

Lehet-e a magyar hivatalos nyelv egyes szomszédos államokban? A nemzetközi jog lehetőségei

ANDRÁSSY GYÖRGY*

1. Bevezetés

Az állam és a magyar nyelv közötti kapcsolat kérdése nem ugyanúgy merül föl Magyarországon, a Magyarországgal szomszédos országokban és a világ más országaiban. Ez a tanulmány a Magyarországgal szomszédos országokban vizsgálja a kérdést, s közelebbről azzal foglalkozik, hogy elősegítheti-e a nemzetközi jog a magyar nyelv hivatalos nyelvvé nyilvánítását Szlovákiában és Romániában, vagyis azokban a szomszédos országokban, ahol az ott élő magyarok időről időre kísérletet tesznek a magyar nyelv hivatalos nyelvi státuszának elfogadtatására. A tanulmány azt a gondolatot fogja kibontani, hogy a szóban forgó magyar törekvések összhangban állnak a nemzetközi joggal, s így jó esélyük van arra, hogy elnyerjék bizonyos nemzetközi szervek és szervezetek támogatását.

Állításom kétségkívül szokatlan, meglepő, s első hallásra aligha hihető. Széles körben elfogadott ugyanis az a nézet, hogy a nemzetközi jog értelmében az államok nagy szabadsággal rendelkeznek hivatalos nyelvük vagy hivatalos nyelveik megválasztásában. Következésképpen az államok megtehetik ugyan, hogy megadják a hivatalos nyelv jogállását valamely kisebbségi nyelv vagy kisebbségi nyelvek számára is, erre azonban a nemzetközi jog ma hatályos normái alapján nem kötelezhetőek. Hogyan is nyerhetné el akkor a nemzetközi szervek támogatását a Szlovákiában és a Romániában élő magyaroknak az a törekvése, hogy a magyar nyelv is váljék hivatalos nyelvvé ezekben az országokban?

* A szerző jogász, filozófus, egyetemi tanár a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Karán.

Nos, természetesen elismerem, hogy a nemzetközi jog értelmében az államok élveznek egy bizonyos mozgásteret a hivatalos nyelvvel kapcsolatos döntéseik meghozatalában, s így abban is, hogy meghatározzák: hány nyelvet tegyenek hivatalos nyelvvé, s mely nyelveknek adják meg ezt a jogállást. Ezzel együtt úgy vélem, a nemzetközi jog komoly mértékben korlátozza e téren az államok szabadságát, s így előfordulhat, hogy a hivatalos nyelvre vagy nyelvekre vonatkozó állami döntések összeütközésbe kerülnek a nemzetközi joggal, s ezen belül az emberi jogok nemzetközi jogával.

A nemzetközi jog normái között csak elvétve találni előírásokat a hivatalos nyelvekkel kapcsolatban, s ezeknek az előírásoknak a többsége sem az államok, hanem a nemzetközi szervezetek hivatalos nyelveire vonatkozik. Ha pedig a nemzetközi jog nem is igen tartalmaz az államok hivatalos nyelvére vonatkozó előírásokat, hogyan is sérthetné meg a nemzetközi jogot bármely állam a hivatalos nyelvekre vonatkozó döntéseivel? Erre az ellentetésre azt válaszolom, hogy a jog, bárhogy definiáljuk is, mindig több annál, mint ami közvetlenül látszik belőle: mindig magában rejt olyan tartalmakat, amelyeket csak a jog értelmezése és alkalmazása hoz felszínre. Példa erre, hogy a magyar Alkotmánybíróság kimondta a halálbüntetés alkotmányellenességét, jöllehet az Alkotmány nem tiltotta a halálbüntetést, s ez úgy volt lehetséges, hogy az Alkotmánybíróság levezette a halálbüntetés tilalmát az Alkotmány bizonyos kitételeiből. Hasonlóképpen van ez a nemzetközi jogban is. Az egyes nemzetközi szerződések végrehajtásában közreműködő nemzetközi szervek számos olyan tételt vezettek már le a szóban forgó nemzetközi szerződésekből, amelyek kifejezett módon nincsenek benne ezekben a szerződésekben. S az ilyen levezetett, derivált tételek között vannak olyanok is, amelyek a nyelvekkel vagy a nyelvi jogokkal kapcsolatosak. Az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága például 1993-ban kimondta, hogy a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 19. cikke által elismert vélemény- és kifejezési szabadság magában foglalja azt a szabadságot is, hogy az ember „a maga által választott nyelven fejezze ki magát”,¹ miközben az Egyezségokmány 19.

¹ Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, U. N. Doc. CCPR/C/47/D/359/1989 és 385/1989/Rev.1 (1993). 13–14.

cikkének szövege egyetlen szót sem ejt arról, hogy mely nyelven van joga az embereknek e szabadságok gyakorlásához.

A mondottak értelmében egyáltalán nem kizárt, hogy a nemzetközi jog normái a hivatalos nyelvvel kapcsolatban is magukban rejtenek olyan tételeket, amelyek komoly mértékben korlátozzák az egyes államoknak a hivatalos nyelvek megállapításával kapcsolatos jogosítványait, s adott esetben azt a kívánalmat támasztják bizonyos államokkal szemben, hogy adják meg a hivatalos nyelv státuszát valamely kisebb-ségi nyelvnek. A kérdés már csak az, hogy valóban vannak-e ilyen normák? Nézetem szerint vannak, s a következőkben ezt az állítást szeretném igazolni azzal, hogy megnevezek egy-két ilyen normát, s bemutatom azt is, hogyan vonhatók le belőlük fontos következtetések a hivatalos nyelvekkel kapcsolatban.

Az alábbi jogértelmezés természetesen nem helyettesítheti a szóban forgó normák hiteles vagy kvázi-hiteles értelmezésére feljogosított nemzetközi szervek jogértelmezését, de elősegítheti egy intenzív eszmecsere lefolytatását arról, hogy érdemes-e mozgásba hozni ún. próbaperekkel a szóban forgó nemzetközi szervek jogértelmező-jogalkalmazó tevékenységét, avagy sem. Erről természetesen mindenekelőtt az érintetteknek kell dönteniük. A nemzetközi szervek figyelmét persze mi, kommentátorok is felhívhatjuk arra, hogy a nemzetközi jog bizonyos normáiból és elveiből levonhatók fontos következtetések, s így akár a tudományos publikációk is megnyithatják az utat a nemzetközi jog bizonyos rejtett tartalmainak felismeréséhez és elfogadtatásához; ennek időigénye mindazonáltal jóval meghaladja egy próbapaper várható időigényét. Végül, de nem utolsó sorban, a jog rejtett tartalmainak megjelenítésére sor kerülhet jogalkotás, jelen esetben nemzetközi jogalkotás formájában is. Mi több, a tapasztalat azt mutatja, hogy a jognak a jogértelmező szervek és/vagy a tudomány által már felszínre hozott bizonyos implikációit a jogalkotók idővel beépítik a jogrendszerbe, azaz jogalkotás útján is láthatóvá teszik a jogrendszerben azt, ami addig csak láthatatlanul alkotta annak részét. A svájci jogalkotó például így illesztette be 1998-ban az alapjogoknak a svájci alkotmány által adott felsorolásába a nyelvszabadságot: azt a szabadságot, amelyet a Svájci Szövetségi Bíróság már 1965 óta „íratlan alkotmányos jognak” ismert el.² Hadd

² Vö. Christoph Flügel 1998: 76, valamint Iso Camartin 1998: 64. Lásd még Bruno de Witte 2004: 218.

tegyem mindjárt hozzá: meggyőződésem, hogy a nyelvszabadság benne rejlik az emberi jogok nemzetközi jogában is, s véleményem szerint ennek az alapvető emberi jognak a nemzetközi jogi elismerése oldhatja meg igazán a nyelvi jogokkal és a hivatalos nyelvekkel kapcsolatos különféle konfliktusokat.³ Azt már csak remélni tudom, hogy a nemzetközi jogalkotó egyszer majd épp a magyar kormányzat kezdeményezésére fogja ezt a ma még csak kevésbé ismert és elismert szabadságjogot beemelni az emberi jogok nagy nemzetközi okmányaiba. Ehhez persze szükség lenne még néhány további szimpóziumra és intenzív szakértői tanácskozásra. Térjünk azonban most vissza szűkebb tárgyunkhoz, a hivatalos nyelvekhez, pontosabban a hivatalos nyelvekkel kapcsolatban a nemzetközi jog bizonyos normáiból levonható következtetésekhez.

2. 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 jogokkal összefüggő nemzetközi jog 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 paradigmaticus elemével, 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 – AGy], vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás,

³ Vö. Andrásy György 2010a: 101–125, valamint Andrásy György 2009: 445–456.

vagyoni, születési, vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül.” Ennek értelmében tehát tilos a nyelvi alapon történő megkülönböztetés minden, az Egyezségokmányban elismert jog tekintetében. A megkülönböztetés tilalmának itt lefektetett elve, illetőleg a nem-megkülönböztetéshez való jog itt elismert joga – mint látjuk – nem terjeszkedik túl az Egyezségokmányban elismert jogokon. Menjünk 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 – AGy], vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy más helyzet alapján történő megkülönböztetés.” Ennek értelmében viszont a megkülönböztetés tilalma már nem korlátozódik az Egyezségokmányban elismert jogokra, hanem voltaképpen kiterjed 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.”⁴

Mindez természetesen érvényes az Egyezségokmány részes államainak azokra a jogi rendelkezéseire is, amelyek a hivatalos nyelv vagy hivatalos nyelvek, illetőleg államnyelv vagy államnyelvek megállapítá-

⁴ Vö. United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 18: Non-Discrimination: 10/11/89. CCPR General Comment No. 18. 12. bekezdés.

sára 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 és egyértelmű.

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.⁵ Ennek 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 nem csak 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 ismervei ésszerűek és objektívek, s ha az elérendő cél az Egyezségokmány értelmében legitím.”⁶ Márpedig aligha vonható kétségbe, hogy a hivatalos nyelv, illetőleg az államnyelv jogintézménye ésszerű és célja legitím az Egyezség-

⁵ Arról, hogy miért is olyan érzékenyek ezek a 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. Jonathan Pool 1991: 495–497.

⁶ Vö. United Nations Human Rights Committee, CCPR General Comment No. 18. 13. bekezdés.

okmány értelmében; ebből következően viszont nyilván ésszerűek és legitimek 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.

Nos, 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 csaknem 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 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. Mint-hogy pedig a hivatalos nyelv mindig magában foglalja azt a kötelezést, hogy hivatalos ügyekben fő szabályként ezt a nyelvet kell használni, 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 jogukban áll, másoknak viszont nem áll jogukban, hogy saját nyelvüket hivatalos nyelvként is használják. Ez azonban természetesen megkülönböztetés, és pedig nyelvi megkülönböztetés.

Mindazonáltal másodszor, a hivatalos nyelv intézménye ésszerű és objektív intézménynek látszik, melynek célja az Egyezségokmány értel-

mében legitimnek tekinthető: technikailag is nehéz ugyanis elképzelni, hogy a világ összes élő beszélt 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.

Harmadszor: 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, melynek célja az Egyezségokmány értelmében feltétlenül legitim. Nyilvánvaló ugyanis, hogy egy-egy államban a hivatalos nyelvre vonatkozó szabályok nem csak 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 e megkülönböztetések diszkriminációnak minősülnek. Ha pedig ez lehetséges – és aligha vonható kétségbe, hogy lehetséges –, akkor mégiscsak szükség lenne a hivatalos nyelvvel kapcsolatos jogi szabályok tüzetes és alapos 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, amelyek ezzel kapcsolatosak.⁷ A probléma megítélésünk szerint az, hogy az eddigi vizsgálódások csak

⁷ Fölmerült a probléma számos ügyben, köztük az ún. breton ügyekben az 1980-as években, aztán a Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada ügyben. Vö. United Nations Human Rights Committee, Ballantyne, Davidson, McIntyre v. Canada, Communications Nos. 359 és 385. 1989. 11.5., valamint United Nations Human Rights Committee, Diergaardt v. Namibia, Communication No. 760. , 1997. §10.

néhány részletkérdésre terjedtek ki, s így semmiképpen sem helyettesíthetik a hivatalos nyelvre vagy nyelvekre irányadó szabályok teljes átvilágítását: 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 megkülönböztetéseknek és melyek nem.

Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a hivatalos nyelvekkel kapcsolatos nyelvi megkülönböztetések ismérveinek ésszerűségével és e megkülönböztetések céljának legitim mivoltával kapcsolatban esetenként nem az ENSZ Emberi Jogok 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 jogositványokkal, azaz nem illeti meg őket az a kvázi-bírói jogállás, amelyet e körben az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága élvez;⁸ 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.⁹ A Kisebbségi Főbiztos és a Velencei Bizottság jogértelmezése ugyan nem korlátozódik az európai egyezményekre, hanem kiterjed az Egyezségokmányra is, mivel azonban e

⁸ Ez a kvázi-bírói jogállás ugyan nem foglalja magában, hogy az Emberi Jogok Bizottság állásfoglalásainak nemzetközi jogi kötőereje lenne, mindazonáltal a Bizottság nagy tekintéllyel rendelkezik: állásfoglalásait kvázi hiteles jogértelmezésnek tekintik, s ezért a kommentár-irodalomban sem igen bírálják. Erről bővebben ld. pl. Manfred Nowak 2005: 668–669; Malcolm Shaw 2001: 214 és Bruhács János 2010: 190. A mondottak persze azért nem jelentik azt, hogy a Bizottság állásfoglalásait osztatlan egyetértés fogadná a kommentátorok körében: megfogalmazódnak bizonyos kritikai észrevételek, s megfogalmazódnak a nyelvi diszkriminációra vonatkozó állásfoglalásokkal kapcsolatban is (vö. pl. Manfred Nowak 2005: 616–617, és Fernand de Varennes 1996: 80–81).

⁹ Megjegyezzük, hogy az Emberi Jogok Bizottság az Egyezségokmány Első Fakultatív Jegyzőkönyve alapján egyéni panaszokat is befogadhat és vizsgálhat, a Fakultatív Jegyzőkönyv 5. cikke azonban kizárja a Bizottság eljárását olyan ügyben, amelyet más nemzetközi szervezet, például az Emberi Jogok Európai Bírósága vizsgál, s hasonló rendelkezés vonatkozik az Emberi Jogok Európai Bíróságának eljárására is.

szervek sem az Egyezségokmány, sem az Európa Tanács égisze alatt elfogadott nemzetközi egyezmények végrehajtásával kapcsolatban nem rendelkeznek jogositványokkal, 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 céljának legitím 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.¹⁰ Ez 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 mércék 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;¹¹ nyilvánvaló azonban, hogy a többi szerv jogértelmezését alkalmasint igencsak bonyolíthatja 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 jog-

¹⁰ Érdemes itt megjegyezni, hogy az európai egyezményekkel szemben az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye tartalmazza az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt és a részes államok egész jogrendjére kiterjedő megkülönböztetési tilalmat (24. cikk), igaz, az Egyezségokmánytól eltérően nem sorolja fel annak alapjait.

¹¹ Itt is probléma lehet azonban, ha a Bíróság érzékeli: az Egyezmény értelmében a panaszt el kell utasítania, miközben az Egyezségokmány alapján az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága valószínűleg helyt adna neki.

rendjére kiterjedő diszkriminációs tilalom a hivatalos nyelvvel vagy hivatalos nyelvekkel kapcsolatos megkülönböztető 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, az Egyezségokmány 26. cikke értelmében viszont a megkülönböztetés tilos, ám a Bizottság álláspontja szerint azért nem minden megkülönböztetés számít tilos megkülönböztetésnek, azaz diszkriminációnak. Aligha vitatható ezek után, hogy az alkalmazandó mérce meglehetősen összetett; ha viszont ez így van, akkor a mércének való megfelelés nyilvánvalóan csak egy alapos vizsgálódás nyomán ítéhető 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, illetőleg 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 sincs semmi akadálya, hogy először kommentátorok végezzék el ezt a hiányzó értelmezést.

A magunk részéről az utóbbi időben többször és többféle formában is kifejtettünk egy ilyen jogértelmezést. 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 nyelvek túlélési esélyei – köztük a magyar nyelv túlélési esélyei – szempontjából. Példánk a szlovák államnyelvtörvény, illetőleg ennek 2009-ben történt módosítása lesz. Hangsúlyozzuk azonban, hogy választásunk nem azért esett épp a szlovák államnyelvtörvényre, mert e törvény erőteljesen érinti a magyar nyelv helyzetét, hanem azért, mert a szlovák államnyelvtörvény az első olyan nyelvtörvény, mellyel kapcsolatban egyes nemzetközi szervek átfogóan és gyakorlatilag teljes körűen megvizsgálták – részint épp Szlovákia kérelmére –, hogy mennyiben felelnek meg e törvény, illetőleg törvénymódosítás rendelkezései a nemzetközi jognak, illetve a Szlovák Köztársaság nemzetközi jogi köte-

lezettség-vállalásainak. A mondottakból következik, hogy a szlovák államnyelvtörvény szóban forgó vizsgálatának 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 kérdésről, de nem is vetik fel ezt egyértelműen, közvetlen és világos formában. Látni fogjuk végül – legalábbis egy bizonyos perspektívából –, hogy a probléma voltaképpen megkerülhetetlen, de csak attól kezdve, hogy fölvetik.

3. A Kisebbségi Főbiztos és a Velencei Bizottság a szlovák államnyelvtörvényről

A szlovák államnyelvtörvény 2009. évi módosításáról az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa fogalmazott meg először részletes véleményt. E véleményében a Főbiztos gyakran hivatkozik a nemzetközi jog normáira és az európai normákra, nem egy esetben azonban anélkül, hogy idézné ezeket a normákat, vagy hogy megjelölné azokat a nemzetközi dokumentumokat, s ezen belül azokat a cikkeket, amelyek a szóban forgó normákat tartalmazzák. Mindazonáltal az a körülmény, hogy a Főbiztos véleménye az európai normák mellett nemzetközi normákra is utal,¹² arra enged következtetni, hogy véleménye kialakítása során a Főbiztos az európai normák mellett figyelembe vett bizonyos univerzális, az ENSZ égisze alatt elfogadott és Szlovákia nemzetközi kötelezettség-vállalásainak körébe tartozó normákat is. Az mindenesetre tény, hogy a Főbiztos véleménye nem szentel külön figyelmet annak a kérdésnek, hogy az államnyelvtörvényt módosító rendelkezések vajon

¹² OSCE High Commissioner on National Minorities, Opinion on amendments to the “Law on the State Language of the Slovak Republic”. 2009: 3–4. és 10. http://www.mtaki.hu/docs/all_in_one/hcnmbseopinion22072009.pdf (2012-07-03)

megfelelnek-e az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt és a részes államok egész jogrendjére kiterjedő diszkriminációs tilalomnak vagy sem.

A Velencei Bizottság – szlovák kérésre – ugyancsak állást foglalt az államnyelvtörvény módosításának ügyében. E vélemény sokkal részletesebb az EBESZ Kisebbségi Főbiztosának hozzávetőleg egy évvel korábbi véleményénél, s ez abban is kifejeződik, hogy a Bizottság csaknem mindig meghivatkozta azokat a nemzetközi és európai normákat, valamint az ezekhez kapcsolódó végrehajtási állásfoglalásokat, szakértői jelentéseket, illetőleg esetjogi döntéseket, amelyekkel véleményét alátámasztja. Ennek során a Bizottság egyebek közt rámutat, hogy a Szlovák Köztársaság a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányát is ratifikálta, s elemzésében több helyen utal az Egyezségokmány különböző cikkeire, köztük a 26. cikkre és a kapcsolódó esetjogra is.¹³ Mindazonáltal a Velencei Bizottság sem ütközteti szisztematikusan az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt és a részes államok egész jogrendszerére, így a hivatalos nyelvükkel vagy nyelveikkel kapcsolatos szabályokra is vonatkozó megkülönböztetési tilalmat a szlovák államnyelvtörvény rendelkezéseivel.¹⁴

A mondottak persze nem jelentik azt, hogy akár a Főbiztos, akár a Velencei Bizottság figyelmen kívül hagyta volna azt a kérdést, hogy vajon legitim-e az a cél, amelyet az államnyelvtörvény módosításai követnek, illetőleg az erre vonatkozó „Elvek” ki is mondanak.¹⁵ Vizsgálódásunk szempontjából ugyanakkor jelzésértékű, hogy ennek megítélése során sem a Főbiztos, sem pedig a Velencei Bizottság nem hivatkozik közvetlenül a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikkében foglalt megkülönböztetési tilalomra, illetőleg arra, hogy az Emberi Jogi Bizottság Általános Magyarázata értelmében milyen megkülönböztetések nem esnek mégsem okvetlenül a tilalom hatálya alá. A Főbiztos véleménye megállapítja, hogy „az államnyelvtörvény kiegészítései legitim célt követnek és egészében véve össz-

¹³ Vö. Venice Commission, Opinion on the Act on the State Language of the Slovak Republic, CDL-AD (2010) 035, 3–4, 12–15, 19, 22–23.

¹⁴ Uo. 12–13.

¹⁵ Vö. OSCE High Commissioner on National Minorities, Opinion on amendments to the “Law on the State Language of the Slovak Republic”, 10.

hangban állnak a nemzetközi mércékkel”,¹⁶ ezt a megállapítást azonban egyáltalán nem indokolja, s egyetlen hivatkozással sem támasztja alá. A Velencei Bizottság véleménye szinte szó szerint átveszi a Főbiztos idézett megállapítását, de indoklást is fűz hozzá, s a meglehetősen részletes indoklásnak számos hivatkozás is részét képezi. E hivatkozások között vannak olyanok is, amelyek nemzetközi egyezmények rendelkezéseivel, valamint nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek értelmezéseivel támasztják alá a Bizottság álláspontját, ám olyan hivatkozás nincs közöttük, mely a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányára, illetőleg az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt megkülönböztetési tilalomnak az Emberi Jogi Bizottság által adott értelmezésére vonatkozna.

A Velencei Bizottság véleménye ezzel együtt azért tartalmazza azt a megállapítást, hogy a hivatalos nyelv speciális helyzetet élvez más nyelvekhez képest,¹⁷ ez pedig elég nyilvánvaló jele annak, hogy a Bizottság tudta, hogy ez a speciális helyzet a tiltott diszkrimináció veszélyét is magában rejt. Ezért még különösebb, még kevésbé érthető, hogy a Bizottság mégsem tette vizsgálat tárgyává, hogy vajon az államnyelvtörvénynek a hivatalos nyelvvel kapcsolatos megkülönböztetési tilom közül mindegyik elfogadható-e az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt diszkriminációs tilalom, illetőleg e tilalomnak az Emberi Jogi Bizottság által kialakított értelmezése alapján. Ilyenformán tehát a Velencei Bizottság érvelése mintegy átugorja a nyelvi megkülönböztetés tilalmának problematikáját és a hivatalos nyelv speciális helyzetét megteremtő jogi normákat mindjárt a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó nemzetközi normákkal ütközteti; éppen úgy, ahogy azt a Főbiztos véleménye is teszi. A Bizottság egyebek közt ezt írja: „egy hivatalos nyelv speciális helyzetének és egyesítő képességének törvényessége [...] nem menti fel az államot azon kötelessége alól, hogy eleget tegyen a nemzeti kisebbségek védelméről szóló nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek, jelesül a nemzeti kisebbségeket védő Keretegyezmény 5. és 10. cikkének”,¹⁸ s „ezért döntő a megfelelő egyensúly megtalálása az állam-

¹⁶ Uo.

¹⁷ Vö. Venice Commission, CDL-AD (2010) 035, 10.

¹⁸ Uo.

nyelv támogatása és a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme között.”¹⁹

Mindezek után megállapíthatjuk, hogy a szlovák államnyelvtörvény ügyében, mely ügy tárgyát az a kérdés képezi, hogy mennyiben felelnek meg az államnyelvre vonatkozó szlovák jogi előírások a nemzetközi jog normáinak, az ilyen ügyekben eljáró, illetőleg véleményt nyilvánító különféle nemzetközi szervek mindeddig nem, vagy csak közvetve vizsgálták azt, amit az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága általában véve, elvi élel már megállapított. Nem, vagy csak közvetve vizsgálták nevezetesen azt, hogy vajon a szlovák államnyelvtörvényben az államnyelvre vonatkozó megkülönböztető előírások között vannak-e olyan rendelkezések is, amelyek az Egyezségokmány 26. cikke és az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának vonatkozó Általános Magyarázata értelmében diszkriminációnak minősülnek.

Az igazsághoz persze hozzátartozik, hogy nem is igen lehetett elvárni sem a Kisebbségi Főbiztostól, sem a Velencei Bizottságtól, hogy felvállalja annak az elvi álláspontnak a konkretizálását, amelyet az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt diszkriminációs tilalommal kapcsolatban kialakított. Ez a konkretizálás ugyanis nyilvánvalóan kényelmetlen helyzetet teremtett volna, hiszen a Kisebbségi Főbiztos és/vagy a Velencei Bizottság voltaképpen az Egyezségokmány végrehajtása és értelmezése során speciális jogköröket élvező Emberi Jogi Bizottságot *megelőzően* foglalt volna állást az Egyezségokmány egyik rendelkezésével összefüggő és meglehetősen érzékeny értelmezési kérdésben. Megoldás mindazonáltal erre az esetre is kínálkozott volna mind a Főbiztos, mind pedig a Velencei Bizottság számára. Mind a Főbiztos, mind pedig a Velencei Bizottság kifejezésre juttathatta volna például véleményében, hogy nem kíván részletesen foglalkozni azzal a kérdéssel, hogy mennyiben felelnek meg az államnyelvtörvény egyes rendelkezései az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt átfogó diszkriminációs tilomnak, s hogy megítélése szerint erről indokolt lenne kikérni az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának állásfoglalását.

Akárhogy is, a tény tény marad: egyelőre sem az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága, sem más nemzetközi szerv nem vizsgálta még meg alaposan

¹⁹ Uo. 10–11.

sem Szlovákiának, sem bármely más államnak a hivatalos nyelvre vagy államnyelvre vonatkozó jogi normáit abból a szempontból, hogy vajon e nyelvi megkülönböztetést tartalmazó rendelkezések mind összhangban állnak-e a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 26. cikkében foglalt és a részes államok egész jogrendjére kiterjedő diszkriminációs tilalommal. Ez pedig, tekintve, hogy a hivatalos nyelvvél vagy államnyelvvél kapcsolatos jogi szabályozás mindig együtt jár bizonyos nyelvi megkülönböztetésekkel, viszont a Bizottság álláspontja szerint azok a megkülönböztetések, melyeknek ismérvei ésszerűek és objektívek és céljuk az Egyezségokmány értelmében legitim, nem okvetlenül számítanak diszkriminációnak, nyilvánvalóan súlyos hiányosság, melyet mielőbb ki kellene küszöbölni.

4. A hasonló eseteket hasonlóan kell megítélni

Mindezek után most már nézzük meg konkrétan is, hogy lehet-e, s ha igen, mi lehet a probléma a szlovák államnyelvtörvénnyel, illetőleg más államok ilyen törvényeivel az Egyezségokmány 26. cikke fényében, s hogy mi a tétje a szóban forgó probléma megoldásának a magyar nyelv szlovákiai és romániai jogállása szempontjából. Mindezt egy példa segítségével kíséreljük meg érzékeltetni. Példánkban először két állam, Finnország és Szlovákia nyelvi sokféleségének főbb jellemzőit és nyelvjogának főbb rendelkezéseit fogjuk egybevetni, majd az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt diszkriminációs tilalom alapján fogjuk mindezt megvizsgálni.

A mai Finnország területe hosszú évszázadokon át a Svéd Királysághoz, majd egy időre az Orosz Birodalomhoz tartozott, végül egy önálló állam, Finnország területévé vált. Az ország területén hét nyelvet beszélnek hagyományosan.²⁰ A népesség túlnyomó többsége finn anyanyelvű, a második legelterjedtebb nyelv a svéd, ennek anyanyelvi beszélői a népesség nem egészen 6%-át teszik ki; a többi hagyományosan beszélt

²⁰ Vö. ECRML, Application of the Charter in Finland, 1st monitoring cycle, 2001, 3. és 8. bek. http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/FinlandECRML1_en.pdf (2012-07-03)

nyelv anyanyelvi közössége ennél sokkal kisebb, egyik ilyen nyelv anyanyelvi beszélőinek aránya sem éri el a teljes lakosság 1%-át.²¹ Az országnak két hivatalos nyelve, illetőleg nemzeti nyelve van: a finn és a svéd nyelv. Ez azt jelenti, hogy a finn nyelv jog az ország területén hagyományosan beszélt nyelvek közül a két legelterjedtebb nyelvet választotta hivatalos, illetőleg nemzeti nyelvnek.

Az ország területe nyelvi szempontból törvényhatósági területekre tagolódik. A törvényhatósági területek a finn nyelv jog értelmében egy nyelvűek vagy két nyelvűek abban az értelemben, hogy a hivatalos nyelvek közül csak az egyiket, vagy mindkettőt használják. Egy törvényhatósági területet akkor nyilvánítanak két nyelvűvé, ha lakosságában vannak finn és svéd nyelvűek egyaránt, s ha a kisebbség legalább nyolc százalékát alkotja a lakosoknak, vagy száma nem kevesebb háromezer főnél; egyébként a törvényhatósági terület egynyelvű: vagy a finn, vagy a svéd nyelvet használja hivatalos nyelvként, attól függően, hogy mely nyelv beszélői alkotják a lakosság túlnyomó, 92%-ot is meghaladó többségét.²² Az országban hagyományosan beszélt további öt nyelv közül a számi nyelv élvez még különleges, félhivatalos nyelvként jellemezhető jogállást.²³

A mai Szlovákia területe hosszú évszázadokon át a Magyar Királysághoz, majd egy időre Csehszlovákiához tartozott, végül önálló állammá lett. Az ország területén tíz nyelvet beszélnek hagyományosan. A népesség túlnyomó többsége szlovák anyanyelvű, a második legelterjedtebb nyelv a magyar, ennek anyanyelvi beszélői a népesség nem egészen 10%-át teszik ki; a többi hagyományosan beszélt nyelv anyanyelvi közössége ennél sokkal kisebb, egyik ilyen nyelv anyanyelvi beszélőinek aránya sem éri el a teljes lakosság 1%-át.²⁴ Az országnak egy hivatalos nyelve, illetőleg államnyelve van, a szlovák nyelv. Ez azt

²¹ Vö. uo. 8. bek.

²² Language Act 423/2003. 1. és 5. cikk. <http://www.finlex.fi/pdf/saadkaan/E0030423.PDF> (2012-07-03) A szóban forgó szabályozásnak természetesen vannak további részletei, illetőleg maga a szabályozás külön egyezmény alapján és különleges formában vonatkozik az Åland szigetekre.

²³ Vö. Saami Language Act 1086/2003. <http://www.ciemen.org/mercator/butlletins/58-03.htm> (2012-07-03)

²⁴ Vö. ECRML, Application of the Charter in Slovakia, 1st monitoring cycle, 2007. 5–7. és 136. bek. http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/EvaluationReports/SlovakiaECRML1_en.pdf (2012-07-03)

jelenti, hogy a szlovák nyelv jog az ország területén hagyományosan beszélt nyelvek közül a legelterjedtebb nyelvet választotta hivatalos, illetőleg nemzeti nyelvnek; a második legelterjedtebb nyelv sem országos, sem regionális, sem helyi szinten nem hivatalos nyelv, illetőleg államnyelv, még olyan településeken sem, ahol e nyelv anyanyelvi beszélőinek aránya meghaladja a 90%-ot. Az országban hagyományosan beszélt további nyolc nyelv között mindazonáltal van egy olyan nyelv, mely a szlovák nyelvhez való nagyfokú hasonlóságára tekintettel különleges, félhivatalos nyelvként jellemezhető jogállást élvez; ez a nyelv a cseh nyelv.²⁵

Nyilvánvaló, hogy a két ország történelme nagyon hasonlít egymásra, s éppily nyilvánvaló, hogy igen hasonlóak a két ország nyelvi sokféleségének jellemzői is. Egyáltalán nem ilyen hasonló azonban a két ország nyelvjoga: míg a finn nyelv jog értelmében Finnországnak két hivatalos vagy nemzeti nyelve van, addig a szlovák nyelv jog értelmében Szlovákiának csak egy hivatalos nyelve vagy államnyelve van. Kérdés, hogy eltérhet-e ennyire a két országnak a hivatalos nyelvvel kapcsolatos szabályozása, ha egyébként ennyire hasonlóak a két ország történelmének és nyelvi sokféleségének jellemzői, hiszen a jogászai gondolkodás egyik legfontosabb elve, hogy a hasonló eseteket hasonlóan kell megítélni.²⁶ A probléma itt természetesen abban a közelebbi összefüggésben merül föl, hogy az Egyezségokmány 26. cikke kötelezi is a részes államok törvényhozását a hasonló esetek hasonló szabályozására azzal,

²⁵ Vö. A Szlovák Köztársaság Nemzeti Tanácsának 270/1995 sz. törvénye a Szlovák Köztársaság államnyelvéről, a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságának 260/1997. sz. határozata, az 5/1999. sz. törvény, a 184/1999. sz. törvény, a 24/2007. sz. törvény és a 318/2009. sz. törvény általi módosításokkal és kiegészítésekkel http://www.culture.gov.sk/uploads/A7/k7/A7k7zsG-xaKL7y_L9fcfG9w/uplne-znenie-textzakona-mj-eurovkm.rtf (2012-07-03)

²⁶ Ez eleinte általában csak a bíraskodásra, a jogalkalmazásra irányadó elvként fogalmazódott meg ilyen világosan, később azonban a törvényhozásra is kiterjesztették érvényét azzal, hogy elismerték a törvény egyenlő védelméhez, valamint a nem-megkülönböztetéshez való jogot; az elvnek ezt az utóbbi, immár a törvényhozást (is) kötelező változtatást szokták az egyenlőséghez való jog (vö. Fernand de Varennes 1996: 79. o.) szubsztantív jelentésének tekinteni (vö. Manfred Nowak 2005: 598). A kérdésnek megvolt a maga története a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának kidolgozása során is (ld. Manfred Nowak 2005: 598–608). Ami az elv jogalkalmazási-igazságszolgáltatási változtatást illeti, erről ld. pl. az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának 17. számú ajánlásából a második megfontolást. Európa Tanács Miniszteri Bizottsága (1992): R 17. számú ajánlás. http://www.lb.hu/embjog_t/ET001792.html (2012-07-03)

hogymondja: mindenkinek joga van a törvény egyenlő védelmére és a nyelvi nem-megkülönböztetéshez való jogra. Ennek alapján pedig úgy látszik: a hivatalos nyelvre, illetőleg hivatalos nyelvekre vonatkozó finn és szlovák szabályozás között nem lehetne ilyen nagy eltérés, mert ez azt jelentené, hogy a 26. cikkben foglalt diszkriminációs tilalomnak voltaképpen nincs határozott, megfogható tartalma, hiszen megengedi, hogy a hasonló eseteket akár hasonló, akár különböző módon szabályozza a nemzeti törvényhozó. Az Egyezségokmány 26. cikkében foglalt és a hivatalos nyelvekkel kapcsolatos szabályokra is kiterjedő megkülönböztetési tilalom azonban nyilván nem tartalom nélküli norma; következésképpen nem lehet eltekinteni egy olyan vizsgálódástól, melynek tárgya, hogy mennyiben felel meg e tilalomnak az egyik és mennyiben a másik ország vonatkozó szabályozása. És épp ez az a vizsgálat, amelyet még nem végzett el kellő alaposítással egyetlen nemzetközi jogértelmező, illetőleg jogalkalmazó szerv sem.

E tanulmányban egy ilyen vizsgálódásra már természetesen nem vállalkozhatunk. Annyit mindazonáltal bizvást kijelenthetünk, hogy a finn szabályozás kevésbé megkülönböztető, mint a szlovák, hiszen azzal, hogy hivatalos nyelvvé tette – és pedig gyakorlatilag azonos részletszabályokkal – az országban hagyományosan beszélt nyelvek közül a két legelterjedtebbet, a hivatalos nyelvvel kapcsolatos jogok tekintetében szabályozása voltaképpen semmilyen megkülönböztetést nem tesz a két legelterjedtebb nyelv beszélői között, míg ez a szlovák szabályozásról egyáltalán nem mondható el. Mindezek alapján ésszerűnek látszana, ha alapos előkészítés után magyar részről lépéseket tennének annak érdekében, hogy az Emberi Jogi Bizottság foglaljon állást a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 26. cikkében foglalt diszkriminációs tilalom közelebbi tartalmáról és vonzatairól, különösképp a hivatalos nyelvekkel, az ilyen nyelvek számával, az országos, regionális és helyi hivatalos nyelvekkel, s a rájuk vonatkozó szabályokkal kapcsolatban.

Végezetül emlékeztetnék arra, hogy a nyelvi jogokkal foglalkozó nemzetközi jogászok és más szakemberek között él egy régi gondolati beidegződés, miszerint az egyes nyelvek és beszélőik helyzete annyira különböző az egyes államokban, hogy talán nem is lehetne őket egységes szabályozás alá vonni, s rendszerint ez a különbség áll a háttérben

annak is, hogy az egyes államoknak a nyelvekre vonatkozó jogi előírásai meglehetősen eltérnek egymástól. Nos, a magam részéről nem vitatom, hogy az egyes nyelvek és beszélők helyzete sokban különbözik egymástól, s hogy ennek megfelelően indokoltak bizonyos eltérések a rájuk vonatkozó jogi szabályozásban is. Azt mindazonáltal furcsállom, hogy a szóban forgó szakemberek évtizedek óta szinte kizárólag csak a nyelvek és beszélők helyzetének *különbségeit* hangsúlyozzák, a *hasonlóságokról* úgyszólván teljesen megfeledkeznek. Márpedig ahol különbségek vannak, ott hasonlóságoknak is lenniük kell; ha tehát különbségek mutatkoznak országoként az egyes nyelvek és beszélők helyzetében, akkor lenniük kell e helyzetek között hasonlóságoknak is. S ha a megszokott érvelés szerint a különbségek indokolják az eltérő szabályozást, akkor ugyanezen érv értelmében a hasonlóságok viszont csakis a hasonló szabályozást indokolhatják.

Meggyőződésem szerint eljött az ideje, hogy a nyelvi jogokkal foglalkozó szakemberek felülvizsgálják szemléletüknek azt a régi és egyoldalú beidegződését, hogy a nyelvek és beszélők helyzetével kapcsolatban szinte csak és kizárólag a különbségekre figyelnek föl, a hasonlóságokra nem, s szinte csak és kizárólag a különbségeknek tulajdonítanak jelentőséget, a hasonlóságoknak nem. Félő ugyanakkor, hogy ez a folyamat túlságosan is elhúzódik; ezért úgy vélem, ahol és amikor csak lehet, fel kell hívni a figyelmet erre az egyoldalúságra.²⁷ Az érintett szakemberek ugyanis ennek nyomán nagy valószínűséggel hajlanak majd az egyoldalúság kiküszöbölésére; annál is inkább, mivel ezzel voltaképpen csak saját érvelésüket bontják ki egy olyan irányban, amelyről eddig megfeledkeztek. Mindezek révén viszont szükségképpen új megvilágításba kerül az egyes államoknak a hivatalos nyelvekre vonatkozó szabályozása és ennek nemzetközi jogi megítélése, s ilyenformán új mércéken méretnek meg azok a törekvések is, amelyek egyes nyelvek hivatalos nyelvi jogállásának elfogadtatására irányulnak.

²⁷ Magam többször és többféle módon is megtettem ezt az utóbbi időben. Vö. Andrassy György 2010b: 403–414; Andrassy György – Vogl Márk 2012: 114–115.

Irodalom

- Andrássy György 2009. Nyelvszabadság – egy elismerésre váró emberi jog. *Jogtudományi Közlöny*, 11. sz.
- Andrássy György 2010a. Nyelvszabadság: egy elismerésre váró emberi jog? In: Andrássy György – Vogl Márk szerk., *Az emberi jogok és a nyelvek*. Studia Iuridica Auctoritate Universitatis Pécs Publicata 146. Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar.
- Andrássy György 2010b. A hivatalos nyelvek száma és az emberi jogok. *Jogtudományi Közlöny*, 9. sz.
- Andrássy György – Vogl Márk 2012. Article 1. c. Non-Territorial Languages. In: Alba Nogueira – Eduardo J. Ruiz Vieytes – Inigo Urrutia Libarona eds., *Shaping Language Rights*. Commentary on the European Charter for Regional or Minority Languages in light of the Committee of Experts' evaluation. Regional or Minority Languages, No. 9, Council of Europe Publishing.
- Bruhács János 2010. *Nemzetközi jog*. II. Különös rész. Budapest: Dialóg Campus Kiadó.
- Camartin, Iso 1998. Svájc – egy többnyelvű ország. Egy multikulturális nemzet? In: Oplatka András – Szalayné Sándor Erzsébet szerk., *A többnyelvűség svájci modellje*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Flügel, Christoph 1998. Nyelvi politika és nyelvi kisebbségek Svájcban. In: Oplatka András – Szalayné Sándor Erzsébet szerk., *A többnyelvűség svájci modellje*. Budapest: Osiris Kiadó.
- Pool, Jonathan 1991. The Official Language Problem, *American Political Science Review*, Vol. 85. No. 2.
- Nowak, Manfred 2005. *UN Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary*. Strasbourg.
- Shaw, Malcolm 2001. *Nemzetközi jog*. Budapest: Osiris Kiadó.
- de Varennes, Fernand 1996. *Language, Minorities and Human Rights*. Martinus Nijhoff Publishers, the Hague.
- de Witte, Bruno 2004. Language Law of the European Union: Protecting or Eroding Linguistic Diversity? In: Rachael Craufurd Smith ed., *Culture and European Union Law*. Oxford University Press, Oxford.