

MAGYAR NYELV

109. ÉVF.

2013. ŐSZ

3. SZÁM

A kisebbségi nyelvek helyzete nemzetközi jogi szemszögből*

1. Bevezetés. – A nyelvek sorsa számos tényezőtől függ, s aligha kétséges, hogy e tényezők közé tartozik a jog is: az államok belső joga és a nemzetközi jog egyaránt. Egyáltalán nem mindegy ugyanis, hogy miként alakul egy országon belül az egyes nyelvek jogállása, hogy tehát mely nyelv lesz hivatalos nyelv vagy államnyelv, vagy hogy mely nyelvek kapják meg a kisebbségi vagy regionális nyelv jogállását, s az ezzel együtt járó védelmet. Fogalmazhatunk azonban úgy is, hogy egy adott országon belül az egyes nyelvek elterjedésére, fejlődésére vagy éppen túlélési esélyeire meglehetősen nagy befolyással van az, hogy milyen szabályok vonatkoznak e nyelvek használatára (vö. pl. SKUTNABB-KANGAS–PHILLIPSON 1994: 71–110; SZILÁGYI N. 1994: 131–50; SKUTNABB-KANGAS 1997, 2000: 479–649; KONTRA 2003: 551–65, 2010; BARTHA 2005; CSERNICKÓ 2013). A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája által biztosított védelem például a Charta preambuluma és 1. cikke értelmében „Európa történelmi [kiemelés tőlem – A. Gy.] regionális vagy kisebbségi nyelveire” terjed ki, „a bevándorlók nyelveire” nem, s ennek nyomán természetesen a Charta részes államai is csupán a területükön hagyományosan használt, azaz történelmi regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmére vállalnak kötelezettséget a Chartában előírt módon.

A továbbiakban a különböző nyelvek használatára vonatkozó jogi normák összességét nyelvjognak fogjuk nevezni: nemzeti nyelvjognak azon normák összességét, amelyeket az egyes államok törvényhozása alkotott meg, és nemzetközi nyelvjognak azon normák összességét, melyek megalkotói nemzetközi jogalkotók voltak.

A nemzetközi jogászok között uralkodó felfogás szerint az államok nagy szabadságot élveznek nemzeti nyelvjoguk megalkotása, kialakítása során; szabályozási hatalmukat e téren a nemzetközi jog csak csekély mértékben korlátozza. S valóban, ha arra gondolunk, hogy a nemzeti nyelvjog nemzetközi jogi korlátozása voltaképpen a nyelvi megkülönböztetés tilalmára, egyes kisebbségi nyelvi jogok elismerésére, bizonyos kisebbségi vagy regionális nyelvek védelmére, s néhány más szabályra

* A tanulmány a szerző egyik előadásának átdolgozott változata; az előadás az MTA Anyanyelvünk Európában Elnöki Bizottság 2011. június 6-i ülésén hangzott el „A magyar nyelv helyzete nemzetközi jogi szemszögből: veszélyeztetettség és kihasználatlan lehetőségek” címmel.

szorítkozik, még egyet is érthetünk e felfogással. Nem is azért fogunk vitába szállni vele az alábbiakban, mert úgy látjuk, a nemzetközi nyelv jog más szabályokkal is korlátozza a nemzeti nyelv jogot, hanem azért, mert nézetünk szerint az említett szabályokból sokkal erősebb korlátozás következik, mint azt általában feltételezik. Egyelőre azonban maradjunk annál az önmagában véve helytálló megállapításnál, hogy a nemzetközi nyelv jog jelenleg csupán a nyelvi megkülönböztetés tilalmával, bizonyos kisebbségi nyelvi jogok vagy bizonyos kisebbségi és regionális nyelvek védelmével, és néhány további szabállyal korlátozza az államokat saját nyelv jogi szabályaik, nemzeti nyelv joguk kialakításában.

Magyarország tehát azon kevés ország közé tartozik, amelyeknek nemzeti nyelv jog már akkor elismert fontos kisebbségi nyelvi jogokat, amikor e jogok nemzetközi jogi elismerésére még csak elvétve és szűk körben volt példa.¹ Talán ez is közrejátszik abban, hogy a magyar külpolitika leginkább a kisebbségvédelem, a nemzetközi kisebbségvédelem erősítését szorgalmazza évtizedek óta. Magyarország e törekvésének eddigi legnagyobb sikere minden bizonnyal az, hogy az Európai Unió értékeinek felsorolásába fölvetették a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is; erre ugyanis magyar kezdeményezés nyomán és nagyrészt a kitartó és következetes magyar fellépésnek köszönhetően került sor (HORVÁTH-ÓDOR 2005: 74–5).

A nemzetközi kisebbségvédelem erősítésére irányuló magyar törekvés mindazonáltal – más országok és egyes nyelvi közösségek ilyen törekvéseihez hasonlóan – erős ellenállásba ütközik. A kollektív kisebbségi jogok elismeréséről hallani sem akar a legtöbb állam, de lelassult, megtorpant az egyéni kisebbségi jogok nemzetközi elismerésének folyamata is, és nem várható látványos, nagyobb horderejű előrelépés a kisebbségi vagy regionális nyelvek védelmének terén sem. Sokak szerint ebben nincs semmi rendkívüli: a nemzetközi kisebbségvédelem alakulása érdek- és helyzetfüggő, s az államok, úgy tűnik, jelenleg nem érdekeltek abban, hogy a mostaninál nagyobb mértékben korlátozzák azt a szabályozási szabadságukat, amelyet nemzeti nyelv joguk alakításában élveznek.

Mit lehet ilyen körülmények között tenni? Hogyan lehet ilyen körülmények között is jobban érvényt szerezni az igazságosságnak, azaz hogyan lehet elérni, hogy erősödjön a kisebbségi nyelvek nemzetközi jogi védelme? Megítélésünk sze-

¹ Bizonyos kisebbségi nyelvi jogok szélesebb körű nemzetközi jogi elismerésére csak a 20. század első évtizedeiben került sor. Magyarországon ez viszont már 1849-ben megkezdődött a nemzetiségekről szóló VIII. törvénycikk elfogadásával – bár e törvény végrehajtására a szabadságharc bukása miatt már nem került sor –, s ténylegesen is megtörtént a népis-kolai közoktatás tárgyában hozott 1868-as XXXVIII. törvénycikkkel, valamint a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában hozott 1868-as XLIV. törvénycikkkel (vö. Corpus Juris Hungarici 2000). A nemzetközi nyelv jog kialakulása persze korábbi keletű, egészen 1815-ig, a bécsi kongresszusig megy vissza, de eleinte még csak a poznani lengyeleknek tette lehetővé, hogy a német mellett a lengyel nyelvet is használják a hatóságokkal való érintkezésük során (vö. CAPOTORTI 1979: 3).

rint ilyen időkben is van esély erre, ha a kezdeményezés elvi-elméleti szempontból jól megalapozott, és a javaslatokat jó érvek támasztják alá. A magunk részéről tehát úgy véljük, a nemzetközi nyelvjog csak részben érdek- és helyzetfüggő. Meggyőződésünk szerint számít, éspedig sokat számít az igazságosság is, s különösen sokat számít, ha az igazságosságot újszerű megvilágításba helyezik, és az újszerű fölvetéseket, elgondolásokat jó érvek támogatják. Mi sem mutatja ezt jobban, mint hogy a magyar diplomácia említett nagy sikere – a kisebbségi jogok felvételése az Európai Unió értékeit felsoroló listára – sem annyira az Európai Unió tagállamainak érdekeltségén, mint inkább az érveken, a jó magyar argumentáción múltott. Azok a tagállamok, amelyek nem különösebben lelkesedtek a javaslatért, egyszerűen nem tudtak mit válaszolni a javaslat mellett felhozott érvekre, s így annak ellenére is kénytelenek voltak engedni, hogy a javaslatnak kezdetben nem voltak befolyásos támogatói (ANDRÁSSY 2012: 146–8, NAGY 2012: 160–3).

A kérdés ezek után már csak az, hogy meg lehet-e fogalmazni más, hasonlóan jó javaslatokat, elgondolásokat is, olyanokat, amelyeket hasonlóan jó érvek támogatnak. Nézetünk szerint ez a lehetőség most is adott, s e tanulmányban épp arra teszünk kísérletet, hogy felvázoljunk két ilyen igazságossági javaslatot, illetőleg elgondolást, természetesen a hozzájuk tartozó érvekkel együtt. Egyfelől azt a gondolatsort fogjuk kifejteni, hogy a nemzetközi nyelvjogot bizonyos paradigma-rendellenességek terhelik, melyek kiküszöbölése egyetemes érdek, s hogy ezért a kiküszöbölésre irányuló javaslat aligha utasítható vissza; a javaslat elfogadása ugyanakkor megerősítené valamennyi kisebbségi nyelv – köztük a szomszédos országokban kisebbségi nyelvnek számító magyar nyelv és a Magyarországon beszélt számos kisebbségi nyelv – jogi helyzetét. Másfelől, de az előbbiekhöz szorosan kapcsolódva azt a gondolatsort fogjuk kifejteni, hogy a nyelvi megkülönböztetés tilalmának a nemzetközi jogban uralkodó értelmezése bizonyos irányokban hiányos, kibontatlan, s hogy az értelmezés ilyen irányokban történő kibontása igencsak időszzerű lenne, és szintén az igazságosság kiteljesítését eredményezné. Egyebek közt azzal, hogy erősítené a t ö r t é n e l m i kisebbségi nyelvek jogi helyzetét, köztük a szomszédos országokban ilyen nyelvnek minősülő magyar nyelv, s a számos hazai történelmi kisebbségi nyelv jogi helyzetét is.

Ezek az állításaink és az őket alátámasztó érvek – ha nem is pontosan ilyen megfogalmazásban – természetesen elhangzottak már különböző konferenciákon, rendezvényeken, megjelentek hazai és külföldi jogi kiadványokban, ez év nyarán pedig egy monográfiában is. Az eddigi fogadtatás, mint általában az uralkodó felfogástól eltérő nézetek fogadtatása, vegyes: a kétkedéstől az óvatos elfogadáson át a határozott támogatásig terjed. Az mindenesetre biztató, hogy az érvelés komolyságát és logikai megalapozottságát eddig még senki sem vonta kétségbe.

2. Paradigma-rendellenességek a nemzetközi nyelvjogban. – A nemzetközi nyelvjog az emberi jogok nemzetközi jogába ágyazódik: a nemzetközi nyelvjog normái vagy eleve részét képezik az emberi jogok nemzetközi

jogának, vagy szorosan kapcsolódnak az emberi jogok nemzetközi jogához. Amikor tehát azt állítjuk, hogy a nemzetközi nyelvjogot bizonyos paradigma-rendellenességek terhelik, voltaképpen azt állítjuk, hogy bizonyos paradigma-rendellenességek terhelik az emberi jogok nemzetközi jogát. A szóban forgó paradigma-rendellenességek nézetünk szerint eredetileg egy hiányból, az emberi jogok nemzetközi jogának egy születési hiányosságából fakadnak: abból, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, vagyis az emberi jogok nemzetközi jogának első olyan dokumentuma, amely kísérletet tett valamennyi emberi jog kinyilvánítására, nem ismer el egyetlen nyelvi jogot sem; még a Nyilatkozat által elismert nem nyelvi emberi jogok definíciói sem tartalmazznak nyelvi részjogosítványokat. Az egyetlen kivétel ez alól a Nyilatkozat 2. cikke, mely kimondja, hogy mindenkinek joga van a Nyilatkozatban kinyilvánított valamennyi joghoz és szabadsághoz bármiféle megkülönböztetés, egyebek közt nyelvi megkülönböztetés nélkül. Mindez tehát azt jelenti, hogy a Nyilatkozat értelmében senkinek sincs semmilyen nyelvi emberi joga, viszont mindenkinek joga van valamennyi, a Nyilatkozatban elismert nem nyelvi emberi joghoz nyelvére tekintet nélkül. A nyelvi megkülönböztetésnek ezt a Nyilatkozatban kinyilvánított, a nem nyelvi emberi jogok tekintetében elismert tilalmát persze föl lehet fogni egy sajátos nyelvi emberi jogként, a nyelvi megkülönböztetéshez való emberi jogként is. (Ez azonban egy valóban különleges emberi jog. Egyrészt azért, mert e jog maga is emberi jogokra vonatkozik, s így más emberi jogokhoz képest egy másodfokú emberi jogként fogható fel, másrészt pedig azért, mert e jog érvényessége a Nyilatkozatban elismert emberi jogokkal összefüggő nyelvi megkülönböztetésekre korlátozódik; más szóval összeegyeztethető vele bármilyen más nyelvi megkülönböztetés, ideértve a nyelvi jogokkal kapcsolatos nyelvi megkülönböztetéseket is, vö. ANDRÁSSY 2013: 96–103.)

De miért hiányosság, miért hiba az, hogy a Nyilatkozat ennyire hallgat a nyelvi jogokról? Ennek részletes tárgyalására itt természetesen nincs lehetőségünk, de talán kellően meggyőzőek lesznek az alábbi érvek is.

A Nyilatkozat elismeri egyebek közt minden ember jogát a gondolat, a lelkiismeret és a vallás, valamint a vélemény és a kifejezés szabadságára (18. és 19. cikk), e jogok definíciói azonban teljes hallgatásba burkolódnak azzal kapcsolatban, hogy mely nyelven vagy mely nyelveken van joga minden embernek e szabadságok gyakorlására. Márpedig minden különösebb magyarázat nélkül is világos, hogy e jogok gyakorlása az esetek túlnyomó többségében nyelvhasználattal jár, és pedig valamely meghatározott nyelv vagy nyelvek használatával. S minthogy ilyen nyelvekből van vagy hétezer,² elháríthatatlannak látszik a kérdés, hogy vajon mely nyelven vagy mely nyelveken van joga mindenkinek gondolkodni, elmélkedni, imádkozni, bármely kérdésről véleményt formálni és azt ki is fejezni. Következésképpen a Nyilatkozatnak valamilyen módon választ kellett volna adnia e kérdésre,

² Természetesen mindenekelőtt az élő nyelvek tartoznak ide, melyek száma jelenleg 7105 lehet (Ethnologue 2013), de szóba jöhetnek kihalt nyelvek is. Miért is ne lenne joga bárkinek például ahhoz, hogy latinul vagy ógörögül tanuljon, és e nyelven (is) kifejezze gondolatait?

vagyis hallgatása hiányosság, hiba. Még világosabb azonban ez akkor, ha rámutatunk, hogy a probléma más jogokkal kapcsolatban is fölmerül.

A Nyilatkozat 10. cikke például kinyilvánítja mindenki jogát a független és pártatlan bírósághoz, a 11. cikk pedig a büntetendő cselekménnyel vádolt személyek jogait ismeri el. Természetesen e jogok is nyelvhasználattal járnak, hiszen aligha lehet nyelvhasználat nélkül bírósági „tárgyalást” tartani, valakit bűncselekmény elkövetésével „vádolni”, illetőleg ilyen vádakkal szemben bíróság előtt „védekezni”. És egyáltalán nem mindegy, hogy valakivel a saját nyelvén vagy legalább egy általa értett nyelven közlik az ellene emelt vádat, vagy egy olyan nyelven, amelyet nem is ért. S hasonlóképpen, egyáltalán nem mindegy, hogy érti-e valaki a „tárgyalás” nyelvét, illetőleg hogy mennyire érti és beszél az, s hogy mely nyelven védekezhet a bíróság előtt. Mindezek ellenére a szóban forgó jogok definíciói semmit sem mondanak ezzel kapcsolatban; hallgatásuk ezért hiányosság, hiba. Nevezetesen, hiányoznak e meghatározásokból bizonyos nyelvi kitételek, nyelvi részjogosítványok; a leginkább talán az, hogy a bűncselekmény elkövetésével vádolt személyeknek, ha nem értik vagy nem beszélnek a tárgyalás nyelvét, joguk van tolmács igénybe vételére.

Mindezek után talán már igazoltnak tekinthetjük, hogy a Nyilatkozatban elismert egyes emberi jogok definícióiból valóban hiányzik néhány nyelvi részjogosítvány. De vajon hiányzik-e egy önálló nyelvi jog is a Nyilatkozatból? Egy olyan nyelvi jog, mely nem valamely, a Nyilatkozat által egyébként elismert nem nyelvi emberi jog részjogosítványa csupán, hanem amely éppen olyan önálló emberi jog, mint a Nyilatkozat által elismert bármely más jog? Ennek eldöntése ismét hosszabb vizsgálódást igényelne, amelyre itt nincs terünk. Ahhoz azonban, hogy valószínűsítsük: egy ilyen jog is hiányzik a Nyilatkozatból, talán elegendő, ha rámutatunk néhány közismert tényre.

Egyfelől arra, hogy az emberi gondolkodás szinte elválaszthatatlanul összekapcsolódik a nyelvvel, hogy az emberi gondolkodás mintegy nyelvbe ágyazott gondolkodás, hogy tehát az emberi lét szinte elképzelhetetlen nyelv nélkül. Másfelől pedig arra, hogy az emberi gondolkodás nem közvetlenül a nyelvbe, a nyelvbe mint olyanba, hanem mindig valamely meghatározott nyelvbe ágyazódik, illetve mindig csak valamely meghatározott nyelven keresztül ágyazódik a nyelvbe, a nyelvbe mint olyanba. Egyetlen ember sem képes ugyanis közvetlenül a nyelvet, a nyelvet általában, a nyelvet mint olyant használni; a nyelvhasználat mindig valamely meghatározott nyelv használatára, s csak ezen keresztül nyelvhasználat mint olyan, nyelvhasználat általában. Még a nyelvről, a nyelvről általában, vagy a nyelvről mint olyanról is csak valamely meghatározott nyelven vagyunk képesek beszélni vagy írni.³ Hogy is

³ Mindez persze ismeretelméleti szempontból korántsem ilyen egyszerű, hiszen nyilvánvaló, hogy amikor az egyes nyelvekről és magáról a nyelvről beszélünk, pontosan a platóni ideák problémájába ütközünk, illetőleg az univerzálé-vita kellős közepén találjuk magunkat. Ezért talán nem felesleges megjegyeznünk, hogy amikor azt állítjuk, hogy gondolkodásunk nem általában a nyelvbe, hanem valamely meghatározott nyelvbe ágyazódik, illetőleg hogy mindig csak valamely meghatározott nyelv használatán keresztül használjuk a nyelvet, a nyelvet mint olyant, mondatfűzésünk ugyan közelebb áll egyes realista álláspontokhoz, mint a nominalizmushoz vagy a konceptualizmushoz, ez azonban nem

ne lenne hát akkor minden embernek joga ahhoz a nyelvhez, vagy azokhoz a nyelvekhez, amelyen vagy amelyeken egyáltalán képes a gondolkodásra, a beszédre, a kifejezésre? Hogy is ne lenne joga tehát minden embernek legalább a saját nyelvéhez, a saját nyelve használatához? S hogy is ne kellett volna ezért minden embernek ezt a jogát elismerni az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatában?

Tegyük hozzá: az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának említett hiányosságait az emberi jogok nemzetközi jogának későbbi fejlődése részben orvosolta. Az ENSZ ugyanis az Egyetemes Nyilatkozathoz szorosan kapcsolódva, de 18 évvel a Nyilatkozat elfogadása után elfogadott két nagy nemzetközi egyezményt is az emberi jogokról, s ezek közül az egyik, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya immár elismer bizonyos nyelvi részjogosítványokat, s elismer egy önálló nyelvi jogot is. Az Egyezségokmány 14. cikke kimondja, hogy minden bűncselekménnyel vádolt személynek joga van ahhoz, hogy „a lehető legrövidebb határidőn belül egy általa értett nyelven részletesen tájékoztassák az ellene emelt vád természetéről és okáról”, s hogy „díjmentesen vehessen igénybe tolmácsot, amennyiben nem érti vagy nem beszéli a tárgyaláson használt nyelvet”. Ez természetesen azt jelenti, hogy 18 évvel a Nyilatkozat elfogadása után maga az ENSZ is levonta azt a következtetést, hogy egyes nem nyelvi emberi jogok magukban foglalnak bizonyos nyelvi részjogosítványokat, s hogy ezért egyes emberi jogok részletesebb definícióinak tartalmazniuk is kell az ilyen nyelvi kitételeket, részjogosítványokat.

Az Egyezségokmány mindemellett azonban – mint említettük – elismer egy önálló nyelvi jogot is, s közelebbi tárgyunk szempontjából ennek az önálló nyelvi jognak van nagyobb jelentősége. Az Egyezségokmány 27. cikke kimondja: „Olyan államokban, ahol etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségek léteznek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival közösségben saját kultúrájukat élvezzék, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

E cikk elfogadásának előzményei messzire nyúlnak vissza: a téma napirenden volt már az Egyetemes Nyilatkozat kidolgozásakor is, végül azonban egyetlen szövegtervezet sem került be a Nyilatkozat végleges szövegébe. A vita mindazonáltal folytatódott, illetőleg megismétlődött a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának előkészületei során, s ekkor már viszonylag hamar, az 1950-es évek közepén többségbe került az az álláspont, miszerint egy ilyen cikket be kellene iktatni az Egyezségokmányba. Az egyetértés létrejöttének körülményeiről a következőket olvashatjuk a jegyzőkönyvben: „Egyetértés volt abban, hogy bár a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya tervezetének 2. cikk 1. bekezdése és 24. cikke [a későbbi 26. cikk – A. Gy.] a diszkrimináció általános tilalmát foglalja

jelenti elköteleződésünket az ilyen álláspontok mellett. Célunk ugyanis itt csupán az, hogy rávilágítsunk: az emberi gondolkodás nem egyszerűen a nyelvbe, a nyelvbe mint olyanba ágyazódik, hanem mindig valamely meghatározott nyelvbe, s hogy az emberi nyelvhasználat sem egyszerűen a nyelv használata, hanem mindig valamely meghatározott nyelv használata.

magában, a kisebbségek megkülönböztető elbánásban részesíthetők abból a célból, hogy biztosítva legyen helyzetük valódi egyenlősége a népesség más elemeivel. Az az érzés alakult ki, hogy erről a kérdésről be kellene iktatni egy cikket a Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának tervezetébe.” (ENSZ Közgyűlés 1955: 183. bek.).

Az idézett szövegből kitűnik, hogy a Közgyűlésen részt vevő delegátusok úgy vélték, a szóban forgó kisebbségi cikk, illetőleg az abban foglalt kisebbségi jogok voltaképpen nincsenek összhangban az Egyezségokmány tervezetének a diszkriminációt tiltó 2. és 24. cikkével, mégis e jogok elismerése mellett foglaltak állást, mert meglátásuk szerint e jogok a kisebbségekhez tartozó személyek valódi egyenlőségének biztosítását szolgálják.

A magunk részéről osztjuk az egykori delegátusoknak azt a véleményét, hogy az Egyezségokmány szóban forgó cikkében foglalt kisebbségi jogok nincsenek összhangban a megkülönböztetés „általános” tilalmával. Ezek a jogok ugyanis az Egyezségokmány értelmében csak a kisebbségekhez tartozó személyeket illetik meg, a többséghez tartozókat nem, s ily módon az Egyezségokmány a kisebbségekhez tartozó személyeket valóban megkülönböztető bánásmódban, előnyös megkülönböztetésben részesíti a népesség más elemeihez képest, ez pedig természetesen diszkrimináció, megkülönböztetés, ami viszont az Egyezségokmány hivatkozott cikkei értelmében tilos. Úgy véljük továbbá, hogy e jogok elismerése nem csupán a diszkrimináció tilalmának elvével, illetőleg a nem-megkülönböztetéshez való joggal, hanem az emberi jogok egyetemességének elvével sincs összhangban. Az emberi jogok ugyanis abból adódóan, hogy pusztán ember mivoltuknál fogva illetik meg az embereket, szükségképpen egyetemes, minden embert megillető jogok; az Egyezségokmány 27. cikkében foglalt jogok viszont nem illetnek meg minden embert. Úgy véljük végül, hogy a szóban forgó kisebbségi jogok elismerése nincs összhangban a törvény egyenlő védelméhez való joggal sem (Egyezségokmány 26. cikk). Ezt könnyű belátni, hiszen a 27. cikkben elismert jogok olyannyira nem egyenlő jogai minden embernek, hogy e jogok csak bizonyos embereket illetnek meg, másokat nem.

A fentiekben vázolt problémák véleményünk szerint voltaképpen paradigma-rendellenességek, pontosabban paradigma-rendellenességekként kell őket felfognunk, ha a paradigmaelmélet fogalmaival közelítünk feléjük. Az ugyanis aligha vitatható, hogy a megkülönböztetés tilalma, az emberi jogok egyetemessége és a törvény egyenlő védelméhez való jog paradigmaticus elemek az emberi jogok doktrínájában és az emberi jogok nemzetközi jogában. Úgy véljük tehát, hogy az az aggodalom, amelyet az ENSZ Közgyűlésének egykori delegátusai megfogalmaztak, hogy ti. az elismerésre javasolt kisebbségi jogok nincsenek összhangban a diszkrimináció tilalmával, paradigmaticus jelentőségű aggodalom volt; mi több, olyan aggodalom volt, amely – mint láttuk – kiegészíthető két további paradigmaticus jelentőségű aggodalommal is.

Mindezek fényében nem lehet különösebben csodálkozni azon, hogy e paradigmaticus problémákat a jogalkalmazók, politikusok, kommentátorok, teoreti-

kusok is érzékelték, és különféle formákban ki is fejezték. Széles körben elterjedtek és mindmáig széles körben elfogadottak is például az olyan vélemények, hogy a kisebbségi jogok voltaképpen „többletjogok”, „privilégiumok”, melyek révén a kisebbségek vagy a hozzájuk tartozó személyek „preferenciális bánásmódban”, „pozitív diszkriminációban” részesülnek. A magunk részéről annyiban egyet is értünk e véleményekkel, hogy jól, találóan ragadják meg a problémát. Elfogadhatatlannak tartjuk azonban e véleményeket annyiban, amennyiben nem egyszerűen azt állítják, hogy a nemzetközi jog vagy az emberi jogok nemzetközi joga, vagy valamely nemzetközi egyezmény, például az Egyezségokmány többletjogokban, privilégiumokban, kedvezményes elbánásban, pozitív diszkriminációban részesíti a kisebbségekhez tartozó személyeket – hanem azt, hogy a kisebbségi jogok ab ovo, természetüknél fogva többletjogok, privilégiumok. Ez ugyanis véleményünk szerint már egyáltalán nem biztos; mi több, úgy véljük, a nemzetközi jog által elismert kisebbségi jogok a legtöbb esetben csak szerény ellentételezései a nemzeti jogrendszerek által ilyen vagy olyan formában elismert többségi jogoknak (vö. pl. KYMLICKA 2001: 27, 33; ANDRÁSSY 1998: 172–7). A magunk részéről ezért maradunk annál a megállapításnál, hogy az Egyezségokmány 27. cikkében elismert három kisebbségi jog valóban többletjog, privilégium az Egyezségokmányon belül, s többletjog, privilégium azon egyszerű oknál fogva, mert az Egyezségokmány értelmében e jogok csak a kisebbségekhez tartozó személyeket illetik meg, a többséghez tartozókat nem, s így e jogok megkülönböztető bánásmódban, kedvezményes elbánásban, pozitív diszkriminációban részesítik a kisebbségekhez tartozó személyeket.

Úgy tűnik, álláspontunkat megerősíti a kisebbségi cikk elfogadásával kapcsolatban már idézett jegyzőkönyvrészlet is. A jegyzőkönyv ugyanis – mint láttuk – tartalmazza, hogy a delegátusok szerint a kisebbségek „abból a célból” részesíthetők „megkülönböztető elbánásban”, hogy „biztosítva legyen helyzetük valódi egyenlősége a népesség más elemeivel”. Eszerint a delegátusok úgy vélték: a kisebbségek hátrányos helyzetben vannak a népesség más elemeihez képest, s épp az egyenlőség megteremtése érdekében indokolt a szóban forgó kisebbségi jogok elismerése. Ez viszont arra utal, hogy a delegátusok úgy érezték: a nemzeti jog normái bizonyos pontokon hátrányosak a kisebbségek számára, más szóval csak látszólag biztosítják az egyenlő elbánást a kisebbségekhez tartozó személyek és a népesség más elemei között, s hogy az Egyezségokmány kisebbségi cikkében megfogalmazott kisebbségi jogok elismerésére épp azért van szükség, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek számára „biztosítva legyen helyzetük valódi [kiemelés tőlem – A. Gy.] egyenlősége a népesség más elemeivel”. De vajon kik alkotják a népesség „más elemeit”? Nos, ha a népesség egyfelől bizonyos kisebbségekből áll, akkor fogalmilag a népesség „más elemeit” csak és kizárólag az egyes kisebbségeknek megfelelő többségek alkothatják. Következésképpen úgy tűnik, a delegátusok az Egyezségokmány kisebbségi cikkének elfogadásával csak a nemzeti jog olyan normáit kívánták ellen-súlyozni, amelyek a kisebbségeket hátrányos helyzetbe hozzák a népesség más elemeihez, azaz a többséghez tartozó személyekhez képest.

De vajon szükségszerűek-e, elkerülhetetlenek-e a fentebbiekben említett paradigma-rendellenességek az emberi jogok nemzetközi jogában, illetőleg a nemzetközi nyelvjogban, azaz nincs-e valamilyen mód a feloldásukra, a kiküszöbölésükre?

3. A paradigma-rendellenességeket ki lehet, és ki is kell küszöbölni. – Széles körben és régóta elfogadott az a nézet, hogy egy elmélet, egy doktrína logikai ellentmondás-mentessége érték, és pedig alapvető érték. A paradigma-rendellenességek azonban épp az elméletnek, a doktrínának ezt a logikai ellentmondás-mentességét, koherenciáját bontják meg. A paradigma-rendellenességek ugyanis azt jelzik, hogy logikai feszültség van az elmélet, a doktrína elvi alapjai, paradigmái és bizonyos elemei, tételei között. Ezért az elméleti törekvések ilyenkor arra irányulnak, hogy valamiképp kiküszöböljék a paradigma-rendellenességeket, s ezzel helyreállítsák az elmélet, a doktrína logikai összhangját, koherenciáját. Ez elvileg kétféle módon történhet meg: paradigmaváltás nélkül vagy paradigmaváltással. Paradigmaváltás nélkül akkor küszöbölhetők ki a paradigma-rendellenességek, ha kiderül, hogy a hiba az elméletnek, a doktrínának azokban a tételeiben van, amelyekkel a meglévő paradigmák nincsenek összhangban: ilyenkor értelemszerűen e tételeket kell megváltoztatni vagy a meglévő paradigmák fényében újraértelmezni, s így oldódik fel a paradigma-rendellenesség. Előfordulhat azonban, hogy ilyen módon nem oldható fel, nem küszöbölhető ki a paradigma-rendellenesség: ilyenkor a paradigma-rendellenesség, illetőleg paradigmaválság kiküszöböléséhez paradigmaváltásra van szükség. Ez esetben tehát maguknak a paradigmáknak a megváltoztatásával jut el az elmélet, a doktrína a paradigma-rendellenesség, illetőleg paradigmaválság megoldásához. A cél azonban mindig egy és ugyanaz: hogy helyreálljon a logikai összhang az elmélet, a doktrína paradigmái és tételei között (vö. KUHN 2002: 32, 58, 64, 86–7, 90–2).

Mindez természetesen érvényes az emberi jogok doktrínájára és az emberi jogok nemzetközi jogára is; az utóbbira azért, mert ez a jog voltaképpen az emberi jogok doktrínájának egy sajátos intézményesülése. A kérdés ezért már csak az, hogy az emberi jogok nemzetközi jogának a fentiekben vázolt paradigma-rendellenességei miként küszöbölhetők ki: paradigmaváltással vagy paradigmaváltás nélkül?

Nos, mi úgy véljük, a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkével kapcsolatos paradigma-rendellenességek olyan anomáliák, amelyeknek a megoldása nem igényel paradigmaváltást, amely rendellenességek tehát megoldhatók, kiküszöbölhetők paradigmaváltás nélkül, a szóban forgó jogok meghatározásának átfogalmazásával és újraértelmezésével. Nézetünk szerint tehát a paradigma-rendellenességek nem abból fakadnak, hogy a szóban forgó jogok elismerése eleve összeegyeztethetetlen a doktrína paradigmáival, hanem abból, hogy e jogokat rosszul, helytelenül, a doktrína paradigmáinak ellentmondó szövegezéssel ismerték el az Egyezségokmány 27. cikkében. A megoldáshoz ebből következően elegendő

ezeknek a jogoknak új, ismételt, s a meglévő paradigmákkal immár összhangban álló szövegezéssel történő elismerése. Nézzük meg, mit is jelent ez konkrétan.

Mint láttuk, a 27. cikk értelmében a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját nyelvüket használják. Kérdésünk: miért csak a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni ezt a jogot? Miért lehet megtagadni ezt a jogot a nyelvi többséghez tartozó személyektől? Nem abszurdum, nem képtelenség ez, ráadásul többszörösen is? Hiszen a legkevésbé sem tűnik ésszerűnek, logikusnak, indokoltnak és elfogadhatónak, hogy az Egyezségokmány lehetővé teszi, hogy valakitől meg lehessen tagadni a saját nyelve használatához való jogát. Még érthetlenebb azonban, hogy az Egyezségokmány elismeri, hogy bizonyos személyektől, nevezetesen a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni ezt a jogot, de lehetővé teszi, hogy másoktól, a nyelvi többséghez tartozó személyektől viszont megtagadják ezt a jogot. Az pedig már végképp érthetetlen, hogy mindegyre egy olyan nemzetközi egyezményben kerül sor, amely kimondottan egyetemes, minden embert megillető jogok elismerését célozza bármilyen megkülönböztetés, így faji, nemi, nyelvi, vallási stb. megkülönböztetés nélkül.

De miért is tűnik mindez ennyire érthetlenné, fölfoghatatlannak, képtelenségnek? Nos, nagyrészt azért, mert a saját nyelv használatához való jognak ez az ilyen módon való elismerése ellentmond az emberi jogi doktrína már említett paradigmáinak: először is az emberi jogok univerzalitásának, egyetemességének, másodsor a törvény egyenlő védelméhez való és minden embert megillető jognak, s harmadszor a minden megkülönböztetés elleni védelemhez való és minden embert egyenlően megillető jognak. Nyilvánvaló tehát, hogy az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog szövegezése rossz, elhibázott, mert ez a szövegezés rossz, az emberi jogok doktrínájának paradigmáival ellentétesen határozza meg a saját nyelv használatához való jog alanyait.

Éppen ezért, amilyen érthetetlen, amilyen rossz és elhibázott az Egyezségokmány 27. cikkében elismert nyelvi jog jelenlegi megszövegezése, éppoly kézenfekvő, magától értetődő, hogy hogyan lehetne, illetőleg hogyan kellene ezt a szövegezést kijavítani. A megoldás lényege, hogy el kellene ismerni: nemcsak a nyelvi kisebbségekhez tartozó személyektől, hanem a nyelvi többséghez tartozó személyektől sem lehet megtagadni azt a jogot, hogy saját nyelvüket használják. Ennek megfelelően az Egyezségokmány 27. cikkében foglalt nyelvi jog szövege a javítás után így szólhatna: „Senkitől sem lehet megtagadni azt a jogot, hogy saját nyelvét használja”, vagy így: „Mindenkinek joga van ahhoz, hogy saját nyelvét használja”.

Ezekről a szövegváltozatokról azonnal, különösebb vizsgálódások nélkül is megállapítható, hogy egy egyetemes, minden embert megillető jogot ismernek el, hogy minden ember számára egyenlően és minden megkülönböztetés nélkül ismerik el ezt a jogot, s hogy ilyenformán teljes összhangban állnak az emberi jogi doktrína azon paradigmáival, amelyekkel a jelenlegi szövegezés ellentmondásban áll. Ez pedig azt jelenti, hogy a saját nyelv használatához való jognak ezekkel az új megszöve-

gezéseiivel azonnal megszűnik mindhárom paradigma-rendellenesség, és pedig anélkül, hogy bármiféle paradigmaváltásra lenne szükség.

Úgy véljük, a mondottak alapján érdemes lenne magyar részről megfontolni – persze megfelelő előkészítés után – egy kiegészítő javaslat előterjesztését a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányához. A lehetőség erre adott: az Egyezségokmány 51. cikke értelmében ugyanis minden részes államnak joga van módosítási javaslatot tenni; az ilyen javaslatokról az ENSZ-nek meghatározott szabályok szerint döntenie kell. Ennek megfelelően kezdeményezhető akár egy igen rövid, egy mondatos kiegészítés is, s így az is, hogy az Egyezségokmány mondja ki: senkitől sem lehet megtagadni azt a jogot, hogy saját nyelvét használja, vagy hogy mindenkinek joga van a saját nyelve használatához.

Milyen esélyei lennének egy ilyen javaslat elfogadásának? Nos, úgy véljük, jó esélyei lennének, hiszen a vázolt paradigma-rendellenességek kiküszöböléséhez alapvető érdek fűződik, s ha netán valamely részes állam valamilyen oknál fogva húzódozna is a javaslat megszavazásától, igen nehéz lenne vonakodását jó érvekkel alátámasztania.

Mindez persze nem jelenti azt, hogy ne vethetnének föl az Egyezségokmány részes államai fontos, érdemi kérdéseket. Fölvethetnék például, hogy meg kellene határozni a saját nyelv használatához való egyetemes, minden embert megillető jog tartalmát és terjedelmét: azt, hogy mit foglal magában ez a jog és hol vannak e jognak a határai. Ez valóban fontos és érdemi kérdés, amelyre előbb-utóbb valóban választ kellene találni. Ez azonban semmiképpen sem lehetne elegendő ok arra, hogy halasztást szenvedjen az Egyezségokmány rövid, egy mondatos kiegészítésére irányuló javaslat megszavazása, vagyis annak elismerése, hogy mindenkinek joga van a saját nyelvét használni. Tény ugyanis, hogy a 27. cikk által ma elismert nyelvi jog sem határozza meg közelebbről a saját nyelv használatához való jog tartalmát és terjedelmét, s ez így van immár csaknem ötven éve. S miután a részes államok e csaknem félszáz év alatt nem tettek komolyabb erőfeszítéseket a 27. cikkben foglalt nyelvi jog tartalmának közelebbi meghatározása érdekében, nehéz lenne úgy érvelniük, hogy ez a közelebbi meghatározás immár nem tűrhet semmi halasztást. Ilyenformán tehát a késleltetéssel kapcsolatos fölvetések is igen nehezen lennének indokolhatók.

De mit nyernének az Egyezségokmány szóban forgó kiegészítésével a nyelvi kisebbségek, illetőleg az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek, vagyis a kisebbségi nyelvek beszélői, ha egyszer az ő jogaikat nem, csak a nyelvi többségekhez tartozó személyek jogait érintené ez a kiegészítés? Nos, a nyelvi kisebbségek, illetőleg a hozzájuk tartozó személyek számára mindenekelőtt az lenne a hozadéka az Egyezségokmány ilyen értelmű kiegészítésének, hogy ezt követően már nem lehetne nekik olyan szemrehányásokat tenni, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, s ennek nyomán országuk nemzeti joga egy nyelvi többséget, privilégiumot ismer el számukra, hogy kedvezményes bánásmódban, pozitív diszkriminációban részesíti őket. És véleményünk szerint ezt a változást

nem szabadna lebecsülni: ez a változás ugyanis mintegy felszabadítaná a kisebbségekhez tartozó személyeket egy nyomasztó lelki tehertől, s egyben új emberi tartást biztosítana számukra, amennyiben a saját nyelvük használatához való joguk alapját immár nem egy „privilegium”, egy kikezdhető „pozitív diszkrimináció”, hanem egy egyetemes, minden embert megillető nyelvi emberi jog képezné. Ez a változás persze új alapra helyezné a nyelvi jogokkal kapcsolatos vitákat is. Egészen bizonyos például, hogy még inkább megnőne a nyelvi emberi jogokkal kapcsolatos elméleti érdeklődés, ami aztán több irányból is hozzájárulhatna a mindenkit, s így a kisebbségekhez tartozó személyeket is megillető nyelvi jogok közelebbi meghatározásához, ez pedig csak erősíthetné a kisebbségi nyelvek és beszélőik jogi helyzetét.

A kisebbségi nyelvek jogi helyzetét azonban véleményünk szerint nem csak nemzetközi jogalkotással lehetne erősíteni; komoly lehetőség nyílik erre nemzetközi jogalkalmazással, illetőleg jogértelmezéssel is. Ez viszont már átvezet bennünket tanulmányunk második gondolatköréhez. Ahhoz a gondolatkörhöz, melynek fő állítása, hogy a nemzetközi nyelv jog bizonyos normáinak, elveinek uralkodó értelmezése hiányos, nem terjed ki fontos kérdésekre, s hogy ennek a hiányosságnak a kiküszöbölése kiteljesítené a nyelvi igazságosságot, s ezzel szintén erősítené, kedvező irányban alakítaná a kisebbségi nyelvek, s közelebről a történelmi kisebbségi nyelvek jogállását.

4. A nyelvi megkülönböztetés tilalma és a hivatalos nyelv intézménye. – Az emberi jogok nemzetközi joga mindenekelőtt emberi jogokat ismer el és definiál, s arra ösztönzi az egyes államokat, hogy ők is ismerjék el ezeket a jogokat a hozzájuk tartozó definíciókkal együtt, ha ezt még nem tették volna meg. Az emberi jogok nemzetközi joga azonban nem elégszik meg ennyivel: végső soron azt kívánja elérni, hogy az egyes államok egész jogrendszerüket hozzáigazítsák az emberi jogok nemzetközi joga által elismert és definiált emberi jogokhoz. Különösen jól látszik mindez az emberi jogok nemzetközi jogának egyik paradigmájával, a megkülönböztetés tilalmával, illetőleg a nem-megkülönböztetéshez való joggal kapcsolatban.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 2. cikkének (1) bekezdése kimondja, hogy „az Egyezségokmányban részes valamennyi állam kötelezi magát, hogy tiszteletben tartja és biztosítja a területén tartózkodó és joghatósága alá tartozó minden személy számára az Egyezségokmányban elismert jogokat, minden megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, nyelv [kiemelés tőlem – A. Gy.], vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül”. Ennek értelmében tehát tilos a megkülönböztetés, s a nyelvi alapon történő megkülönböztetés is minden, az Egyezségokmányban elismert jog tekintetében. A megkülönböztetés tilalmának ez az elve, illetőleg itt elismert joga mindazonáltal – mint látjuk – nem terjeszkedik túl az Egyezségokmányban elismert jogokon. Lépünk azonban tovább.

Az Egyezségokmány 26. cikke szerint „a törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen például a faj, szín, nem, nyelv [kiemelés tőlem – A. Gy.], vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés”. Ennek értelmében – mint látjuk – a megkülönböztetés tilalma már nem korlátozódik az Egyezségokmányban elismert jogokra, hanem kiterjed voltaképpen a részes államok egész jogrendjére.

Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága mindezt a következőképpen fejezi ki a diszkriminációra vonatkozó Általános Magyarázatában: „míg a 2. cikk azokra a jogokra korlátozza a diszkrimináció elleni védelmet, amelyekről az Egyezségokmány rendelkezik, a 26. cikk nem szab meg ilyen korlátokat”. A Bizottság megítélése szerint „a 26. cikk nem csupán megkettőzi a 2. cikkben már szavatolt jogot, hanem egy önálló jogról rendelkezik: tiltja a jogi és a tényleges diszkriminációt bármely, a kormányzat által szabályozott vagy védett területen. A 26. cikk ezért azokat a részes államok számára előírt kötelezettségeket érinti, amelyek jogalkotásukkal és annak végrehajtásával kapcsolatosak. Ilyenformán, amikor egy részes állam jogszabályt fogad el, a jogszabálynak meg kell felelnie a 26. cikk követelményének, amely szerint a jogszabály tartalma nem lehet diszkriminatív”. (Emberi Jogi Bizottság 1989a: 12. bek.)

Mindez természetesen érvényes a nemzeti nyelvjog szabályaira is, s e szabályok között azokra az előírásokra is, amelyek a hivatalos nyelv vagy hivatalos nyelvek, illetőleg államnyelv vagy államnyelvek megállapítására és használatára vonatkoznak. Más szóval a hivatalos nyelvre vagy hivatalos nyelvekre, illetőleg államnyelvre vagy államnyelvekre vonatkozó szabályok sem lehetnek diszkriminatívak, azaz nem állhatnak ellentétben a nyelvi megkülönböztetés tilalmával, illetőleg az Egyezségokmány 26. cikkében kinyilvánított nyelvi nem-megkülönböztetéshez való egyetemes emberi joggal. Ez eddig teljesen világos.

A probléma ott kezdődik, hogy az Emberi Jogi Bizottság még nem tette alaposabb vizsgálat tárgyává, hogy összhangban állnak-e vagy sem a részes államoknak a hivatalos nyelvre vagy hivatalos nyelvekre, illetve az államnyelvre vagy államnyelvekre vonatkozó előírásai a nyelvi nem-megkülönböztetéshez való joggal. Ez persze önmagában még nem lenne különösebben meglepő, hiszen a nemzeti jogrendszerek tömérdek szabályból épülnek fel, s nyilván nem szentelhet a Bizottság külön figyelmet minden egyes jogi normának vagy kisebb normacsoportnak. Csakhogy a hivatalos nyelv megállapítására és használatára vonatkozó szabályok a meglehetősen érzékeny normák közé tartoznak, s sokak szerint éppen azért, mert igen gyakran diszkriminatívak. (Arról, hogy miért is olyan érzékenyek e normák, hogy miként vetik fel az egyenlő bánásmód, a jogegyenlőség, a favorizálás, a diszkrimináció problémáját, s hogy miért nehéz igazságosan és elegánsan szabályozni a hivatalos nyelvvel vagy nyelvekkel kapcsolatos kérdéseket, természetesen sokféle álláspont

született már; a régebbiekről jó áttekintést nyújt pl. POOL 1991: 495–7.) Mindennek fényében pedig azért már mégiscsak hiányérzetet kelt, hogy az Emberi Jogi Bizottság nem tanúsít megkülönböztetett érdeklődést a hivatalos nyelv vagy hivatalos nyelvek megállapítására és az ilyen nyelvek használatára vonatkozó szabályok iránt.

De talán mégsem kellően megalapozott ez a hiányérzet – vethetné fel valaki –, hiszen az Emberi Jogi Bizottság nemcsak azt szögezte le, hogy az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt megkülönböztetési tilalom kiterjed a részes államok egész jogalkotására és jogalkalmazására, hanem azt is, hogy „nem minden megkülönböztető bánásmód számít diszkriminációnak, ha az ilyen megkülönböztetés ismérvei ésszerűek és objektívek, s ha az elérendő cél az Egyezségokmány értelmében legitim” (Emberi Jogi Bizottság 1989a: 13. bek.). Márpedig aligha vonható kétségbe, hogy a hivatalos nyelv, illetőleg az államnyelv jogintézménye ésszerű és célja legitim az Egyezségokmány értelmében. Ebből következően viszont nyilván ésszerűek és legitímek a vele együtt járó megkülönböztetések is, vagyis e megkülönböztetések nem minősülhetnek diszkriminációnak. Ha pedig ez mind így van – folytatódhatna az érvelés –, szükségtelen, hogy megkülönböztetett figyelem irányuljon a hivatalos nyelv intézményére és a vele kapcsolatos szabályozás részleteire.

A magunk részéről természetesen nem vonjuk kétségbe, hogy az Emberi Jogi Bizottságnak az az álláspontja, miszerint bizonyos megkülönböztetések nem minősülnek diszkriminációnak, kiterjed a hivatalos nyelvvel összefüggő megkülönböztetésekre is. Ha tehát a hivatalos nyelvvel vagy nyelvekkel összefüggő megkülönböztetések „ésszerűek és objektívek, s ha az elérendő cél az Egyezségokmány értelmében legitim”, akkor a Bizottság álláspontja értelmében ezeket a megkülönböztetéseket sem lehet diszkriminatív megkülönböztetéseknek tekinteni. Mindazonáltal az, hogy a hivatalos nyelvvel vagy nyelvekkel kapcsolatos szabályokkal együtt járó megkülönböztetések ismérvei valóban „ésszerűek és objektívek”-e, s hogy „az elérendő cél az Egyezségokmány értelmében” valóban „legitim”-e, véleményünk szerint csak egy beható vizsgálat alapján dönthető el.

Először is, könnyen belátható, hogy a hivatalos nyelv intézménye szinte mindig együtt jár valamilyen nyelvi megkülönböztetéssel. Manapság ugyanis csaknem minden állam egy vagy több élő beszélt nyelvet tesz hivatalos nyelvvé vagy államnyelvvé. Ebből következően viszont szinte mindig vannak olyan személyek, akiknek a saját nyelve megegyezik a hivatalos nyelvvel vagy ezek egyikével, s vannak olyanok is, akiknek a saját nyelve nem egyezik meg a hivatalos nyelvvel, illetőleg ezek egyikével sem. Minthogy pedig a hivatalos nyelv fogalma mindig magában foglalja azt a kötelezést, hogy hivatalos ügyekben fő szabályként ezt a nyelvet kell használni, szinte mindig vannak olyan személyek, akik saját nyelvüket hivatalos nyelvként is használhatják, de vannak olyanok is, akik ezt nem tehetik meg, akiknek tehát valaki más nyelvét kell használniuk hivatalos nyelvként. Más szóval egyeseknek joguk van, másoknak viszont nincs joguk ahhoz, hogy saját nyelvüket hivatalos nyelvként használják. Ez azonban természetesen megkülönböztetés, és pedig nyelvi megkülönböztetés.

Másodsor: a hivatalos nyelv intézménye ésszerű és objektív intézménynek látszik, melynek célja az Egyezségokmány értelmében legitimnek tekinthető: technikailag is nehéz ugyanis elképzelni, hogy a világ összes élő nyelvét használni lehessen hivatalos ügyek intézésének nyelveként minden államban, vagy hogy minden államban egy olyan nyelvet válasszanak a hivatalos ügyek elintézési nyelveként, amely senkinek sem anyanyelve a világon. Mivel azonban minden más esetben előáll a már vázolt nyelvi megkülönböztetés, ez a megkülönböztetés egyszerűen nélkülözhetetlennek látszik, s ily módon ésszerűnek és objektívnek is tekinthető, melynek célja is legitim az Egyezségokmány értelmében. (Látszólag el lehetne kerülni ezt a megkülönböztető helyzetet úgy is, ha valamely állam egyszerűen nem tenne hivatalos nyelvvé vagy államnyelvvé egyetlen nyelvet sem. Vannak is ilyen államok: az Egyesült Államoknak például szövetségi szinten nincs alkotmányban kinyilvánított hivatalos nyelve, és ehhez hasonlóan a magyar alkotmány is hallgatott a legújabb nagy alkotmányreform előtt a hivatalos nyelvről. Csakhogy egyetlen állam sem létezhet nyelvhasználat nélkül: a törvényhozó, a végrehajtó és a bírói hatalom működéséértelen lenne, ha nem használhatna egyetlen nyelvet sem. Ezért azt az egy vagy több nyelvet, amelyet az állami szervek rendszeresen használnak rendeltetésük betöltése során, akkor is hivatalos nyelvnek kell tekintenünk, ha erről az adott állam jogrendszere külön szabályokkal nem rendelkezik.)

Harmadsor: az, hogy a hivatalos nyelv intézményével kapcsolatos megkülönböztetés elkerülhetetlen, s ennél fogva ésszerűnek és objektívnek látszik, s célja is legitimnek tekinthető az Egyezségokmány értelmében, még nem jelenti azt, hogy a hivatalos nyelv intézményével kapcsolatban bármilyen megkülönböztetés és bármilyen mértékű megkülönböztetés is ésszerű és objektív lenne, s hogy célja az Egyezségokmány értelmében feltétlenül legitim. Nyilvánvaló ugyanis, hogy egy-egy államban a hivatalos nyelvre vonatkozó szabályok nemcsak olyan megkülönböztetéseket foglalhatnak magukban, amelyeknek ismérvei ésszerűek és objektívek, s az általuk elérendő cél az Egyezségokmány értelmében legitim, s ennél fogva nem minősülnek diszkriminációnak, hanem magukban foglalhatnak olyan megkülönböztetéseket is, amelyeknek ismérvei éppenséggel nem ésszerűek, nem objektívek, illetőleg az általuk elérendő cél az Egyezségokmány értelmében nem legitim, s így a megkülönböztetések diszkriminációnak minősülnek. Ha pedig ez lehetséges – és aligha vonható kétségbe, hogy lehetséges –, akkor mégiscsak szükség lenne a hivatalos nyelvvel kapcsolatos jogi szabályok átfogó és tüzetes vizsgálatára.

Természetesen nem állítjuk azt, hogy az Emberi Jogi Bizottság egyáltalán nem foglalkozott még ezzel a kérdéskörrel, hiszen a Bizottság esetjogában is találunk olyan ügyeket, melyek ezzel kapcsolatosak. Fölmerült a probléma például az ún. breton ügyekben az 1980-as években, aztán a *Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada* ügyben – Emberi Jogi Bizottság 1989b: 11.5. – és a *Diergaardt v. Namíbia* ügyben – Emberi Jogi Bizottság 1997: §10. A probléma megítélésünk szerint az, hogy az eddigi vizsgálódások csak néhány részletkérdésre terjedtek ki, s így nem helyettesíthetik a hivatalos nyelvre vagy nyelvekre irányadó szabályok teljes átvilá-

gítását: egy olyan átvilágítást, mely az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt megkülönböztetési tilalom, illetőleg az elfogadható megkülönböztetésekre vonatkozó bizottsági álláspont fényében vizsgálná meg, hogy a hivatalos nyelvvel vagy nyelvekkel összefüggő megkülönböztetések közül melyek számítanak diszkriminációnak, azaz tiltott megkülönböztetésekként, és melyek nem.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a hivatalos nyelvekkel kapcsolatos nyelvi megkülönböztetések ismérveinek ésszerűségével és e megkülönböztetések céljának legitím mivoltával kapcsolatban esetenként nem az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, hanem valamely regionális szerv, például az Emberi Jogok Európai Bírósága, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa vagy az Európa Tanács égisze alatt működő Velencei Bizottság foglal állást. Ezek a regionális szervek az Egyezségokmány végrehajtása tekintetében természetesen nem rendelkeznek jogosítványokkal, azaz nem illeti meg őket még az a jogállás sem, amelyet e körben az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága élvez.⁴ Az Emberi Jogok Európai Bírósága például kifejezetten az Emberi Jogok Európai Egyezménye és ezen Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvei, nem pedig a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya alapján ítélkezik.⁵ A Kisebbségi Főbiztos és a Velencei Bizottság jogértelmezése ugyan nem korlátozódik az európai egyezményekre, hanem kiterjed az Egyezségokmányra is, mivel azonban e szervek sem az Egyezségokmány, sem az Európa Tanács égisze alatt elfogadott nemzetközi egyezmények végrehajtásával kapcsolatban nem rendelkeznek jogosítványokkal, állásfoglalásaikban rendszerint azon szervek jogértelmezéséhez igazodnak, amelyek részesei a végrehajtásai mechanizmusnak, más szóval jogértelmezésük során általában tartózkodnak a túlságosan újszerű megállapításoktól.

A bonyodalmat azonban nem csak az okozza, hogy az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága mellett néhány más szerv is jogosult állást foglalni a hivatalos nyelvekkel kapcsolatos nyelvi megkülönböztetések ésszerűségével és e megkülönböztetések

⁴ A Bizottság általános feladata a szerződő felek jelentéseinek vizsgálata és értékelése, az államok ellen benyújtott állami panaszok megvizsgálása (ha a bejelentő és a bepanaszolt állam ezt előzetesen elfogadta), valamint a magánszemélyek által tett bejelentések megvizsgálása, ha a bepanaszolt állam csatlakozott az ezt lehetővé tevő fakultatív jegyzőkönyvhöz. A Bizottság hatásköre az első feladattal kapcsolatban általános észrevételek megfogalmazása, a másodikkal kapcsolatban jelentés készítése, jószolgálat felajánlása és – az érdekeltek előzetes hozzájárulásával – békéltető bizottság kijelölése, végül a harmadik feladattal kapcsolatban a véleménynyilvánítás. (Vö. BRUHÁCS 2010: 190, valamint KOVÁCS 2011: 321–2.) A Bizottságnak tehát nincs ügydöntő jogosítványa, mindazonáltal „komoly és koherens gyakorlatot alakított ki, amelyet – némi túlzással – kvázi-esetjognak lehet tekinteni [...] véleményeit az államok általában elfogadták, orvosolták a sérelmeket, általános jellegű kommentárjai (general comments) pedig a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának esetenként evolutív természetű kvázi-autentikus értelmezését adják”. (BRUHÁCS 2010: 190; vö. még KOVÁCS 2011: 322; NOWAK 2005: 668–9; SHAW 2001: 214.)

⁵ Ahogy azt az előző lábjegyzetben már jeleztük, az Emberi Jogi Bizottság egyéni panaszokat is befogadhat és vizsgálhat az Egyezségokmány Első Fakultatív Jegyzőkönyve alapján, a Jegyzőkönyv 5. cikke mindazonáltal kizárja a Bizottság eljárását olyan ügyben, amely más nemzetközi eljárásban már vizsgálat tárgyát képezi, amelyet tehát például az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgál; hasonló rendelkezés vonatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárására is.

céljának legitim mivoltával kapcsolatban. Még fontosabb, hogy az európai egyezmények, melyek mind az ENSZ nagy emberi jogi dokumentumai, köztük a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya szellemében fogantak, nem tartalmazzák azt a rendelkezést, hogy a diszkriminációs tilalom kiterjed a részes államok jogrendjének egészére, vagy ha tartalmazzák is, a megfogalmazás távolról sem olyan egyértelmű, mint az Egyezségokmány 26. cikkében. Mindez pedig azt jelenti, hogy nem csupán több szerv vesz részt bizonyos esetek megítélésében – természetesen mindegyik a rá vonatkozó sajátos szabályok szerint –, hanem hogy az egyes esetek elbírálásának alapjául szolgáló m é r c é k is különböznek egymástól. Ez az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetében még kevésbé zavaró, hiszen a Bizottság csak az Egyezségokmány, a Bíróság pedig csak az Egyezmény és Jegyzőkönyvei alapján ítélkezik. (Itt is probléma lehet azonban, ha a Bíróság érzékeli, hogy az Egyezmény értelmében a panaszt el kell utasítania, miközben az Egyezségokmány alapján az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága valószínűleg helyt adna neki.) A többi szerv jogértelmezését nyilvánvalóan még inkább bonjolhatja a mércéknek ez a különbözősége.

Bárhogy legyen is, a fő probléma az, hogy a fent említett szervek egyike sem vizsgálta még meg alaposabban azt, hogy voltaképpen mit is jelent a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikkében foglalt és az Egyezségokmány részes államainak egész jogrendjére kiterjedő diszkriminációs tilalom a hivatalos nyelvvél vagy hivatalos nyelvekkel kapcsolatos jogi normák esetében. Ilyenformán tehát megállapíthatjuk, hogy e kérdésben egyszerűen nincs irányadó, uralkodó jogértelmezés, s nincs annak ellenére sem, hogy ilyen jogértelmezésnek bizony lennie kellene. A hivatalos nyelv intézményével ugyanis – mint láttuk – szükségképpen együtt járnak bizonyos nyelvi megkülönböztetések, viszont az Egyezségokmány 26. cikke értelmében a megkülönböztetés tilos, de a Bizottság álláspontja szerint azért nem minden megkülönböztetés számít diszkriminációnak. Az alkalmazandó mérce ilyenformán meglehetősen összetett, ennél fogva viszont a neki való megfelelés nyilvánvalóan csak egy alapos vizsgálódás nyomán ítéltető meg. Ha pedig ez az alapos vizsgálódás még csak meg sem igen kezdődött, akkor az is éppily nyilvánvaló, hogy az illetékes jogértelmező és jogalkalmazó szervek súlyos mulasztásban, de legalábbis igen nagy késedelemben vannak.

A jogértelmező és jogalkalmazó szervek szóban forgó mulasztása vagy késedelme persze nem csak és kizárólag e szerveken múlik, hiszen minden különösebb nehézség nélkül megkérheti ezt a hiányzó értelmezést e szervektől akár valamely erre jogosult állam vagy magánszemély is. Természetesen annak sem lenne semmi akadálya, hogy először az elmélet végezze el ezt a hiányzó értelmezést. A kommentátorok közül eleddig nézetünk szerint FERNAND DE VARENNEs jutott a legtovább, ő ugyanis leszögezte: „az állam nem lehet nyelvileg »semleges«, amikor lakosaival érintkezik, vagy amikor napi feladatait végzi. Az államgépezetnek egy vagy legfeljebb néhány nyelven kell működnie [...] Ezért a kormányzat kénytelen előnyben részesíteni egy meghatározott nyelvet vagy egy korlátozott számú nyelvet. Ez pedig megkülönböz-

teremt [. . .] ez egy elkerülhetetlen helyzet, mivel egyetlen államnak sincsenek forrásai ahhoz, hogy valamennyi szolgáltatását hozzáférhetővé tegye minden, a joghatósága alá tartozó területen beszélt nyelven”. Ezzel együtt – folytatja a gondolatmenetet – „egy adott államban ténylegesen alkalmazott nyelvpolitikának ésszerűnek kell lennie”. Fontos végül DE VARENNE-nek az a kijelentése, hogy „az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága és mások alkalmanként elmulasztották megfelelően mérlegelni, hogy voltaképpen mi is képez nyelvi különbségtételt, megszorítást vagy előnyben részesítést”. (DE VARENNE 1996: 80, 88, ill. 83.)

Eddig nagyrészt egyet is értünk DE VARENNE okfejtésével; nem teljesen osztjuk azonban álláspontját azzal kapcsolatban, hogy mi minősülhet ésszerű megkülönböztetésnek. Elemzésének legnagyobb problémáját ugyanakkor abban látjuk, hogy föl sem vetette a legfontosabb kérdést: azt, hogy végső soron hány nyelvet lenne „ésszerű” hivatalos nyelvvé tenni egy-egy országban, s hogy mely nyelveket lenne „ésszerű” kiválasztani e célra (vö. DE VARENNE 1996: 89–104).

A magunk részéről az utóbbi időben többször és többféle formában is kifejtettünk egy ilyen jogértelmezést, melynek középpontjában a hivatalos nyelvek vagy államnyelvek számával kapcsolatos kérdés áll. Az alábbiakban e jogértelmezés egyik változatát ismertetjük; azt a változatot, amely egy példán keresztül mutatja be, hogy mi is a lényege és mi is a tétje ennek a jogértelmezési problematikának a kisebbségi nyelvek, s közelebről a történelmi kisebbségi nyelvek és beszélőik szempontjából.

Példánk a szlovák államnyelvtörvény, illetőleg ennek 2009-ben történt módosítása lesz. Hangsúlyozzuk azonban, hogy választásunk nem csupán azért esett a szlovák államnyelvtörvényre, mert e törvény erőteljesen érinti a magyar nyelv helyzetét is, hanem azért, mert a szlovák államnyelvtörvény az első olyan nyelvtörvény, amellyel kapcsolatban egyes nemzetközi szervek átfogóan és gyakorlatilag teljes körűen megvizsgálták – részint épp Szlovákia kérelmére –, hogy mennyiben felelnek meg e törvény, illetőleg törvényt módosítás rendelkezései a nemzetközi jognak, illetve a Szlovák Köztársaság nemzetközi jogi kötelezettségvállalásainak.

A mondottakból következik, hogy a szlovák államnyelvtörvény szóban forgó vizsgálatainak már mindenképpen ki kellett volna terjeszkedniük annak vizsgálatára is, hogy vajon vannak-e e törvénynek olyan nyelvi megkülönböztetést tartalmazó rendelkezései, melyek esetében a megkülönböztetés ismérvei nem ésszerűek, nem objektívek vagy éppen a céljuk nem legitim az Egyezségokmány értelmében, s így az Egyezségokmány értelmében diszkriminációnak minősülnek, azaz sértik az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt diszkriminációs tilalmat. Látni fogjuk azonban, hogy a szóban forgó értelmezések, bár nem hallgatnak teljesen e kérdéstről, nem is vetik fel egyértelműen, közvetlen és világos formában. Látni fogjuk végül – legalábbis egy bizonyos perspektívából –, hogy a probléma voltaképpen megkerülhetetlen, de csak attól kezdve, hogy fölvetjük.

(Folytatjuk.)

ANDRÁSSY GYÖRGY