

Vizi Balázs
MTA Kisebbségkutató Intézete
1014 Budapest Országház u. 30.

Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek

1. Bevezető

Az Európai Unió (EU) tagállamai az elmúlt évtizedben egyre nagyobb hangsúlyt fektettek az Unión belüli politikai együttműködés kiteljesítésére,¹ ami azonban nem változtatott azon, hogy számos politikailag fontos, de kényesnek számító kérdésben az Unió képtelennek mutatkozott az egységes és önálló fellépésre.

Ilyen kérdésnek tekinthető az EU-nak a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez való viszonya is. Az EU mint politikai entitás csak korlátozott mértékben reagált az 1989 utáni európai politikában (ismét) megjelenő nemzetközi kisebbségvédelmi törekvésekre és az EU-ban élő kisebbségek jogainak bármilyen formában való egységes és Unió-szintű elfogadása gyakorlatilag mind a mai napig nem tartozik a politikai realitások közé.

Az európai integráció folyamata alapvetően egy, a szabad piaci verseny és egységes piac kiteljesítését célzó gazdasági együttműködést jelent, ezért a tagállamok vonakodnak az EU hatáskörének a politikai kiterjesztésétől, így a nemzeti vagy kulturális, nyelvi kisebbségek jogainak Unió-szintű megfogalmazásától is.²

Ennek ellenére, nem lehet azt mondani, hogy a kisebbségek, mindenekelőtt a nyelvi kisebbségek jogainak kérdése egyáltalán nem lenne napirenden: különböző politikai és civil fórumokon évek óta felmerül az EU kisebbségi jogi szabályozásának kérdése, emellett az EU

¹Vö.: Richardson, Jeremy (szerk.): *European Union: Power and Policy-making*. New York, 2001, Routledge. Lásd még különösen a közös kül- és biztonságpolitika (*Common Foreign and Security Policy - CFSP*) intézményesítését célzó törekvéseket. Az EU erősödő – és kudarcoktól sem mentes – külpolitikai szerepvállalása jól tükrözi a tagállamok közötti komolyabb politikai együttműködés nehézségeit. Vö.: Zielonka, Jan: *Paradoxes of European Foreign Policy*. The Hague, 1998, Kluwer Law International. Soetendorp, Ben: *Foreign policy in the European Union: theory, history, and practice*. London, 1999, Addison Wesley Longman.

² Vö.: Toggenburg, Gabriel: The European Union's Endeavours for Minorities. In: Trifunovska, Sezana (szerk.): *Minority Rights in Europe – European Minorities and Languages*. The Hague, 2001, ACM Press. 210-211. o. [magyarul: Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok. In: *Pro Minoritate* 2002/Tavaszi. 14-15. o.]

számos politikája – ugyan csak közvetett formában és marginálisan, de – érinti a kisebbségek jogait is. Mivel az európai integráció politikai hatása, különösen az Unió létrejötte, 1992 óta a tagállamok és állampolgáraik életében ma és a jövőben is egyre inkább meghatározóvá válik, az Unión belül legalább csírájában megjelenő kisebbségi politikát sem lehet figyelmen kívül hagyni.

1.1. A nemzetközi jogi környezet

A kilencvenes évek első felében a nemzetközi szervezetek, leginkább az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ),³ valamint az Európa Tanács (ET) által megfogalmazott nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok, így különösen az EBESZ nyilatkozatok kisebbségi jogokat érintő részei,⁴ az EBESZ Kisebbségi Főbiztos intézményének létrehozása (1992), az ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992), az ET Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről (1995) – és nem utolsósorban az ENSZ Közgyűlés Nyilatkozata a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992) – új jogi és politikai kereteket szabtak a kisebbségek nemzetközileg elismert jogainak.⁵

Az Európai Unió, mint nemzetközi szervezet (azaz sok tekintetben inkább „nemzetek-feletti” szervezet) nem vett részt a kisebbségvédelem terén megindult nemzetközi együttműködésben és kodifikációs folyamatokban. Bár az EU tagállamai egyenként tagjai mind az ENSZ-nek, mind az ET-nek és ugyanígy részt vesznek az EBESZ munkájában is, a tagállamok a nemzetközi kisebbségvédelem kérdésében nagyon eltérő nézeteket vallanak, amiért az EU keretei között bármilyen egységes és közös fellépés nehezen volt - és lesz - elképzelhető. Bár az EBEÉ/EBESZ zárónyilatkozatokhoz az országuk területén élő kisebbségek létét is tagadó francia és görög kormányok is csatlakoztak; az ET nemzetközi jogi kötelezettségeket is jelentő kisebbségvédelmi szerződéseit már nem minden EU tagállam támogatta: így például nem csatlakozott az ET Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartájához Görögország, Írország, Portugália, Belgium és nem ratifikálta még a szerződést Franciaország, Olaszország, és Luxemburg.⁶ De az említett példákon kívül is alapvető

³ 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ).

⁴Párizsi Charta egy új Európáért (1990); az Emberi Dimenzióról szóló EBEÉ Konferencia Koppenhágai Dokumentuma (1990) 30-40 cikkelyek, a EBEÉ Helsinki Dokumentuma (1992) II. és VI. rész, EBESZ Európai Biztonsági Charta (1999) – Emberi Dimenzióról szóló rész 19-27. cikkelyek.

⁵ Lásd erről bővebben: Cumper, Peter – Wheatley, Steven (szerk.): *Minority Rights in the 'New' Europe*. The Hague, 1999, Martinus Nijhoff. Benoit-Rohmer, Florence: *The Minority Question in Europe. Texts and Commentary*. Strasbourg, 1996, Council of Europe Publishing. Trifunovska: *i.m.*

⁶1998. március 1-én lépett hatályba. A ratifikációk és aláírások 2003. január 1-i állapot szerint. Hasonlóan vegyes képet mutat az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményének elfogadottsága az Unió tagállamai között. <<http://www.coe.int>>

különbségek vannak a tagállamok kisebbségvédelmi gyakorlatában, akárcsak a hatékony és elfogadható kisebbségvédelmi eszközök megítélésében, így pl. az Unió vezető szervei közül sem az EU-tagállamok kormányait képviselő Európai Tanácsban, sem a Bizottságon belül sosem merült fel, hogy az EU közös kisebbségvédelmi kötelezettségeket vállaljon. Ám ez nem zárta ki, hogy az EU nevében akár a Bizottság, akár a Tanács (mindenekelőtt külpolitikai összefüggésekben) kisebbségvédelmi kérdésekben megnyilatkozzon.⁷

Mindez önmagában jelzi, hogy az Unión belül nem feltétlenül és egyértelműen lehet a más fórumokon, nemzetközi szervezetekben megfogalmazott európai kisebbségvédelmi standardok alkalmazásának, átvételének kérdését felvetni.⁸ Az EU kisebbségeket (is) érintő politikai intézkedései négy csoportba oszthatók: a) a nyelvi kisebbségeket támogató közvetlen és a kulturális politikán keresztül közvetett intézkedések, b) a regionális politikák kisebbségeket is érintő vonatkozásai, c) az Unió diszkrimináció-ellenes intézkedései, valamint d) a külpolitikában megjelenő kisebbségvédelmi intézkedések sorolhatók ide.

2. Az EU kisebbségeket is érintő politikáiról általában

Az EU kisebbségpolitikai megközelítése több szempontból is ambivalens: annak ellenére, hogy az Unió, az Európai Unióról szóló maastricht-i Szerződés (EUSZ) elfogadása (1992) óta különös figyelmet szentel a kulturális, nyelvi, regionális sokszínűségben rejlő egység kinyilvánításának,⁹ a gyakorlatban nehéz megítélni, hogy a brüsszeli politikák a kisebbségeket érintő kérdésekben milyen mértékben érvényesülhetnek a tagállami politikák mellett.

Másfelől 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 az Európai Stabilitási Egyezmény (1995) és a Dél-Kelet-Európai Stabilitási Egyezmény (1999) kezdeményezésében és támogatásában valamint a kisebbségvédelem EU csatlakozási

⁷ Lásd még Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai in: *Kisebbségkutatás 2001/2* 281-287. p.

⁸ Vö.: Estébanez, María Amor Martín: The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. In: Newahl, N. – Rosas, A. (szerk.): *The European Union and Human Rights*. The Hague, 1995, Martinus Nijhoff. 133-135. o.

⁹ Vö.: Az Amszterdami Szerződés 151. cikkét, az EU Alapvető Jogok Chartája 22. cikkét. A politikai megnyilatkozásokban jól tükrözi ezt, hogy Romano Prodi, az EU Bizottság elnöke, akárcsak más EU tisztviselők, többször is az „Európa a kisebbségek Európája” megjegyzéssel érzékelteti ezt a kulturális sokszínűséget, ami egyszerre érthető úgy, hogy egyetlen nemzet sem alkot többséget az Unión belül, s úgy is, mintha az egyes tagállamokon belüli kisebbségek elismerése lenne. Jellemzően tavalyi magyarországi látogatásán is ezt a mondatot idézték Proditól. *MTI 2001. április 5.*

kritériummá emelésében nyilvánult meg.¹⁰ 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.¹¹

A kisebbségek védelme szempontjából fontos az EU diszkrimináció-ellenes politikája is. A hátrányos megkülönböztetés tilalma az Unió gazdasági alapelveinek megfelelően a munkaerőpiac szabadságát, az egyenlő munkaerőpiaci esélyeket teremti meg, ugyanakkor a szociális jogok kiterjesztését is jelenti. Ezért több oldalról is nyomás nehezedett a Tanácsra, egy diszkrimináció-ellenes cikkely bevezetése érdekében, amire végül az 1999-ben hatályba lépett Amszterdami Szerződésben került sor.¹² A szerződés 13. cikke felhatalmazza a Tanácsot, hogy „*megfelelő intézkedéseket tehet a nem, faji vagy **etnikai eredeten, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékkosságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni küzdelem érdekében.***” [kiemelés tőlem] Érdeemes megfigyelni, hogy a nyelvi közösséghez tartozáson alapuló diszkrimináció nem szerepel a felsorolásban, annak ellenére, hogy nagy számban élnek nyelvi kisebbségi közösségek az EU tagállamaiban, amelyek nyelvhasználatukban, anyanyelvük elsajátításában sokszor hátrányos megkülönböztetést szenvednek el.¹³

Hasonlóképpen ellentmondásosnak tűnhet, hogy amikor az EU kisebbségeket érintő regionális politikáiról beszélünk, leginkább a regionális kultúrák uniós elismeréséről, azok (bár sokak szerint csak látszólagos) támogatásáról lehet szó (a regionális kultúrák szerepéről vö.: Amszterdami Szerződés 151. cikk), ami csak néhány területileg homogén regionális kisebbség kultúrájának fejlődését erősítheti. A tagállamok regionális kulturális sokszínűségének elismerése (politikai szinten a Régiók Bizottsága felállításában, gazdasági szinten pl. a regionális fejlesztési alapon (ERDF) keresztül) támogatni látszik a területileg homogén kisebbségeket – amennyiben az általuk lakott terület egybe esik a támogatásban

¹⁰ Lásd még a bővítés és a kisebbségvédelem terén: Liebig, André: *Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement*. RSC Series 98/47. Florence, 1998, European University Institute. Friis, Lykke – Murphy, Anna: *Negotiating in a Time of Crisis: The EU's Response to the Military Conflict in Kosovo*. RSC WP Series 2000/20, Florence, 2000, European University Institute.

¹¹ Vö.: De Witte, Bruno: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. RSC Series 2000/4 Florence, 2000, European University Institute, 1-5 o.

¹² Vö.: Toggenburg: *i.m.* 229-231. o.

¹³ Vö.: *EUROMOSAIC Report*, Brussels, OOEPC, ISBN 92-827-5512-6 Ugyanakkor a 13. cikk jelentőségét mutatja, hogy a Bizottság 1999-ben egy diszkrimináció-ellenes csomagot terjesztett az Európai Parlament elé, amely három tanácsi irányelv kidolgozását célozta meg. Ezek közül az egyik, az ún. Faji Irányelv a faji vagy etnikai eredeten alapuló diszkriminációra összpontosít. Anélkül, hogy ezt az Irányelvet itt különösebben részletezném, meg kell említeni, hogy az Irányelv kimondja, hogy az egyenlő elbánás elve „*nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy fenntartsák vagy meghozzák azokat a különleges intézkedéseket, amelyek a faji vagy etnikai eredettel összefüggő hátrányok megelőzését vagy kompenzálását szolgálják.*” (5. cikk) Ez azt jelenti, hogy a kisebbségek jogainak védelmére alkalmazott pozitív megkülönböztetés a Faji Irányelv értelmében sem sérti az egyének egyenlő elbánáshoz való jogát.

részesülő közigazgatási régióval.¹⁴ Ugyanakkor a tagállamok kulturális és nyelvi sokszínűségét támogatja a 2000-ben elfogadott EU Alapvető Jogok Európai Chartája, amely 22. cikkében kimondja: „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget.”¹⁵

2.1. Kisebbségi nyelvek és nyelvi kisebbségek

Az Unión belül jelenleg a kisebbségek nyelvi jogaira (azaz pontosabban a kisebbségi nyelvekre) vonatkozóan lehet leginkább kedvező intézkedéseket találni. Az első látásra lényegtelen különbségtétel valójában a tagállamok felfogásában rejlő eltéréseket hivatott kifejezni: amennyiben az Unió a kisebbségek, mint közösségek, vagy akár mint kisebbséghez tartozó személyek bármilyen (még ha csak nyelvi) jogait önmagában elismeri, az a – némely tagországok kormányai számára elfogadhatatlan – kisebbségi csoportok létének elismerését is jelentené. A kisebbségi nyelvek értékének elismerése ugyanakkor nem mondja ki, hogy a kisebbségi nyelvekhez kisebbségi közösség, esetleg a nyelven kívül más, politikailag érzékenyebb (pl. nemzeti) identitásbeli különbség is társul egy adott országban.¹⁶

Így a kisebbségi nyelvek támogatása kulturális feladatként is értelmezhető, amely a fent említett Amszterdami Szerződés 151. cikkének értelmében is az Unió intézkedési körébe tartozhat. A kulturális politika területén az EU kiegészítő hatáskörrel rendelkezik a tagállamokkal szemben, azaz a tagállamok által nem szabályozott kérdésekben van lehetősége az uniós intézkedések megtételére. A 151. cikkely felszólítja az EU-t, hogy járuljon hozzá „a tagállamok kultúrájának virágzásához, mindeközben tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket.” A cikkely arra is kitér, hogy az Unió „a Szerződésen alapuló cselekvései során figyelembe veszi a kulturális szempontokat.” Ennek gyakorlati jelentésével és végrehajtásával szemben azonban sokan igen kritikusak és több szerző is annak a véleményének ad hangot, hogy a kulturális sokszínűség tisztelete nem egyértelműen foglalja

¹⁴ Spanyolországban pl. Katalónia, Baszkföld, vagy Olaszországban a speciális státust élvező Trentino-Alto-Adige tartomány s ezen belül az autonóm Bozen/Bolzano megye, hasonlóan a Finnországhoz tartozó, de a helyi svéd kisebbség széleskörű autonómiával felruházott Aaland-szigetek esetében az EU regionális politikája első ránézésre egyértelműen jótékony hatással van az ott élő kisebbségekre. A regionális támogatásokhoz való hozzáférés, akár csak az uniós képviselőhöz jutás a Régiók Bizottságában, mindenképp úgy tekinthető, hogy ezeknek a kisebbségeknek a pozícióit is erősíti. Érdeemes felfigyelni arra, hogy az uniós támogatásban részesülő régiók nem mindenütt esnek egybe a regionális kisebbségek lakóterületével, nem is beszélve arról, hogy más, területileg nem homogén kisebbségeket ezek a politikák egyáltalán nem érintenek. Továbbá fontos kiemelni, hogy a regionális támogatások célja kifejezetten csak a gazdaságilag hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatása, így a régiók kialakításánál a tagállamok elsősorban gazdasági szempontokat vettek figyelembe és ezen, akár a támogatások rendszerén a 151. cikkely elfogadása sem változtatott érdemben. Vö.: Biscoe, Adam: *The European Union and Minority Nations*. In: Cumper – Wheatley: *i.m.* 89-91. o., De Witte: *i.m.* 17-20. o.

¹⁵ A cikkelyt és a Charta egyéb lehetséges kisebbségvédelmi vonatkozásait elemzi Schweltnus, Guido: „*Much ado about nothing?*” *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*. Constitutional Web-Papers, ConWEB No. 5/2001. <http://les1.man.ac.uk/conweb>

¹⁶ A kisebbségi jelzők jelentőségéről vö.: P. R. Brass: *Ethnicity and Nationalism: Theory and Comparison*. New Delhi, 1991, Sage. 11-41. o.

magában a kisebbségi kultúrák tiszteletben tartását is.¹⁷ Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a több-kultúrájú Európa értéként való politikai megjelenítése a kisebbségek számára is kedvező hatással lehet.

A kultúra területén (részben már Maastricht előtt is) számos program indult, amelyek egyebek mellett anyagi támogatást adnak a kisebbségi nyelvekkel kapcsolatos kutatásokra, az ilyen nyelvek megőrzését, fejlesztését szolgáló oktatási-fordítási projektekre.¹⁸ (Érdeemes azonban itt megjegyezni, hogy az EU különböző fórumain született dokumentumok következtlenül használják a „regionális vagy kisebbségi nyelvek”, a „kevésbé használt nyelvek” kifejezéseket és ezek egyéb változatait.)

Ma Európában a nyelvnek és a nyelvhasználatnak viszont nemcsak kulturális, hanem nagyon is komoly szociális és gazdasági jelentősége is van. Az államok relatív gyengülése mellett az egyének és a szervezetek, vállalatok megerősödő szerepe ezeken a területeken, különösen is fontossá tehetik a nyelvhasználatot érintő kérdések uniós szintű szabályozását. A társadalom (s ebben a szemszögben a többségi társadalom) szereplői még az államoknál is kevésbé tűnnek érzékenyek a kisebbségi nyelvhasználatból fakadó esetleges hátrányok kompenzálására. Az EU politikái és joga tekintetében a nyelvhasználat kérdése is mindenekelőtt a piaci és a fogyasztói egyenjogúság szempontjából lehet releváns. Ez még akkor is igaz lehet, ha ma ezt sem a kialakulóban lévő európai uniós állampolgár intézménye, sem az esetleg hozzá kapcsolódó EU-s alapvető jogok (lásd az Alapvető Jogok Európai Chartája kodifikálásának munkálatait) nem támasztják alá egyértelműen.

Shiubhne az EU-n belül született kisebbségvédelmi kezdeményezések (mindenekelőtt az Európai Parlament vonatkozó határozatainak elemzéséből jut erre a következtetésre) sikertelenségének okát nemcsak a tagállamok részéről megjelenő politikai akarat hiányában találja meg, hanem az emögött rejlő érdektelenségben, ami szerint a kisebbségi nyelvhasználatnak a gazdasági integráció szempontjából nem volna relevanciája. Ezzel szemben nem lehet elfelejteni, hogy a helyi közösségek egyre inkább közvetlenül kapcsolódnak bele az EU piaci hálózatába egy olyan korban, amikor a kommunikáció jelentősége erősen megnövekedett. Ahogy pl. az 1996-os *Euromosaic* jelentés¹⁹ kimutatta, a gazdasági kapcsolatoknak meghatározó hatása van a nyelvhasználatra, s ez különösen a

¹⁷Vö.: Biscoe: *i.m.* 92-93. A kultúra integrációs szerepéről lásd bővebben: Mitsilegas, Valsamis: Culture in the Evolution of European Law: Panacea in the Quest for Identity? In: Bergeron, J. H. – Fitzpatrick, P. (szerk.): *Europe's Other: European Law Between Modernity and Postmodernity*. Dartmouth, 1998, Ashgate. 111-129. o. és De Witte, Bruno: The Cultural Dimension of Community Law. In: *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1995. Vol. 4. Book 1. 229-299. o.

¹⁸Minderre a KULTÚRA 2000 Program keretében van lehetőség, amely magába foglalja ma a könyvkiadást és különösen a fordításokat támogató ARIANE, az európai kulturális örökség védelmét szolgáló RAPHAEL és az országok közötti művészeti-kulturális együttműködést támogató KALEIDOSCOPE programokat is. http://www.europa.eu.int/comm/culture/eac/c2000-index_en.html

¹⁹European Commission, *Euromosaic: The Production and Reproduction of the Minority Language Groups in the European Union*. (Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities, 1996)

veszélyeztetett kisebbségi és regionális nyelvek fennmaradásának lehetőségeit korlátozza. Mivel a tagállamok egyenként nem képesek ma már az integráció egyre fokozódó hatásainak kedvezőtlen következményeit kiküszöbölni, ezen a téren a legfőbb gazdasági szabályozó, az Unió közbelépése nem pusztán jó szándék, hanem jogi felelősség kérdése (amennyiben a nyelvi, kulturális sokszínűség megőrzését komolyan akarjuk venni).

Ezen felül, az *acquis communautaire* alkalmazása olyan 'mellékhatásokkal' is jár, amelyek az egyén életében korántsem tekinthetők mellékesnek. Ezeken a területeken, ahol a közösségi politikák és a tagállami politikák egymás mellett, egymás kiegészítéseként élnek (pl. a kultúra terén) messze nem közömbös, hogy az Unió által deklarált célok a tagállami politikákban is érvényesülnek-e. Nem minden tagállam jutott még el odáig, hogy a regionális és kulturális sokszínűség ápolásának felelősségét a kisebbségekre is kiterjessze. Az EU intézmények politikai közbeszédében ugyan már megjelent ez a kérdés, de az, hogy az Uniót jellemző folyamatos legitimációs és demokratikus hiányosságok milyen eszközök alkalmazását teszik majd konkrétan lehetővé, ma még nehéz volna megjósolni.²⁰

3. Az Európai Parlament nyelvi kisebbségeket érintő határozatai

Az EU vezető szervei (a Tanács, Bizottság és a Parlament) közül, a nyelvi kisebbségek jogaival mindenekelőtt a politikailag érzékenyebb témákat is felvállaló Európai Parlament foglalkozott visszatérően több határozatában is. Ezek a határozatok jogilag nem kötelezőek, ami egyfelől megkönnyítette parlamenti elfogadásukat, másfelől olyan általános jellegű ajánlásokról van szó tulajdonképpen, amelyek nem határoznak meg konkrét, számon kérhető kompetenciákat, hanem különféle intézkedési javaslatokat fogalmaznak meg a tagállamok vagy a Bizottság részére a kisebbségvédelem terén.²¹

Az 1981-es, a regionális nyelvek és kultúrák közösségi Chartájáról és az etnikai kisebbségek jogainak Chartájáról szóló határozat (ún. Arfé-jelentés)²² preambulumban leszögezi, hogy „[az Európai Parlament] elkötelezett Európa népei közötti szorosabb egység megteremtése és élő nyelveik megőrzése iránt, a sokszínűségekre építve, hogy közös kulturális örökségüket gazdagítsák és tegyék sokszínűvé.” A határozat egyúttal utal arra, hogy a regionális nyelvek és kultúrák valamint a különböző etnikai és nyelvi kisebbségi mozgalmak újraéledése is szükségessé tette, hogy a Parlament külön foglalkozzon a kérdéssel. Az 1981-es határozat felkérte a tagállamok nemzeti és helyi szintű hatóságait, hogy biztosítsák a regionális nyelvek és kultúrák hivatalos tanrendi oktatását az óvodától az egyetemig; tegyék lehetővé a helyi rádiókhoz és televíziókhoz való hozzáférést; valamint a szabad közéleti és

²⁰ Niamh Nic Shuibhne: *EC Law and Minority Language Policy*. The Hague, 2002, Kluwer Law International. 33-60. p.

²¹ Vö.: Toggenburg: *i.m.* 208-213. o.

²² A határozatot Gaetano Arfé jelentése alapján 1981. október 16-án fogadta el a Parlament. (OJ 1981 No. C 287, 106. o.)

társadalmi nyelvhasználatot. Ezen felül a Parlament felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a kisebbségi nyelveket diszkrimináló közösségi jogszabályokat és gyakorlatokat.

A határozat nem maradt teljesen hatástalan, ennek eredményeként jött létre 1982-ben a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája (lásd alább), mégis 1983-ban újabb parlamenti határozat született a „*Nyelvi és kulturális kisebbségek érdekében hozott intézkedésekről*,”²³ amelyben a Parlament ismét felkérte a Bizottságot, hogy tegye meg az 1981-es határozatban elfogadott intézkedéseket, s felhívta a figyelmet arra, hogy az EU-ban mintegy 30 millió olyan állampolgár él, akinek anyanyelve egy regionális vagy kevésbé beszélt nyelv.

Időrendben a harmadik, az 1987-ben elfogadott, az „*Európai Közösség regionális és etnikai kisebbségeinek nyelveiről és kultúráiról*” szóló határozat volt. Ebben, a Parlament, - miután újból elégedetlenségének adott hangot amiatt, hogy a kisebbségi nyelvek ügyében nem történt semmilyen előrelépés – egyebek mellett felszólította a tagállamokat, hogy a.) „*teremtsék meg a regionális és kisebbségi nyelvek használatának közvetlen jogalapját, mindenekelőtt a helyhatóságok szintjén azokon a területeken, ahol kisebbségi csoportok élnek*”; b.) vizsgálják felül „*az olyan nemzeti rendelkezéseket és gyakorlatot, amelyek hátrányosan különböztetik meg a kisebbségi nyelveket*”, c.) kötelezzék arra „*a decentralizált és központi kormányzerveket, hogy használják a nemzeti, regionális és kisebbségi nyelveket az érintett területeken.*” (6. bekezdés) A regionális és kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó ajánlás kitért még a család- és helységnevek, a fogyasztói tájékoztatás, a postai szolgáltatások, a közút és utcanevek és közfeliratok kisebbségi nyelvű használatának biztosítására (9. bek.). Az 1987-es határozat legjelentősebb intézkedése azonban a kisebbségi nyelvek anyagi támogatása volt, mivel a Parlament 1 millió ECU-t különített el 1988-as költségvetéséből erre a célra.²⁴

Az említett határozatokhoz csatlakozik még az 1994-ben elfogadott, az „*Európai Közösség nyelvi és kulturális kisebbségeiről*” szóló parlamenti határozat.²⁵ Ebben a határozatban már érezhetőek az 1990-es éveknek a nemzetközi kisebbségvédelmet is erősen érintő változásai, így a határozat preambulumban hivatkozik már az ET Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájára, az EBEÉ 1990-es Koppenhágai Zárónyilatkozatára valamint a Párizsi Chartára.²⁶ A preambulum kimondja továbbá, hogy a határozat megszületését ösztönözte a Közösségnek az EUSZ 151. cikkében a tagállamok kultúráinak felvirágoztatása és nemzeti és regionális sokszínűség tiszteletben tartására vállalt

²³ A határozatot Gaetano Arfé jelentése alapján 1983. február 11-én fogadta el a Parlament. (OJ 1983 No. C 68, 103. o.)

²⁴ A 1987-es határozatot, előterjesztőjéről Kujpers-határozatnak is szokták nevezni. Később a Parlamentben egy jelentés is született az „*Etnikai Csoportok Jogainak Chartájáról*”, amelyet Stauffenberg gróf készített elő, de amely különböző okok miatt nem került a plénum elé, s amelynek ötlete az ET Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartájának hatályba lépése óta még inkább a háttérbe szorult. Vö.: Toggenburg: *i.m.* 210

²⁵ A határozatot az ún. Killilea-jelentés alapján fogadták el 1994. február 9-én. OJ No. C 61 (29.2.1994), 110-113. o.

²⁶ Az EBEÉ Párizsi Charta egy Új Európáért c. nyilatkozatot 1991-ben fogadták el.

kötelezettsége (A. pont). A határozat kinyilvánítja, hogy a Parlament egyik feladatának tekinti Európa nyelvi örökségének megőrzését, beleértve a kevésbé használt és kisebbségi nyelvek támogatását (B. pont) és kimondja, hogy az Unió nyelvi sokszínűségének megőrzése és fejlesztése kulcseleme a demokratikus és békés Európa megteremtésének (F. pont). A határozat hangsúlyozza, hogy a „kisebbségi nyelvek és kultúrák” fogalma, azokra a nyelvekre is vonatkozhat *„amelyek már hivatalosak bizonyos tagállamokban, de amelyek nem kapják meg a megfelelő terjesztést vagy az azonos státust a szomszédos vagy más Tagállamokban”* (O. pont) – a kiterjesztés mindenképp az ír nyelvre vonatkozhat.

Az 1994-es határozatban a Parlament ismételten felszólítja a tagállamokat az említett 1981-es, 1983-as és 1987-es határozatokban foglalt javaslatok és alapelvek tiszteletben tartására (1. bek.), valamint annak a meggyőződésének ad hangot, hogy *„minden kisebbségi nyelvet és kultúrát megfelelő jogi státúttal kellene védeni a Tagállamokban”* (3. bek.), amely státúttoknak legalább rendelkezniük kellene *„az ilyen nyelvek és kultúrák használatáról és támogatásáról az oktatás, az igazságszolgáltatás és közigazgatás, a tömegtájékoztatás, a földrajzi nevek terén valamint a kulturális és közélet egyéb területein is, a legelterjedtebb nyelvek használatával szembeni előítéletek nélkül, amikor azok a Tagállamok közötti vagy az Unió egészében a kommunikáció megkönnyítését biztosítják.”* (4. bek.) A határozatban a Parlament támogatásáról biztosítja a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját, valamint felhívja azokat a tagállamokat, amelyek ezt nem tették meg, a Charta aláírására és minél korábbi ratifikálására. (6-7. bek.) Sürgeti a tagállamokat és az érintett regionális és helyi hatóságokat, hogy vizsgálják meg határokon átívelő nyelvi intézetek létrehozásának lehetőségeit a kettő vagy több szomszédos országban is élő kisebbségi nyelvek és kultúrák támogatására. (9. bek.) A Parlament felszólította továbbá a Bizottságot és a Tanácsot, hogy segítsék elő politikájukban a hatáskörük alá tartozó területeken a kevésbé használt nyelvek használatát és támogatását. Ehhez az Európai Regionális Fejlesztési Alapból (ERDF) is forrásokat kell elkülöníteni, valamint az EU fejlesztési és csatlakozási politikájában is egyaránt érvényesíteni kell ezeket az elveket (10-11. bek.). A határozat a nem területhez kötött, őshonos kisebbségekre (megemlítve a romákat és a szintiket) is kiterjeszti ezeket az ajánlásokat. De ezek az ajánlások sem jártak be a korábbiaknál sikeresebb utat: általános alkalmazásukra nem került sor.

A Parlament ezen kívül számos olyan határozatot fogadott el, amelyek egyes konkrét kisebbségek helyzetével foglalkoznak. Ezek zömében külpolitikai célokat szolgáló határozatok voltak, amelyek harmadik országban élő kisebbségek jogainak megsértésére hívják fel a figyelmet, ezért itt most bemutatásuk szükségtelen.²⁷

²⁷ Lásd pl. „Határozat az emberi jogok és az őshonos kisebbségek helyzetéről Argentínában” OJ 1997 No. C 115, 171. o. vagy „Határozat a kisebbségi jogok és az emberi jogok védelméről Romániában” OJ 1995 No. C 249, 157. o. Ahogy ez látható ezek zömmel Unión kívüli országokban élő kisebbségekkel foglalkoznak, az

A regionális vagy kevésbé használt európai nyelvekről szóló legutolsó parlamenti határozatot 2001. december 13-án, a „Nyelvek Európai Éve 2001” elnevezésű program lezárásakor fogadták el a képviselők.²⁸ Ebben újból megerősítik a korábbi parlamenti határozatokban tett ajánlásokat, és egyebek mellett értékelik a „Nyelvek Európai Évének” a tapasztalatait is. A határozat preambuluma kiemeli, hogy a kevésbé használt nyelvek közösségei fontos hozzájárulást fognak majd adni az 'Európa Jövőjéről' szóló vitához is. (G. pont) A 2001-es határozat megerősíti az élethosszig tartó, minden állampolgár számára elérhető nyelvtanulás fontosságát, mint a multikulturális, többnyelvű Európában a kommunikáció és a kölcsönös tisztelet alapját. (1-2. bek.) Felszólítja a Bizottságot, tegyen javaslatokat a nyelvi sokszínűség, valamint a nyelvtanulás előmozdítását szolgáló intézkedésekre (4. bek.), tegyen lépéseket, a „Nyelvek Európai Éve 2001” tapasztalataira építve, 2003 vége előtt egy többéves nyelvi program előkészítésére, külön alapot biztosítva e programon belül a regionális vagy kevésbé használt nyelvek részére (5. bek.). Felszólítja továbbá a Tanácsot és a Bizottságot, hogy a tagjelöltektől követeljék meg a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák tiszteletét, az Alapvető Jogok Európai Chartája 22. cikkelyének betartását, valamint azt, hogy a tagjelöltek feleljenek meg a felkészülését jelző éves jelentésekben (Regular Reports) a kisebbségek tiszteletére és az emberi jogokra vonatkozó 1.1. és 1.2. szakaszainak - tekintettel arra, hogy az EU *„felelősséget visel a tag- és tagjelölt államok támogatásában kultúráik fejlesztésére és határaikon belüli nyelvi sokszínűség megőrzésére”*. (6. bek.) Ezenfelül felkéri a Bizottságot, hogy gondoskodjon a Parlament által a 2002-es költségvetésben a regionális és kevésbé használt nyelvek, nyelvjárások és kultúrák megőrzését és támogatását célzó intézkedések előkészítésére megszavazott 1 millió euró célszerű felhasználásáról és a felhasználás ellenőrzéséről (7. bek.). Végül ismét felszólítja a tagállamokat, hogy írják alá és ratifikálják az ET Nyelvi Chartáját. (9. bek.)

A Parlament kezdeményezésére került be az EU éves költségvetésébe (minden évben egyedi alkalommal, de húsz éve folyamatosan) egy külön költségvetési tétel a regionális vagy kisebbségi nyelvek támogatására. A B3-1000 költségvetési sor a 2001-es költségvetési évre 2,5 millió eurót biztosított a *„a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák elősegítését és védelmét célzó intézkedésekre”*.²⁹ A támogatást a Bizottság olyan projektek 50%-os finanszírozására használja fel, amelyek a regionális vagy kisebbségi nyelvek tanulásának és tanításának minőségjavítását és az ilyen nyelveken való információáramlást segítik elő. A

egyetlen kivétel talán *„A romákkal szembeni diszkriminációról”* szóló határozat (lásd: OJ 1995 No. C 249, 156. o.) amely területi megkötések nélkül felhívja a Bizottságot, tegyen erőfeszítéseket annak érdekében, hogy a roma nép *„integrálódjon azokba a társadalmakba, ahol él”*.

²⁸ A határozat az Official Journal online elérhető kiadásában 2002. júliusában még nem volt elérhető. A határozat szövege megtalálható a www.troc.es/ciemen/mercator/48-3.htm cím alatt

²⁹ Korábban B3-1006. Lásd: http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/eac06_en.htm

költségvetési tétel azokat az őshonos kisebbségi nyelveket támogatja, amelyeket az EU-ban a lakosság egy része hagyományosan beszél. A Bizottságot több oldalról is sürgették, hogy ezt a programot bővítse ki többéves programmá az EU költségvetési keretei között (jelenleg 6 évre szóló költségvetési tervet készít az EU, a mostani 2006-ig tart), de eddig ebben a kérdésben nem történt előrelépés.³⁰

A jelenleg erre a célra biztosított költségvetési tétel sem tekinthető nagylelkűnek, tekintettel arra, hogy az EU költségvetésének egy elenyésző hányadát jelenti csupán az összeg, és messze nem alkalmas arra, hogy minden érintett kisebbségi nyelvi közösségnek megfelelő támogatást nyújtson.

4. Az EU által támogatott kisebbségvédelmi programok és intézmények

Az EU Tanácsa és Bizottsága több, a kisebbségi nyelvek védelmét és erősítését szolgáló programot is indított önállóan vagy más szervezetekkel közösen. Az egyik legnagyobb, a kisebbségi nyelveket is – ugyan csak marginálisan – érintő program, a már említett „Nyelvek Európai Éve” volt, amelyet a Parlament és a Tanács az Európa Tanáccsal közösen rendezett meg 2001-ben.³¹ A program célja volt többek között, hogy teret adjanak Európa különböző nyelveinek a bemutatkozásra, aminek keretében a nyelvi, nyelvoktatási intézmények nyílt napokat tartottak, különböző programokat szerveztek, 2001. szeptember 26-át európai nyelvi nappá nyilvánították, s az EU más, nemzeti vagy regionális, helyi szinten kezdeményezett nyelvi programok 50%-os társfinanszírozását vállalta. Ugyan a program nem nevesítette külön a regionális vagy kisebbségi nyelveket, de kimondottan nem is szűkítette le tevékenységét a hivatalos nyelvekre. A program célja a nyelvtanulás megkedveltetése, a sok kultúrájú Európa bemutatása, a mindenki számára elérhető nyelvtudás lehetőségének megismertetése volt. Ennek keretében egy éven keresztül egy külön információs honlapot működtettek, európai szintű nyelvtudási versenyeket hirdettek, számos központi kiállítást, kulturális eseményt hirdetett a Bizottság. A 2001. február 18-án megnyitott és 2001. december 8-án Brüsszelben záruló „Nyelvek Európai Éve” végén a nyelvi kisebbségek képviselői is összegezték tapasztalataikat.³² Általános véleményként fogalmazta meg Markus Warasin, a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodájának főtitkára, hogy a program ismét bemutatta, nemcsak gazdasági érdekek és értékek tartják össze az Uniót, hanem a kulturális sokszínűség tisztelete is. Ugyanakkor felhívta a figyelmet arra, hogy bár a „Nyelvek Európai Éve” ezt a sokszínűséget jelenítette meg Európa szintjén, számos tagállamon belül ez nem érvényesül, a

³⁰ A Bizottság vonatkozó közleménye megtalálható In: OJ 1999 No. C 125, 14. o.

³¹ Az EU Parlament és az Európai Tanács közös 1934/2000/EC sz. határozata alapján.

³² Lásd: Eva Blasser-Margret Oberhofer: *Looking back: Parliamentarians and minority organisations reflect on the European Year of Languages*. Eurolang News <http://217.136.252.147/webpub/eurolang/news.asp?ID=3445>

regionális vagy kisebbségi nyelvek nem kapják meg az őket megillető státust. Az értékelés során az is elhangzott, hogy mindenképp fontos lenne egy ilyen uniós nyelvi programban külön is kiemelni a kevésbé használt nyelveket, mert ez ebben az esetben ez elmaradt, és a tapasztalat azt mutatta, hogy amennyiben külön nem hívja fel a figyelmet a kisebbségi nyelvekre a program-kiírás, úgy azok nehezen kerülnek be a támogatott kezdeményezések közé.³³ Bár tény, hogy nehéz lenne e program keretében kimondottan a regionális vagy kisebbségi nyelvek támogatásáról beszélni, mégis önmagában a lehetőséget az érintett közösségek képviselői kedvezően ítélték meg, és a „Nyelvek Európai Éve” után jobb kilátásokat reméltek egy többéves uniós kisebbségi nyelvvédelmi program elindítására is.³⁴

A Parlament első, 1981-es határozata eredményeként jött létre 1982-ben a Kevésbé Használt Európai Nyelvek Irodája (European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL) egy független, non-profit intézményként, amelynek bevallott célkitűzése, hogy a valamilyen regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélő 40 millió EU állampolgár nyelvi jogait védelmébe vegye és ezen közösségek érdekeit képviselje az EU intézményeivel szemben éppúgy, mint a nemzetközi szervezetek előtt. Az Iroda tagjai olyan egyesületek és intézmények, amelyek az egész EU területén a kisebbségi nyelvek támogatásában tevékenykednek. Az EBLUL működését legnagyobb részt az Európai Bizottság finanszírozza, de természetesen, mint nem-kormányzati szerv más forrásokat is igénybe vehet. Az Iroda az egyes tagállamokban nemzeti bizottságokba szervezi tagjait (jelenleg Görögország kivételével minden tagállamban megalakult ez a nemzeti bizottság), de az Unió-szintű kérdésekben általában az Iroda közgyűlése lép fel.³⁵ Az Iroda aktív részt vállal az „Európa Jövőjéről” szóló vitában is.

Ehhez hasonlóan, egy parlamenti határozat (az 1987-es Kujpers-határozat) eredményeként született meg az Európai Bizottság és az EBLUL közös kezdeményezéseként a MERCATOR program.³⁶ A program három kutatóintézet hálózatából áll, amelyek a kisebbségi nyelvek oktatását, a nyelvhasználat jogi hátterét, a média és a kétnyelvűség kérdéseit kutatják, ezekről a területekről átfogó tanulmányokat és adatbázisokat készítenek.³⁷ A MERCATOR program koordinálását 1994-ig az EBLUL látta el, azóta az Európai Bizottsághoz tartozik. A hálózat célja, hogy alapos, megbízható információkat szolgáltatson a kisebbségi nyelvek állapotáról, helyzetéről, társadalmi és jogi környezetéről az érintett kisebbségek részére éppúgy, mint a többségi nemzetek vagy a kormányok számára. A három kutatóintézet munkatársai szoros együttműködésben dolgoznak, rendszeres találkozókat

³³ Uo.

³⁴ Uo.

³⁵ Az Iroda tevékenységéről bővebb információk találhatóak honlapján: <http://www.ebul.org>

³⁶ Lásd <http://www.mercator-central.org>

³⁷ A jogi adatbázist és közigazgatási nyelvhasználatot érintő kutatásokat a barcelonai CIEMEN alapítvány végzi (<http://www.troc.es/ciemen/mercator/index-gb.htm>) az oktatási programot a frízföldi Fryske Akademy (Ljouwert/Leeuwarden – Hollandia; elérhető: <http://www.mercator-education.org>) míg a MERCATOR tömmegekommunikációs és kisebbségi sajtóval, médiával foglalkozó kutatásai a wales-i University Wales at Aberystwyth-nél folynak (<http://www.aber.ac.uk~merwww>).

tartanak, és kapcsolatban állnak az EBLUL-lal, illetve a más a kisebbségi nyelvek terén működő szervezetekkel.

Az EU ezen kívül is számos tanulmány megjelentetéséhez hozzájárult, amelyek közül kiemelkedik a már említett EUROMOSAIC elnevezésű projekt, amely számos kutatóintézet és kutató bevonásával egységes szempontok szerint és egymással összevethető rendszerben készített tanulmányokat a nyelvi kisebbségek helyzetéről az Unióban. Az EU 1996-ban egy „A kisebbségi nyelvet beszélő csoportok létrehozásáról és fennmaradásáról az Európai Unióban” c. zárójelentésben adta közre az EUROMOSAIC eredményeit.³⁸ A tanulmány szociológiai és intézményi megközelítésből vizsgálta, hogy milyen esélyei vannak a kisebbségi nyelveknek a megmaradásra, a reprodukcióra. A tanulmány hangsúlyozza, hogy egy sokszínűségére büszke Európát csakis a nyelvi sokszínűség megőrzésével lehet megtartani.³⁹

Az Eurolang információs rendszert 2000. februárjában indították el Brüsszelben. Az internetes szolgáltatás célja, hogy pontos és hiteles információkkal, hírekkel lássa el a közvéleményt és a nemzeti és regionális sajtót a nyelvi sokszínűséget érintő kérdésekben. Az Eurolang mindenekelőtt a regionális vagy kisebbségi nyelvek ügyeivel és híreivel foglalkozik. A szolgáltatást az EBLUL és az EU Bizottság Kulturális és Oktatási Főigazgatósága közösen tartja fenn önálló és független szerkesztőséggel.⁴⁰

5. Új kilátások?

A kisebbségek jogainak szerződéses megfogalmazása elengedhetetlen az Unióban ahhoz, hogy az EU döntéshozó szervei (a Bizottság és a Tanács) érdemi intézkedéseket hozzanak a kisebbségek védelmében. Tekintettel arra, hogy jelenleg egyetlen szerződéses cikkely sem nevesíti a kisebbségek jogait⁴¹, és az Unió programjaiban amúgy megjelenő regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmére - jó szándékú értelmezéssel is - csak közvetett utalás található (az EUSZ idézett 151. cikkében), két területen is különös hangsúllyal jelenik meg egy kisebbségvédelmi cikkely beépítésének lehetősége az Unió joganyagába.

A kérdés egyértelműen felmerül az Európa jövőjéről folytatott társadalmi és politikai vitában, így különösen az Európai Konvent munkájában, amely az EU alkotmányának kidolgozását végzi.⁴²

³⁸ I.m. . További részletek a világhálón: <http://europa.eu.int/comm/education/langmin/euromosaic.html>

³⁹ Uo.

⁴⁰ Lásd: <http://www.eurolang.net>

⁴¹ Eltekintve attól, ha az Amszterdami Szerződés diszkrimináció-ellenes 13. cikkét nem számítjuk ebbe a fogalomba.

⁴² A Konventről bővebben: <http://www.european-convention.eu.int> az EU jövőjéről zajló társadalmi vitáról lásd: http://www.europa.eu.int/futurum/index_en.htm

Másoldalról pedig, részben ehhez kapcsolódva felmerül, hogy megváltozhat, megerősödhet a 2000-ben elfogadott, de egyértelmű jogi erővel nem rendelkező Alapjogok Európai Chartájának jogi érvénye. A Chartát a 2000-es nizzai EU csúcson a tagállamok kormányainak képviselői, a Bizottság és az Európai Parlament együttesen és egyhangúlag fogadták el azzal a céllal, hogy megteremtsék formálisan is a jogegyenlőség kereteit az Unión belül, azaz minden állampolgárt azonos jogok illessenek meg, függetlenül attól, hogy melyik tagállamban élnek. A Charta előkészítő munkálatai során felmerült a lehetőség, hogy a kisebbségek jogait külön cikkelyben rendezzék, ez a javaslat azonban a francia kormány ellenállása miatt elbukott.⁴³

Ennek ellenére a Charta nyelvi és kulturális sokszínűséget támogató, fentebb idézett 22. cikkelyét többen úgy értelmezik, mint amely alkalmas kiindulópontja lehet a kisebbségi nyelvek védelmének.

Itt röviden két lehetőségre kívánom felhívni a figyelmet. Az egyik, az Alapvető Jogok Európai Chartájának jogi jellegét érintő kérdés, míg a másik a Charta módosítását, az Európai Konventben való újrakodifikálását veti fel. A nizzai csúcson a tagállamok nem emelték be a Nizzai Szerződésbe a Chartát, így az nem lett része az EU alapító szerződéseinek. Ugyanakkor a tagállamok egyhangúlag fogadták el, ami arra utal, hogy a benne foglalt jogok biztosítását minden tagállam egyformán vállalni tudja. A Charta Unió-szintű érvényesítésének azonban lényegi kérdése a dokumentum jogi jellege. A jelen pillanatban a Charta jogi érvényének egyértelmű megállapítására két lehetőség kínálkozik: a) vagy elfogadják azt a tagállamok valamelyik következő Európai Tanács alkalmával szerződéses formában, vagy b) az Európai Bíróság fogadja el jelenlegi formájában jogforrásként, ami egyértelmű bizonyítéka lenne a Charta jogi státuszának. Ma mindkét lehetőség nyitva áll még, bár a közvetlen bírósági alkalmazás valószínűbbnek látszik.⁴⁴ Amennyiben ez utóbbira kerül sor, akkor arra is meg van az elméleti lehetőség, hogy a Bíróság a „nyelvi sokszínűség tiszteletben tartását” közvetlenül a kisebbségi nyelvhasználathoz való jogra alkalmazza.⁴⁵ Ugyan ez még csak pusztán elméleti találgatás, de mindenesetre a Bíróság több esetben is kifejezésre jutatta, hogy a kisebbségi nyelvhasználati jogokat egyáltalán nem tekinti az *acquis*-val összeférhetetlennek.⁴⁶

Nyomás nehezedik ugyanakkor a különböző nem-kormányzati szervek részéről a Konventre, hogy tegyen meg mindent egy kifejezetten kisebbségvédelmi vagy a kisebbségi

⁴³ Vö.: Schweltnus: *i.m.* 10. o.

⁴⁴ Vö.: McCrudden, Christopher: *The Future of the EU Charter of Fundamental Rights*. New York, Jean Monnet Working Papers, 2001. 10/2001.

⁴⁵ 2002. novemberéig a Bíróság még egyetlen esetben sem hivatkozott a Chartára.

⁴⁶ Lásd a Bickel/Franz-ügyben C-274/96, 1996-ban született döntést, az esetet elemzi Toggenburg, Gabriel: Der Europäische Gerichtshof – unverhoffter Anwalt der Minderheiten Europas? In: *Academia*, No. 18. 1999. 7. o. valamint a C-281/98. sz. Agonese-ügyet, amelyben 2000. június 6-án született ítélet, vö.: Palermo, Francesco: Diritto comunitario e tutela delle minoranze In: *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000-III.

nyelveket támogató cikkely beiktatása érdekében. Az EBLUL 2002. június 15-én elfogadott és a Konventhez benyújtott nyilatkozatában erősen támogatja, hogy az Alapvető Jogok Európai Chartája bekerüljön az Unió új alkotmányos szerződésébe.⁴⁷ Felhívja a Konventet, hogy részletesebb tartalommal ruházza fel a Charta 22. cikkét, amely jelenlegi általános megfogalmazásában nehezen értelmezhető. Kijelenti, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélőknek csak akkor jelent valamit az EU-állampolgárság, ha az a kevésbé használt nyelveket is hatékony védelemben tudja részesíteni. Ennek érdekében az EBLUL a 22. cikkelyre építve szövegszerű javaslatot is tett, egy további cikkely betoldására a Chartába, amely az államok gyakorlatainak összehangolását követelné meg a kisebbségi nyelvhasználat terén. A javaslat kitér továbbá arra, hogy az Amszterdami Szerződés diszkriminációt tiltó 13. cikkét a nyelvi alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalmával is ki kell egészíteni, valamint indítványozza, hogy a 151. cikkelyben foglalt kulturális politikákról a Tanács egyszerű többséggel dönthessen, a jelenleg megkövetelt egyhangú döntéshozatal helyett.⁴⁸ A Nyilatkozat felszólítja a Konventet egy többéves, a nyelvi sokszínűséget erősítő program támogatására, valamint felhívja a figyelmet a civil szervezetek szerepére a nyelvi sokszínűség megőrzésére.

Különböző parlamenti képviselőktől és képviselői csoportoktól is érkeznek a Konventhez a kisebbségek védelmét célzó javaslatok.⁴⁹ A Konvent napirendjén azonban még nem szerepelnek konkrét kérdések, így ma még nem lehet tudni, elfogadják-e az ehhez hasonló javaslatokat. A jelenlegi helyzetben csak annyit lehet állítani, hogy sem a kisebbségi nyelvek, sem a nyelvi kisebbségek uniós védelmében nem várható gyökeres változás addig, amíg a tagállamok konszenzusra nem jutnak, és az Unió szervezeteit a szerződéses jogban fel nem hatalmazzák az ilyen jellegű intézkedések megtételére.

Összességében ez a felhatalmazás, az EU kisebbségi nyelveket érintő tevékenysége két területen jelenhet meg: kisebb mértékben az EU nemzetek feletti jogalkotásának szintjén, s jelentősebben a tagállamok vonatkozó politikáinak koordinálásában. Annak ellenére, hogy az elmúlt években az Unió több programot is elindított a kisebbségi nyelvek támogatásának területén (pl. külön költségvetési források elkülönítése, az Európai Nyelvek Éve program megszervezése), ezek önmagukban nem alkalmasak a kisebbségi nyelvek problémáinak hatékony kezelésére. A nyelvpolitikák kulturális szempontú támogatása hasznos lehet ugyan, de nem biztosíthatja önmagában ezeknek a nyelveknek a fennmaradását. Az EU koordinációs szerepe viszont a tagállamok nyelvi politikái terén túlzottan érzékeny és jogilag kevésbé

⁴⁷ A Ljouwert Nyilatkozat elérhető az EBLUL honlapján: <http://www.eblul.org>

⁴⁸ Az egyhangúság követelménye miatt szinte lehetetlen az uniós kulturális politikát a kisebbségi nyelvek védelmére is kiterjeszteni, mivel bármilyen ilyen intézkedési javaslat pl. Franciaország és Görögország ellenkezésébe ütközhet.

⁴⁹ Lásd többek között a Nelly Maes vezette ALE/Verts európai parlamenti frakció képviselőjének tevékenységét a Konventben.

megalapozott vállalkozásnak tűnik. Bár a jogilag nem kötelező érvényű határozataiban az Európai Parlament kiállt amellett, hogy a kisebbségi nyelvek és a kisebbségek nyelvi jogait érintő politikák összehangolása a tagállamok közös felelőssége legyen, a hatályos jogot ténylegesen alkalmazó Európai Bíróság már nem ilyen egyértelműen alakította ki véleményét. Korábban minden nyelvi kérdést kizárólag a diszkrimináció és az EU joggal való összeférhetetlenség kategóriáiban elemzett, s csak a legutóbbi időkben kezdett el az EU alapelveire és értékeire hivatkozni az ilyen jellegű ítéletekben.⁵⁰

Ahogy Shuibhne fogalmaz, a kisebbségi nyelveket érintő kérdésekben az alapvető probléma ugyanaz, mint az EU egész működésében megtalálható bizonytalanság: mi lesz az Unióból, mi lesz az integráció jövője? Tekintettel arra, hogy a 'szuperállam', az európai föderáció létrehozása hosszú távon is kérdéses, a fő kérdés megmarad: mire terjed az integráció, s hol marad meg a tagállami szuverenitás. A jelenlegi körülmények között az EU és a tagállamok közötti hatáskör megosztás a kulturális és nyelvi politikák terén inkább zavaros, semmint hatékony és egyértelmű lenne. Ugyan közel tíz év telt el azóta, hogy az Európai Unióról szóló (Maastrichti) Szerződés bevezette a megosztott hatáskört a kulturális politikákban, az EU kezdeményezései ezen a területen a mai napig újdonsággként hatnak és ritkaságszámba mennek. A Bizottság a szubszidiaritás elvére hivatkozik, míg a tagállamok örömmel rendelkeznek továbbra is a kulturális és nyelvi politikák döntő része felett. Ez azonban pusztán politikai megosztás, ugyanis a jog lehetőséget biztosítana az EU szerveinek a bátrabb és hatékonyabb fellépésre. Hasonlóképpen, bár volna lehetőség az EU-s állampolgársághoz kapcsolódó jogok kiterjesztésére a nemzeti állampolgárság intézményének lényegi változtatása nélkül is, az erre irányuló törekvések sem jártak sikerrel eddig.

Mindez azt mutatja, hogy a tagállamok politikai akaratukat akár az integráció érdekeivel és céljaival, illetve az ezeket követni és képviselni hivatott Bizottsággal szemben is sikeresen tudják érvényesíteni. Egyet lehet érteni Shuibhne-vel abban is, hogy a nyelv és a közösségi politikák viszonya csak tágabb, elméleti kérdések keretében értelmezhető, amelyek megválaszolása nélkül két lényegi elem mindig hiányozni fog az EU nyelvi politikájából, ez pedig a i) koherencia és az ii) elvi iránymutatás. Márpedig e kettő érvényesítése nélkül sem a nyelvi sokszínűség értékeinek megőrzése, sem az egyének nyelvi biztonságának megteremtése nem képzelhető el.⁵¹

Irodalom:

⁵⁰ Vö.: Shuibhne: *i.m.* 3. és 5. fejezetek. Lásd pl. *Bickel und Franz* [1998] C-274/96; *Angonese v. Cassa di Risparmio* [2000] C-281/98 jogeseteket.

⁵¹ Shuibhne: *i.m.* 289-294. p.

- Biscoe, Adam: The European Union and Minority Nations. In: Cumper, Peter – Wheatley, Steven (szerk.): *Minority Rights in the 'New' Europe*. The Hague, 1999, Martinus Nijhoff pp. 89-101.
- De Witte, Bruno: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. RSC Series 2000/4 Florence, 2000, European University Institute.
- Estébanez, María Amor Martín: The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. In: Newahl, N. – Rosas, A. (szerk.): *The European Union and Human Rights*. The Hague, 1995, Martinus Nijhoff. p. 130
- Liebich, André: *Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement*. RSC Series 98/47. Florence, 1998, European University Institute
- Novak, Meinhard: EuGH: Gleichbehandlung bei der Gerichtssprache. In: *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 3/1999 p. 82
- Shuibhne, Niamh Nic: *EC Law and Minority Language Policy*. The Hague, 2002, Kluwer Law International.
- Streinz, Rudolf: Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union. In: Blumenwitz, D. und Gronig, G.: *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäischen Union*. (1996) p. 11.
- Toggenburg, Gabriel: Der EuGH und der Minderheitenschutz. In: *European Law Reporter*, Vol. 1. 1999. p. 11.
- Toggenburg, Gabriel: The European Union's Endeavours for Minorities. In: Trifunovska, Sezana (szerk.): *Minority Rights in Europe – European Minorities and Languages*. The Hague, 2001, ACM Press. pp. 205-234.
- Woelk Jens: Das Mercator-Netzwerk ist geknüpft. In: *Progrom*, September 1995, p. 36.