
Részvételi jogok és a nyelvi sokszínűség az Európai Unióban

Láncos Petra Lea*

„Valójában túl kevés figyelmet szenteltek az államok nyelvi politikájára és azok esetlegesen igencsak súlyos következményeire. Hiszen a nyelv központi szerepű közösségi szimbólum”⁴

1. Bevezetés

A nyelvpolitika és annak legfőbb eszköze, a nyelvhasználat jogi szabályozása óriási jelentőségre tették szert a XIX-XX. században, a modern nemzetállamok építése során.² Míg a nyelvhasználat jogi szabályozására kezdetben elsősorban asszimilációs célokból került sor, addig a múlt század második felében már a nyelvvédelmi, kisebbségvédelmi célok is megjelentek a nyelvpolitikában, majd a nemzeti jogrendekben és a nemzetközi jogi dokumentumokban.³ A nyelvhasználat szabályozása egyfelől irányulhat valamely nyelv használatának előmozdítására, a nyelvi sokszínűség megőrzésére vagy helyreállítására, ezáltal pedig meghatározott nyelvi közösség kulturális jogainak védelmére. Másfelől azonban kikényszerítheti valamely (többségi, vagy egyéb szempontok szerint kiválasztott) nyelv kizárólagosá tételét és ezzel az egyéb nyelvek háttérbe szorítását. A nyelvpolitika és annak lecsapódása, a nyelvhasználat jogi szabályozása ennek megfelelően „semleges” eszközök, melyek két, egymással ellentétes célt is szolgálhatnak: a kulturális sokféleség előmozdítását, vagy a nyelvi asszimilációt. Az, hogy egy adott állam nyelvpo-

* Megbízott oktató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Európai jogi és Nemzetközi Közjogi Tanszék

¹ Köszönettel tartozom Törkölly Piroskának, Armin von Bogdandy professzornak és a Max Planck Összehasonlító Jogi és Nemzetközi Jogi Intézet kulturális sokféleség kutatócsoportja tagjainak. Ernszt Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban, *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, (2006) 2., 21. o.

² Trócsányi László: Az anyanyelv használatához való jog a nemzeti alkotmányokban, *Romániai Magyar Jogtudományi Közöny*, (2006) 2., 7. o.; Francesco Palermo: Linguistic Diversity within the Integrated Constitutional Space, *EDAP (European Diversity and Autonomy Papers)*, (2006) 2., 5. o.

³ „[A] modern nemzetállamok, a centralizált államok az egy »közös« nyelv használata mellett kardoskodtak mint [a] nemzeti egység megteremtése egyik fontos eszközeként.” Ernszt: i.m. 22. o.; ld. még: Peter J. Weber: *Kampf der Sprachen*, Hamburg, Krämer, 2009, 12. o.

litikájában melyik tendencia válik meghatározóvá, egyebek között nemzetközi jogi kötelezettségvállalásaitól is függ – az európai országok esetében az Európa Tanácsban keretében tett vállalások és az EU vonatkozó előírásai, elvárásai különösen fontos szerepet játszanak.

Az Európai Unió az európai államok együttműködésén alapuló regionális szervezet, mely a kezdetektől fogva számos nyelvi közösséget foglalt magába, nyelvi sokszínűsége pedig az egymást követő bővítésekkel csak folyamatosan nőtt. Az integráció folyamatában formálódó európai politikai tér, illetve a döntéshozatali mechanizmusok működése szempontjából kiemelkedő jelentőséggel bír az Unió hivatalos nyelveinek és munkanyelveinek meghatározása. Ezzel a szabályozással ugyanis racionalizálhatóvá válnak az uniós folyamatok, például leszűkíthető a jogforrások hiteles változatainak száma. A racionalizálás ára, hogy ezzel meghatározott nyelvekre korlátozódik a hivatalos európai diskurzus, így bizonyos nyelvi közösségek tagjai nem használhatják anyanyelvüket az európai demokratikus folyamatokban és potenciálisan akár ki is szorulhatnak azokból. Másfelől az Európai Unió az emberi jogok és alapvető szabadságok, valamint a kulturális sokszínűség elkötelezett védelmezőjeként lép fel. Igaz, ezt elsősorban a nemzetközi szinten és harmadik országok irányában teszi, míg a saját határain belül már lassabbnak mondható az előrelépés a jogvédelem terén.⁴ Az Európai Unió a közösségi jog kötelező erejénél fogva a saját határain belül, gazdasági és nemzetközi szerepéből kifolyólag pedig külpolitikája keretében is sokat tehet a nyelvi sokszínűség védelme, a nyelvek egyenlőségének előmozdítása érdekében. Elmondható, hogy az Unió nyelvpolitikája ambivalens: egyszerre jelennek meg benne a védelmező és a kirekesztő vonások.⁵

A jelen írás célja, hogy vázaltszerűen bemutassa a nyelvi sokszínűség elvének gyökereit és érvényesülését az Európai Unióban. Ehhez áttekinti az elv filozófiai megalapozását: a nyelv és a kulturális identitás, valamint a nyelv és a politikai identitás és részvétel kapcsolatát. Emellett röviden az általános nyelvpolitikai megfontolások és irányok is felvázolásra kerülnek (1-2.). Ezt követően az Európai Unió, mint soknyelvű közösség bemutatására, valamint a nyelvi sokszínűség követelményét megalapozó uniós elvek elemzésére kerül sor (3-4.). A jelen írás szerzője abból indul ki, hogy az állami és az uniós nyelvpolitika tartalmában, valamint eszközeiben alapvetően összehasonlítható. Mindezek alapján releváns következtetéseket vonhatunk le a nyelvpolitika fejlődését, következményeit és a benne rejlő lehetőségeket illető nemzeti tapasztalatokból.⁶

⁴ Láncos Petra Lea: Esélyek, ellentmondások és a kettős mérce, *Európai Jog* (2007a) 5., 13. o.

⁵ Iñigo Urrutia, Iñaki Lasagabaster: Language Rights as a General Principle of Community Law, *German Law Journal*, 8 (2007) 5., 500. o.

⁶ „Az Európai Unióról persze ma még nem tudjuk bizonyosan, hogy micsoda (...). A nyelvi kérdés szempontjából ez a bizonytalanság, úgy tűnik, inkább előny, semmint hátrány lenne. Ebben a helyzetben ugyanis az Európai Unió nyelvi jogát össze lehet és össze is kell hasonlítani mind a különféle államok, mind pedig a különféle nemzetközi szervezetek nyelvi jogával” Andrassy György: Nyelvek és nyelvi jog az ezredfordulón. <http://www.jak.ppke.hu/forum/irodalom/nyjezr.pdf>., megjelent: *Jogtudományi Közlemény*, (2001) 7-8., 265. o.

2. A nyelv mint a kulturális identitás eleme

„Talán a nyelv a személyes identitásnak azon eleme, amely a legkevésbé megváltoztatható. Ez az oka annak, hogy az identitás és a nyelv olyan különleges kapcsolatban állnak.”⁷

Az identitás funkciója a csoportazonosság megteremtése: valamely közös (nek hitt) tulajdonság alapján képzett vonatkoztatási pontok tételezése és abszolutizálása, az ezek fényében zajló csoportképzés, illetve a társadalmi szocializáció útján megvalósuló utánpótlás-nevelés, mint az önfenntartás, az önreprodukció eszközei.⁸ De mely közös vonások képezhetik valamely kollektív identitás alapjait? „Kétségtelen, hogy az azonosságtudatnak nincs általános, egységes modellje. Különböző jellegű identitások vannak, és az identitásnak magának is sokféle, ideológiailag eltérő értelmezése. A különbségek, amelyek mögött történelmi és az adott csoport helyzetéből fakadó okok állnak, abban mutatkoznak meg elsősorban, hogy az adott identitás-szerkezetben, identitásmodellben melyik lehetséges tényezőnek van meghatározó jelentősége”.⁹

Napjainkban, Európában az állampolgárság az egyik legmeghatározóbb ilyen tényező, tekintettel arra, hogy a nemzetállamok építése, az erőteljes centralizáció és asszimiláció eszközeivel sikerült számos többé-kevésbé „homogén” nemzetet létrehozni és meghatározott államhatárok közé szorítani.¹⁰ Ha azonban az olyan államokat vizsgáljuk, ahol nagy lélekszámú nyelvi kisebbség található (pl. Olaszországban a dél-tiroli németajkúak) vagy ahol nem beszélhetünk domináns nyelvi közösségről (pl. Svájc, Belgium), a nyelv fokozott identitásképző szerepe megkérdőjelezhetetlenné válik – úgy tűnik, a nyelvi szocializáció az egyik legfontosabb eszköz a közösség tagjai összetartozás-tudatának megerősítésére és fenntartására, a „mi” és az „ők” elkülönítésére.¹¹ Andrassy szerint „a nyelv nem csak gondolkodásunk közege és kifejezési eszköze. A nyelv azt is megmutatja kik és mik vagyunk, hordozója, kifejezője identitásunknak és kultúránknak: a nyelv bizonyos értelemben otthonunk, szellemi hazánk”.¹² Ezt látszik alátámasztani „a beszélésnek [az] a felfogása (...) amely Herdertől és Humboldtól kezdődően a nyelvet organizmusnak és *világlátásnak* tételezi. [H]umboldt és Herder (...) azt is kimondták, hogy az individuum számára az egyéni létezésnek más kerete, mint e „beleszövöttség”, nincs. Egy új paradigma alakult ki, amely a beszélő közösségek létezésének horizontját a

⁷ Franz C. Mayer: *Europäisches Sprachverfassungsrecht, WHI-Paper*, (2006) 1., 22. o.

⁸ Lánkos Petra Lea: *Európa ideológiai alapjai: Egység a sokféleségben*, in: *Konferencia Publikáció* (szerk.: Magyar Judit), Budapest: PPKE-JÁK, 2006, 19. o.

⁹ Péntek János: *Nyelv és identitás a Kárpát-medencében, Hítel*, (2007) Július, 91. o.

¹⁰ Gabriel N. Toggenburg: *Die Sprache und der Binnenmarkt im Europa der EU: Eine kleine Beziehungsaufstellung in 10 Punkten, EDAP*, (2005) 1., 5-6. o.

¹¹ Bakk Miklós: *A politikai identitás ontológiai alapjai*. Doktori disszertáció: Babes-Bolyai Tudományegyetem. Kolozsvár. <http://adatbank.transindex.ro/vendeg/htmlk/pdf4169.pdf>; 2005, 9-10. o.

¹² Andrassy György: *Az anyanyelv használatához való jog jellege, Romániai Magyar Jogtudományi Közlemény*, 4 (2006) 2., 14. o.

szubjektum önmagát elgondoló képessége, tehát a tisztán individuális öndefiníció elé helyezi”.¹³

2.1. A nyelv szerepe a politikai közösségben

„Társadalmi identitással rendelkezni annyit jelent, mint azonosulni egy adott közösséggel, (...) és a közösség szemszögéből látni a dolgokat”¹⁴

Hauser szerint „[a]z identitás tartalmazza az önfelfogás kognitív elemét, az önértékelés érzelmi elemét, valamint a személyes kontroll cselekvés orientált elemét.”¹⁵ Vagyis az identitásunk mondja meg nekünk, kik vagyunk, mit szeretünk és *mit tegyünk*, megszabván múltunkat, jelenünket és jövőnket is. A politikai közösségek szempontjából kiemelkedő fontossággal bír az identitás cselekvést meghatározó szerepe, mint a jövő közös formálásának forrása. Az identitás nem csupán „cselekvések eredménye, hanem önmaga is cselekvésre kész, mely azonban ismételt az egyén identitásának meghatározójává válik,”¹⁶ vagyis az identitás egyszerre szolgál az individuális vagy közösségi cselekvés motivációjául és válik annak következményévé. Magából az identitásból ered tehát a cselekvés indoka, és az identitás szabja meg a cselekvés irányát is.¹⁷ A cselekvést orientáló közös célok meghatározásával szorosan összefügg a szolidaritás, a kollektív identitás szükségszerű velejárója. „A szolidaritás a közös érdekek felismerésében és ennek nyomán egy közös sors együttes alakításában, egy közösen meghatározott cél együttes elérésére való törekvésben nyilvánul meg.”¹⁸ A szolidaritás így a kollektív identitással rendelkező közösség tagjainak egymás közötti viszonyát meghatározó jelenség; avagy a közös identitással bíró csoport tagjainak a jelenben felvállalt áldozata egy közös jövő megvalósítása érdekében.

Mindezek alapján valamely közösségszervező hatalomnak (pl. kisebbségi önkormányzat, állam, regionális szervezet) erős érdeke fűződik ahhoz, hogy valamely vélt vagy valós ismérvek alapján felépülő kollektív identitást hozzon létre, illetve erősítsen meg. A kollektív identitás egyik meghatározó eleme lehet a közös nyelv; a nyelvi identitás rögzítésének vagy gyengítésének eszköze pedig a nyelvpolitika és a nyelvhasználat jogi normák útján történő szabályozása.¹⁹ Kétségtelen, hogy napjainkban az állam rendelkezik a nyelvhasználat befolyásolását illetve szabályozását

¹³ Bakk: i.m.. 3-4. o.

¹⁴ Mark R. Leary, June Price Tangney (szerk.): *Handbook of Self and Identity*, New York, Guilford Publications, 2002, 226; idézi: Florian Pichler: *Affection to and Exploitation of Europe. European Identity in the EU*, Wien, Reihe Soziologie, Institut für Höhere Studien, 2005, 3. o.

¹⁵ Andreas Greis: *Identität, Authentizität und Verantwortung. Die ethischen Herausforderungen der Kommunikation im Internet*, München, KoPäd Verlag, 2001, 236. o.

¹⁶ U.o., 236. o.

¹⁷ U.o., 236. o.

¹⁸ Láncos Petra Lea: Európa népe vagy népek Európája? Demos-vita az európai demokrácia tükrében, *Iustum, Aequum, Salutare*, 1 (2005) 1., 179. o.

¹⁹ Theo van Els: Language Policy of and for the European Union: Consequences for Foreign Language Teaching in the Member States, in: *Europäische Sprachenpolitik* (szerk: Rüdiger Ahrens), Heidelberg, Universitätsverlag Winter, 2003, 46. o.

érintő leghatékonyabb eszközökkel, mely a támogató, ösztönző jellegű intézkedésektől a diszkriminált nyelv használatát szankcionáló kényszerintézkedésekig is terjedhet.

2.2. A nyelvhasználat és a részvételi demokrácia kapcsolata

„A 'politikum világa' a leginkább 'beszélt világ'”²⁰

A polgárok demokratikus folyamatokban való részvétele a számukra garantált politikai jogokon alapul, és kommunikatív aktusok formájában valósul meg.²¹ A politikai folyamatokról, tényekről való informálódástól kezdve a véleménynyilvánításon át a gyülekezési jog vagy az aktív és passzív választójog gyakorlásáig valamennyi politikai aktus kommunikációt, vagyis az adott politikai közeg nyelv(ei)nek ismeretét feltételezi. Ez nem csupán a helyi, regionális önkormányzati vagy nemzeti politikai tér szintjére igaz, hanem érvényes az európai politikai dimenzióra is (ld. Az Európai Unió Alapjogi Chartája, V. Cím: A Polgárok Jogai).

„A szabad véleménynyilvánításhoz való jog (a további információs szabadságokkal egyetemben) azért képezi a demokratikus rend gerincét, mert nem csupán a társadalom külső feltételeinek, de magának a közösségnek az újragondolását is lehetővé teszi (...). Így e demokratikus alapjogok (...) egyben közösségképző erővel is bírnak, hiszen a társadalom politikai arculatát cizellálják, miközben egyre szorosabb párbeszédbe vonják tagjait.”²² E párbeszédből, a közösség ügyeiben való részvételből szorulhat/szorítható ki az, aki nem ismeri a kérdéses közösség nyelvét. Ugyanígy, a politikai kommunikáció lehetőségének megvonása bizonyos nyelvi közösségektől²³ a politikai közösség elsorvadásának veszélyét hordozhatja magában.²⁴ Ennek egyik fontos és általános megnyilvánulása egy hivatalos – általában többségi – nyelv meghatározása. Tsipuria szerint „vitathatatlan, hogy az államnyelv az egyik kulcseleme a nemzeti szuverenitásnak. A nemzeti nyelv státusának, védelmének és terjesztési módszereinek meghatározását általában az állam ereje jelének tekintik”.²⁵ Azonban „azoknak a személyeknek (...), akiknek a nyelve nem hivatalos nyelv az adott országban, nincs joguk ahhoz, hogy saját nyelvüket, anyanyelvüket hivatalos nyelvként használják az adott országban. A hivatalos nyelv ilyenformán (...) szükségképpen nyelvi jogegyenlőtlenséget teremt.”²⁶ És nem csupán nyelvi jogegyenlőtlenséget: a nyelvpolitika és a nyelvhasználat jogi szabályozásával befolyásolni lehet az egyének politikai joggyakorlását, illetve egy állam (vagy az Unió) politikai térképének alakulását. A politikai manipulációnak e veszé-

²⁰ Bakk: i.m. 4. o.

²¹ „Európa nyugati felén megerősödött a parlamenti demokrácia, az ennek megfelelően intézményesített politikai verseny, aminek nyomán egyértelművé vált, hogy a politikai döntések diszkurzív folyamatokban születnek”, u.o., 4. o.

²² Láncoş Petra Lea: Tyúk vagy a tojás?, *Ítélet*, 10 (2007) 6., 8. o.

²³ Pl. a Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának törvénye a Szlovák Köztársaság államnyelvéről, magyar nyelven elérhető: http://www.felvidek.ma/images/stories/cikkekhez/szkn-1995-270_2009-hu01.pdf

²⁴ Bela Tsipuria: From State Language Education to Civil Integration, in: *Language Policies and Education in Multilingual Societies* (szerk.: Carine Bachman), Tbilisi, Cimera, 2006, 20-21. o.

²⁵ U.o., 20.

²⁶ Andrassy, 2006, 17. o.

lye, valamint az egyének vagy közösségek politikai önrendelkezésének és kulturális önazonosságának védelme érdekében merült fel a nyelvi jogok emberi jogként való elismerése.

2.3 Nyelvi jogok, mint emberi jogok. A nyelvi kisebbségek érdekérvényesítésének, valamint a nemzetközi politikai nyomásnak²⁷ köszönhetően számos soknyelvű országban alapjogként szabályozták a nyelvi jogok védelmét. Ugyanakkor a kisebbségek jogainak – és ezen belül a nyelvi jogoknak – a hatékony, egyre egységesebb védelme, valamint a kisebbségi jogok érvényesülésének ellenőrzése szempontjából fontosnak bizonyult a kisebbségi jogok emberi jogként való elismerése a *nemzetközi jog* szintjén is. Földesi írja: „az emberi jogokat nemzetközi egyezmények, az állampolgári jogokat pedig az egyes államok alkotmányai és törvényei szabályozzák, természetesen a nemzetközi kötelezettségvállalásokkal összhangban. Az emberi jogok általános jogok, amelyek nem tapadnak valamelyik állam állampolgáraihoz, hanem mindenkit, így például a külföldieket és a hontalanokat is megilletik.”²⁸

Ernszt szerint a 90'-es években szárnyra kapott nemzetközi jogi biztosítékrendszer alapján a nyelvhasználathoz való jog alapjogi jelleget nyert: „már egy újonnan kialakult *emberi joggal* is számolni kell: a kisebbségek nyelvhasználathoz való jogával.”²⁹ A kisebbségi jogok nemzetközi dokumentumokban történő szabályozásával e jogok univerzális jellege nyert megerősítést és állított elvárásokat az egyes államok szabályozási és jogalkalmazási gyakorlata elé. Védelmük és tiszteletben tartásuk így immár nem az egyes részes államok belügye, megsértésük a szerződő államok nemzetközi jogi felelősségét vonja maga után.

De melyek azok a konkrét nemzetközi jogforrások, melyek a nyelvi jogok védelmét célozzák meg, és milyen garanciarendszert állítanak fel? Az 1966-os Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának (PPNE) 27. cikke alapján az „olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy *nyelvi kisebbségek* élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy *saját nyelvüket használják*.”³⁰ A PPNE kifejezetten és kizárólag a *kisebbségek* nyelvi jogainak tiszteletben tartását rögzíti. Fontos megemlíteni, hogy Állandó Nemzetközi Bíróság joggyakorlata szerint a tényleges egyenlőség megteremtése érdekében a kisebbségek tagjai, különleges helyzetükből adódóan akár olyan előjogokat is élvezhetnek, melyek a többségi társadalom tagjainak nem járnak (pozitív diszkrimináció).³¹ A nemzetközi dokumentumok köréből megemlíthető továbbá az 1992-es Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, mely ugyan *soft law* jelle-

²⁷ U.o., 17. o.

²⁸ Földesi Tamás: Az emberi jogok univerzalitása és az állampolgári jogok partikularitása, *Fundamentum*, 2 (1998) 4., 16. o.

²⁹ Ernszt: i.m. 23. o.

³⁰ Kiemelés tőlem.

³¹ Állandó Nemzetközi Bíróság: *Minority Schools in Albania*; Greece vs. Albania. Advisory Opinion 26. PCIJ, Ser. A./B., No. 64, 1935.; Kovács Péter: Az európai kisebbségvédelmi kodifikáció legújabb eredménye, *Regio – Kisebbség, politika, társadalom*, 5(1994) 4., 153. o.

gú, ám figyelemreméltó, hogy „összeköti a kisebbségek védelmét az emberi jogok védelmével”, továbbá javasolja, hogy az állam tegyen megfelelő intézkedéseket az anyanyelvi oktatás biztosítására.³²

Ehhez képest az Európa Tanács égisze alatt létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartája a nyelvi sokszínűséget a kulturális gazdagság kifejeződésének tekinti és már részletesen tárgyalja az államok kötelezettségeit a regionális vagy kisebbségi nyelvekkel³³ kapcsolatban az oktatás, közigazgatás, tömegtájékoztatás, valamint a gazdasági, társadalmi és kulturális élet területén. A Chartában foglaltak végrehajtásának monitoringját az ún. időszaki jelentések biztosítják, ebben az aláíró államok háromévente számolnak be az Európa Tanács Főtitkárnak idevágó politikájukról és a kötelezőként elfogadott rendelkezések alapján hozott intézkedéseikről. A Charta által alkalmazott *à la carte* rendszer,³⁴ miszerint az aláíró állam legalább 35 rendelkezést szabadon választhat ki, melyet magára nézve kötelezőnek fogad el, valamint az állam diszkrecionalitása a területén „védett” regionális vagy kisebbségi nyelvek meghatározásában némileg felpuhítják a formálódó, eleve nem egységes nyelvvédelmi rendszert, ugyanakkor a Charta fontos előrelépést jelent nyelvi jogok védelme terén. Figyelemre méltó továbbá az 1995-ös, szintén az Európa Tanács keretében kidolgozott Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény rendszere. Tekintettel arra, hogy „a pluralista és valódi demokratikus társadalomnak nemcsak tiszteletben kell tartania minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy etnikai, kulturális, *nyelvi*³⁵ és vallási identitását, de megfelelő feltételeket is kell teremtenie azért, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást”, a Keretegyezmény számos előremutató kötelezettséget állapít meg a részes államok számára. Az asszimiláció (5. cikk) és a diszkrimináció tilalmán (6. cikk) túl a Keretegyezmény a kisebbségek nyelvhasználatát illetően pozitív kötelezettségeket is megfogalmaz a kommunikációs alapjogok gyakorlása (9. cikk), a közigazgatási eljárások (10. cikk), a névviselés (11. cikk) és az oktatás (12.-14. cikkek) terén.

Végül megemlítendő az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa által 1998-ban közzétett *Oslo Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól*, mely szerint „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségeket kell biztosítani arra, hogy a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolataikban saját nyelvüket használják” (14. pont), valamint az általuk lakott településeken a helyi és regionális önkormányzatokban a kisebbségi nyelvet is használhassák (15. pont).

A nyelvi jogok nemzetközi védelme és emberi jogként való elismerése hosszú folyamat eredménye. Különösen az 1990-es évekre érett meg a politikai akarat a nyelvi jogok nemzetközi jogi garanciáinak kiépítésére és ez a folyamat máig nem

³² Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme, *Kisebbségkutatás*, 12 (2003) 1., 173. o.

³³ „Regionálisnak egy állam kis részén beszélt nyelv számít, az ugyanazon állam nagyobb részén élők által használt nyelvhez képest. Viszont ha egy használt nyelv területi alapjait nehéz behatárolni, vagy egy bizonyos területet nem a többség használja, úgy az kisebbségi nyelv.” Kakasy Judit: Az Európai Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartájának szempontjai, *Kisebbségi Jog*, 12 (2003) 2., 462. o.

³⁴ Alain Viaut: The European Charter for Regional or Minority Languages: Sociolinguistic Particularities and the French Configuration, *Ciemen/Mercator Working Papers*, Working Paper 15. (2004), 19. o.

³⁵ Kiemelés tőlem.

zárult le: a nyelvi jogok tartalmának, védelmi mechanizmusainak további finomítása jelenleg is zajlik.³⁶ Az emberi jogok, ezen belül pedig a nyelvi jogok garanciális eszközeinek valamely regionális integrációs szervezet (Európa Tanács, EBESZ) keretében történő fejlesztése különösen ígéretes lehet, hiszen egyre szorosabb érték-közösségbe vonhatja, és egymáshoz egyre inkább közelítő célok és megoldások felé terelheti a tagállamokat.

2.4 Következtetések: a nyelvpolitika szempontjai többnyelvű közösségekben. Weinstock szerint a nyelv nem csak a kommunikáció eszköze, hanem az egyes kultúrák megismerésének kulcsa és az emberi identitás alapja.³⁷ Soknyelvű államokban így a politikai döntéshozók az alábbi dilemmával találják szembe magukat: a kereskedelmi kapcsolatok fokozása és biztonsága, valamint a politikai üzenetek hatékony kommunikálása az egységes nyelv használatának előmozdítását kívánna meg,³⁸ míg a kulturális párbeszéd a többnyelvűség támogatását, a személyes identitás és annak emberi jogi vetülete pedig a nyelvi egyenlőség védelmét, a hátrányos helyzetű nyelvek pozitív diszkriminációját tenné szükségessé. Am „az államnak számos különböző okból kell kommunikálnia állampolgáraival, és ahhoz, hogy ezt hatékonyan tegye, a területén beszélt nyelvek összességéből ki kell jelölni néhányat erre a célra.”³⁹ Ez a szükségszerűség a racionalizáció, a hivatalos kommunikációra használt nyelvek korlátozása felé hat. A hivatalos(sá avatott) nyelv rendszerint valamely többségi nyelv (vagy nyelvek), de lehet idegen nyelv is (pl. Szingapúr esetében az angol nyelv, a *singlish*).⁴⁰ Az állam területén beszélt további nyelvek használatának előmozdítása, a nyelvi gazdagság fenntartásának támogatása csupán egyfajta kompenzációként hat, vagy teljesen hiányzik: soknyelvű államokban a nyelvi jogok el nem ismerésétől, az állami közömbösségtől egészen a lingvicídiumig, a nyelvirtásig találhatunk példákat a különböző állami nyelvpolitikákra.

Miként Andrásy fogalmaz: „a nyelvi jogegyenlőtlenség teljes felszámolása nem látszik lehetségesnek: nem lehet valamennyi nyelvet mindenütt hivatalos nyelvvé tenni, s nem lehet a hivatalos nyelv intézményét nélkülözni. Úgy tűnik tehát, hogy az anyanyelv használatához való jog tekintetében a teljes jogegyenlőség nem valószínűsíthető meg a világ mai nyelvi állapotában.”⁴¹

³⁶ Ld. pl. Nyelvi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (1996), melyet az UNESCO és számos nem-kormányzati szerv is aláírt; Nyilatkozat az etnokulturális és nemzeti kisebbségekre, valamint őshonos lakosságokra vonatkozó liberális demokrata elvekről (2000), mely szerint a „kulturális önmeghatározás először is azt jelenti, hogy mindenkinek korlátlan joga van saját anyanyelvéhez.” Ugyanakkor a „lakosság kellő országos vagy regionális arányához” köti a „kisebbségek nyelvének használatát a közigazgatásban és közszolgáltatásban, törvényszékeken és parlamentekben.”

³⁷ Daniel M. Weinstock: The Antinomy of Language Policy, in: *Language Rights and Political Theory* (szerk.: Will Kymlicka, Alan Patten) Oxford, Oxford University Press, 2003, 250. o.

³⁸ Toggenburg, i.m. (2005), 7. o.

³⁹ Weinstock: i.m. 252. o.

⁴⁰ Udaya Singh: Language Development and Nation Building in Multilingual Contexts. Konferencia: *Language Revitalization and Multilingual Education in Minority Communities in Asia*, Bangkok: Sil, Mahidol University, UNESCO (2003), www.sil.org/asia/ldc/plenary_papers/udaya_singh.pdf

⁴¹ Andrásy, i.m. (2006), 18. o.

3. Az Európai Unió nyelvpolitikája

Az Európai Unió egy többnyelvű politikai közösség. Mint politikai közösségnek, az Uniónak is meg kell határoznia nyelvpolitikáját a társadalmi, gazdasági és politikai folyamatok hatékony bonyolításához:⁴² „az Uniónak van valamilyen nyelvpolitikája, vagyis érvényesül valamilyen felfogás az Unió nyelveinek szerepéről, használatáról, a nyelvhasználat befolyásolásának szükségességéről vagy a tőle való tartózkodásról.”⁴³ Az uniós nyelvpolitika az elsődleges jogban rögzített elveken nyugszik, konkrét lecsapódásai pedig az intézmények által hozott kötelező és nem kötelező erejű aktusok.

3.1. A nyelvi sokszínűség elvének jogi alapjai

„Az EU elismeri a személyes identitáshoz való jogot, és aktívan támogatja a saját anyanyelv (...) szabad használatát, miközben folyamatosan próbálja szorosabbra fűzni a tagállamok közötti integrációt. E célok egymást kiegészítve kifejező szimbólumai az Európai Unió „Egyesülve a sokféleségben” jelmondatának.”⁴⁴

A tagállamok széles körű diszkrecionalitással rendelkeznek nemzeti nyelvpolitikájuk alakításában, ugyanakkor e jogkörük nem korlátlan.⁴⁵ A tagállamoknak mind az alapvető jogokra, mind pedig az Unió jogának általános elveire tekintettel kell lenniük a nyelvhasználatot érintő jogi szabályozás és gyakorlat meghatározásában. A nyelvi sokszínűség elvének jogi alapjait a (i) tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartásának elvében, a (ii) nyelvek egyenlőségének elvében, továbbá a (iii) diszkrimináció tilalmában lelhetjük fel.

(i) Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) 6. cikkének (3) bekezdése szerint: „Az Unió tiszteletben tartja tagállamainak nemzeti identitását.” Vagyis „nem az a cél, hogy a tagállamok ‘feloldódjanak’ az EU-ban”⁴⁶ hanem az, hogy nemzeti sajátosságai megtartása mellett hozzanak létre gazdasági egységet és politikai közösséget, egy mind szorosabb Unióban. Az Unió köteles óvni sokszínűségét és tartó-

⁴² Ld. részletesen: van Els: i.m., 45. o.

⁴³ Gados László: A nyelvpolitika és a közös közvetítő nyelv kérdése az Európai Unióban, in: *Az Európai Unió és a nyelvek* (Válogatás) (szerk.: Balázs Géza, Grétsy László) Budapest, Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériuma, 2004, 89-122. o. „Az Európai Uniónak nincs kodifikált nyelvpolitikája, a nyelvhasználatot érintő döntések, ajánlások és programok azonban tudatos tevékenységre utalnak”, Fischer Márta: *Az európai uniós fordítás és terminusalkotás magyar vonatkozásai*, Magyar Nyelvőr 132 (2008) 4, 386. o. Az uniós nyelvpolitika létét támasztja alá továbbá az Európai Bizottság honlapján megtalálható „EU Language Policy” oldal is, http://ec.europa.eu/education/languages/eu-language-policy/index_en.htm.

⁴⁴ Európai Bizottság Kommunikációs Főigazgatóság: A beszélő Európa nevében – Nyelvek az Európai Unióban. A kézirat lezárva: 2008. augusztus. Katalógusszám: NA-AB-08-127-HU-C; 4.

⁴⁵ Niamh Nic Shuibhne: The European Union and Minority Language Rights, *International Journal on Multicultural Societies*, 3 (2001) 2., 72. o.

⁴⁶ Klaus-Dieter Borchart: *A közösségi jog ABC-je*, Európai Bizottság Oktatási és Kulturális Főigazgatóság, Az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala, 2000, 14. o.

kodni a tagállamok nemzeti identitásának megváltoztatásától; ez a tilalom érvényes mind az egyes tagállamok államszervezeti rendjére,⁴⁷ mind kulturális sajátosságaira nézve.⁴⁸ Az Európai Unió politikája nem irányulhat a nyelvi egységesítésre, sőt, „hozzájárul a tagállamok kultúráinak kibontakoztatásához, tiszteletben tartva azok nemzeti és regionális sokszínűségét” (EKSZ 151. cikk (1) bekezdés). A szubszidiaritás elve, valamint az EUSZ 6. cikk (3) bekezdésében foglalt kötelezettség tükrében a nyelvekkel kapcsolatos európai szabályozás a kiegészítő hatáskörök kategóriájába tartozó, *támogató jellegű kulturális intézkedéseket* öleli fel, melyek nagy mozgásteret hagynak a tagállamoknak, hogy meghatározzák a különböző kulturális identitásainak leginkább megfelelő konkrétabb intézkedéseket.

(ii) Mind az EUSZ 53. cikke, mind az EKSZ 314. cikke rendelkeznek az alapszerződések eredeti példányainak nyelveiről, és kimondják, hogy „az e nyelveken készült szövegek mindegyike egyaránt hiteles.” Az elsődleges jog e rendelkezéseiből, valamint a hivatalos nyelvek rendszeréből a nyelvek egyenlőségének elve vezethető le. A nyelvek egyenlőségének elvét az Európai Bíróság is megerősítette ítéletében, amikor kimondta, hogy az európai jog valamely rendelkezésének értelmezése során valamennyi nyelvi változatot figyelembe kell venni.⁴⁹

(iii) Végül fontos megemlíteni az EKSZ 12. cikkében foglalt általános diszkrimináció tilalmát is, miszerint a „szerződés alkalmazási körében és az abban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül tilos az állampolgárság alapján történő bármely megkülönböztetés.” Az Európai Bíróság gyakorlata alapján nem csupán a nyílt diszkrimináció tilos, hanem a hátrányos megkülönböztetés közvetett formái is, melyek látszólag objektív indokokon alapulnak, ám eredményükben jellemzően és túlnyomórészt a más tagállamok állampolgárait érintik hátrányosan. Ilyen látszólag objektív indok gyakran valamely nyelvi feltétel meghatározása, mellyel az uniós polgár más tagállamban történő munkavállalása, letelepedése, szolgáltatásnyújtása lehetetlenül el, vagy egyébként korlátozza annak szabad mozgását.⁵⁰

Az Európai Unió Alapjogi Chartájának preambuluma szerint „az Unió hozzájárul [a]közös értékek megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúrájának és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását (...)”. 22. cikkében már kifejezetten rendelkezik a nyelvi sokféleség kérdéséről is:

„az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és *nyelvi sokféleséget*,⁵¹ és a diszkrimináció tilalmát már a nyelvi diszkrimináció esetére is konkretizálja (21. cikk (1) bekezdés):

⁴⁷ Armin von Bogdandy: *European Integration: The New German Scholarship, Jean Monnet Working Paper* 9/03; 39. o.

⁴⁸ Maja Smrkolj: *Die Bedeutung der Kik-Entscheidung für die Vielfalt der Sprachen in der Europäischen Union*, Heidelberg, Magisterarbeit, 2006, 24. o.

⁴⁹ A Bíróság 26/69. sz., Stauder kontra City of Ulm ügyben 1969. november 12-én hozott ítélete (EBHT 1969., 00419. o.)

⁵⁰ Ld. részletesen: Shuibhne: i.m. 64-72. o.; Toggenburg: i.m. (2005) 16-24. o.; Asztalos Zsófia: Az uniós polgárok diszkrimináció tilalmához és egyenlő bánásmódhoz való joga, *Miskolci Jogi Szemle*, 2 (2007) 2, 60. o.

⁵¹ Kiemelés tőlem.

„tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, *nyelv*, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”⁵²

Az Alapjogi Charta számos, a kötelező jogforrás szintjére emelését illető erőfeszítés ellenére – az Alkotmányszerződés integráns részét képezte volna, majd annak bukásával már a Lisszaboni Szerződéshez csatolnák – lassan egy évtizede csupán „ünnepélyes nyilatkozat.” Ugyanakkor, bár jelenleg nem bír kötelező erővel, egyértelműen mutatja az Unió alapjogi elkötelezettségét a nyelvi jogok terén is, és megfelelő orientáló erővel bír a jövőbeli jogfejlődés tekintetében is.

3.2. Nyelvi rezsimek az Európai Unióban

„[T]alán az EU nyelvi joga került a legközelebb a nyelvi jogegyenlőség megvalósításához és a nyelvi diszkrimináció kiküszöböléséhez. Ezzel a nyelvi kérdésben Európa, úgy tűnik, ismét a politikai eszmények formálójává és intézményesítésük sajátos terepévé vált.”⁵³

A nemzetközi szervezetek a nyelvi racionalizálás imperativusától vezérelve rendszerint csupán néhány nyelvre korlátozzák hivatalos nyelveiket; így például az ENSZ-nek hat, míg az Európa Tanácsnak⁵⁴ és a Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezetnek két-két hivatalos nyelve van. Már az Európai Unió, mint politikai integrációs szervezet kiindulópontjaként értelmezhető Európai Közösségek (1951, 1957) is egy többnyelvű gazdasági-politikai tömörülést alkottak; a négy hivatalos nyelv a francia, a holland, a német és az olasz nyelv volt. Igaz, ez a megoldás egy, az európai integrációra máig jellemző nyelvi konokság eredménye volt: „az első közösségi szervezet, az Európai Szén- és Acélközösség alapító szerződése egyetlen nyelven, franciául íródott. Az alapító államok ekkoriban úgy gondolták, a közösségben egyedül a francia nyelvet fogják hivatalos és egyben munkanyelvként használni. [Azonban] a flamandok tiltakoztak, mondván, ha a francia lenne az [ESZAK] hivatalos nyelve és munkanyelve, ez felborítaná a nyelvi egyensúlyt Belgiumban. (...) Voltaképpen ezzel a flamand ellenállással kezdődött az Európai Unió egyedülálló nyelvi jogának kialakulása.”⁵⁵

Az EU intézményi nyelvhasználatát⁵⁶ a Tanács többször módosított 1/1958/EGK rendelete határozza meg. Eszerint az Európai Közösségek hivatalos nyelvei az egy vagy több tagállamban hivatalos nyelvek, és ezeket a rendelet konkrétan fel is sorolja.⁵⁷ A rendelet alapján a Tanács állapítja meg az egyes intézmények (kivéve az

⁵² Kiemelés általam.

⁵³ Andrassy György: Az EU bővítése és a nyelvek, <http://www.jak.ppke.hu/forum/irodalom/nyelvieu1.pdf>, (2003), 10. o.

⁵⁴ Érdekes, hogy bár az Európa Tanács égisze alatt születtek talán a legfontosabb nemzetközi nyelvvelandmi dokumentumok, a szervezet mégis csupán az angolt és a franciát ismeri el hivatalos nyelveknek.

⁵⁵ U.o., 7-8. o.

⁵⁶ Fischer: i.m., 386. o.

⁵⁷ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1958R0001:20070101:EN:PDF>

Európai Bíróság) nyelvhasználatát. A hivatalos nyelveken kell elkészíteni a rendeleteket és az általános hatályú iratokat, a Hivatalos Lap ezeken a nyelveken jelenik meg, és ezeket kell használni az egyes intézményekkel történő kommunikációban is.⁵⁸ Az elmúlt fél évszázad során az Unió hivatalos nyelveinek és munkanyelveinek száma az eredeti 4 hivatalos nyelvnek majdnem a hatszorosára, 23 nyelvre nőtt. Csatlakozáskor csatlakozási okmányukban az új tagállamok meghatározzák, hogy mely nyelve(ke)t kívánják hivatalos nyelvként használni az Európai Unióban. Az EU hivatalos nyelveire fordítják le az intézmények által alkotott jogszabályokat, azaz az uniós polgárok ezeken a nyelveken informálódhatnak jogaikról és kötelezettségeikről, továbbá ezeken a nyelveken fordulhatnak az európai intézményekhez. A nyelvi egyenlőség elvéhez⁵⁹ való ragaszkodás mára különösen indokolt, hiszen a közvetlenül alkalmazandó és közvetlenül hatályos, elsőbbséggel rendelkező európai jogszabályok soha nem látott mértékben befolyásolják az uniós polgárok jogait és kötelezettségeit. Az Unió jogforrásaihoz való hozzáférés, valamint az intézményekhez fordulás lehetősége a jogosult által érthető nyelven pedig döntő jelentőséggel bír az európai döntéshozatal legitimitása és az uniós polgárok jogbiztonsága szempontjából.⁶⁰

Palermo szerint a hivatalos nyelvek rendszerének bevezetésével egy ellentmondásos helyzet alakult ki: „egyfelől folyamatosan megerősítést nyer a hivatalos és munkanyelvek egyenlőségének elve; másfelől azonban elkerülhetetlennek tűnik az európai bábeli torony leegyszerűsítése és a nyelvi kérdés funkcionálisabb megközelítése (...). Azonban egy harmadik tényezőt is meg kell fontolni: még a valamennyi nyelv-formálisan-egyenlő megközelítés is kizár számos nyelvet, azaz a kisebbségi, vagy félhivatalos nyelveket.”⁶¹ Ugyanis, miként Andrassy fogalmaz: „mind a nyelvi egyenlőség, mind pedig a nyelvszabadság korlátozott. A *nyelvi egyenlőség* a tagállamokra vonatkozik, amennyiben valamennyi tagállamnak legalább egy hivatalos nyelve hivatalos nyelve az EU-nak is. A *nyelvszabadság* a kommunikáció nyelvének megválasztására vonatkozik, (...) és a nyelvek választéka az EU hivatalos nyelveire korlátozódik.”⁶²

A hivatalos nyelvek azonban korántsem tükrözik az Unió nyelvi sokszínűségét, a 27 tagállamban összesen több mint 60 autochton (őshonos) nyelv található, a be-

⁵⁸ Bár Málta 2004-es csatlakozásával a máltai nyelv az Unió hivatalos nyelvává vált, a máltai kormány kérelmére három évig ideiglenesen az Unió intézményei nem voltak kötelesek minden aktust máltai nyelven megszövegezni. A Tanács 930/2004/EK rendeletének indokolása szerint „a máltai nyelvészek felvételének jelenlegi helyzete és abból következően a megfelelő képesítéssel rendelkező fordítók hiánya miatt nem biztosítható az intézmények által elfogadott minden jogi aktus máltai nyelven történő megszövegezése”. Miután Máltán a máltai mellett az angol is hivatalos nyelv, a máltaiaknak egy másik hivatalos uniós nyelven is lehetőségük volt tájékozódni uniós kérdésekben.

⁵⁹ A nyelvek *formális* egyenlőségének elve a tagállamok *politikai* egyenlőségének elvében gyökerezik. Urrutia, Lasagabaster: i.m. 482. o.

⁶⁰ Az alapelv szerint minden polgárnak és az általuk választott képviselőknek egyenlő joguk van beleszólni az EU működésébe, valamint a saját anyanyelvükön kommunikálni az Unió intézményeivel és hatóságival. A választott képviselőknek jogukban áll saját anyanyelvükön felszólalni választóik nevében az Európai Parlamentben. Ugyanez vonatkozik az uniós találkozókra a miniszterekre vagy az európai ombudsmanhoz panasszal forduló polgárokra.” A beszélő Európa nevében (2008), 4. o.

⁶¹ Palermo: i.m. 6. o.

⁶² Andrassy: i.m. (2003), 17. o.

vándorlók nyelvei pedig csak tovább gyarapítják Európa nyelvi gazdagságát.⁶³ Elmondható, hogy „Európa nyelvi sokszínűségének legszembetűnőbb vonása az európai nyelvek helyzetének és első jogi státusának hatalmas változatossága. Az EU legtöbb nyelvét csak nagyon kevés ember beszéli, és csak néhány nyelv mondható nagyon elterjedtnek.”⁶⁴ Az EU tagállamaiban a német a legelterjedtebb anyanyelv, az Unió összlakosságának 18%-a beszéli anyanyelvként, a francia az össznépeség 13%-ának, az angol pedig 12%-ának anyanyelve. Ehhez képest úgy tűnik, az angol nyelv valódi *lingua franca*-vá nőtte ki magát az Európai Unióban is, az uniós polgárok 38%-a beszéli első idegen nyelvként.⁶⁵ A közép- és kelet-európai bővítéssel továbbra is az angol maradt a domináns idegen nyelv, ám a német szerepe is felértékelődött, hiszen ezekben az országokban történelmi okokból többen beszélik a németet idegen nyelvként, mint az Unió egyéb területein.⁶⁶ Az uniós polgárok körülbelül fele nem beszél idegen nyelvet,⁶⁷ illetve az idegen nyelven beszélők nyelvtudása is nagyon eltérő színvonalú.

A Bizottság „A beszélő Európa nevében” című kiadványa szerint a hivatalos nyelvek rendszere „biztosítja, hogy semmiféle hátrányos megkülönböztetés ne érje azokat a polgárait, akik anyanyelvét kevesebben használják, azokhoz képest, akiknek az anyanyelvét sokan beszélik.”⁶⁸ Ugyanakkor az uniós polgárok mintegy 10%-a kisebbségi nyelvet beszél anyanyelvként,⁶⁹ mely nem hivatalos nyelve az Európai Uniónak. A politikai jogok *nem anyanyelven* történő gyakorlása súlyos hátrányt jelenthet számukra, sőt, a hivatalos nyelv tudásának hiánya akár el is lehetetlenítheti azt. Lax európai parlamenti képviselő szerint ezek az emberek „életük nagyon is fontos területein hátrányos helyzetbe kerülnek. Más szóval, már a dolog természetéből adódóan sem minősülnek teljesen egyenlő állampolgároknak. Ez pedig az uniós polgárság gyakorlatában egy óriási problémát jelent.”⁷⁰

⁶³ Leonard Orban 2009. *Multilingualism: a policy for uniting Europeans*. Beszéd – London School of Economics (2009. 05. 19.)

http://ec.europa.eu/commission_barroso/orban/news/docs/speeches/090519_London_School_Economics/London_School_Economics_May_2009_en.pdf

⁶⁴ Urrutia, Lasagabaster: i.m. 479. o.

⁶⁵ Weber az Európai Unió „settenkedő elangolosodásáról” beszél, és kijelenti, hogy „az angol [nyelv helyzete] kétségtelenül az angol nyelvű (anglofón) kultúrák dominanciájával áll összefüggésben – így például az egyes tisztségek betöltésénél gyakran az angol anyanyelvű személyeket előnyben részesítik,” Weber: i.m., 6. o.

⁶⁶ A beszélő Európa nevében (2008), 7. o.

⁶⁷ Gados: i.m. 101. o.

⁶⁸ A beszélő Európa nevében (2008), 4. o.

⁶⁹ Henrik Lax: *Minority Languages in Europe – Importance and Future*, Beszéd – Brüsszel (2008.10.15), 4. o.

⁷⁰ U.o., 1. o.

3.3. Az Unió kisebbségi nyelvpolitikája

„A kisebbségi nyelvi jogok elismerése és érvényre juttatása az egyenlőség, a diszkrimináció tilalma, a hatékony részvétel és a kulturális demokrácia elvein nyugszik. Ez igaz mind a nemzeti és nemzetközi szintre, az EU-ra is.”⁷¹

A regionális és kisebbségi nyelvek az általánosan elfogadott meghatározás szerint az alábbi nyelveket ölelik fel: 1) olyan nyelvek, melyek egy vagy több tagállamon belül egy adott régióra koncentrálnak (pl. baszk, breton, katalán, fríz, szardíniai, walesi); 2) olyan nyelvek, melyek valamely tagállamban hivatalos nyelvnek minősülnek, más tagállamban azonban egy kisebbség nyelvét képezik (pl. Belgiumban a német); valamint az 3) olyan nyelvek, melyek nem köthetők meghatározott területhez (pl. roma, jiddis).⁷² Témánk szempontjából az 1) és a 3) kategóriába tartozó nyelvek relevánsak, azaz azok, melyek egyik tagállamban sem minősülnek hivatalos nyelvnek. E nyelvek használatának előmozdítása nem csupán a kulturális önazonosság védelme tekintetében bír jelentőséggel, hanem az anyanyelvi beszélők politikai jogainak hatékony gyakorlása szempontjából is.

A regionális és kisebbségi nyelvek támogatására irányuló uniós politikák és jogszabályok nem csupán kiegészíthetik, illetve orientálhatják a vonatkozó tagállami törekvéseket, de egyben a nyelvi kisebbségek uniós szinten történő politikai joggyakorlásának kereteit is megteremthetik. Mivel azonban az egyes tagállamok kisebbségpolitikai gyakorlata nagy eltéréseket mutat,⁷³ illetve a kisebbségi kérdés politikailag érzékeny területnek számít, az Európai Unió hagyományosan tartózkodott a kisebbségi kérdéseket illető intézkedések meghozatalától.⁷⁴ Vizi szerint ugyanakkor „szembeötlő az a kettős mérce, amelyet az EU a határain kívül és belül élő kisebbségek követeléseinek elismerésében alkalmaz. Az 1990-es évek elejétől az EU külpolitikai retorikájában folyamatosan tetten érhető a *harmadik államokban élő kisebbségek* jogainak tiszteletben tartása iránti igény. A legmarkánsabban ez az elvárás a [Stabilitási Egyezmények], valamint a kisebbségvédelem EU csatlakozási kritériummá emelésében nyilvánult meg. Sok jel utal arra, hogy a kisebbségvédelem támogatása az Unió számára elsősorban az európai kontinens politikai stabilitását szolgáló *külpolitikai* cél és eszköz, ami az EU belső kisebbségi politikájára (pontosabban ennek hiányára) csak nagyon áttételes hatással lehet.”⁷⁵ Lax is az uniós kisebbségvédelmi garanciarendszer hiányának problémájára, valamint az uniós külpolitika álságosságára hívja fel a figyelmet: „az *acquis communautaire* (azaz az EU jogszabályainak összessége) semmilyen jogilag kötelező erejű stan-

⁷¹ Shuibhne: i.m. 76. o.

⁷² U.o., 65. o.; valamint: „A hivatalos nyelvek dialektusai vagy az Európai Unióban élő bevándorló közösségek által beszélt nyelvek nem tartoznak a regionális és kisebbségi nyelvek fogalomkörébe.” A beszélő Európa nevében (2008), 9. o.

⁷³ Guiliano Amato, Judy Batt: *Minority Rights and EU Enlargement to the East*, *RSC Policy Paper* 98/5.

⁷⁴ Gabriel N. Toggenburg: *The EU's Evolving Policies vis-à-vis Minorities: A Play in Four Parts and an Open End*, *EURAC* (2008), 3. o.

⁷⁵ Vizi Balázs: *Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek*, www.hunsor.se/dosszie/azeuesakisebbssegunyelvek.pdf, 4. o. (megjelent: *Kisebbségkutatás*, 13 (2004) 1.). Kiemelés tőlem.

dardokat nem tartalmaz a kisebbségi jogok tekintetében, annak ellenére, hogy a kisebbségek védelme jelenti az Unióhoz csatlakozni kívánó országok irányában az egyik politikai feltételt. A kisebbségek polgári és politikai jogai a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak. Ez gyakran egy ellentmondásos kettős erkölcshez vezet, ahol a tagállamokat és a csatlakozni kívánó vagy tagjelölt országokat eltérő mércével mérik!⁷⁶

Az Unió álláspontját tükrözi e tekintetben az is, hogy a *tagállamokból* indultak ki azok a kezdeményezések, melyek például bizonyos regionális nyelvek uniós elismeréséhez vezettek. Írországnak az Európai Közösségekhez való csatlakozásától fogva az ír (gael) nyelv a szerződési nyelv rangjában volt. 2007. január 1-jén lépett hatályba a Tanács 920/2005/EK rendelete, mely a gael-t hivatalos nyelvvé avatta. Indokolása szerint „az Ír Kormány kérte, hogy az ír nyelv a többi Tagállamok nemzeti hivatalos nyelveivel megegyező jogállással bírjon.” Hasonlóképpen, a spanyol kormány a Katalán, Galíciai és Baszk Autonóm Közösségek hivatalos nyelvei számára eszközölt ki bizonyos hivatalos elismerést, mely az intézmények és a spanyol kormány között kötött igazgatási megállapodáson nyugszik.⁷⁷ Eszerint bizonyos közösségi aktusok a fenti nyelvekre lefordítandók, illetve azokon meghatározott intézményekben beszédek tarthatók, továbbá az intézmények és az állampolgárok közötti kommunikáció elősegítésére egy-egy, a tagállam által kijelölt szerv közvetíti a felek között.⁷⁸ Az ezekből fakadó valamennyi költséget a spanyol állam viseli.

Mindezek fényében egyáltalán nem meglepő, hogy a kisebbségi nyelvek támogatását érintő európai intézkedések nem egy uniós kisebbségpolitika, hanem a Közösség kulturális politikájának keretében kerülnek elfogadásra.⁷⁹ Ehhez különösen Európai Közosségről szóló Szerződés (EKSZ) 151. cikkének (1) bekezdése szolgál megfelelő jogi alapként, miszerint: „A Közösség hozzájárul a tagállamok kultúráinak kibontakoztatásához, tiszteletben tartva azok nemzeti és regionális sokszínűségét, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”

A *nem kötelező jogforrások* körében elsősorban az Európai Parlament határozatai foglalkoznak a regionális és kisebbségi nyelvek védelmének kérdéskörével, hiszen a Parlament „nagy jelentőséget tanúsít a kulturális, faji és etnikai kisebbségek részvételének mind a társadalmi, mind a politikai döntéshozó folyamatokban,” és úgy véli, hogy a Parlamentnek magának kell „képviselnie Európa kulturális sokszínűségét.”⁸⁰ 1981-es határozatában az Európai Parlament nem csupán a tagállamok felé tett kisebbségpolitikai javaslatokat, de európai szintű intézkedéseket is előirányzott, mint például a regionális kultúrák támogatását az európai regionális ala-

⁷⁶ Lax: i.m. 1. o.

⁷⁷ Az Európai Unió Hivatalos Lapja C 40/2. 2006.02.17. Az igazgatási megállapodás szerint „az Unió valamennyi uniós polgárhoz való közelebb vitelére irányuló törekvések keretében jobban figyelembe kell venni az Unió gazdag nyelvi sokszínűségét”, valamint „az intézményekkel való kapcsolattartás a polgárok számára e nyelvek használatának lehetősége alapvető jelentőségű abból a célból, hogy jobban tudjanak azonosulni az Európai Unió politikai célkitűzéseivel.”

⁷⁸ Az Európai Unió Tanácsa EN C/05/131 (2005. június 13.), <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/05/131&format=HTML&aged=0&lg=lv&guiLanguage=en>

⁷⁹ Vizi: i.m. 3, 5. o.

⁸⁰ Az Európai Parlament határozata a rasszizmusról, xenofóbiáról és antiszemitizmusról, illetve a faji megkülönböztetés elleni küzdelem további lépéseiről (OJ 1999 no. C 98).

pokból, valamint a kisebbségi nyelveket diszkrimináló közösségi jogszabályok és gyakorlatok felülvizsgálatát.⁸¹ A határozat nyomán jött létre 1982-ben a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája, mely konzultációs, közvetítői és kutatási feladatokat lát el az Unió nyelvi sokszínűségének védelme érdekében.⁸² Az 1981-es dokumentumot további parlamenti határozatok követték, melyek egyebek között a kisebbségi nyelveknek az Európai Közösség által történő anyagi támogatását valószínűsítették meg. Külön figyelmet érdemel az Európai Parlament 1994-es határozata az Európai Közösség nyelvi és kulturális kisebbségeiről,⁸³ mely már kifejezetten a nyelvi kérdésekre helyezi a hangsúlyt. Ebben a Parlament kinyilvánítja, hogy „feladatának tekinti Európa nyelvi örökségének megőrzését, beleértve a kevésbé használt és kisebbségi nyelvek támogatását,” és kimondja, hogy az „Unió nyelvi sokszínűségének megőrzése és fejlesztése kulcseleme a demokratikus és békés Európa megteremtésének.”⁸⁴ A határozat számos konkrét intézkedés megtételét is előírja, így például a kevésbé használt nyelveknek az Európai Regionális Fejlesztési Alapból való uniós támogatását, ám a javaslatok gyakorlati megvalósítására nem került sor. Végül a Nyelvek Európai Évét (2001) lezáró határozatot⁸⁵ kell megemlíteni, mely az élethosszig tartó nyelvtanulás tükrében egy többéves nyelvprogram kidolgozását, valamint a regionális és kevésbé használt nyelvek uniós költségvetési támogatását irányozza elő. Habár ezek az európai parlamenti határozatok nem rendelkeznek kötelező erővel, mégis fontos bizonyítékok arra, hogy az Unió népképviselői szervei elkötelezték a nyelvi sokszínűség mellett, és a továbbiakban az Unió politikáinak megkerülhetetlen iránymutatással szolgálhatnak.

Az Európai Parlament 2005-ben létrehozta a Frakcióközi Csoportot a Történelmi Nemzeti Kisebbségekért, Alkotmányos Régiókért és Regionális Nyelvekért, „melynek célja egy európai uniós kisebbségi jogi normarendszer kidolgozásának megkezdése, és az uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítése. A havonta Strasbourgban ülésező politikai testület az Unió kisebbségi problémáit tűzi napirendjére, ahol szakértők, kormányzati és parlamenti képviselők bevonásával vizsgálja meg a felmerülő ügyeket [és] ajánlásokat fogalmaz meg jelenlegi és leendő EU tagállamok számára.”⁸⁶

4. Összefoglalás

A személy kulturális önazonosságának, politikai identitásának kiemelkedően fontos tényezője a nyelv. A nyelvpolitika eszközeivel hatékonyan befolyásolható a megcélzott nyelvi közösség tagjainak identitása és politikai joggyakorlása. A nyelvi jogokat

⁸¹ Gabriel N. Toggenburg: Egy kényes kapcsolatrendszer: Az Európai Unió és a kisebbségi jogok, *Pro Minoritate* (2002), 16. o.

⁸² http://www.eblul.org/index.php?option=com_content&task=view&id=14&lang=hu

⁸³ Resolution on Linguistic and Cultural Minorities in the European Community, OJ No. C 61 (29.2.1994), 110-113. o.

⁸⁴ U.o., idézi: Vizi: i.m. 9. o.

⁸⁵ Resolution on regional and lesser-used European languages, B5-0770, 0811, 0812, 0814 and 0815/2001.

⁸⁶ http://www.tabajdicsaba.hu/index.php?pg=menu_53.

a kulturális önrendelkezésben, valamint a politikai jogok gyakorlásában betöltött meghatározó szerepük miatt az emberi jogi jogfejlődés alapjogi szintre emelte, és ma már számos nemzetközi dokumentum rendelkezik a nyelvi jogok védelméről.

A nyelvpolitikának és a nyelvhasználat szabályozásának tétje a politikai közösség alakulása, illetve tagjainak joggyakorlása. Többnyelvű közösségekben a nyelvpolitika különösen fontos eszköze a demokratikus részvételi jogok előmozdításának. Az Európai Uniónak több jogi elve is alátámasztani látszik a nyelvi sokszínűség követelményét. Ugyanakkor a hivatalos nyelvekre vonatkozó szabályozás keretei között a nyelvi sokszínűség elve egyértelműen csak korlátozottan érvényesülhet, mellyel számos uniós polgár politikai jogai sérülnek. A nyelvi sokszínűség védelmére és előmozdítására elsősorban nem kötelező jogforrások születtek, és ezek sokkal inkább az Unió kulturális gazdagságának megőrzését, mint a kisebbségi és regionális nyelveket beszélők politikai emancipációját szolgálják.
