

„A Velencei Bizottság minden megalapozott ajánlása”

Elemzés a Velencei Bizottság szlovákiai államnyelvtörvényt értékelő véleményéről és a vélemény konkrét ajánlásainak hatásáról a végleges törvényszövegre¹

ATTILA LANCZ

„All the Well-Founded Recommendations of the Venice Commission”

316.022.4(=511.141)(437.6)

342.724

342.725

81`242

341.234:81`244

Keywords: Opinion of the Venice Commission on the Slovak State Language Law, effects of the particular recommendations, the final reading of the law.

„Az államnyelvről” szóló Tt. 270/1995 számú törvény módosítására a Radičová-kormány 2010. júliusi programnyilatkozatában vállalt kötelezettséget. Az előző, Fico-kormány által jelentősen szigorított államnyelvtörvény rendkívül éles és hosszan tartó tiltakozást váltott ki – különösen – a szlovákiai magyar kisebbség részéről. A kritika elsősorban arra irányult, hogy a hivatalos nyelvhasználat területén eleve túlterjeszkedő államnyelvtörvény a Fico-féle módosítást követően még inkább megerősítette a törvény e jellegét, növelte az államnyelv és a kisebbségi nyelvek közötti viszonyban megjelenő aránytalanságot, valamint erőteljes negatív pszichológiai hatással az államnyelvtörvény szigorú pénzbüntetéseket helyezett kilátásba az államnyelvhasználat szabályainak megsértése esetére. Az államnyelvtörvény szigorítása következtében kialakult tiltakozáshullám egy bizonyos szakaszában – különösen miután Magyarország, saját alkotmányos kötelezettségének is eleget téve, nemzetközi fórumokon is fellépett a törvényszigorítás ellen – a Fico-kormány végül az Európa Tanács ún. Velencei Bizottságához fordult (2009. szeptember), hogy az vizsgálja meg az államnyelvtörvény összhangját a vonatkozó európai és egyetemes kisebbségi jogi jellegű egyezményekkel és szokásokkal. A Fico-kormány e lépését olyan értelemben kommunikálta, miszerint a kormány teljesen biztos abban, hogy a Velencei Bizottság egyértelműen és minden további vitát

1. Az elemzés a szerző korábbi – a Magyar Koalíció Pártja számára készített – összefoglaló elemzésének aktualizált, kibővített változata.

lezáróan elismeri majd, hogy a törvénymódosítás en bloc összhangban van a nemzetközi egyezményekkel, szokásokkal. A Velencei Bizottság véleménye azonban csak a 2010. júniusi parlamenti választásokat követően jelent meg, miközben a Fico-kormány a választások eredményeképpen nem folytathatta a kormányzást.

Az új, Radičová-kormány felállását követően kialakult új politikai viszonyokra reagálva – konkrétan pedig a kormányprogramban tett vállalás alapján – a Szlovák Köztársaság Kulturális és Idegenforgalmi Minisztériuma elkészítette törvénymódosítási tervzetét, amelynek célja „az államnyelv mint a társadalmon belüli kommunikációs és integrációs eszköz helyzetének megszilárdítása, összhangban a diszkriminációmentesség elvével, a nemzeti kisebbségi jogok 2006. évi szintje elérésének kívánalma mellett”, továbbá célja volt az is, hogy eltávolítsa „a kisebbségeket érintő törvények felesleges korlátozásait”.

A minisztérium törvénytervezetének kormányon belüli megvitatására már 2010. szeptember közepén sor került. Az egy hónapja felállt kormány által a nyári uborkaszegzont követően szinte azonnal megindított törvénymódosítási folyamat önmagában dicséretesnek tűnő tényét azonban különböző ellentmondásos jelenségek kísérték. A törvénymódosítási folyamatból kimaradt a tárcaközi egyeztetés, és ami talán jelentőségét tekintve ennél is fontosabb: a kisebbségi társadalom részéről oly heves ellenállással kísért 2009-es törvényszigorítást követően az új kormány a saját törvénymódosítását egyáltalán nem bocsátotta társadalmi vitára. A kormányon belüli egyezség² megszületésének időpontjával – szeptember 24. – kapcsolatos legfurább jelenség viszont az volt, hogy a Fico-féle törvényszigorításhoz készülő, az Európa Tanács ún. Velencei Bizottsága³ által kidolgozandó vélemény a kormányon belüli megállapodás pillanatában már gyakorlatilag elkészült, a kormány viszont döntésével nem várta meg a vélemény tényleges megjelenését. Sajtóhírek szóltak arról, hogy a Velencei Bizottság véleménye heteken belül megjelenik, miközben néhány napon belül olyan hírek is kiszivárogtak, hogy a vélemény számos pontban meglehetősen kritikus. A kormány sietsége ilyen körülmények között – azzal, hogy a Velencei Bizottság érdemi ajánlásainak figyelembe vételére elvileg a törvénymódosítás parlamenti szakaszában is lehetőség volt – viszonylag pontos előképet adott arról, hogy kormánykoalíció (többsége) részéről a Velencei Bizottság esetleges kritikája a későbbiekben milyen fogadtatásban részesül majd.

Az elemzés címében szereplő idézet a Kulturális Minisztériumnak abban az állásfoglalásában szerepel, amellyel a minisztérium a Velencei Bizottság 2010. október 21-én megjelent véleményére reagált (2010. október 26-án). Nem érdektelen azonban, hogy az idézet milyen szövegkörnyezetben szerepelt: „Megállapítható, hogy kulturális minisztérium a Velencei Bizottság minden megalapozott ajánlását már előzetesen megjelení-

2. <http://www.nrsr.sk/Default.aspx?sid=zakony/zakon&MasterID=3452>, a kormány által 2010. szeptember 24-én jóváhagyva

3. Hivatalos megnevezése: „Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság”

tette az államnyelvtörvény törvénytervezetében, ezért nem lát okot a jelen törvény rendelkezéseinek bármiféle további módosítására.” A minisztérium – közvetve pedig a kormánykoalíció – be is tartotta ígérését: a kormánykoalíció által szeptember 24-én lefektetett normaszöveg – egy részterületen kívül⁴ – a törvénymódosítás parlamenti szakaszában már nem változott.

Az alábbi elemzés, összehasonlítás a Velencei Bizottság „nem megalapozott”, „légből kapott” ajánlásait tekinti át, legalábbis azokat, amelyeket a kulturális minisztérium és a szlovák kormánykoalíció (többsége) annak tekint.

1. Az államnyelvtörvény kapcsolata a kisebbségi nyelvek használatáról szóló törvény-nyel (a Bizottság véleményének 15–18., 135. pontjai)

Az államnyelvről szóló törvény 1. § (4) bekezdése a Fico-féle módosítást követően a következőképpen hangzik: „Ha a jelen törvény nem rendelkezik másként, a nemzeti-kisebbségi nyelvek használatára külön jogszabály vonatkozik.” Ezt a verziót a Radičová-kormány parlamentbe benyújtott törvénymódosítási javaslata érintetlenül hagyta.

A Velencei Bizottság (a továbbiakban: Bizottság) álláspontja szerint sajnálatos, hogy a két törvény közötti viszony „ellentmondásos”. A Bizottság megállapítása szerint csak részben érvényesül a *lex specialis* elve, vagyis az, hogy a kisebbségi nyelvhasználat terén a speciális törvény (a kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvény) előnyt élvez más, általános jogszabályokkal szemben. Ez az elv csak azokban az esetekben érvényesül, amikor az államnyelvtörvény az egyes rendelkezéseknél ezt külön kiemeli. Az összes többi esetben, pl. ha az államnyelvtörvény és a kisebbségi nyelvhasználati törvény⁵ rendelkezései ütköznek (kollízió), az államnyelvtörvény rendelkezései érvényesülnek. Ez ellentmond a *lex specialis* jogi elvének, vagyis az államnyelvtörvény a kisebbségi nyelvhasználati törvény rendelkezéseivel szemben szabályozza a kisebbségi nyelvhasználatot. A Bizottság megállapítja: az államnyelvtörvény befolyásolja a jelenlegi kisebbségi nyelvhasználati lehetőségeket, mégpedig egyrészt „ezeknek a jogoknak a korlátozásával, másrészt az államnyelv párhuzamos használatát írja elő, jelentős terhet róva ezzel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre”. A fenti problémával kapcsolatban a Bizottság „átfogó és rendszerszerű” megoldást javasol.

-
4. A 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény az Európai Bizottság nyomására orvosolta a Velencei Bizottság véleményének 102–106. pontjaiban megfogalmazott problémákat. Az Európai Bizottság a vállalkozás uniós szabadsága szempontjából aggodalmasnak tartotta, hogy a pénzügyi és műszaki dokumentációt teljes terjedelemben államnyelven is vezetni kell. A parlamenti szakaszban megszületett módosítás szerint ezen dokumentációk közül már csak azokat kell elkészíteni államnyelven, amelyek külön törvények szerinti eljárásokhoz szükségesek. Továbbá a módosítás szerint a közigazgatási szervek előtt kötelmi szerződések tárgyában folyó eljárások során immár nem csak a szerződések államnyelvű szövegváltozata elfogadott, hanem azok is, amelyek az Európai Unió valamely más hivatalos nyelvén íródtak.
 5. A kisebbségi nyelvek használatáról szóló Tt. 184/1999 számú törvény

Megjegyzés: A koalíciós parlamenti képviselők által megszavazott, 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény nem orvosolja a Bizottság által megfogalmazott problémákat. A Fico-féle változathoz képest csupán néhányal több esetben nevesíti külön a kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvény elsőbbségét a kisebbségi nyelvhasználat terén. Nem biztosítja a lex specialis teljes körű érvényesülését, azaz a „rendszerszerű megoldást”. A probléma megoldását az államnyelvtörvény eredeti, 1996-tól és 2009-ig hatályos szövegrésze jelentette volna, a következők szerint: „Jelen törvény nem szabályozza a nemzeti kisebbségek és etnikai csoportok nyelveinek használatát. E nyelvek használatát külön törvények szabályozzák.”

2. Az államnyelv a hivatalos érintkezésben (a Bizottság véleményének 50–54., 58–62. pontjai)

A Bizottság megállapítja, hogy az államnyelvtörvény a hivatali érintkezés során az államnyelv kötelező használatát írja elő, azzal, hogy a törvény egyben arról is rendelkezik, hogy „ez nem érinti a nemzeti kisebbségek nyelveinek külön előírás szerinti használatát hivatalos érintkezésben”. A Bizottság megemlíti, hogy a hivatkozott előírás a kisebbségi nyelvhasználati törvény, amely 20%-os kisebbségi arányszámhoz köti a kisebbségek nyelvének hivatali használatát. A Bizottság üdvözlí ennek rögzítését, ugyanakkor nem tartja elégségesnek, hiszen a Szlovákia által is ratifikált Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája nem arra kötelezi az államokat, hogy kifejezett arányszámhoz, területi korlátokhoz kössék a kisebbségi nyelvek használatát. A Charta minden olyan esetben előírja a kisebbségi nyelv hivatali használatának lehetővé tételét, amikor a kisebbségi nyelv használata az állami hivatal részéről „ésszerű kereteken” belül biztosítható (pl. egy városban, ahol egyébként nincs meg a 20%-os kisebbségi arányszám, de megfelelő számú kisebbségi nyelven is beszélő potenciális hivatali alkalmazott található). Épp ezért a jelenlegi szabályozás „nem kompatibilis a Chartával”. Ezzel kapcsolatban a Bizottság utal arra is, hogy lehetővé kell tenni a közalkalmazottak számára a kisebbségi nyelvek tanulását, vagy tolmácsok alkalmazását az „ésszerűség keretein belül”. Külön felhívja a figyelmet a diszkriminációmentesség biztosítására is, amikor a Charta rendelkezéseire, az ENSZ Kisebbségi Jogi Bizottságának esetjogára hivatkozva megállapítja, hogy az államnyelv kötelező hivatali használata alóli kivételt nemcsak a kisebbségi nyelvhasználati törvény szabályozza, hanem különböző nemzetközi szerződések is. A Bizottság szerint a szlovákiai hivatalos érintkezésben épp ezért csak olyan terjedelemben kellene kötelezővé tenni az államnyelv használatát, ami még nincs ellentétben Szlovákia nemzetközi kötelezettségvállalásaival. Így pl. a 20%-os kisebbségi arányszám feltételét nem teljesítő településeken is lehetőséget kell biztosítani a kisebbségi nyelv használatára, ha pl. az adott hivatalnok beszéli az adott kisebbségi nyelvet.

A Bizottság külön bírálja az államnyelvtörvény 3. § (5) bekezdésének első mondatát,⁶ amely a természetes és jogi személyek számára írja elő a közigazgatási szervek-

6. „Természetes személy és jogi személy az (1) bekezdés szerinti szervvel való hivatalos érintkezésben és az (1) bekezdés szerinti jogi személlyel való hivatalos érintkezésben az államnyelvet használja, amennyiben ez a törvény külön előírás vagy törvény által meghatározott módon kihirdetett nemzetközi szerződés másként nem rendelkezik.”

kel való hivatalos kommunikációban az államnyelv használatát. Megállapítja, hogy ezt a rendelkezést lehet szűken (a kormányhatározat ezt teszi) és tágan értelmezni. A Bizottság szerint a szűk értelmezés esetén szabályozási duplicitással állunk szemben, tág (szó szerinti) értelmezés esetén pedig nemzetközi kötelezettség megszegéséről van szó. A Bizottság a fentiekre tekintettel javasolja ennek a rendelkezésnek az eltörlését.

Megjegyzés: A Bizottság kritikája a fenti esetekben elsősorban a kisebbségi nyelvhasználati törvényre irányul. Azonban a jelen elemzés írásakor a parlament által harmadik olvasatban elfogadott kisebbségi nyelvhasználati törvénymódosítási tervezetben sem jelenik meg a Charta által javasolt, nyelvhasználati jogosultság területi vonatkozásait érintő előírás. Ugyanez a helyzet a közalkalmazottak kisebbségi nyelv tanulására vonatkozó előírással.

Az államnyelvtörvénynek a Bizottság által törölni javasolt 3. § (5) bek. – az új törvényszöveg szerint: 3. § (4) bek. – első mondatával kapcsolatos problémáját a 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény nem orvosolja, a Fico-féle verziót változatlan formában őrzi meg.

3. Az államnyelvtörvény és a vallás (a Bizottság véleményének 66–72. pontjai)

A Bizottság megállapítja, hogy az államnyelvtörvény nem szabályozza az egyházak és vallási közösségek liturgiai nyelvhasználatát, ugyanakkor az egyházak és vallási közösségek a nyilvánosság számára szánt ügyirataikat államnyelven kötelesek vezetni, kiadni, megjelentetni⁷ – 3. § (3) bek. c) pont. A Bizottság álláspontja szerint mivel ennél a pontnál nem szerepel a „ha ez a törvény, külön rendelkezés vagy más törvényben kihirdetett nemzetközi szerződés nem rendelkezik másként” kitétel, úgy tűnik, az államnyelv használata ezen a területen kizárólagos jelleggel kötelező. A Bizottság szerint ez viszont nemzetközi egyezmények által biztosított jogokat sért, pl. az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányát (9. és 14. §), a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát (27. §) és a Kisebbségvédelmi Keretegyezményét (10. §). A Bizottság elismeri, hogy a „közrend fenntartásának céljait szolgáló” iratok államnyelven is elérhetővé kell tenni, de a 3. § (3) bek. c) pontjának előírásai a „teljes hivatalos ügyvitel” mellett és a „nyilvánosságnak szánt teljes ügyvitelt” államnyelven, kizárólag államnyelven rendeli elkészíteni. De még ha az állam a „közrend fenntartásának céljaira” szükségesnek tartaná is bizonyos ilyen jellegű, nyilvánossággal fenntartott ügyvitelt szolgáló iratok államnyelvű elkészítését, az államnak kiegészítő pénzeszközöket kellene biztosítania ezen iratok államnyelvre való fordításának költségeire.

Megjegyzés: A 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény nem orvosolja a Bizottság által megjelölt problémát, a Fico-féle verziót változatlan formában hagyja – 3. § (2) bek. c) pontként.

7. c) „államnyelven vezetik az összes hivatali ügyiratot (anyakönyvek, jegyzőkönyvek, határozatok, statisztikák, nyilvántartások, mérleg, hivatalos feljegyzések, nyilvánosságnak szóló tájékoztatás stb.), valamint az egyházaknak és vallási közösségeknek a nyilvánosságnak szánt ügyiratait.”

4. Az államnyelv használata az oktatásügyben (a Bizottság véleményének 79–84. pontjai)

A Bizottság kritikája az oktatásügyre vonatkozó részben a pedagógiai dokumentáció és az egyéb dokumentáció államnyelvű vezetésének terjedelmére vonatkozik. Az államnyelvtörvény mindkét dokumentációcsoport esetében azok kötelező kétnyelvű vezetését írja elő a kisebbségi nyelvű oktatási intézmények számára. – 4. § (3) bek.⁸

A Bizottság véleménye szerint a kötelezően államnyelven is vezetendő „pedagógiai dokumentáció” és „egyéb dokumentáció” fogalmi az oktatásügyi dokumentációk túl széles körét öleli fel a kormányhatározat felsorolásában. Megállapítja, hogy ugyan a kisebbségi iskolák számára nyitva áll a kisebbségi nyelven való vezetés lehetősége (kötelezettsége), viszont a teljes dokumentáció két nyelven vezetése súlyos terhet ró a kisebbségi iskolákra, különösen a nem kisebbségi iskolákhoz viszonyítva. A diszkriminációmentesség és az arányosság elvének betartása végett szükséges, hogy a kötelező államnyelvűség „legitim cél” kövessen. A legitim cél ugyan teljesül azzal, hogy az oktatásügyi állami hivatalok ellenőrzése így könnyebbé válik, e cél azonban nincs adva azoknál a dokumentációfajtáknál, amelyek nem feltétlenül szükségesek az ellenőrzési tevékenység megvalósításához. A Bizottság ennek a szabályozásnak az újragondolását javasolja, konkrétan: szűkíteni javasolja a kötelezően államnyelven is vezetett oktatásügyi dokumentációk körét a kisebbségi nyelvű oktatási intézményekben. Ugyanakkor alternatív megoldásként több lehetőséget is megemlít: pl. a kisebbségi nyelvű iskolák számára plusz munkaerőt vagy pénzügyi eszközöket lehetne biztosítani a többletmunka elvégzéséhez, vagy az oktatásügyi ellenőrzést olyan alkalmazottakra lehetne bízni, akik bírják az adott kisebbségi nyelvű iskola tanítási nyelvét.

Megjegyzés: a 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény csak részben orvosolja a Bizottság által felvetett problémákat. Azon „egyéb dokumentációk” körét, amelyeket nem kötelező államnyelven vezetni, a Radičová-kormány minisztériumi rendeletben kívánja szabályozni (véltetően enyhítésre kerül sor), de a „pedagógiai dokumentációk” esetében nem kerül sor ilyen enyhítésre és a Bizottság alternatív megoldási javaslatait sem alkalmazza. Ugyanakkor a Bizottság által javasolt egyik megoldás, mely szerint az adott kisebbségi nyelvet bíró alkalmazottakra lehetne bízni a kisebbségi nyelvű iskolák ellenőrzését, már korábban is létezett. Az pedagógiai dokumentáció teljes körű kétnyelvű vezetésének kötelezettsége épp ezért még nagyobb ellentmondás.

5. Az államnyelv használata a kisebbségi rádiózásban és televíziózásban (a Bizottság véleményének 86–90. pontjai)

A Bizottság megállapítja, hogy az államnyelvtörvény szerint a rádiós és televíziós műsorszolgáltatást államnyelven kell közvetíteni. Ez alól a szabály alól kivétel az a más

8. „A teljes pedagógiai dokumentációt és a további dokumentációt az iskolákban és az oktatási intézményekben államnyelven vezetik. Azokban az iskolákban és oktatási intézményekben, melyekben a nevelés és az oktatás a nemzeti kisebbségek nyelvén folyik, a pedagógiai dokumentációt kétnyelvűen vezetik, mégpedig államnyelven és az adott nemzeti kisebbség nyelvén. Azokban az iskolákban és oktatási intézményekben, melyekben a nevelés és az oktatás a nemzeti kisebbségek nyelvén folyik, a további dokumentációt kétnyelvűen vezetik, mégpedig államnyelven és az adott nemzeti kisebbség nyelvén.”

nyelvű televíziós műsor, amelyet államnyelven feliratoznak vagy közvetlenül követve az adott televíziós műsort államnyelven újrásugároznak. A rádiózásban kivételt képeznek azok a más nyelvű műsorok, amelyeket közvetlenül követve az adott műsort államnyelven újrásugároznak, vagy az adott műsor a helyi vagy regionális rádiós műsorszolgáltatásban a nemzeti kisebbségek számára készültek. – 5. § (1) bek.

A Bizottság szerint a kétnyelvű műsorszórás lehetővé teszi a többségi nemzethez tartozók számára a kisebbségi nyelven sugárzott műsorok megértését, ami elvileg bővítheti a kisebbségi kultúrákkal kapcsolatos ismereteiket. A műsorszolgáltatásban a kisebbségi nyelv mellett kötelezően megjelenő államnyelv tehát legitim célt követ. Ugyanakkor ez a kötelezettség járulékos költségeket generál, de ez „nem vezethet a nemzeti kisebbségek műsorszórásának megakadályozásához vagy az attól való eltántorításhoz”.

A Bizottság üdvözli az a tény, hogy az államnyelvtörvény – a korábbiakhoz képest előrelépést elérve – a helyi és regionális kisebbségi rádiózásnál nem ró járulékos terhet a műsorszolgáltatókra. Ugyanakkor megállapítja, hogy a kisebbségi televíziózás esetében nem került sor ilyen kivételre, ami „aránytalanul súlyos terhet” ró a kisebbségi műsorszolgáltatókra. A Bizottság szerint ezzel kapcsolatban nem igazolható, hogy „a szlovák nyelvet oly mértékben fenyegeti a kisebbségi nyelv, ami ilyen radikális álláspontot követel a kisebbségi műsorszolgáltatással szemben”. A Bizottság javaslata: ha az állam mégis meg szeretné őrizni a teljes kétnyelvűséget, akkor magának az államnak kellene fedeznie a kisebbségi nyelvű műsorok szinkronizálásának és feliratozásának pluszköltségeit.

Megjegyzés: A 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény nem orvosolja a Velencei Bizottság által megjelölt problémát. Ugyanakkor, a jelen elemzés írásakor a parlament által harmadik olvasatban elfogadott kisebbségi nyelvhasználati törvénymódosítási tervezetben sem került sor a – Bizottság szerint – súlyosan diszkriminatív előírás enyhítésére. Ha az enyhítésre sor került is volna a kisebbségi nyelvhasználati törvényben, ahhoz az államnyelvtörvényt is módosítani kellett volna. Mindezt azért, az 1. pontban megfogalmazott probléma szerint, mert a kisebbségi nyelvhasználati törvény rendelkezései csak akkor érvényesülhetnek, ha az államnyelvtörvény „nem rendelkezik másként”. Ezen a példán is látható, hogy esetünkben a speciális jogszabály (kisebbségi nyelvhasználati tévé) csak akkor érvényesülhet az általa szabályozni hivatott speciális területen (kisebbségi nyelvhasználat), ha azt az általános jogszabály (államnyelvtörvény) külön engedélyezi.

6. Az államnyelv használata a bírósági és a közigazgatási eljárásokban (a Bizottság véleményének 102–106. pontjai)

A Bizottság megállapítja, hogy az államnyelvtörvény szerint a bírósági, közigazgatási és egyéb jogérvényesítő fórumok eljárásaiban az államnyelv használata kötelező (7. §). Ez alól törvény szerinti kivételt képeznek a kisebbségekhez tartozó személyek és a szlovák nyelvet nem bíró személyek, a külön törvényekben meghatározott terjedelemben. A Bizottság szerint azonban ezek a külön törvényekben rögzített jogok (tolmácsolás, fordítás) csak akkor vehetők igénybe, ha a büntetőeljárás vagy a közigazgatási eljárás résztvevője nem beszéli az államnyelvet. A Bizottság felhívja a figyelmet, hogy

Szlovákia nemzetközi vállalásai értelmében (Charta, 9. fejezet) a kisebbségi nyelv használata lehetőségeinek ennél jóval bővebbeknek kellene lenniük. Pl. a kisebbségek által lakott területeken a büntetőeljárásokban, polgári jogi és közigazgatási eljárásokban a kisebbségi nyelvet használók számára kérelemre biztosítani kellene a kisebbségi nyelvű eljárást, a kisebbségi nyelven benyújtott kérelmek és bizonyítás lehetőségét (szóban és írásban). A megállapítás szerint „ezek a jogok egyértelműen bővebbek a tolmácsolás lehetőségénél, és a szlovák nyelvtudástól függetlenül igénybe vehetők kisebbségi nyelvet használók részéről”. A Bizottság szerint ezért az államnyelvtörvény 7. §-a ellentétben áll Szlovákia nemzetközi kötelezettségvállalásaival.

Megjegyzés: A problémát az államnyelvtörvény szövegében és a módosításra váró kisebbségi nyelvhasználati törvényben lehet megoldani. A Bizottság által bírált 7. §-ban megjelenő problémát a 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény nem orvosolja. A jelen elemzés írásakor a parlament által harmadik olvasatban elfogadott kisebbségi nyelvhasználati törvénymódosítási tervzetben előrelépés történt a közigazgatási eljárások területén. Ám a Bizottság által kritizált pontban, mely szerint a büntető eljárásban csak akkor lehet használni a kisebbség nyelvet, ha az eljárás résztvevője kijelenti, hogy nem beszél az államnyelvet, nem történt előrelépés.

7. A magánszféra nyilvános kommunikációja (a Bizottság véleményének 124–126. pontjai)

A Bizottság megállapítja, hogy az államnyelvtörvény alapján „a nyilvánosság tájékoztatására szánt összes feliratot, reklámot és közleményt, főleg az elárusítóhelyeken, sportlétesítményekben, éttermekben, utcákon, utak mellett és felett, repülőtereken, autóbusz- és vasútállomásokon és a tömegközlekedési járművekben államnyelven tüntetik fel.” Ha más nyelvű szöveget tartalmaznak, ezek a szövegek csak az államnyelvű szöveg után következnek, és tartalmilag azonosnak kell lenniük az államnyelvű szöveggel. – 8. § (6) bek.⁹

A Bizottság véleménye szerint ez esetenként az államnyelv használatának súlyos többletkötelezettségét rója mindazokra, akik egyéni döntésük alapján más nyelvet kívánnak használni a nyilvános kommunikációjuk során. A Bizottság megállapítása szerint a törvény hatályos szövege „dermesztő hatással” lehet a szólásszabadságra. Ugyanakkor üdvözlendő, hogy az államnyelvtörvényt magyarázó kormányhatározat szerint a fenti szabályozást „megszorítólag kívánják alkalmazni”, azaz a kereskedelmi jellegű kommunikációkat (pl. reklámok) kivonják ez ellenőrzés alól (!). A Bizottság szerint ezt a szándékot azonban az államnyelvtörvény szövegében kellene megjeleníteni.

9. „A nyilvánosság tájékoztatására szánt összes feliratot, reklámot és közleményt, főleg az elárusítóhelyeken, sportlétesítményekben, éttermekben, utcákon, utak mellett és felett, repülőtereken, autóbusz- és vasútállomásokon és a tömegközlekedési járművekben államnyelven tüntetik fel. Ha más nyelvű szöveget tartalmaznak, a más nyelvű szövegek csak az államnyelvű szöveg után következnek, és tartalmilag azonosnak kell lenniük az államnyelvű szöveggel. A más nyelvű szöveg egyenlő vagy kisebb betűméretben kerül feltüntetésre, mint az államnyelvű szöveg.”

A Bizottság szintűgy felszólítja a megfelelő szerveket a kötelező kétnyelvűség e területen való megkövetelésének felülvizsgálatára, különösen olyan települések esetében, ahol szinte kizárólag kisebbségekhez tartozó személyek élnek.

Megjegyzés: A Bizottság általában véve kritikus a 8. § (6) bek. által előírt kötelező államnyelvhasználattal szemben. A kereskedelmi jellegű kommunikációk – vélt – kivételét e szabály hatálya alól pozitívként említi. A valóságos helyzet ezzel szemben az, hogy ez az előírás ugyanúgy vonatkozik a kereskedelmi jellegű kommunikációra is, bár nem a Kulturális Minisztérium jogköre ennek ellenőrzése, hanem a Szlovák Kereskedelmi Felügyeleté. A kereskedelmi jellegű kommunikációra tehát továbbra is vonatkoznak a 8. § (6) bek.-sel egyenértékű előírások, csupán az ellenőrzése került át egy másik szervhez – a Velencei Bizottság e pontnál tehát ténybeli tévedésben van. Ezt az is bizonyítja, hogy a módosított államnyelvtörvény alapján idáig összesen két pénzbüntetéssel végződő eljárást reklámhirdetések államnyelvű megjelentetésének hiánya miatt indították.

A 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény egyik esetben sem orvosolja a Bizottság által megfogalmazott problémát, csupán a kisebbségi nyelv és az államnyelv sorrendiségében történik enyhülés. Fontos körülmény ugyanakkor, hogy e törvényi előírások érintetlenül hagyásával az időközben „megszelídült” szankciókra vonatkozó rész a reklámok szankcionálhatóságát illetően nem eredményezett enyhülést. Pl. a nyilvánosan, kizárólag kisebbségi nyelven felhívást közlő egyesület a 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény szerint már nem szankcionálható (de továbbra is törvénysértést követ el), viszont ha egy gazdasági társaság közöl nyilvánosan kizárólag kisebbségi nyelvű reklámot, az továbbra is szankcionálható törvénysértés maradt. Ennek oka, hogy a reklámokról szóló törvény szerint az államnyelvtörvény e szakaszának be nem tartásával törvénysértés valósulhat meg, és bár az államnyelvtörvény szerint ilyen esetben már nem lehet szankcionálni, a reklámokról szóló törvény az említett törvénysértés esetén „saját pénzbüntetéssel” fenyeget. A törvénysértés lehetősége tehát megmarad a magánszféra területén, holott a Bizottság többször is kihangsúlyozza, hogy ezen a területen az államnak nem kellene beavatkoznia. Továbbá, egy a magánszférán belüli fontos területen – a reklámoknál – nemcsak törvénysértés valósítható meg az államnyelvre vonatkozó törvényi előírások be nem tartásával, hanem továbbra is súlyos pénzbüntetések vethetők ki a törvénysértésért.

8. Az államnyelvtörvény szankciói (a Bizottság véleményének 129–131. pontjai)

A Bizottság szerint nyilvánvaló, hogy nem helyes szankcionálni mindazokat az eseteket, amelyek a szlovák jogszabályok, valamint a Szlovákia által ratifikált nemzetközi szerződések által biztosított kisebbségi nyelvhasználati lehetőségekre alapoznak. Abban egyetért a szlovák hivatalokkal, hogy a szankciók nélküli törvény növeli annak esélyét, hogy a törvény rendelkezéseit figyelmen kívül hagyják majd. Ugyanakkor azt is tudomásul veszi, hogy a szlovák hivatalok szerint a törvény célja nem a büntetés, hanem az államnyelv megfelelő alkalmazása. A Bizottság szerint „ez a cél sokkal hatékonyabban érhető el együttműködő, bizalomépítő jellegű intézkedésekkel vagy a törvény céljának elérését biztosító más eszközökkel, mint szankciókkal. A szankciókkal csak a legextrémebb esetekben kellene élni, vagy egyáltalán nem kellene élni velük”.

Megjegyzés: Értelmezésemben a „legextrémebb esetek” fogalmilag a polgárok életének, egészségének, vagyonának veszélyeztetésével, veszélyeztetettségével kapcsolatos információkat fedik le. A 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény a szankciókat nemcsak ezen a területen, hanem a közigazgatási szervek összes nyilvános információja esetén is megőrzi (ha ezeket nem közzölték államnyelven), így a Bizottság által megfogalmazott problémát csak szűk körben orvosolja.

9. Az ún. irányelvek mibenléte (a Bizottság véleményének 26–32. pontjai)

A Bizottság megállapítja, hogy a szlovák kormány kormányhatározat formájában ún. irányelveket fogadott el az államnyelvtörvény rendelkezései egységes értelmezésének céljaira. Megállapítja továbbá, hogy az ún. irányelvek – megnevezésük ellenére – nemcsak alapvető és általános elveket, hanem „definíciókat”, több esetben pedig „a törvény hatályát szűkítő szabályokat”, „kiegészítő szabályokat” stb. is tartalmaznak. A Bizottság véleménye szerint mivel a törvény autentikus értelmezésére csak maga a törvényhozó képes, ez a kormányhatározat nem tekinthető a törvény rendelkezéseinek autentikus értelmezésének. Épp ezért a kormányhatározatnak nincs kötelező jogi ereje, legfeljebb a kormánynak alárendelt közalkalmazottak irányában rendelkezik kötelező erővel. A bírósági jogalkalmazásban már nem. A jelenlegi vagy egy későbbi kormány bármikor visszavonhatja a kormányhatározat rendelkezéseit. A fentiek miatt a Bizottság a törvényben fellelhető jelentősebb pontatlanságokat, félreérthető megfogalmazásokat a törvény szövegében javasolja orvosolni.

Megjegyzés: A 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény nem is utal az ún. irányelvekre. Ugyanakkor az ún. irányelveket tartalmazó kormányhatározat a Bizottság által kritizált formájában jelenleg is hatályban van. Azzal, hogy bizonyos részei a törvény megfelelő részeinek módosulásával természetszerűleg hatályon kívül helyeződtek.

Összefoglalás

A Velencei Bizottság véleményében megfogalmazott bírálatok jelentőségük és tartalmuk szempontjából három fő területre összpontosulnak. E bírálatokat különböző mértékben (nem) vette figyelembe a kormánykoalíció, illetve általában a törvényhozás. Ezek a fő területek a következők:

1. *Az államnyelvtörvény viszonya a kisebbségi nyelvhasználati törvényhez* – a 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény a minimális mértékben felel meg a Velencei Bizottság e területen megfogalmazott elvárásainak.
2. *Szlovákia nemzetközi kötelezettségeit sértő rendelkezések* – a 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény egy esetben módosította az Európai Bizottság nyomására a korábban hatályos törvényt, illetve a kormány által 2010. szeptember 24-én megállapodott törvénytervezetet. Legalább 3-4 esetben azonban nem.
3. *A pénzügyi szankcionálás törvényi lehetőségei és terjedelme* – a 2011. március 1-jén hatályba léptetett törvény ugyancsak minimális mértékben tesz eleget a Velencei Bizottság elvárásának.

A kormánykoalíció és általában a törvényhozás a fenti fontos területeken ignorálta a Velencei Bizottság ajánlásait.¹⁰ Az államnyelvtörvény kisebbségi nyelvhasználati törvényhez való viszonyában (1.), illetve a szankciók lehetőségének széles körű meghagyásával (3.) a kormány nem biztosította még a Fico-kormány hivatalba lépésekor fennálló status quót sem. A kormánykoalíció és általában a törvényhozás 3-4 esetben nem vette figyelembe a Velencei Bizottság bírálatát, mely szerint Szlovákia nemzetközi kötelezettségeinek megsértéséről van szó (2.).

Az előző bekezdés figyelembe vételével „különös fénybe helyeződnek” a Radičová-kormány programnyilatkozatának azon részei, melyek szerint a kormánykoalíció az államnyelvtörvény módosítását „a nemzeti kisebbségek jogai 2006. évi szintjének elérésével” hajtja majd végre, illetve „a Szlovák Köztársaság kormánya következetesen teljesíti majd az állam emberi és kisebbségi jogok területén vállalt nemzetközi kötelezettségeit”.¹¹

ATTILA LANCZ

„All the Well-Founded Recommendations of the Venice Commission”

The Government of Iveta Radičová made commitments in its Manifesto of July 2010 to amend the intensively disputed Law on the State Language. They intended to implement the task by „keeping the 2006 status quo” and by „consistent fulfillment of international commitments” taken by the Slovak Republic. The Venice Commission, in its Opinion released shortly after the Manifesto, made recommendations that, if respected, could have helped the Government to fulfill its own commitments made in the Manifesto. However, this did not happen. What more, the government coalition declared a significant part of the Opinion – with some exaggeration – „unrealistic” and henceforth fully ignored it.

10. 2010 novemberében a Szlovákiai Magyarok Kerekasztala 22 pontból álló, paragrafizált törvénymódosító javaslatcsomagot készített, amelyet megküldött az összes kormánykoalíciós képviselőnek, Rudolf Chmel miniszterelnök-helyettesnek és Iveta Radičová kormányfőnek. A Kerekasztal törvénymódosítási javaslatokai kizárólag a Velencei Bizottság véleményének azon pontjai, kritikái alapján készültek, amelyeket a kormánynak a 2010. szeptember 24-én megállapodott törvényjavaslati szövege nem orvosolt. A Kerekasztal törvénymódosító javaslatokai a címzettek részéről érdemi visszhang nélkül maradtak. A Kerekasztal anyagába foglalt, a Velencei Bizottság által megfogalmazott kritikák teljes figyelmen kívül hagyásáról a Szlovákiai Magyarok Kerekasztala informálta az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlését, a Velencei Bizottságot, az EBESZ kisebbségügyi főbiztosát és az Európai Parlament néhány bizottságát, a 22 pontból álló törvénymódosítási javaslat angol nyelvű változatának megküldése mellett.

11. Idézetek a Radičová-kormány kormányprogramjából (<http://www.vlada.gov.sk/data/files/6257.pdf>)