

© Mgr. Mgr. Branislav KADLEČÍK

*unofficial English-Slovak translation / neoficiálny anglicko-slovenský preklad
International and European Law Department of the Ministry of Justice of the Slovak Republic /
sekcia medzinárodného a európskeho práva Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky*

Resolution 1335 (2003)¹

Preferential treatment of national minorities by the kin-state: the case of the Hungarian Law on Hungarians living in Neighbouring Countries (“Magyars”⁽²⁾) of 19 June 2001

1. The Parliamentary Assembly, in principle, welcomes assistance given by kin-states to their kin-minorities in other states in order to help these kin-minorities to preserve their cultural, linguistic and ethnic identity. However, the Assembly wishes to stress that such kin-states must be careful that the form and substance of the assistance given are also accepted by the states of which the members of the kin-minorities are citizens, and to which the basic rules contained in the Framework Convention on National Minorities (ETS No. 157) are applicable.
2. The Assembly considers that responsibility for minority protection lies primarily with the home states. It stipulates that the existing multilateral and bilateral framework of minority protection, including European norms, must be held as a priority. Kin-states can also play a legitimate and important role in the protection and preservation of kin-minorities, aimed at ensuring that their genuine linguistic and cultural links remain strong. The emergence of new and original forms of minority protection, particularly by their kin-states, constitutes a positive trend in so far as they can contribute to the realisation of this goal within the framework of international co-operation.
3. On 19 June 2001, the Hungarian Parliament passed the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries which aims to give such assistance, in this case to people of Hungarian identity who are citizens of neighbouring countries and who consider themselves as persons belonging to the Hungarian “national” cultural and linguistic community.
4. Under the law, preferential treatment is granted to citizens of Magyar “nationality” living in the following neighbouring countries: Croatia, Serbia and Montenegro, Romania, Slovenia, Slovakia and Ukraine. Magyars living in Austria are excluded from the scope of the law.

Rezolúcia 1335 (2003)¹

Preferenčné zaobchádzanie s národnostnými menšinami príbuzenským štátom: prípad maďarského zákona o Maďaroch žijúcich v susedných krajinách („Maďari”⁽²⁾) z 19. júna 2001

1. Parlamentné zhromaždenie, v zásade víta pomoc príbuzenských štátov ich menšinám žijúcim v iných štátoch s cieľom pomáhať im pri uchovávaní kultúrnej, jazykovej a národnostnej identity. Zhromaždenie však zdôrazňuje, že takéto príbuzenské štáty musia dávať pozor, aby forma a podstata poskytovanej pomoci boli tiež akceptované štátmi, ktorých sú príbuzenské menšiny občanmi a na ktoré sa vzťahujú základné pravidlá obsiahnuté v Rámcovom dohovore na ochranu národnostných menšín (ETS č. 157).
2. Zhromaždenie si myslí, že zodpovednosť za ochranu menšín leží v prvom rade na ich domovských štátoch. Zdôrazňuje, že existujúci multilaterálny a bilaterálny systém ochrany menšín, zahŕňajúci európske normy, musí byť prioritou. Príbuzenské štáty môžu tiež zohrávať legitímnu a dôležitú úlohu pri ochrane svojich menšín snažiac sa zaručiť, aby ich výnimočné jazykové a kultúrne putá zostali silné. Vznik nových originálnych foriem ochrany menšín, ktorí prijali najmä ich príbuzenské štáty, predstavuje pozitívny trend, pokiaľ môžu prispieť k realizácii tohto cieľa v rámci systému medzinárodnej spolupráce.
3. Maďarský parlament prijal 19. júna 2001 zákon o Maďaroch žijúcich v susedných krajinách, ktorý má za cieľ poskytovať takúto pomoc, v tomto prípade osobám hlásiacim sa k maďarskej identite, ktoré sú občanmi susedných štátov a sami seba považujú za osoby patriace k maďarskej „národnej“ kultúrnej a jazykovej komunite.
4. Podľa tohto zákona je preferenčné zaobchádzanie zaručené občanom maďarskej „národnosti“ žijúcim v týchto susedných štátoch: Chorvátsko, Srbsko a Čierna Hora, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko a Ukrajina. Maďari žijúci v Rakúsku sú vyňatí z pôsobnosti tohto zákona.

5. Several of these member states of the Council of Europe have previously adopted legislation based on the principle of preferential treatment of national minorities by the kin-state.

6. On 22 December 2001, in light of the report by the European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) on the preferential treatment of national minorities by the kin-state, the governments of Hungary and Romania signed a memorandum of understanding which – *inter alia* – extends the conditions and treatment applicable in Hungary in respect of employment to all Romanian citizens, irrespective of their “national” identity.

7. Preferential treatment is subject to possession of a certificate which can be issued only by a Hungarian public authority, as concluded in the opinion of the Venice Commission.

8. On the basis of the aforementioned report by the Venice Commission, the possibility for states to adopt unilateral measures on the protection of their kin-minorities abroad, irrespective of whether they live in neighbouring or other countries, is conditional upon the respect of the following principles: territorial sovereignty, *pacta sunt servanda*, friendly relations amongst states and respect for human rights and fundamental freedoms – in particular the prohibition of discrimination. States should abstain from taking unilateral measures, which would risk compromising the climate of co-operation with other states.

9. The Assembly notes that some neighbouring countries have criticised the Hungarian law for failing to respect these principles. Their main objection to it concerns the unilateral approach adopted.

10. Furthermore, there is a feeling that in these neighbouring countries the definition of the concept of “nation” in the preamble to the law could under certain circumstances be interpreted – though this interpretation is not correct – as non-acceptance of the state borders which divide the members of the “nation”, notwithstanding the fact that Hungary has ratified several multi- and bilateral instruments containing the principle of respect for the territorial integrity of states, in particular the basic treaties which have entered into force between Hungary and Romania and Slovakia. The Assembly notes that up until now there is no common European legal definition of the concept of “nation”.

11. The Assembly is convinced that the other points at issue, namely the inclusion in the scope of the law of family members who are not of Magyar identity, the exclusion of other citizens from neighbouring countries from access to economic and social privileges, and the role played by minority organisations in implementing the law, could possibly have been accepted or modified had they been preceded by bilateral discussions and agreements, such as the Memorandum of Understanding between Hungary and Romania.

5. Viaceré z týchto členských štátov Rady Európy v minulosti prijali legislatívu založenú na princípe preferenčného zaobchádzania s národnostnými menšinami ich príbuzenským štátom.

6. 22. decembra 2001, vo svetle správy Európskej komisie pre demokraciu právom (Benátskej komisie) o preferenčnom zaobchádzaní s národnostnými menšinami príbuzenským štátom, vlády Maďarska a Rumunska podpísali memorandum o porozumení, ktoré – *inter alia* – rozširuje podmienky a zaobchádzanie uplatňované v Maďarsku na zamestnávanie všetkých rumunských občanov bez ohľadu na ich „národnú“ identitu.

7. Preferenčné zaobchádzanie je podmienené vlastníctvom potvrdenia, ktoré môže vydať iba maďarský verejný orgán, ako sa konštatuje v stanovisku Benátskej komisie.

8. Na základe uvedenej správy Benátskej komisie vyplýva pre štáty možnosť prijať jednostranné opatrenia na ochranu ich príbuzenských menšín bez ohľadu na to, či žijú v susedných alebo iných krajinách. Toto je však podmienené rešpektovaním nasledujúcich princípov: územná zvrchovanosť, *pacta sunt servanda*, priateľské vzťahy medzi štátmi a dodržiavanie ľudských práv a základných slobôd – najmä zákaz diskriminácie. Štáty by sa mali zdržať jednostranných opatrení, ktoré by mohli zhoršiť atmosféru spolupráce s ostatnými štátmi.

9. Zhromaždenie poznamenáva, že niektoré zo susedných krajín kritizovali maďarský zákon, pretože nerešpektuje tieto princípy. Ich hlavná námietka sa týka jednostrannosti prijatého prístupu.

10. Okrem toho existuje pocit, že definícia pojmu „národa“ v preambule tohto zákona by mohla byť v týchto krajinách interpretovaná za určitých okolností – hoci táto interpretácia nie je korektná – ako neakceptácia štátnych hraníc, ktoré rozdeľujú členov „národa“, napriek tomu, že Maďarsko ratifikovalo viacero multilaterálnych a bilaterálnych nástrojov obsahujúcich zásadu rešpektovania územnej celistvosti štátov, konkrétne základné zmluvy Maďarska s Rumunskom a so Slovenskom. Zhromaždenie poznamenáva, že v súčasnosti neexistuje spoločná európska právna definícia pojmu „národa“.

11. Zhromaždenie je presvedčené, že ostatné body tejto záležitosti, a to zahrnutie do pôsobnosti zákona členov rodiny, ktorí nemajú maďarskú identitu, vyňatie iných občanov susedných krajín z prístupu k hospodárskym a sociálnym privilégiám a úloha menšinových organizácií pri implementácii zákona, by možno mohli byť akceptované, keby im predchádzala bilaterálna diskusia a dohody, ako je napríklad Memorandum o porozumení medzi Maďarskom a Rumunskom.

12. The Assembly refers also to the statement made by the Organisation for Security and Co-operation in Europe (OSCE) High Commissioner on National Minorities on 26 October 2001, in which he expressed his general concern that laws such as this Hungarian law called into question earlier advances in the protection of minorities and allowed for discriminatory treatment of the majority in that state – a situation that could have a negative effect on the position of the minority itself, and on inter-state relations across Europe. The Assembly welcomes several consultations held between the Hungarian Government and the OSCE High Commissioner on National Minorities.

13. The Assembly notes with satisfaction that on 23 June 2003, the Parliament of Hungary amended the law in question on several points, thus responding in part to the critical comments that have been made; these amendments are, however, not based on bilateral agreements with the neighbouring countries concerned.

14. The Assembly therefore urges the Government and Parliament of Hungary to find ways to make further amendments to the Hungarian Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries of 19 June 2001 in such a way that it is based on bilateral discussions and agreements with the neighbouring countries and meets the proposals of the Venice Commission and the criticism of the existing law by the OSCE High Commissioner on National Minorities and the Parliamentary Assembly itself. Furthermore, the Assembly calls on all governments concerned to enter into or to continue substantial negotiations.

¹ *Text adopted by the Assembly, on 25 June 2003 (20th Sitting) (see Doc. 9774 rev., report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, rapporteur: Mr Jurgens; and Doc. 9813, opinion of the Political Affairs Committee, rapporteur: Mr Toshev)*

² People of Hungarian identity (namely citizens of the countries concerned who consider themselves as people belonging to the Hungarian “national” cultural and linguistic community).

12. Zhromaždenie sa tiež zmieňuje o vyhlásení vysokého komisár a OBSE pre národnostné menšiny z 26. októbra 2001, v ktorom vyjadril všeobecnú obavu, že zákony ako maďarský zákon spochybnil predchádzajúce pokroky v ochrane menšín a umožnili diskriminačné zaobchádzanie s väčšinou v takomto štáte, a že situácia by mohla mať negatívny dosah na pozíciu samotnej menšiny alebo vzťahu medzi štátmi v celej Európe. Zhromaždenie víta viaceré konzultácie, ku ktorým došlo medzi maďarskou vládou a vysokým komisárom OBSE pre národnostné menšiny.

13. Zhromaždenie s uspokojením poznamenáva, že 23. júna 2003 maďarský parlament pozmenil predmetný zákon vo viacerých bodoch, čím čiastočne reagoval na vznesené kritické pripomienky. Tieto opravy však nie sú založené na bilaterálnych dohodách s dotknutými susednými krajinami.

14. Zhromaždenie preto nalieha na maďarskú vládu a parlament, aby našli cestu k ďalším zmenám maďarského zákona o Maďaroch žijúcich v susedných krajinách z 19. júna 2001 tak, aby boli založené na bilaterálnych diskusiách a dohodách so susednými krajinami a zodpovedali návrhom Benátskej komisie a kritike zákona zo strany vysokého komisára OBSE pre národnostné menšiny i samotného Parlamentného zhromaždenia. Okrem toho Zhromaždenie vyzýva všetky dotknuté vlády, aby začali alebo pokračovali v dôležitých rokovaniach.

¹ *Text prijatý Zhromaždením dňa 25. júna 2003 (20. zasadnutie) (viď. Dok. 9774 rev., správa Výboru pre právne záležitosti a ľudské práva, spravodajca: pán Jurgens; a Dok. 9813, stanovisko Výboru pre politické záležitosti, spravodajca: pán Toshev).*

² Osoby maďarskej identity (teda občania dotknutých krajín, ktorí sami seba považujú za osoby patriace k maďarskej „národnej“ kultúrnej a jazykovej komunite).