek nyelvhasználati terveit ellenőrizné, be-

leértve a Nemzetgyűlés walesi nyelvhasználati tervét is. Az irodát kezdetben tanácsadó intézményként hozzuk létre és amikor erre lehetőség lesz, a státútum alapján létrehozott intézménnyé alakul...A hivatal vezetését olyan személy fogja el látni, akinek feladata, hogy azokat a feladatokat, amelyeket a Walesi Nyelvtanács, azután, hogy a Nemzetgyűlés része lett, nem láthat el, mivel ez azt jelentené, hogy a kormányzat önmagát ellenőrzi. Szükség lesz a közintézmények és magának a Nemzetgyűlésnek a szabályozására és ezt jobb, ha egy független testület végzi, amelynek függetlensége ebben a tekintetben védett... A Walesi Nyelvtanács szabályozási feladata, kvázi-bírói jogosítvány, amelynek függetlennek kell lennie, ezért kell a Dyfarnydd vagy Rheoleiddiwr független irodát felállítani.”

Ámbár a Dyfarnydd iroda felállításának részletei még homályosak, azért valószínűsíthető, hogy főtevékenységei közé fog tartozni a nyelvhasználati tervek engedélyeztetése és ellenőrzése, valamint az egyéni panaszok elbírálása.¹⁶ Az 1993-as Walesi nyelvtörvény 3. szakasza alkotmányos felelősséggel ruházza fel a Nyelvtanácsot a „walesi nyelv támogatásában és előmozdításában”. Ez erősebb és bővebb felhatalmazás, mint a Walesi kormányzati törvény 32. szakasza, amely feljogosítja a Nemzetgyűlést, hogy tegyen meg mindent, amit alkalmasnak tart a walesi nyelv támogatására. A Nyelvtanács tagjai tisztában vannak azzal, hogy a 2007 utáni rendezésnek is ügyelnie kell arra, hogy ezt az alkotmányos kötelességet megerősítsék. A Nemzetgyűlés kormányának még pontosabban meg kell határoznia, milyen módon adja át ezeket a feladatokat a kormánynak és/vagy a Dyfarnydd hivatalnak.

Mindazonáltal elfogadható, hogy a kormány vegye át a felelősséget a nyelvhasználati tervek alapelveinek kidolgozásában és felülvizsgálatában valamint a walesi nyelvhasználati tervek alkalmazásáról szóló körlevelek kiadásában. Ebből következik, hogy a kormányzat a nyelvhasználati tervek engedélyeztetésének, ellenőrzésének és felülvizsgálatának feladatát is átvenné.¹⁷

Mi legyen viszont a jóváhagyott nyelvhasználati tervek be nem tartása miatti panaszokkal és kártérítési igényekkel? Lehet érvelni amellett, hogy a Dyfarnydd, szabályozási tevékenysége keretében kezelheti ezeket a panaszokat, ahogy erre a Nemzetközösség több kétnyelvű jogalkotásában példa van.¹⁸ Az is lehetséges, hogy meg kell erősíteni a Dyfarnydd hatásköreit és ahol szükséges vizsgálati jogköröket kell biztosítani számára.¹⁹ Ezzel együtt érdemes lenne megfontolni, hogy a kormánynak lehetnek-e hasonló vizsgálati jogkörei, hiszen a kormányzat munkája ezen a téren rávilágíthat azokra az esetekre, amikor nem teljesítik a vállaltakat.²⁰ Ennek a kiteljesítése az, ha a Dyfarnydd döntési jogosítványokat kapna a Nyelvtanács és a közintézmények közötti vitákban, mind a nyelvhasználati tervek elkészítése, mind azok végrehajtása tekintetében. A jelenlegi rendszer legnagyobb gyengesége, hogy a Nyelvtanácsnak csak nagyon kevés tényleges hatása van a végrehajtás kikényszerítésére. Természetesen meg van a lehetősége az általános eljárások elindítására, de amikor a végrehajtás hiányosságai magának a nyelvtörvénynek az alkalmazását

akadályozzák, a Nyelvtanács számára az egyetlen közvetett lehetőség a politikai hatóságok, az illetékes minisztériumok közbelépését kérni.

Azonban természetesen az is komoly kérdéseket vet fel, ha ténylegesen megkapná a Dyfarnydd a Nemzetgyűlés kormánya és egy közintézmény közötti vita eldöntésének jogkörét, vajon alkalmas-e erre? Hogyan tudná a kormányzat kezelni azt a helyzetet, amikor az panaszos és a felperes is egyaránt ő maga?

Kulcskérdés ebben a vitában, hogy vajon a Dyfarnydd irodának lenne-e általános támogató, jogvédő szerepe nyelvi ügyekben. Ez különösen fontos lenne a Nemzetgyűlés kormánya nyelvhasználati tervének végrehajtása és a kormány különböző politikai területeken játszott vezető szerepe tekintetében. E jogvédő szerep nélkül a walesi nyelv lenne az egyetlen esélyegyenlőségi terület, ahol hiányozna a kormánytól független képviselő. Jelenleg nyilvánvaló veszélyek fenyegetik a nyelvet ezen a téren. A jelenlegi törvény 3. szakasza alapján, a Dyfarnydd felvállalhatná ezt a szerepet, de a Dyfarnydd és a kormány feladatai közötti határvonalak tisztázatlanok lennének. Egy új jogi szabályozás tehetné rendbe ezt a helyzetet, amely a Dyfarnyddot hatalmazná fel ezzel a joggal és kötelességgel, hogy egy meghatározott mandátum keretében függetlenül működjön.²¹

Természetesen a kormányzati döntést megelőzően számtalan kérdést kell még megválaszolni a Dyfarnydd irodával kapcsolatban. Pl. miniszteri kinevezés alapján töltenék be a posztot, vagy arról a Nemzetgyűlés szavazna? A Dyfarnydd inkább kormányzati szerepet vagy közéleti szerepet kellene, hogy betöltsön? Egy Dyfarnydd vagy egy nyelvi biztos szolgálná-e jobban a walesi nyelv ügyét? [...]

A Dyfarnydd létrehozása a jelenlegi rendezéshez képest komoly előrelépést jelentene. De sok tekintetben ez egy puha megoldásnak tűnik, amely a közigazgatási gyakorlat rendbetételét szolgálja, de messze elmarad attól, amire igazán szükség lenne. Ezért az alábbiakban kifejttem álláspontomat egy nyelvi biztos [ombudsman] létrehozása mellett, ahelyett, hogy megelégednénk egy Dyfarnydd iroda létrehozásával.

Egy Nyelvi Biztos melletti érvek

Kiket szolgálna a Nyelvi Biztos hivatala? Négy alapvető választ tudunk adni erre: először is magukat a walesi nyelvet beszélőket szolgálná; másodszor a walesi civil társadalom számára lenne hozadéka; harmadszor a Nemzetgyűlés és ennek kormánya; negyedszer az Egyesült Királyság parlamentje. Mind a négy célcsoport számára más megfontolásokból lenne jelentősége. A walesi nyelvet beszélők számára a természetes igazságérzet és a lehetőség, hogy teljes kétnyelvű életet éljenek egy részüket fogékonyra teheti egy független nyelvi jogvédő, jogharcos elfogadására. A walesi civil társadalom részére az egyre teljesebb esélyegyenlőségre és demokra-

tikus elszámoltathatóságra való igény elég meggyőzőnek tűnik. A Nemzetgyűlés számára, amely egyre elkötelezettebb egy kétnyelvű társadalom létrehozása iránt, egy független döntőbíró és jogvédő, amely a kétnyelvű szolgáltatásokkal kapcsolatos panaszokat vizsgálja ki, kimondottan előnyös lehet. Ez különösen igaz, ha ez az intézmény arra is szolgál, hogy a mentesítse a politikától azokat a pártpolitikai szakadásokat, amelyek a közszolgáltatások/közszolgálat és a kereskedelmi tevékenységek szabályozása körül vannak ezen a téren. Az Egyesült Királyság parlamentje számára a devolúciós berendezkedés kiterjesztése lehet vonzó. Ahogy Rawling (2003: 377) megjegyezte: „egy felelős és elszámoltatható közigazgatást ambicionálva, egy független panasz mechanizmus szerves része a devolúciós berendezkedésnek. Ez nem csak 'tűzharcot' jelent – a sérelmek orvoslását, hanem a klasszikus ombudsman 'tűzjelző' szerepét is – a hiányosságok meghatározását, egyúttal azok kiküszöbölésének előremozdítását, és a különösen fontos legitimáló szerepet, abban az esetben, ha a Nemzetgyűlésnek erősebb közbizalomra van szüksége.”

A közszféra változó arca a szolgáltatások terén jól megfigyelhető a walesi közigazgatási ombudsman létrehozásában, egy walesi közszolgáltatási ombudsman intézménye kipofozásának ígéretével, a helyi önkormányzatok walesi biztosa és a walesi egészségügyi biztos (HSCW) létrehozásában, míg a gyermekek jogainak biztosát egy idősekért felelős biztos egészítheti ki. Egyik új intézményt sem árasztották el az állampolgári panaszok, Rawlings szerint részben azért, mert hiányzik a kapcsolódási felület a közigazgatás és a civil társadalom között. Mindennek ellenére, a közigazgatási ombudsman hivatalához 2001-2002-ben 56 panasz érkezett, 59 esetben vizsgálat nélkül nem fogadta be a panaszokat (vagy joghatóság hiányában, vagy mert a közigazgatási felelősség nem merült fel) és mindössze öt esetben kellett teljes vizsgálatot végeznie.

Ezek a meglátások úgy tűnik, egy Y Dyfarnydd iroda létrehozásának kedveznek inkább, mint egy nyelvi biztosnak. A helyi önkormányzatok ombudsman modellje alkalmazható lenne a nyelvi ügyekre is, ahol a nyilvánosság és a helyi politikai felelősség lehetnének a sérelem orvoslásának eszközei. Gyenge jogi státusz, a panaszok esetében gyors belső eljárások, megfelelő visszajelzés a politikának, ez mind egy nyitott, válaszoló, fogékony kormányzat képét mutatná.

Miért érvelek mégis a nyelvi biztos mellett? Ennek két ellenállhatatlan oka van. Az első, hogy a nyelvi közdelem az messze nagyobb, mint az adminisztratív rutin és hatékonyság kérdése. A második ok pedig, hogy a nyelvi biztos melletti következetes kiállítás eredményeként a szélesebb körű nyelvi jogok is figyelmet kapnak a kanadai, az ír és egyéb nyelvi szabályozások áttekintésében, azoknak az minimum jogoknak a meghatározásában, amelyeket az állampolgárok a hivatalos nyelvi rendelkezések és szolgáltatások terén élvezhetnek. Walesben például nehéz lenne megmondani mit várnak a polgárok a walesi nyelvű vagy kétnyelvű oktatás terén a kormányzattól. Az 1993-as nyelvtörvény az állami hatóságok kötelességévé tette, hogy a közszolgálta-

tásaikban mindkét nyelvet az egyenlőség alapján kezeljék. Ezt a célt szolgálnák a Walesi Nyelvtanács által jóváhagyott nyelvhasználati tervek. Ám ezek a nyelvhasználati tervek csak részben és egyenlőtlenül valósulnak meg, így emiatt nehéz általánosítva meghatározni vagy megjósolni egy szolgáltatás minőségét.

A nyelvi jogok kiterjesztése mind formájában, mind időben jól illeszkedne az alapvető emberi jogok természetének kiteljesítésébe. A walesi nyelv ott szerepel az esélyegyenlőség politikai napirendjén, de jóval kevésbé a frontvonalban, mint a faji, nemi, szexuális beállítottság miatti vagy fogyatékosagra alapuló hátrányos megkülönböztetésről folyó viták. Így két fontos ok is van a nyelvi jogok teljes reformjának szorgalmazására. Először is a nyelv saját jogán, másodsor amiatt, hogy a Nemzetgyűlés kormánya be kívánja olvasztani a Walesi Nyelvtanács feladatait.

Alapvetően szükség van arra, hogy egy új szabályozás az intézményeken belüli nyelvhasználatot is szabályozza, illetve, hogy legyen egy hivatalos jogvédő-képviselő szerve a nyelvi ügynek, a kétnyelvűségnek, amely a kormányzattól független, de amelynek kötelessége a kormányt és szerveit figyelmeztetnie feladataikra, amennyiben azok nem alkalmazzák saját nyelvhasználati terveiket. Milyen új szabályozásra volna szükség? Kettős nyomás nehezedik a jogalkotóra, egyfelől a walesi nyelvet beszélők alapvető jogainak meghatározása, másfelől egy új rendszer kialakítása, amely a panaszokat tudja fogadni. [...]

Következtetések

Annak érdekében, hogy a kelta nyelvek mind saját hazájukban, mind a Nemzetgyűlések/Parlamentek, az európai intézmények, az ír-brit tanács és más nemzetközi szervezetek közötti új kapcsolati hálóban virágozhassanak, további kezdeményezésekre van szükség:

- aktív részvétel a közös nyelvpolitikai kezdeményezésekben,
- a kevésbé használt nyelvek szükségleteinek közös képviselete országos szinten és az EU intézményei előtt egyaránt,
- a kétnyelvű oktatás, a közösségfejlesztés és a gazdasági regenerálódás jó gyakorlatainak átadása,
- a radikálisabb, innovatívabb megközelítések szükségességének elismerése a nyelvi ügyekben,
- az Európai regionális vagy kisebbségi nyelvek chartája végrehajtásának biztosítása,
- a Walesi Nemzetgyűlés megállapodásai az európai régiókkal, pl. Katalóniával,
- a Walesi Nyelvtanács vezető szerepe fenntartásának biztosítása az európai nyelvi hatóságok hálózatában az EU-döntéshozatal befolyásolása érdekében,

- kapcsolatok kiépítése a kanadai és más nemzetközösségi jogalkotókkal és partnerekkel,
- hozzájárulás egy kibővített Európai Unió demokratikus gyakorlatához.

Az ún. kelta nemzetekben és e nemzetek között három sürgető szükséglet jelentkezik. Óriási szükség van a kétnyelvű oktatásba való nagyobb befektetésre. Ez magában foglalja a kétnyelvű iskolák, vonzóbb tananyagok, a tanárképzés fejlesztését, míg a gael/ír/walesi nyelv kötelező vagy fakultatív oktatásának frissítését minden állami iskolában. Másodsor a közösségfejlesztés tapasztalatai, különösen Walesben azt sugallják, hogy az egyéneknek közvetlen kormányzati támogatásra van szükségük a sajátos, a kétnyelvű/multikulturális örökségük vitalitását megőrző közösségi hálózatok kialakításához és fenntartásához. Ez testet ölthet a nyelvi vállalkozások támogatásában, a láthatóbb nyelvi környezet kialakításában, a kétnyelvű közterületi feliratokban, a felnőttek számára stressz mentes nyelvtanítási módszerek meghonosításában, a média fejlesztésében, a Skócia és Wales közötti együttműködési projektek támogatásában. Végül pedig elengedhetetlen, hogy a devolúciós parlamentek/nemzetgyűlések saját közalkalmazottaikkal szemben világos, következetes és megvalósítható nyelvpolitikai célokat fogalmazzanak meg, amelyek meszeszemenő támogatásban részesülnek és amelyeket hatékony ellenőrzés kísér.

Fordította Vizi Balázs

Bibliográfia

- Bohman, J. and Rehg, W. (eds.) (1999) *Deliberative Democracy*, Cambridge, Mass: MIT Press.
- Buchanan, K. (2005) Lack of significant new powers for AMs 'a betrayal', *Western Mail*, 18th May.
- Bwrdd yr Iaith Gymraeg, (2001) *Adroddiad Blynyddol a Chyfrifon*, 2000–01, Caerdydd: Bwrdd yr Iaith Gymraeg.
- Cohen, J. (1999) Procedure and Substance in Deliberative Democracy, in Bohman, J. and Rehg, W. (eds.), (1999) *Deliberative Democracy*, Cambridge, Mass: MIT Press. pp. 407–38.
- Colley, L. (1992) *Britons: Forging the Nation 1707–1837*. London: Pimlico.
- Comhdáil Náisúnta na Gaeilge (1998) *Towards a Language Act: A discussion document*. Dublin: Comhdáil Náisúnta na Gaeilge.
- Council of Europe (1993) *European Charter for Regional or Minority Languages*, Strasbourg: Council of Europe.
- Davies, N. (2000) *The Isles: A History*, London: Macmillan.
- Dunbar, R. (2001a) 'Minority language rights regimes: An analytical framework, Scotland, and emerging European norms', in Kirk J. M and Baoill, P. Ó (eds.), *Linguistic Politics*, Belfast: Queen's University, pp. 231–54.
- Dunbar, R. (2001b) 'Minority language rights under international law', *International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 50, 1, 90–120.
- Dunbar, R. (2005) 'The Challenges of a Small Language: Gaelic in Scotland with a note on Gaelic in Canada,' paper presented to a conference on 'Debating Language Policies in Canada and Europe,' University of Ottawa, April 1st.

- Foras na Gaeilge (2005) Corporate Plan 2005-2007. Dublin:Foras na Gaeilge.
- Gutman, A. (2003) *Identity in Democracy*. Princeton: Princeton University Press.
- Hazell, R. (2004) Review of Rawlings, R. (2003) *Delineating Wales*, Cardiff: University of Wales Press. *Contemporary Wales*, Vol. 17, pp. 247–8.
- H. M. S. O., (1997) *A Voice for Wales: The Government's Proposals for a Welsh Assembly*, Cardiff: HMSO.
- James, C. and C.H. Williams, (1997) 'Language and Planning in Scotland and Wales', in Thomas, H. and Macdonald, R. (eds.), *Planning in Scotland and Wales*. Cardiff: University of Wales Press. Pp. 264–303.
- Jones, J. (2001) 'Making Welsh law,' in J. Jones (ed.), *The Law Making Powers of the National Assembly: Conference report*, Cardiff: *Wales Law Journal/The Law Society*, pp. 40–53.
- Jones, R. W. (2004) *Methiant Prifysgolion Cymru*. Caerdydd: Sefydliad Materion Cymreig/The Failure of the Universities of Wales. Cardiff: Institute of Welsh Affairs.
- Jones, T. (2001) 'The subordinate law making powers of the National Assembly for Wales,' in J. Jones, (ed.), *The Law Making Powers of the National Assembly: Conference report*, Cardiff: *Wales Law Journal/The Law Society*. 6–12.
- Kearney, H. (1989) *The British Isles: A History of Four Nations*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lambert, D. (2000) 'The Government of Wales Act: An act for laws to be ministered in Wales in like form as in this realm?' *Cambrian Law Review*, 30, 60–70.
- Loughlin, J. and Williams, C.H. (2006) 'Governance and Language: The Intellectual Foundations', in Williams, C.H. (ed.), (2006) 'Language and Governance'. Cardiff: University of Wales Press.
- MacCaluim, A. and McLeod, W. (2001) *Re-vitalising Gaelic? A Critical Analysis of the Report of the Taskforce on Public Funding of Gaelic*, Edinburgh: Department of Celtic and Scottish Studies
- McLeod, W. (2001) 'Language planning as regional development?' *Scottish Affairs*, vol. 38, pp. 51–72.
- MacKinnon, K. (2003) Evidence from GROS Census Reports 1881–1991; Census 2001 Table UV12.
- Mac Poilin, A. (ed.), (1997) *The Irish Language in Northern Ireland*, Belfast: Ultach Trust.
- McEwan-Fujita, E. (2005) 'Neoliberalism and Minority-Language Planning in the Highlands and Islands of Scotland', *International Journal of the Sociology of Language*, vol. 171. pp. 155–71.
- NAAG (1998) *National Assembly Advisory Group Consultation Paper*. Cardiff: National Assembly for Wales.
- Nic Craith, M. (1999) 'Irish speakers in Northern Ireland, and the Good Friday Agreement', *Journal of Multilingual and Multicultural Development*, vol. 20. 6. pp. 494–507.
- O Flatharta, P. (1999) 'On the delivery mechanism of social and economic development of the Gaeltacht'. Paper presented at the ECNI International Seminar, Flensburg, ECMI, 18–20 June.
- O Gadhra, N. (1999) 'The Irish Gaeltacht communities on the eve of the third millennium', paper presented to the Nineteenth Annual Celtic Colloquium, Harvard University, 30, April.
- Ó Riagáin, P. (1997) *Language Policy and Social Reproduction: Ireland 1893–1993*. Oxford: Oxford University Press.
- Office of the Counsel General (2001) *Bilingual Lawmaking and Justice*. Cardiff: National Assembly for Wales.
- Pryce, W. T. R. and Williams C.H (1988) 'Sources and methods in the study of language areas: A case study of Wales', in Colin H. Williams (ed.), *Language in Geographic Context*, Clevedon: Multilingual Matters, pp. 167–237.
- Rawlings, R. (2000) 'Concordats of the Constitution', 116 *Law Quarterly Review*, p. 257.
- Rawlings, R. (2001) 'Quasi-legislative devolution,' in Jones, J. (ed.), *The Law Making Powers of the National Assembly: Conference report*, Cardiff: *Wales Law Journal/The Law Society*.
- Rawlings, R. (2003) *Delineating Wales*, Cardiff: University of Wales Press.
- Roddick, W. (2002) 'Creating legal Wales', *Agenda*, Spring, p. 38.

- Sherlock, A. (2000) 'Born free, but everywhere in chains? A legal analysis of the first year of the National Assembly for Wales,' *The Cambrian Law Review*, Vol. 31. pp. 59–72.
- UK Government (2005) 'Better Governance for Wales, Cm. 6582.' London: Whitehall.
- Walters, D.B. (1978) 'The legal recognition and protection of pluralism', *Acta Juridica*, pp. 305–26.
- Williams, C.H. (1977) 'Non-violence and the Development of the Welsh Language Society, 1962–c. 1974,' *Welsh History Review*, 8, 4, pp. 426–55.
- Williams, C.H. (ed.), (1982) *National Separatism*, Cardiff: University of Wales Press.
- Williams, C.H. (1988) 'Language planning and regional development: Lessons from the Irish Gael-tacht', in Williams, C.H. (ed.) *Language in Geographic Context*, Clevedon: Multilingual Matters, pp. 267–301.
- Williams, C. H. (ed.), (1991) *Linguistic Minorities, Society and Territory*, Clevedon, Avon: Multilingual Matters.
- Williams, C. H. (1996a), 'Christian Witness and Non-Violent Principles of Nationalism' in Kristian Gerner et. al (eds.), *Stat, Nation, Konflikt*, Lund: Bra Böcker, pp.343–93.
- Williams, C. H. (1996b) 'Citizenship and Minority Cultures: Virile Participants or Dependent Suppliants', in Lapierre, A., Smart, P. and Savard, P. (eds.), *Language, Culture and Values in Canada at the Dawn of the 21st Century*. Ottawa: International Council for Canadian Studies, Carleton University Press, pp. 155–84.
- Williams, C. H. (1998) 'Respecting the Citizens-Reflections on Language Policy in Canada and the United States,' in Ricento, T. and Burnaby, B. (eds.), *Language and Politics in the United States and Canada*, Mahwah, N. J.: Lawrence Erlbaum, pp. 1–33.
- Williams, C. H. (1999) 'The Celtic world', in Fishman, J. A. (ed.), *Handbook of Language and Ethnic Identity*, New York: Oxford: Oxford University Press, pp. 267–85.
- Williams, C. H. (ed.), (2001) *Language Revitalisation: Policy and Planning in Wales*, Cardiff: University of Wales Press.
- Williams, C. H. (2003) 'Language, Law and Politics', in W. John Morgan and S. Livingstone, (eds.), *Law and Opinion in Twentieth-Century Britain and Ireland*, London: Palgrave Macmillan, pp. 109–40.
- Williams, C. H. (2004a) 'Iaith Pawb: The Doctrine of Plenary Inclusion' *Contemporary Wales*, Vol. 17, pp. 1–27.
- Williams, C. H. (2004b) 'The Geography of Language/Geographie der Sprache' in U. Ammon, N. Dittmar, K. J. Mattheier, and P. Trudgill (eds.), *Sociolinguistics-Soziolinguistik, Ein internationales Handbuch zur Wissenschaft von Sprache und Gesellschaft*, Vol. 1. pp. 130–45. Berlin: Walter de Gruyter.
- Williams, C.H. (ed.), (2006) 'Language and Governance'. Cardiff: University of Wales Press.
- Williams, C. H. and Evas, L. (1997) *Y Cynllun Ymchwil Cymunedol, Caerdydd: Prifysgol Cymru, Caerdydd a Bwrdd yr Iaith Gymraeg*.
- Williams, C. H. and Evas, J. (2001) The Community Research Project at <http://www.cymru.gov.uk/cynulliaddata/3AB9FCC30008CCBA00003DAF00000000.rtf>
- Williams, D. (2000) 'Wales, the law and the constitution,' *The Cambrian Law Review*, Vol. 31. pp. 48–58.
- Williams, G. and Morris, D. (2000) *Language Planning and Language Use: Welsh in a Global Age*, Cardiff: University of Wales Press.
- Withers, C. W. J. (1988a) 'The Geographical History of Gaelic in Scotland' in Williams Colin H. (ed.), *Language in Geographic Context*, Clevedon: Multilingual Matters, pp. 136–166.
- Withers, C. W. J. (1988b) *Gaelic Scotland: The Transformation of a Culture Region*, London: Routledge.

Jegyzetek

- ¹ A „tanácskozó demokrácia” elnevezés mellett a magyar nyelvű politológia-irodalomban a „deliberatív demokrácia” elnevezés honosodott meg, ezért itt is mindkét elnevezést használtuk. (A ford.)
- ² A „devolúció” kifejezés az 1998–1999-ben lezajlott brit alkotmányos reformot jelöli, amelynek eredményeként Wales és Skócia külön statútumtörvényekben bizonyos öngazgatási jogokat és saját, szabadon választott önkormányzó „parlamenteket” kapott. (A ford.)
- ³ A Voice for Wales, Llais dros Gymru, Cm. 3718 of July 1997.
- ⁴ Az itt említett tudós Rawlings (2000) volt.
- ⁵ Ezt a megfigyelést Sherlocktól (2000) vettem, aki azzal érvel, hogy amíg eddig elegendő volt egyszerű törvénnyel létrehozni egy miniszteri tisztséget, anélkül, hogy a tárcát megnevezték volna, addig a walesi devolúció megköveteli, azoknak a hatásköröknek az elkülönítését, amelyek a Walesi Minisztériumhoz tartozhatnak a többi minisztérium hatásköreiben. Lásd a Walesi Nemzetgyűlést felhatalmazó rendelet, *NAfW (Transfer of Functions) Order* 1999 (S. I. 1999/672)
- ⁶ Rawlings i.m., ahogy Sherlock idézi (2000:60) aki egyúttal arra a strukturális feszültségre is figyelmeztet, ami a Walesi Nemzetgyűlés átláthatósága és aközött a nyomás között van, amit a londoni kormányzat a Nemzetgyűlés kabinetjére gyakorol azért, hogy az ne legyen túlságosan nagylelkű a „mezei képviselők” felé a bizalmas kormányzati információk és központi kormányzati politikák tárgyalásakor.
- ⁷ A Walesi kormányzati törvény egyes szakaszai, pl. 27. és 28. szakaszok, közvetlenül a Nemzetgyűlés részére adnak át egyes hatásköröket. Lásd erről Jones, J. 2001:40-53 és Jones, T. 2001: 6–12.
- ⁸ Williams még hozzáteszi, hogy „tekintettel erre a korlátozásra, igazán meglepo, hogy az 1998-as kormányzati törvény az ún. devolúciós kérdésekben egy olyan speciális eljárást ír elő, amely végso soron a Privy Council bírói tanácsát is bevonja.” Williams, D. i. m. 54.
- ⁹ The National Assembly (Transfer of Function) Order 1999, (S.I. 1999/672).
- ¹⁰ Akárcsak a londoni parlament két házában. Walesben a Walesi kormányzati törvény 34. szakasza úgy rendelkezik, hogy a személyzet a belügyi köztisztviselői kar része. A pártatlanság biztosítása érdekében a törvény 63. szakasz 2. bek. úgy rendelkezik, hogy a személyezeten belüli kinevezések elosztásának joga a belügyi köztisztviselői szolgálat állandó titkárságát illeti meg.
- ¹¹ The Belfast Agreement-An Agreement Reached at the Multi-Party Talks on Northern Ireland, Cm. 3883, 1998.
- ¹² A csökkentés oka az, hogy a londoni kormány úgy ítélte meg, az öngazgatási statútum életbe lépésével nincs szükség a skót parlamenti képviselő preferenciális erősítésére, így a skót parlamenti helyekre jutó szavazatok arányát közelíteni kell az angliai parlamenti helyekre jutó szavazatok arányával (2005 május előtt ez az arány 55 ezer volt a skót és kb. 70 ezer az angliai képviselői helyek esetében). Ezeket a módosításokat a Skót Minisztérium és a westminsteri parlament is elfogadta 2005 februárjában. A Skót Parlament létszáma azonban nem csökken a westminsteri képviselői helyekkel együtt. A Skóciáért felelős miniszter, Helen Liddel 2002 decemberében jelentette be, hogy a kormány elválasztja egymástól a skóciai és a westminsteri parlamenti képviselők választóközzeit, amelynek technikai részleteit a Skót Parlamentről szóló törvény 2004-es módosításával fogadták el.
- ¹³ 2005-ben a 60 képviselőből 30 n volt, míg a kabinet tagjainak többsége no volt.
- ¹⁴ A House for the Future (Westminster, 2000) Cm.45334. Lásd még Williams, D. i. m. 53. p. és Rawlings, R. (2001, 2003).
- ¹⁵ Magyarul talán kormányzati ombudsmannak lehetne nevezni.

- ¹⁶ Jelenleg a vita arról szól, hogy egy ilyen hivatalnak, az eljárás-jellegű hatáskörök mellett legyen-e egy nyelvvédo, ombudsman-szerepe is, ahogy erre Írországból vagy Kanadából a nyelvi ombudsman intézménye példa.
- ¹⁷ Amennyiben ezt, pl. a Dyfarnydd venné át ezeket a hatásköröket, úgy közvetlenül részt kellene vennie a politikák kialakításában. A Nyelvtanács tagjai régóta amellett érvelnek, hogy a nyelvhasználati terveket engedélyező és ezek végrehajtását ellenőrző tevékenységeket egyben kell tartani.
- ¹⁸ Ez a megoldás arra is fényt derítene, milyen jól hajtották végre az intézmények a nyelvhasználati terveiket.
- ¹⁹ Ez nem jelenti azt, hogy önmagában egy panasz nem lenne elegendő egy vizsgálat megindításához, mindazonáltal a vizsgálati hatáskör inkább kapcsolódna az ellenőrzés, mint a jóváhagyás feladatához.
- ²⁰ További kérdés, hogy a Nemzetgyűlés kormányának nyelvhasználati terve tekintetében világosan tisztázni kellene a Dyfarnydd hatáskörét.
- ²¹ Fontosak ezen a téren a nemzetközi tapasztalatok. A kanadai nyelvi ombudsmanoknak világosan megvan ez a jogköre és a tisztséget jelenleg betöltő Keith Spicer és Dyane Adam a legnagyobb mértékig ki is használják ezt.