

FIALA-BUTORA JÁNOS

A KISEBBSÉGVÉDELMI KERETEGYEZMÉNY  
ÉS A NYELVI CHARTA VÉGREHAJTÁSA  
– EGYSÉGES STANDARD VAGY SZÉTFEJLŐDÉS?

Az Európa Tanács kisebbségvédelmi rendszerének két fő eleme az 1995-ben elfogadott *Kisebbségvédelmi keretegyezmény* (a továbbiakban: *Keretegyezmény*) és az 1992-ben elfogadott *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája* (a továbbiakban: *Charta*). A két egyezmény tartalmát és hatását számos tanulmány vizsgálta már, melyek eltérő álláspontra helyezkedtek hatékonyságukkal kapcsolatban.<sup>1</sup> Jelen elemzés célja, hogy a két egyezményt az azt végrehajtó szakmai bizottságok egyes kérdésekben kifejtett álláspontja alapján hasonlítsa össze, és ez alapján vonjon le következtetéseket az egyezmények kisebbségi jogokra kifejtett hatásáról.

A két egyezmény végrehajtásának monitoringját két szakmai testület végzi, a *Keretegyezmény* esetében a Tanácsadó Bizottság (*Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*), a *Charta* esetében a Szakértői Bizottság (*Committee of Experts*), amelyek rendszeres időközönként készítenek részletes jelentést az egyezményeknek az egyes államok által történő megfelelő vagy nem megfelelő alkalmazásáról. A bizottságok megállapíthatják az egyezmény sérelmét és ajánlásokat, illetve sürgős ajánlásokat tehetnek a helyzet orvoslására. Jelentéseik fontos iránymutatóul, egyfajta objektív tükörként szolgálnak a nemzetközi és hazai fórumokon a kisebbségi jogok helyzetével kapcsolatban: a kisebbségi jogok mércéjéül sokszor nem maga az egyezmények szövege, hanem annak a bizottságok által elfogadott értelmezése szolgál.

A két bizottság álláspontjának összehasonlítása a gyakorlatban számos nehézségbe ütközik, hiszen azt több tényező is befolyásolja: egyrészt, bár a két egyezmény között sok átfedés van, azok nem azonosak, ezért az eltérő álláspontot az alapul szolgáló jogi norma eltérései is okozhatják. Másrészt a bizottságok nem egyszerre értékelik az egyes államokat, ezért a különböző időpontban bekövetkezett jogsértések közül nem mindegyikkel foglalkozhatnak. Ezen

---

1 Lásd például Caruso, Ugo – Malloy, Tove Hansen (eds.): *Minorities, their Rights and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Martinus Nijhoff: Leiden – Boston, 2013.; Dunbar, Robert – Henrard, Kristin (eds.): *Synergies in Minority Protection*. Cambridge University Press: Cambridge, 2008.; Alfredsson, Gudmundar: A frame within complete painting. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2000. 07. 04. Itr: 296.

kívül eltérő információkkal is rendelkezhetnek az egyes problémákról, ezért ha egy bizottság nem mond véleményt egy adott kérdésről, annak oka lehet az is, hogy nem ismerte azt, nem jelentették neki.

A fenti problémákat egy szerencsés egybeesésnek köszönhetően sikerült áthidalnom. A legutóbbi jelentési ciklus során mindkét bizottság kevesebb, mint egy év eltéréssel fogadta el Szlovákiával kapcsolatos jelentést: a Tanácsadó Bizottság 2014. december 3-án,<sup>2</sup> a Szakértői Bizottság 2015. november 4-én.<sup>3</sup> A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala mindkét esetben részletes árnyékjelentést juttatott el a bizottságokhoz, amelyek nyilvánosak, ezért tudhatjuk, milyen információk álltak biztosan a bizottságok rendelkezésére.<sup>4</sup> Az árnyékjelentések a nemzetközi emberi jogi egyezmények, így a két kisebbségvédelmi egyezmény monitorozásának megszokott eszközei: a kormányzattól független szervezetek vagy személyek nyújtják be őket, hogy a kormány jelentésében foglaltakat kiegészítsék, pontosítsák vagy kritizálják, felhívva az egyezményeket felügyelő szervek figyelmét a vitás kérdésekre. A két említett árnyékjelentés a két egyezmény hatályának megfelelően eltérő kérdésekkel is foglalkozik, de elemzésemet azokra a kérdésekre szűkítettem, amelyeket a két egyezmény hasonló módon szabályoz. A vizsgált területeken szinte teljesen azonos problémákat felvető és azonos információkat közlő két árnyékjelentés egyfajta természetes kísérletnek is felfogható: az eltérő bizottsági reakciók nagy valószínűséggel a bizottságok eltérő szubjektív véleményének az eredményei.

A továbbiakban a kiválasztott jogterületeken bemutatom a bizottságok elé tárt helyzetet, úgy ahogy azt a bizottságok az árnyékjelentésből megismerhették. Nem célom a helyzet pontos feltárása, melyet máshol már elvégeztem,<sup>5</sup> és nem foglalkozom az azóta eltelt változásokkal sem, mivel azokat a bizottságok sem tudták figyelembe venni. A probléma ismertetése után a két bizottság arra adott válaszát hasonlítom össze, ahogy az jelentésükből megállapítható. Célom tehát nem a szlovákiai gyakorlat értékelése a nemzetközi jogi normákkal való összhang szempontjából, hanem kifejezetten a két bizottság véleményének összehasonlítása.

2 Fourth Opinion on the Slovak Republic, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/IV(2014)004, 2014. 12. 03. (továbbiakban *Keretegyezmény jelentés*).

3 Application of the Charter in the Slovak Republic. European Charter of Regional and Minority Languages, ECRML (2016) 2, Strasbourg, 2016. 04. 27. (továbbiakban *Charta jelentés*).

4 Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report submitted on 28 January 2014 by Slovakia on the implementation of the Framework Convention on the Protection of National Minorities for consideration by the Council of Europe's Advisory Committee on the Framework Convention. Somorja – Šamorín, 2014. 07. 30.; Written Comments by the Roundtable of Hungarians in Slovakia (RHS) on the Fourth Report by Slovakia on the implementation of the European Charter for Regional and Minority Languages, submitted on 30 March 2015, for consideration by the Council of Europe's Committee of Experts on the Charter, Somorja – Šamorín, 2015. 09. 15.

5 Lásd Fiala-Butora János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában. In: Eplényi Kata – Kántor Zoltán (szerk.): *Terveztés és határtalanítás*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet, Lucidus Kiadó: Budapest, 2012.

## A kisebbségi nyelvek használatának szankcionálása

A kisebbségi nyelvek használatáért kirótt szankciók a szlovák nyelvhasználati szabályozás legneuralgikusabb, legtöbb vitát kiváltó pontjai közé tartoznak. Nem nehéz belátni ennek okát: a pénzbírság kiszabása súlyosan stigmatizálja a vétséget elkövető nyelvhasználót, és elrettentően hat a többi, hasonló helyzetben lévő kisebbségi nyelvű beszélőre. Mivel a szabályozás átláthatatlan, maga a bírság lehetősége sokkal szélesebb körben fejt ki hatását, mint az magából a tényleges jogi helyzetből következne: olyanok is a szlovák nyelvű kommunikáció mellett dönthetnek, akik ugyan az adott esetben a magyar nyelv használatával sem sértenének törvényt, de mivel ezzel nincsenek tisztában, az óvatosság kedvéért biztosra mennek.

A *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottságnak, illetve a *Charta* esetében a Szakértői Bizottságnak a vizsgált időszakban számos olyan esetről volt tudomása, amikor a szlovák hatóságok a magyar nyelv használata miatt bírságotlakt. 2010-ben a *My Nitrians kenoviny* regionális lap kapott az Országos Kereskedelmi Felügyeletről (*Slovenská obchodná inšpekcia*) a reklámtörvény alapján 1500 eurós bírságot a lapban egy magyarországi hirdető által megjelentetett magyar nyelvű hirdetésért. A Felügyelet a reklámtörvény<sup>6</sup> alapján rótt ki a bírságot, annak anyagi jogi alapjául az államnyelvtörvény rendelkezéseinek megsértése szolgált.<sup>7</sup> 2010. augusztus 31-én az Országos Frekvenciatanács (*Rada pre vysielanie a retransmisiu*) a Komáromi TV-t sújtotta 165 eurós büntetéssel egy magyar hirdetésért, amely a komáromi regionális lapot, a magyarul megjelenő, magyar olvasóknak szóló Deltát reklámozta magyarul. Két évvel később a Párkányi TV is kapott egy büntetést egy magyarországi hirdető magyarul közölt ingatlanhirdetéséért, illetve egy magyarországi vendéglő magyar nyelvű hirdetéséért. 2013. február 26-án ismét a Párkányi TV-re rótt ki 165 eurós bírságot a Frekvenciatanács, mert egy közlekedési baleset helyszínén készült riportban két magyar mondat is elhangzott a magyarul beszélő tanúktól szlovák fordítás nélkül.

A büntetések hatására jó példaként szolgál másik két eset is, amelyekben végül nem került sor bírság kiszabására. Komárom városa 2013 során felújította a turisták informálására szolgáló táblákat, a törvénynek megfelelően csak szlovák nyelven feltüntetve a helyi látványosságokról szóló információkat. Egy helyi polgári kezdeményezés, a Fontos Vagy! mozgalom saját költségen készített magyar és angol nyelvű fordításokat ezekhez a táblákhoz, és azokat a város engedélyével a szlovák táblák alatt helyezték el. 2014-ben azonban a Nyitrai Járási Hivatal felszólította a Komáromi Városi Hivatalt, hogy távolítsa el a magyar

6 Zákon č. 147/2001 Z. z. o reklame a zmene a doplneníektorychzákonov.

7 Zákon č. 270/1995 Z. z. o štátnom jazyku Slovenskej republiky.

és angol táblákat, ellenkező esetben a Járási Hivatal 33 900 euróig terjedő bírságot fog kiszabni nem engedélyezett közlekedési tábla elhelyezése miatt. A Komáromi Városi Hivatal nem várta meg a büntetést, a magyar és angol táblákat levették. Mivel így büntetésre nem, csak az azzal való fenyegetésre került sor, az érintett Fontos Vagy! mozgalom nem is tudott jogorvoslással élni.

A másik esetben a 2014-es Gombaszögi Nyári Tábor reklámplakátjai miatt indított vizsgálatot az Országos Kereskedelmi Felügyelet a párkányi autóbusz-vállalat, illetve a Kulturális Minisztérium a Szlovák Államvasutak ellen, mivel hirdetőként járműveikre és megállóikra, illetve az éreksújvári vasútállomásra helyeztek el a plakátokat, amelyeken a tábor magyar nevének kívül egy magyar mondat is szerepelt. Bírságot végül nem szabtak ki, mivel az érintettek beleegyeztek a plakátok eltávolításába. Ezzel lehetetlenné vált, hogy a Gombaszögi Nyári Tábor szervezői az elkövetkező években ezeken a hirdetőkön keresztül népszerűsítsék rendezvényüket. Mivel azonban – az előző bekezdésben említett esethez hasonlóan – a tábor szervezőit nem érte konkrét szankció, jogorvoslással sem tudtak élni az eljárás során.

A fenti példák jól mutatják, hogy a magyar nyelv használatáért kirótt pénzbírságok részei a szlovák gyakorlatnak. A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság meg is állapította, hogy az államnyelvtörvény és más törvények rendelkezései, amelyek a kisebbségi nyelvek használatát szankcionálják, nincsenek összhangban a *Chartával*.<sup>8</sup> Jelentésében megemlítette mind a kiszabott büntetések esetét, mind az azokkal való fenyegetést a komáromi turisztikai táblák esetében. Egyben felszólította Szlovákiát a vonatkozó törvények módosítására a *Charta* elveivel összhangban, amelyek a kisebbségi nyelvek használatát segítik elő és támogatják.<sup>9</sup>

Ezzel szemben a *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottság említést sem tett a kiszabott büntetésekről. A Bizottság úgy értékelte, hogy Szlovákia komoly lépéseket tett az államnyelv és a kisebbségi nyelvek védelme közötti egyensúly megteremtése érdekében, és a 2011-es törvényt módosítások óta az államnyelvtörvény 9a paragrafusának alapján csak közigazgatási szervekre lehet büntetést kiszabni a nem megfelelő szlovák nyelvű tájékoztatásért.<sup>10</sup>

Érthetetlen, hogy ugyanazt a tényállást miért értékelt ennyire eltérően a két bizottság. Nehezen lehet logikus magyarázatot találni arra, hogy a Tanácsadó Bizottság – az erre vonatkozó információk birtokában – miért tekintett el a konkrétan kiszabott bírságok figyelembevételétől, amelyek nyilvánvalóan nem közigazgatási szerveket sújtottak. A két

8 *Charta jelentés*, supra 3, 89. D.

9 Uo.

10 *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 5. § 5.

egyezmény szövege közötti eltérések nem indokolnak ilyen különbséget: a nyelvhasználatért kirótt bírságokat a Tanácsadó Bizottság is komoly problémának találta a múltban a *Keretegyezmény* szempontjából.<sup>11</sup>

A Tanácsadó Bizottság álláspontja értelmezésének egy lehetséges módja, hogy a Bizottság kifejezetten csak az államnyelvtörvény 9a paragrafusa alapján kirótt szankciókat véleményezte, mivel az előző jelentése azzal kapcsolatban tett ajánlásokat Szlovákia számára. Így a Bizottság nem állított valótlan a büntetésekről, hiszen a 9a paragrafus valóban csak azokra az esetekre vonatkozik, amiket említett – egyszerűen csak figyelmen kívül hagyta a többi jogszabályt, ami alapján szélesebb körben is ki lehet szabni büntetéseket. Ez a probléma egy rendkívül formalisztikus és rosszindulatú megközelítése lenne, máshogy azonban nem nagyon lehet megmagyarázni, miért nem kifogásolta a Tanácsadó Bizottság azokat a jogsértéseket, amikről tudott.

## Hivatali nyelvhasználat

2011 során a Radičová-kormány módosította a kisebbségi nyelvhasználati törvényt,<sup>12</sup> azonban a hivatali nyelvhasználat lehetőségét a koalíciós pártok ellenállása miatt nem sikerült érdemben bővíteni. Új elemként a törvény nevesítette az anyakönyvi kivonatot, mint olyan dokumentumot, amit kisebbségi nyelven is elérhetővé kell tenni. Ennek gyakorlati végrehajtása azonban megbicsaklott: a Belügyminisztérium utasítására az anyakönyvi hivatalok csak szlovákul tölthetik ki az egyébként kétnyelvű nyomtatványokat.

A törvénymódosítás ugyanakkor visszalépést is hozott: míg azelőtt a magyar nyelvű ügyintézés elvileg időkorlátozás nélkül megengedett volt, a hivatalok most lehetőséget kaptak arra, hogy időkeretet vezessenek be a kisebbségi nyelvű ügyintézésre. Ennek ugyanakkor nincs gyakorlati jelentősége. A szlovák nyelvhasználati szabályozás sajátossága, hogy a hivatalok nem kötelesek magyarul beszélő hivatalnokokat alkalmazni, vagy más módon elősegíteni a magyar nyelvű kommunikációt. Bár a gyakorlatban természetesen vannak magyar nyelvű alkalmazottaik, ez nem a kisebbségi nyelvhasználati törvénynek köszönhető. A törvény csupán megengedi, tehát nem tiltja, a magyar nyelvű kommunikációt, de nem ír elő kötelezettségeket ennek biztosítására.

A fentiek miatt is irreleváns a nyelvhasználati küszöb kérdése: bár az új módosítás 2021-i kezdettel 20-ról 15%-ra szállítja le a helyi kisebbségi nyelvhasználatához szükséges

11 Third Opinion on the Slovak Republic, Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, ACFC/OP/III(2010)004, 2010.5.28., 8. § 23.

12 Zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín.

kisebbségi nemzetiségű lakosság arányát, ez hivatali kötelezettségek nélkül továbbra is „üres” jog marad. A magyarul beszélő hivatalnokok számának alakulására nincs hatással a törvény, sem a nyelvhasználati küszöb fölött, sem alatta.

A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság jelentése megállapította, hogy a szlovák nyelvhasználati szabályozás továbbra is akadály a kisebbségi hivatali nyelvhasználatnak.<sup>13</sup> A *Charta* alapján az állam kötelessége biztosítani, hogy a hivatali alkalmazottak használják a magyar nyelvet.<sup>14</sup> Ezzel szemben a szabályozás ezt lehetővé teszi a hivatalnokok számára. A bevezetett időkeret pedig tovább szűkítheti a magyar nyelvű hivatali ügyintézés lehetőségét. A Szakértői Bizottság kitért a magyar hivatali nyelvhasználat gyakorlati problémáira is, megemlítve az anyakönyvi kivonatok kitöltésének gyakorlatát, valamint kiemelve a rendőrséget és adóhivatalokat, ahol különösen szűk a magyar nyelvhasználat lehetősége.<sup>15</sup>

A Szakértői Bizottsággal szemben a *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottság üdvözölte a 2011-es módosítást, és megállapította, hogy a kisebbségi nyelvhasználatnak a magánszférában semmilyen akadály nincs, míg a hivatali nyelvhasználat a nyelvküszöbhez kötött.<sup>16</sup> A magánszférára vonatkozó megjegyzés egyértelműen téves, ahogy ez az előző részben részletezett büntetésekből is látszik. A Bizottság értékelése szerint az állam jelentős lépéseket tett az államnyelv és a kisebbségi nyelvek használata közötti egyensúly megteremtésére, köztük a közalkalmazottak nyelvtudásának növelésére is.<sup>17</sup> Hogy ezek a lépések mik voltak, azt a jelentés nem említi.

## A kisebbségi kultúrák támogatásának aránytalanságai

Szlovákiában az összes nemzeti kisebbség kultúráját az állam egy közös pályázati rendszeren keresztül támogatja. Évente politikai döntés eredménye, hogy milyen összeg kerül kiosztásra, és abból mennyit kapnak az egyes kisebbségek. A vizsgált időszakban a teljes összeg fokozatosan csökkent: 2012-ben 4 500 000 euró, 2013-ban 4 250 000, és 2014-ben 3 830 000 euró állt rendelkezésre. Ezen belül a magyar kultúrára szánt pénz aránya is visszaesett, a 2012-es 55 és a 2013-as 61%-ról a 2014-es 51,7%-ra. A magyar kisebbséghez tartozó személyek ugyanakkor az összes kisebbség mintegy 70%-át teszik ki.

2014-ben a kisebb létszámú közösségek támogatása között is kirívó aránytalanságok

13 *Charta jelentés*, supra 3, 89. C.

14 Uo. 20. § 122., kiemelés az eredetiben.

15 Uo. 20. § 121. és 21. § 127.

16 *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 19. § 50.

17 Uo. 5. § 5.

voltak megfigyelhetők. Az egy főre jutó támogatás a zsidó kisebbség esetén 88 euró, a horvátok esetén 48,31 euró, a szerbek esetében 39,7 euró volt, míg például a csehekre 6,8 euró, a morvákra 8,5 euró, az ukránokra 14,6 euró jutott fejenként. A nagy létszámú magyar közösség esetében a támogatás 4,33 euró volt fejenként, a romák esetében 6 euró, a ruszinok esetében 7,9 euró.

Bár érthető, hogy a kisebb létszámú kisebbségeket a rendszer előnyben részesíti, így ők egy főre számítva nagyobb támogatásban részesülnek, mint a nagyobb létszámú kisebbségek, a megítélt összegek közötti különbségek ezzel az érveléssel nem magyarázhatók. A morvák például abszolút értékben csak a felét kapták a horvátoknak megítélt támogatásnak, miközben háromszor népesebbek az utóbbiaknál. A lengyelek ugyanakkor kevesebben vannak, mint a morvák, mégis kétszer akkora támogatást kaptak.

A Charta Szakértői Bizottsága jelentésében nem foglalkozott a támogatások aránytalanságaival. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a támogatások mértéke alacsony, és azokat késve ítélik meg, ami nagyon megnehezíti a kisebbségi kulturális szervezetek működését.<sup>18</sup>

A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága foglalkozott a támogatások kisebbségek közötti elosztásával. Megjegyezte, hogy a nagyobb létszámú kisebbségek bírálták, hogy a kisebb létszámú közösségek nagyobb egy főre jutó támogatást kapnak. Erre válaszul a Bizottság megjegyezte, hogy a kisebb kisebbségeknek nagyobb egy főre jutó támogatásra van szükségük, hogy kultúrájukat a társadalomban megjeleníthessék.<sup>19</sup>

A Tanácsadó Bizottság megjegyzése nem a magyar árnyékjelentésben felvetett problémára ad választ. Az árnyékjelentés és – tudomásom szerint – egyetlen más szlovákiai kisebbség sem azt kritizálta, hogy a kisebb kisebbségek nagyobb támogatásban részesülnek, hanem ennek az előnyben részesítésnek az arányát, valamint azt, hogy a kisebb létszámú közösségek között is teljesen véletlenszerűen oszlanak meg a támogatások. Ezek nem igazolhatók olyan objektív szempontrendszerrel, amelyekre a Tanácsadó Bizottság hivatkozik.<sup>20</sup> A nagy és kis létszámú kisebbségek közötti előnyben részesítésnek is meg kell felelnie valamilyen objektív mércének. Ha a különbség hússzoros, az legalábbis kérdéseket vet fel a támogatások elosztásának önkényességével és politikai motiváltságával kapcsolatban. A kisebb létszámú kisebbségek közötti aránytalanságok pedig nehezen magyarázhatók bármilyen objektív mércével.

A Tanácsadó Bizottság nem egyszerűen elmulasztotta, hogy útmutatással szolgáljon azzal kapcsolatban, milyen elosztási rendszer felelne meg a *Keretegyezmény* elvárásainak. A felvetett torzulásokat nem objektív problémaként mutatta be, hanem az egyes kisebbségek

18 *Charta jelentés*, supra 3, 10. § 49.

19 *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 12. § 28.

20 Uo. 12. § 29.

szubjektív véleményeként, amivel szemben a Bizottság nem talált kivetni valót az elosztásban. Ezzel legitímálta azt a rendszert, amely Szlovákiában állandó kritika tárgya volt, és végül 2017-ben fel is váltotta egy objektívabb, törvényi garanciákon alapuló mechanizmus.

## Egészségügy

A szlovák jogrend rendkívül kaotikusan szabályozza az egészségügyi ellátás nyelvét. A kisebbségi nyelvhasználati törvény §(5)3. bekezdése önmagának is ellentmond, ráadásul csak az államnyelvtörvény rendelkezéseivel összhangban alkalmazható. Általánosságban a törvény megengedi, hogy a kisebbségi nyelvek beszélői használják nyelvüket az egészségügyi személyzettel való kommunikáció során. Az intézmény és alkalmazottai azonban nem kötelesek használni a kisebbségi nyelveket, és csak akkor kell lehetővé tenniük a kisebbségi nyelvű kommunikációt, „ha azt feltételeik lehetővé teszik”.

A szabályozás részletes bemutatásától eltekintek, mivel semmilyen érdemi hatása nincs a gyakorlati nyelvhasználatra. A kórházakat nem kötelezi semmire, úgyhogy a kommunikáció továbbra is a személyzet és a páciens közötti megegyezés eredménye.

A vizsgált időszakban a sajtó több esetet is bemutatott, amikor a kórházak dolgozói megaláztak betegeket azért, mert nem beszéltek a szlovák nyelvet.<sup>21</sup> 2013. november 3-án egy különösen súlyos esetre került sor az érsekújvári kórházban. Egy magyar lány hasi fájdalmakkal érkezett a sürgősségi osztályra. Bár beszélt szlovákul, az ügyeletes bolgár származású orvos kiejtését nehezen értette. A lány szlovák anyanyelvű párja felajánlotta, hogy tolmácsolni fog, de az orvos ezzel nem kívánt élni. A lányt lehordta, amiért nem beszél rendszeren szlovákul, és elutasította kivizsgálását.

Az egészségügyi ellátással mindkét kisebbségvédelmi egyezmény csak érintőlegesen foglalkozik, és a múltban egyik bizottságnak sem alakult ki részletes gyakorlata az egészségügyi intézményekben való nyelvhasználattal kapcsolatban. Az érsekújvári eset ezért különösen jelentős volt abban a tekintetben, hogy először adott lehetőséget az egyezmények rendelkezéseinek alkalmazására ilyen súlyos jogsértés esetében.

A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság jelentésében ismertette az esetet, és felszólította a szlovák kormányt, hogy fejtse ki álláspontját az esettel kapcsolatban, amit ez utóbbi elmulasztott.<sup>22</sup> A Bizottság továbbá kihangsúlyozta, hogy a *Charta* alapján nem elégséges, ha az állam egyszerűen megengedi a kisebbségi nyelvek használatát;

21 Mezey Márta: Beteg bánásmód. Új Szó, 2007. 10. 11.; Pšenák, Oto: Na slovensku po slovensky. Érsekújvár és vidéke, 2013. 07. 31.

22 *Charta jelentés*, supra 3, 29. § 198.



célzott intézkedésekre van szükség például a személyzeti politikában, amivel az egészségügyi intézmények biztosítják a kisebbségi nyelvű kommunikációt ügyfeleik számára.<sup>23</sup>

A *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzését végző Tanácsadó Bizottság egyáltalán nem említette meg a jelentésében az érsekújvári esetet, sem más, a kisebbségi nyelvek használatával összefüggő panaszt. Az egészségügyi ellátás kapcsán csak a romák rossz egészségügyi helyzetére tért ki és az ellátáshoz való hozzáférés nehézségeire, amik között azonban nem jelölt meg nyelvi problémákat.<sup>24</sup>

A Tanácsadó Bizottság álláspontja azt a látszatot kelti, mintha az egészségügyi ellátás nyelvvel kapcsolatos kérdések nem tartoznának a *Keretegyezmény* hatálya alá. Ez nincs így, ugyanakkor nehéz más magyarázatot elképzelni arra, miért nem tartotta fontosnak a Bizottság kifejeíteni az álláspontját az esettel vagy általában az egészségügyi nyelvhasználatban kapcsolatban.

## Vasúti és közúti táblák

A kisebbségi nyelvhasználati törvény 2011-es módosítása lehetővé tette a vasútállomások kétnyelvű táblával való megjelölését. Ez a lehetőség ugyanakkor ellentétben állt a hatályos vasúti törvénnyel,<sup>25</sup> amely nem tette lehetővé a kisebbségi nyelvű feliratokat.

A vizsgált időszakban a vasútállomásokat és megállókat jelölő táblák nagy figyelmet kaptak. A Kétnyelvű Dél-Szlovákia mozgalom aktivistái 2012 júniusában önkéntesen felújították az ekeli vasúti megálló épületét, és kétnyelvű táblával látták el. A hatóságok a magyar feliratot két napon belül eltávolították. Az aktivisták akciójukat többször megisméltették, a hatóságok pedig minden esetben eltávolították a magyar táblát.

2013 januárjában és februárjában az érintett 92 magyar község fele, a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának biztatására és formanyomtatványát használva, a Szlovák Államvasutakhoz fordult, kérve hogy a területükön található vasútállomás kapjon szlovák–magyar nevet. A Vasút először jogi nehézségekre hivatkozott, majd a felvilágosító válaszlevél után nem keresett kifogásokat, egyszerűen közölte, hogy nem kötelessége eleget tenni a kérésnek, és ezért nem is látja okát, hogy ezt megtegye. 2013 márciusában a Kétnyelvű Dél-Szlovákia mozgalom biztatására több száz polgár küldött kérvényt a Közlekedési Minisztériumba a törvény módosítása érdekében. A minisztérium elutasította kérvényüket. Törvénymódosítást dolgozott ki a Kisebbségi Kormánybiztos is, amit a kormány nem fogadott el. Ez

23 Uo. 29. § 197, kiemelés az eredetiben.

24 *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 29. § 85.

25 Zákon č. 513/2009 z. z. o dráhach a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

később a kormánybiztos lemondásához vezetett, jelezvén a kérdés súlyát. A törvénymódosítást végül a Híd párt képviselői terjesztették a parlament elé, de a kormánytöbbség nem szavazta azt meg.

A vasúti táblák mellett gondot jelent a buszállomások magyar felirattal való ellátása is. Ez a községek vagy a busztársaságok hatáskörébe tartozik, és ez utóbbiak sokszor nem tartják fontosnak a kétnyelvű feliratozást. 2012 decemberében a Losonci busztársaság utasította el 60 érintett község és több civil szervezet kérését, hogy a régió felújított buszállomásaira kerüljön magyar felirat.

Továbbra is megoldatlan problémát jelent a közúti táblák kérdése. Csak a község elejét és végét jelző tábla alatt jelenhet meg a magyar tábla, a többin, például az irányjelző táblán nem. A magyar szöveg kisebb, mint a szlovák, és sokszor nehezen olvasható. Ráadásul a magyar táblákat gyakran vandálok rongálják meg, és az útkezelő nem pótolja őket. A Fórum Intézet felmérése szerint a magyar községek 33%-ának volt tapasztalata ilyen vandalizmussal, és a Kétnyelvű Dél-Szlovákia aktivistái 2011 októberében 34 községben 76 hiányzó táblát dokumentáltak.

A *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság részletesen bemutatta a vasúti táblák helyzetét, idézve a jogi szabályozást és a szlovák hatóságok elutasító álláspontját.<sup>26</sup> A vasúti táblák mellett a Bizottság részletesen kitért egyéb problémákra is, mint például a losonci busztársaság elutasító álláspontjára a régió buszállomásainak magyar tábláival kapcsolatban, vagy a községek nevét jelző tábla kis méretére. A Bizottság beszámolt Pered község esetéről is, ahol az érvényes helyi népszavazás ellenére a kormány megtagadta, hogy a falu hivatalos szlovák neve Tešedíkovórol Peredre változzon. Ajánlásában a Bizottság kihangsúlyozta, hogy a *Charta* alapján minden helyi megnevezést a kisebbségi nyelveken is elérhetővé kell tenni, beleértve a tömegközlekedéssel kapcsolatos táblákat is, és a magyar feliratok a szlovákkal egyforma méretűek kell, hogy legyenek.

A *Keretegyezményt* felügyelő Tanácsadó Bizottság ezzel gyökeresen ellentétes álláspontot fogadott el. A jogi szabályozásnak csak azt az elemét ismertette, mely szerint a kisebbségi nyelvhasználati törvény megengedi kisebbségi nyelvű felirat elhelyezését a vasútállomásokon és buszállomásokon.<sup>27</sup> Ez azt a látszatot kelti, mintha a szabályozás kérdése megoldódott volna, holott maguk az állami hatóságok hivatkoznak e törvény és a Vasúti törvény közti ellentmondásra. A Bizottság „értékelt a hatóságok erőfeszítéseit ezen rendelkezések végrehajtásánál, ahol ez lehetséges”. A Bizottság ugyanakkor egy példát sem említett a hatóságok erőfeszítéseire, valószínűleg azért, mert erőfeszítést csak a rendelkezés végrehajtásának megakadályozására fejtettek ki. Az „ahol ez lehetséges” kitételt a Bizottság egy lábjegyzetben

<sup>26</sup> *Charta jelentés*, supra 3, 23. § 144.

<sup>27</sup> *Keretegyezmény jelentés*, supra 2, 21. § 57.

azzal magyarázta, hogy a buszállomások magánkézből vannak, azt a látszatot keltve, mint ha a buszállomások felirataiért az állam nem lenne felelős.

A közúti és különösen a vasúti táblák esete egy jó példája annak, ahol tevékeny magyar civil, önkormányzati és politikai összefogás alakult ki a kérdés rendezése érdekében, aminek az állam aktívan ellenszegült és minden kezdeményezést blokkolt. Ezért megdicsérni a szlovák hatóságokat meglehetősen abszurd.

## Az iskolahálózat racionalizálása

A vizsgált időszak több politikai vitát és civil tüntetést is kiváltó érzékeny kérdése volt az „iskolahálózat racionalizálása”. Az eufemizmus tulajdonképpen a kis létszámú iskolák kötelező megszűnését jelentette. Mivel a magyarok által lakott településeken a diákok megoszlanak a magyar és szlovák iskolák között, a magyar iskolák különösen veszélyeztetett helyzetbe kerültek. Az előzetes tervek szerint a megszüntetésre ítélt 441 iskolából 81 volt magyar tannyelvű; míg a szlovák tannyelvű iskolák 19%-át, a magyar iskoláknak 31%-át érintette a változás.

A Chartát felügyelő Szakértői Bizottság kiemelt módon foglalkozott a kérdéssel. Megemlítette a magyar iskolák nehéz helyzetét, hangsúlyozva, hogy az elmúlt években egyébként is csökkent ezek száma.<sup>28</sup> A Bizottság felszólította a szlovák kormányt, hogy tegyen meg mindent az anyanyelvi oktatás biztosítása érdekében.<sup>29</sup> Konkrét rendelkezésként megemlítette, hogy az állam választhatja például azt, hogy jelentősen alacsonyabb létszámú osztályokat is elfogad a kisebbségi nyelven tanító iskolákban, vagy jelentősen magasabb egy főre jutó támogatást nyújt a kisebbségi nyelven tanító iskoláknak.

A *Keretegyzményt* felügyelő Tanácsadó Bizottság ezzel szemben megnyugvással vette tudomásul, hogy a kisebbségi nyelvű iskolákra vonatkozó osztálylétszám 2 fővel kisebb, mint a szlovák nyelvű iskolákban.<sup>30</sup> A Bizottság megjegyezte, hogy az iskolák jelentős részét, 25%-át be kell majd zárni a racionalizáció következtében, köztük sok magyar iskolát is, azt azonban már nem említette, hogy a magyar iskolákat aránytalanul érintik ezek a megszorítások. A Bizottság szerint a kis létszámú magyar iskolák bezárása „nem szabad, hogy asszimilációhoz vezessen”, hanem a két- és többnyelvű oktatási módszerek elterjesztésével elősegítheti, hogy különböző nyelvi környezetből származó gyerekek együtt tanuljanak,

28 *Charta jelentés*, supra 2, 15. § 80-81.

29 *Keretegyzmény jelentés*, supra 2, 12. § 62.

30 Uo. 25. § 72.

ami elősegíti az interkulturális megértést.<sup>31</sup>

A Tanácsadó Bizottság ezek szerint nem tartja aggasztónak a magyar iskolák 30%-ának a bezárását, és azt javasolja, hogy az innen kikerülő magyar gyerekek a szlovák gyerekekkel együtt tanulva többnyelvű oktatásban részesüljenek. Teljesen irreális elképzelés a jelenlegi szlovákiai viszonyok között az a felvetés, hogy a szlovák gyerekek is tanuljanak magyarul. Ezt a hatóságok minden esetben elutasították, még az önkéntes magyarnyelv-tanulásra sincs lehetőség. Még ha elméletileg meg is valósulhatna egy ilyen terv, akkor is nehezen értelmezhető, hogy ez hogyan akadályozná meg az asszimilációt. Az asszimiláció elkerülése szempontjából a magyar nyelvű oktatás hatékonyabb a kétnyelvű oktatásnál, különösen, ha az utóbbi dominánsan szlovák nyelvű lenne. Ha a Bizottság mégis a közös oktatást részesíti előnyben az interkulturális megértés céljából, akkor ezt ekként kellene előadni, nem pedig azt sugallni, hogy ez az asszimiláció megállításának is eszköze, legitimálva a magyar iskolák bezárását.

## Összegzés és tanulságok

A két jelentés elemzése meglepő eredményekre vezetett. Bár az egyezmények szövege ezt nem indokolja, a két végrehajtásért felelős szakértői bizottság jelentősen eltér egymástól a szlovákiai helyzet megítélésében. A *Keretegyezmény* végrehajtásának ellenőrzéséért felelős Tanácsadó Bizottság jelentése számos kérdésben pontatlanul, vagy hiányosan idézi a jogszabályi helyzetet. Más esetekben rendkívül formalisztikusan jár el, a vizsgált kérdést leszűkítve például egyes konkrét jogszabályok vizsgálatára, nem firtatva azok más jogszabályokkal való kapcsolatát vagy ezek a tényleges nyelvi helyzetre közösen gyakorolt hatását. A *Charta* végrehajtásának ellenőrzéséért felelős Szakértői Bizottság komplexebben és pontosabban fogalmaz, bővebben támaszkodva az árnyékjelentésekben elé tárt információkra.

Jelentős különbség, hogy a Szakértői Bizottság részletesen idézi az elé tárt jogsértéseket, és a hatóságok lépéseit is. Így mikor állást foglal az adott kérdéssel kapcsolatban, egyértelmű, hogy mi az a konkrét probléma, amit a Bizottság kifogásol, mi az a hatósági lépés, amit dicsér, illetve mi az ajánlásainak a kontextusa, milyen problémákat kell megoldani a *Charta* hatékony végrehajtása érdekében. A Tanácsadó Bizottság általánosságban utal csak panaszokra, és pozitív vagy negatív lépésekre. Ez rendkívül megnehezíti a Bizottság álláspontjának értelmezését és ajánlásainak hatékony végrehajtását.

---

31 Uo.

Összességében megállapítható, hogy a *Charta* végrehajtásának ellenőrzése sokkal közelebb áll a kisebbségek képviselőinek álláspontjához, és szigorúbban ítéli meg a kormány lépéseit. Ez konkrét hatékony javaslatokban is megnyilvánul. A *Keretegyezmény* esetében a Tanácsadó Bizottság viszont rendkívüli mértékben azonosul a kormány álláspontjával. Ez megnyilvánul például egyes fontos kérdések teljes elhallgatásában, vagy a kisebbségek véleményének eltorzításában, és az azzal szembeni nyílt állásfoglalásban.

További kutatásra van szükség annak megállapítására, hogy általános jelenségről van-e szó, vagy az itt feltárt nézetkülönbségek csak a Szlovákiával kapcsolatos véleményekre korlátozódnak, például a bizottságok személyi összetétele miatt. Annyi azonban nyugodtan kijelenthető, hogy legalábbis Szlovákia esetében a *Charta* végrehajtásának ellenőrzését végző Szakértői Bizottság sokkal magasabbra teszi a mércét az állammal szembeni elvárások meghatározásánál és végrehajtásánál. A két európai egyezmény jelenleg nem egy közös európai kisebbségvédelmi standard kialakítása felé halad, hanem két külön standard felé, amiből az egyik inkább kisebbségbarát, a másik inkább kormánybarát. Ezt a témával foglalkozó kutatóknak, a döntéshozóknak, és a kisebbségi jogok bővítésében érdekelt szereplőknek is érdemes lesz a jövőben figyelembe venni.<sup>32</sup>

---

32 Fontos megemlíteni, hogy az elemzett jelentésekhez képest egyes kérdésekben a szlovákiai helyzet azóta jelentősen változott. A kis létszámú iskolákat végül nem zárták be, bár helyzetük továbbra is bizonytalan. A vasútállomásokra, de nem a vasúti megállókra, 2017 során kikerültek a magyar feliratok. A kisebbségi kultúrák finanszírozására 2017-ben új törvény született. Az említett büntetésekkel kapcsolatban pedig jelenleg több peres eljárás is folyamatban van, ezért azok sem tekinthetők lezárt ügynek. Azonban ennek a tanulmánynak nem volt célja a szlovákiai helyzet elemzése, ezért ezekre a változásokra nem tértem ki.