

## **A SZLOVÁKIAI ÁLLAMNYELV-TÖRVÉNY MÓDOSÍTÁSÁNAK ELEMZÉSE**

Minden államnak lehetősége van arra, hogy az államnyelv használatáról külön törvényben rendelkezzen, ezt sem a közösségi jog, sem nemzetközi jogi szerződés nem vitatja el, a jogalkotás azonban az emberi jogok és a nemzetközi szinten vállalt kötelezettségek betartásával történhet.

Általánosságban elmondható, hogy a nemzetközi jogi standardok olyan mértékben korlátozzák az államnyelv jogi védelmének és előnyben részesítésének lehetőségeit, amilyen mértékben a kisebbségi nyelvi jogokat védik. Szlovákiára a területén élő kisebbségek nyelvi jogai tekintetében az alábbi nemzetközi jogi kötelezettségek irányadók: Szlovákia részes állama a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Chartájának és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezménynek. A Szlovák Köztársaságot mint az Európai Unió tagállamát köti az uniós szabályozás. Ezen felül a magyar kisebbség nyelvi jogainak védelmét érinti, hogy Szlovákia az 1995-ben megkötött a Magyar Köztársaság és a Szlovák Köztársaság között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről szóló szerződésben (alapszerződés) vállalta, hogy az alábbi nemzetközi politikai kötelezettségeket a két fél viszonyában jogi kötelezettségnek fogadja el (15.4(b) pont):

- az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának 1990. június 29-én kelt dokumentuma;
- az Egyesült Nemzetek Közgyűlése 47/135 számú, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata;
- az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 1201 (1993) számú ajánlása, rendelkezik az emberi jogok, beleértve a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartásáról.

Az alapszerződés ezen túlmenően is rendelkezik a kisebbségek magán- és közéleti nyelvhasználati jogainak biztosításáról (15.2(g) pont).

Az alábbiakban elsősorban a közösségi jogi és nemzetközi szerződéseken alapuló kötelezettségek alapján értékeljük a szlovák államnyelvtörvény módosítását.

### **A nyelvtörvény és a közösségi jog**

A Szlovák Köztársaságnak az államnyelvet védeni kívánó törvénye ellentétes az Európai Unió jogával, hiszen egyes rendelkezései sértik a faji irányelvbe (2000/43/EK) foglalt közvetlen és közvetett hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mivel azok nem mindig igazolhatóak jogszerűen egy objektív céllal. Sőt a törvény későbbi alkalmazása – azaz ha valóban elkezdődik a kisebbségi nyelvhasználatot visszaszorítani kívánó bírságolás – lealacsonyító, megalázó bánásmódot is jelenthet, s az akár az irányelv által tiltott zaklatásnak is minősülhet. Azaz a jogszabály által megvalósított közvetlen és közvetett diszkriminációt az alkalmazás által megvalósított zaklatás követheti.

Közvetlen diszkrimináció akkor valósul meg, ha egy védett tulajdonsággal rendelkező személlyel, e tulajdonságával összefüggésben, kevésbé kedvezően járnak el, mint ahogyan egy másik személlyel szemben hasonló helyzetben eljárnak, eljárta vagy eljárának. Közvetlen diszkriminációt jogszabály is megvalósíthat. Nem szorul különösebb magyarázatra az, hogy komoly jogi aggályokat vet fel például a nyelvtörvény 8. § (4) bekezdése, eszerint a húsz százalék nemzetiségi lakosság alatti településen, a szociális szolgáltató és az egészségügyi intézményekben, ha az ügyfél vagy páciens nem beszélne szlovákul, akkor sem kötelező csupán lehetőség vele egy általa is értett nyelven kommunikálni. A rendelkezés közvetlen diszkriminációt jelent, hiszen nyilvánvalóan hátrányosabban kezeli a nemzeti és etnikai kisebbséghez tartozókat a szlovák nemzeti többséghez képest. Az előírás továbbá sérti az élethez és az emberi méltósághoz való jogot. Előbbi esetében elég arra gondolni, hogy a beteg, ha a nem megfelelő jogi szabályozás miatt nem kommunikálhat az orvosával, akkor azért életével fizethet.

Közvetett diszkrimináció akkor valósul meg, ha egy látszólag semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat egy védett csoporthoz tartozó személyek számára kifejezett hátránnyal jár más személyekhez képest. A közvetett diszkriminációt szintén jogszabály is megvalósíthatja. (Hozzáteszem a közvetlen és közvetett diszkrimináció kategóriáit fogalmilag nem mindig könnyű egymástól elválasztani, s az alábbi esetekben is lehet amellet érvelni, hogy nem csupán a közvetett, hanem a könnyebben bizonyítható közvetlen diszkrimináció is megállapítható.) Lássunk tehát további példákat a törvényből, annak 3. § (2) bekezdése szerint például egyebek mellett a közlekedési és távközlési vállalatok, a posta alkalmazottai és állami alkalmazottai, valamint a fegyveres erők, fegyveres rendvédelmi testületek, a tűzoltó egységek tagjai kötelesek ismerni és a hivatalos érintkezésben használni az államnyelvet. A 4. § (2) bekezdése szerint pedig a külföldi pedagógusok és lektorok kivételével a Szlovák Köztársaság területén működő valamennyi iskola és oktatási intézmény pedagógusai kötelesek az államnyelvet szóban és írásban ismerni és használni. (Ez a megfogalmazás a későbbiekben a jogszabály által nevesített alkalmazási kivételek ellenére sem tekinthető semleges rendelkezésnek.) A köteles használni kifejezés amint erre még visszatérek még a foglalkoztatás hatékonyságát is veszélyezteti, e megfogalmazásban tehát racionalitást is hiába keresnénk. Ezekben az esetekben a jogalkotó minden bizonnyal elköveti a közvetett diszkrimináció közvetett esetét. Elképzelhető ugyan, hogy a nemzeti szabályozás egy munkáltató elé a nemzeti nyelv ismerete tekintetében magas követelményeket állít. Ez azonban csak abban az esetben lehetséges, ha a kérdéses munka olyan feladatokat foglal magában, amelyekhez ezek az ismeretek abszolút mértékben szükségesek, pl. egy szlovák nyelvtanár vagy szlovák irodalomtanár esetében igazolhatóak az ilyen kívánalmak. Ennél is különösebb és a diszkrimináció tilalmán túlmutat a jogszabály 6. §-a, mely szerint a fegyveres erőknél, a fegyveres testületekben, a tűzoltó egységeknél a szolgálati érintkezésben kötelező az államnyelv használata. Az államnyelv ismeretéhez kötött fizikai munkavégzés esetén egy ilyen feltétel támasztásának igazolhatósága ugyancsak bizonytalan alapokon nyugszik. Gondoljunk a következő esetre: egy tűzoltó a kimenekítendő nem szlovák nyelven segítséget kérő személynek is csak szlovákul válaszolhat, mivel köteles a szolgálati érintkezésben a szlovák nyelvet használni. Persze e rendelkezésen nem csak kisebbségiek, hanem más uniós államok polgárai is rajta vezethetnek, tehát az állampolgárság szerinti diszkriminációt is megvalósíthat. Mindenesetre elmondható, ha létezne tárgyilagos mérlegelés szerinti ésszerű ok, az mentesíthetne ugyan a diszkrimináció alól, de ezekben az esetekben

éppenséggel az orvos, a tűzoltó, vagy éppen a rendőr feladatának ellátását az segítené elő, ha a szlovákon kívül kisebbségi nyelve(ke)t is beszélne, nem pedig az, ha ezt megtiltják neki.

A zaklatást viszont már nem maga a jogszabály, hanem a jogalkalmazói gyakorlat valósíthatja meg, például a kisebbségi nyelvhasználatot sújtó bírságolás. Ez utóbbi olyan, a védett tulajdonságon alapuló nem kívánatos magatartás, amely a személy méltóságának megsértését, és megfélemlítő, ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy bántó környezet kialakítását célozza, vagy azt eredményezi. Ilyennek minősül, ha a roma nyelveket, vagy a magyar nyelvet használókat rendszerint megbírságozzák. Ezen túl például, ha egy roma származású rendőr kollégájához, vagy egy ügyfélhez valamely roma nyelven szól, és a nyelvhasználatot az állam ötezer eurós büntetéssel sújtja, akkor ott felmerül további emberi jogok sérelme is, amit nem az uniós szabályozás, hanem éppenséggel a szlovák jogrend véd.

## **A nyelvtörvény és Szlovákia nemzetközi jogi kötelezettségvállalásai**

### *A Nyelvi Charta*

A szlovákiai államnyelv törvény nemrégiben elfogadott módosítása nem tartja megfelelő tiszteletben a többnyelvűség értékét, mivel annak szövegéből megállapítható, hogy a kisebbségi nyelvhasználatot több tekintetben is hátrányosan érinti. Így elsősorban a törvény jelenlegi szövegének 3. §-a, amely az államnyelv használatáról rendelkezik a hivatalos érintkezésben. Ezen kívül a bírságolásról intézkedő 9.a § hátrányos következményekkel járhat a hivatali kisebbségi nyelvhasználatra, annak ellenére, hogy a törvény alkalmazása a kisebbségi hivatali nyelvhasználatra vonatkozó szabályokat nem érinti.

Ennek oka a következő. Szlovákiában a kisebbségi nyelvek hivatali használata akkor lehetséges, ha az adott nyelvi közösséghez tartozók aránya eléri a húsz százalékot. Minden egyéb településen az előzőekben felhívott törvényhelyek alapján a hivatali kisebbségi nyelvhasználat az állami szervek, a területi önkormányzati szervek és más közigazgatási szervek tisztviselői, sőt a tűzoltóság munkatársai számára is súlyosan – 5000 euróig – büntethetővé válik. Akkor is, ha a tisztviselő és az ügyfél is magyar anyanyelvű.

Ez a törvényi megoldás, pontosan az ellenkezőjét erősíti meg annak, mint amit az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvi Charta végrehajtásának javítása érdekében 2007. február 21-dikén elsőként ajánlott a Szlovák Köztársaságnak. Az ajánlás kimondta, hogy a szlovák hatóságok elsődlegesként kezelve az ügyet vizsgálják felül azt a rendelkezést, amely szerint a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélőknek települési szinten el kell érniük a húsz százalékot ahhoz, hogy a Chartának a közigazgatásra vonatkozó és Szlovákia által elvállalt rendelkezései végrehajthatóak legyenek. Következésképpen, az ajánlás szerint Szlovákiának csökkentenie kellene a kisebbségi hivatali nyelvhasználatához előírt lakossági arányt, nem pedig szankcionálni, ha arra a sor kerül.

A módosítás számos egyéb rendelkezése azért sérti a többnyelvűség értékét, mert gyakorlati nehézségeket támasztva aránytalan terhet ró a kisebbségi nyelvhasználókra. Így például ezzel a következménnyel jár az államnyelv elsőbbségének megkövetelése

helyi rádiókban, a kötelező szlovák nyelvű konferálás a nemzetiségi rendezvényeken, a kisebbségi oktatási intézményekben előírt szlovák nyelvű dokumentáció, az emlékműveken a szlovák nyelvű feliratozás elsőbbségének elvárása. Csak úgy, mint a reklámok és hirdetések esetén a szlovák nyelvű szöveg elsőbbségének követelménye, a kisebbségi földrajzi helynevek használatának korlátozása, az egészségügyben az orvos és betegek közötti kommunikáció szabályozása.

Érdemes itt felidézni a Regionális vagy kisebbségi Nyelvek Chartája 7. cikkének 2. pontját, amely kimondja: „A Felek vállalják, hogy ha azt még nem tették volna meg, megszüntetnek minden indokolatlan megkülönböztetést, kizárást, megszorítást vagy előnyben részesítést, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv használatát érinti, és célja az, hogy e nyelv megőrzésétől vagy fejlesztésétől elbátortalanítson, vagy azt veszélyeztesse.”

A 3. pont ehhez hozzászól: „A Felek vállalják, hogy a megfelelő eszközökkel elősegítik az ország összes nyelvi csoportjai közötti kölcsönös megértést.” A módosítás aligha ezt szolgálja. Ahogyan nem segíti elő a Nemzeti Kisebbségekről Szóló Keretegyezmény 6. cikke 1. pontjának megvalósulását sem „A felek bátorítják a tolerancia és kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén, tekintet nélkül e személyek etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására.”

#### *A nyelvtörvény a Keretegyezmény és az EBESZ ajánlások fényében*

A szlovák államnyelvtörvény egyes pontjai az ET Kisebbségvédelmi Keretegyezményét is sérthetik, valamint nemzetközi jogi megítélésükhöz talán támpontot adhatnak az EBESZ keretében elfogadott kisebbségvédelmi ajánlások is (különösen az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának a kisebbségi nyelvi jogok védelméről szóló Oslói Ajánlásai):

A kisebbségek jogai tekintetében a Keretegyezmény olyan „programnormákat” tartalmaz, amelyek folyamatos végrehajtást igényelnek az államoktól. Ez azt is jelenti, hogy az olyan szerződéses megfogalmazások, mint a Keretegyezmény 10.2 cikke, miszerint „a Felek erőfeszítéseket tesznek arra,” hogy lehetőség szerint biztosítsák a közigazgatási szervek és a kisebbséghez tartozó személyek között a kisebbségi nyelv használatát, azt jelenti, hogy egy folyamatos vállalásról van szó: a részes felek vállalják, hogy a kisebbségi nyelvhasználat lehetőségeit folyamatosan fejlesztik, annak feltételeit mérlegelik. Itt is, mint más nemzetközi kisebbségvédelmi okmányokban az látszik, hogy az államnak lehetőségeihez mérten támogatnia kell a kisebbségi nyelvhasználat terének bővítését, ahol erre igény van. Az állam nem passzív szereplő, hanem aktív intézkedéseket kell tennie e célok megvalósítása érdekében. Ez alól felmentést az indokolatlan (pl. anyagi) teher vagy a kisebbségi nyelvhasználat iránti igény hiánya adhat az államnak. A szlovák nyelvtörvény módosítása azonban egyik feltételnek sem felel meg, nincs indokolható oka a kisebbségi nyelvhasználat nyilvánvaló szűkítésének: a módosítás előtti állapot fenntartása az állam számára külön költséggel nem jár és kisebbségi nyelvhasználat iránti igény csökkenése sem igazolható.

A törvény 3.§-a indokolatlanul korlátozza a kisebbségi nyelvhasználat lehetőségét a hivatali érintkezésben azokra a településekre, ahol a lakosságon belül a kisebbség számaránya eléri a 20 százalékot. Az, hogy a kisebbségi nyelvek használatáról szóló 1999-es törvény ezt a számarányt határozza meg a nyelvi jogok gyakorlására nem indokolhatja, hogy a 20 százalékos kisebbségi lakosságarány alatti településeken az írásbeli és a szóbeli érintkezésben egyformán *kizárólagossá* tegyék az államnyelv használatát nemcsak a közigazgatási intézményekben, hanem az egészségügyben vagy a rendőrség, tűzoltóság és a helyi lakosság hivatalos kapcsolataiban is. Ez sértheti pl. a Keretegyezmény 5.1 cikkét, hiszen a korábban nem szabályozott nyelvhasználati területeken a kisebbségek számára hátrányos korlátozást tartalmaz, ami a törvény 9.a§-ában foglalt bírságolási lehetőséggel együtt – mégha ez elsősorban az intézményeket, jogi személyeket is érinti – akár közvetett asszimilációt elősegítő intézkedésnek is tekinthető. Ezenfelül sérti a Keretegyezmény 4. cikkét, amely nemcsak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát mondja ki, de hangsúlyozza, hogy államoknak megfelelő intézkedéseket kell tenni a kisebbséghez tartozók egyenlőségének biztosítására, ami itt, azzal, hogy az államnyelv bizonyos helyzetekben *kizárólagossá* válik, azaz a kisebbségi nyelvhasználatot tiltja a törvény, a korábbi helyzethez képest a kisebbségek egyenlőtlenségét támogató intézkedésnek tűnik. A 20 százalékos lakosságarány és a kisebbségi nyelvhasználat kategorikus összekapcsolása ugyancsak aggályos, hiszen mind a Keretegyezmény, mind az Oslói Ajánlások „jelentős számarányról” beszélnek, ami más államok gyakorlatát (pl. Finnország) vagy akár a Keretegyezmény magyarázó megjegyzéseit is figyelembe véve, a 20 százalékos nem tekinthető abszolút korlátnak. Ráadásul a Keretegyezmény a „jelentős számarány” mellett 10.2 cikkében kiemeli a kisebbségek által „hagyományosan lakott” területeket is, ahol a nyelvhasználati jogok érvényesülhetnek, ebben az esetben nem a mai, hanem a történelmi demográfiai arányok is számítanak.

A törvény 5.§-a sértheti a Keretegyezmény 10.1 cikkét, hiszen az államnyelv minden nyilvános érintkezésben előnyt élvez és a törvény kötelező módon előírja az államnyelv használatát a nyilvánosság szinte minden területén, ami aggályosan tág értelmezést takar, hiszen pl. a műemlékek felirataiban, magáncélú hirdetésekben, kulturális célú alkalmi nyomtatványokban, stb. nehezen igazolható az a közérdek (pl. Oslói Ajánlások 12. pont a gazdasági élet területén ezt elvárja), amely minden esetben megköveteli az államnyelv használatát is. Itt, akárcsak a törvény személyi hatályának meghatározásakor (1.§ 5. bekezdése) a törvény rendkívül tágan értelmezi a nyilvánosság fogalmát, ami akár az egyéni, magánéleti nyelvhasználati jogok (Keretegyezmény 10.1 cikk, Oslói Ajánlások 6., 7. pont és a bevezető megjegyzések) sérüléséhez is vezethet.

A 8.§ 4. bekezdése értelmében a törvény ugyan megengedi, hogy azokon a településeken, ahol a 20 százalékos lakosságarány alapján a kisebbségek számára lehetséges a hivatali nyelvhasználat ott az egészségügyi és szociális intézményekben is használják a nyelvüket, de hangsúlyozza, hogy a személyzet nem köteles ismerni a kisebbség nyelvét, ami lerontja a nyelvhasználati jogot – hiszen, ha az állam valamilyen jogot ad, akkor megfelelő intézkedésekkel kell biztosítani, hogy azzal élhessenek is a jogosultak.

A 9.a § a bírságokról igen tágan fogalmaz, a törvény már említett módon indokolatlanul tág személyi hatálya és a nyilvánosság rendkívül tág értelmezése miatt

a bírságolási lehetőség akár visszaélésekre is lehetőséget adhat, élő alapvető nyelvi jogok szankcionálására is használható lehet.

A nyelvtörvény módosításának indoklásában a szlovák kormány azzal érvelt, hogy a törvény célja a szlovák állampolgárok közötti kommunikáció megkönnyítése, az államnyelv, mint közvetítőnyelv megerősítése. Az indokolás hivatkozik egyebek mellett az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának a kisebbségek nyelvi jogairól szóló ún. Oslói Ajánlásaira is, miszerint a kívánatos társadalmi integrációhoz szükséges az államnyelv kellő ismerete, ám érdemes felhívni a figyelmet arra, hogy ugyancsak az Oslói Ajánlások azt is megjegyzik, hogy a hátrányos megkülönböztetéstől mentes anyanyelvhasználat a magán és a közéletben a kisebbségekhez tartozó személyek számára is az emberi méltóság és így az alapvető emberi jogok integráns része.

Mindennek alapján kijelenthető, hogy az államnyelv védelme és támogatása érdekében módosított jogszabályával a szlovák törvényhozó számos alapjogot megsért, amelyek védelmére amúgy nemzetközi jogi kötelezettségeket vállalt.