



Ústavný súd Slovenskej republiky

STANOVISKO
k zákonu o právach národností
v Maďarsku

prijaté Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva
(Benátska komisia) na jej 91. plenárnom zasadnutí
(Benátky 15. – 16. júna 2012)

na základe komentárov

p. Sergia BARTOLEHO (Taliansko)
p. Latifa HUSEYNOVA (Azerbajdžan)
p. Jana VELAERSA (Belgicko)

predkladá:

JUDr. Ivetta Macejková, PhD.

predsedníčka Ústavného súdu Slovenskej republiky, členka Benátskej komisie

Z FRANCÚZSKEHO ORIGINÁLU:

AVIS SUR LA LOI RELATIVE AUX DROITS DES NATIONALITÉS DE LA HONGRIE

Preklad a korektúra:

Mgr. Erika Vadászová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

Mgr. Anna Göblová, hlavný radca Ústavného súdu Slovenskej republiky

OBSAH

I. Úvod.....	3
II. Kontext.....	3
III. Medzinárodné normy týkajúce sa ochrany národnostných menšín.....	5
IV. Ústavnoprávny rámec.....	6
V. Analýza zákona.....	7
A. Všeobecné poznámky.....	7
B. Špecifické poznámky.....	10
a) Terminológia. Definície.....	10
b) Zhromažďovanie údajov a právo na slobodné a individuálne sebaurčenie.....	13
c) Samosprávne orgány národností.....	15
d) Školstvo.....	18
e) Kultúrny rozvoj národností. Prístup k médiám.....	20
f) Jazykové práva.....	21
g) Štátne inštitúcie poverené ochranou národností.....	24
VI. Závery.....	25

I. Úvod

1. Listom z 1. februára 2012 požiadal predseda Monitorovacieho výboru Parlamentného zhromaždenia Rady Európy Benátsku komisiu o poskytnutie stanoviska k zákonu o právach národností v Maďarsku [CDL-REF(2012)014; ďalej len „národnostný zákon“].

2. Páni Sergio Bartole, Latif Huseynov a Jan Velaers boli určení ako spravodajcovia. V dňoch 15. – 16. mája 2012 navštívili Budapešť, kde sa stretli s predstaviteľmi kompetentných maďarských orgánov, so zástupcom splnomocnenca pre národnostné menšiny, ako aj s predstaviteľmi národností Maďarska a občianskej spoločnosti.

3. Predmetné stanovisko vychádza z oficiálneho prekladu národnostného zákona z anglického jazyka predloženého maďarskými orgánmi. Je možné, že tento preklad nebude presným prepisom pôvodnej verzie každého ustanovenia, vzhľadom na čo môžu byť niektoré pripomienky dôsledkom nepresného prekladu. Okrem toho preskúmaný zákon je organickým zákonom, ktorý odkazuje na viaceré maďarské sektorálne zákony, ktorými musí byť dopĺňovaný. Benátska komisia nepreskúmavala ostatné zákony, ktoré taktiež obsahujú ustanovenia o ochrane národnostných menšín v Maďarsku; tieto zákony nie sú zahrnuté do obsahu súčasného stanoviska.

4. Súčasnú stanovisko bolo prijaté Benátskou komisiou na jej 91. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. jún 2012).

II. Kontext

5. Maďarsko je multikultúrny štát. Väčšina jeho obyvateľov sú Maďari. Napriek tomu podľa výsledkov sčítania obyvateľstva v roku 2001¹ 4,34 % obyvateľov (Maďarsko napočítalo 10 198 315 obyvateľov), čo predstavuje 442 739 osôb, vyjadrilo svoju príslušnosť k určitej národnostnej menšine alebo etniku (1). Navyše, 1,33 % obyvateľov, čo predstavuje 135 788 osôb, uviedlo ako ich materinský jazyk menšinový jazyk (2). Napokon, 15 % obyvateľov vyhlásilo, že rozprávajú jazykom menšiny (3).² Výsledky sú teda nasledovné:

¹ Posledné sčítanie obyvateľstva bolo uskutočnené v októbri 2011. Jeho výsledky ešte stále nie sú k dispozícii.

² Zdroj: Centrálny štatistický úrad Maďarska.

Zozbierané údaje o menšinách a jazykoch počas sčítania obyvateľstva v roku 2011

Rómovia (1) 205 720 (2) 48 685 (3) 217 235

Chorváti (1) 25 730 (2) 14 345 (3) 47 122

Nemci (1) 120 344 (2) 33 792 (3) 1 068 667

Rumuni (1) 14 781 (2) 8 482 (3) 96 356

Srbi (1) 7 350 (2) 3 388 (3) 27 061

Slováci (1) 39 266 (2) 11 817 (3) 71 865

Slovinci (1) 4 832 (2) 3 187 (3) 6 522

Bulhari (1) 2 316 (2) 1 299 (3) 4 018

Gréci (1) 6,619 (2) 1 921 (3) 9 034

Poliaci (1) 5 144 (2) 2 580 (3) 12 402

Arméni (1) 1 165 (2) 294 (3) 1 258

Rusíni (1) 2 079 (2) 1 113 (3) 2 733

Ukrajinci (1) 7 393 (2) 4 885 (3) 15 214

Spolu: (1) 442 739 (2) 135 788 (3) 1 579 487

6. Zákon CLXXIX z roku 2011 o právach národností bol prijatý maďarským parlamentom 19. decembra 2011 v rámci zavádzania novej Ústavy (Základného zákona) Maďarska do praxe s účinnosťou od 1. januára 2012. Tak ako to vyžaduje nová Ústava Maďarska,³ tento zákon patrí do kategórie „kardinálnych zákonov“, „ktorých prijatie a zmena vyžadujú dvojtretinovú väčšinu hlasov prítomných poslancov“ [nová maďarská ústava, článok T (4)].

7. Zákon CLXXIX z roku 2011 nahrádza zákon z roku 1993 o národnostných menšinách a etnikách, ktorý už v období jeho prijatia bol považovaný za „*vel'korysý text ponúkajúci uznaným trinástim menšinám možnosť zúčastniť sa rozhodovacieho procesu*“⁴ a ktorý garantoval individuálne a kolektívne práva menšinám, to znamená Bulharom, Grékom, Chorvátom, Poliakom, Nemcom, Arménom, Rómom, Rumunom, Rusínom, Srbom, Slovákom, Slovincom a Ukrajincom.

8. Maďarsko za posledné roky viackrát zmenilo zákon z roku 1993 a okrem iného vzalo do úvahy aj niektoré odporúčania Poradného výboru pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín (ďalej len „rámcový dohovor“ a „poradný výbor“) a Výboru expertov

³ « Detailné pravidlá týkajúce sa práv menšín žijúcich v Maďarsku a pravidlá o voľbe ich miestnych a národných samosprávnych orgánov sú ustanovené základným zákonom» [článok XXIX(3)].

⁴ Pozri Poradný výbor pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, tretie stanovisko k Maďarsku prijaté 18. marca 2012 ACFC/OP/III(2010)001.

Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykov (ďalej aj „charta jazykov“ a „výbor expertov“). Podľa úradov sa národnostný zákon usiluje spresniť a rozšíriť individuálne a kolektívne práva národnostných menšín a vylúčiť zlé fungovanie vo vzťahu k voľbám orgánov samosprávy menšín.

9. V tejto súvislosti je tiež vhodné poznamenať, že poradný výbor vo svojom treťom stanovisku k Maďarsku prijatom 18. marca 2010 podnietil maďarské orgány k „*zostaveniu nového globálneho legislatívneho rámca, ktorý by v jedinom zákone zohľadnil všetky aspekty týkajúce sa autonómie menšín s cieľom podporiť efektívnu účasť osôb patriacich k národnostným menšinám na kultúrnom, sociálnom a ekonomickom živote, ako aj na veciach verejných*“.⁵

10. Úrady informovali Benátsku komisiu, že pred prijatím národnostného zákona boli konzultované viaceré činitele. Podľa prameňov nevládneho charakteru bol konečný termín určený na predloženie komentárov niekedy príliš krátky a návrhom formulovaným predstaviteľmi menšín a iných zainteresovaných strán nebola vždy venovaná dostatočná pozornosť. Komisia môže len poukázať na to, že účinná konzultácia s predstaviteľmi národnostných menšín je jedným z kľúčových požiadaviek pred prijatím a aplikáciou legislatívy týkajúcej sa ochrany menšín.

III. Medzinárodné normy týkajúce sa ochrany národnostných menšín

11. Maďarsko ratifikovalo medzinárodné dohovory o ochrane ľudských práv, ktoré zakazujú akúkoľvek diskrimináciu motivovanú jazykom a ktoré ochraňujú práva menšín [predovšetkým Medzinárodný dohovor o občianskych a politických právach (čl. 27), rámcový dohovor a charta jazykov]. Navyše, článok Q.2 maďarskej ústavy ustanovuje: „*Maďarsko garantuje súlad medzi medzinárodným právom a vnútroštátnym právom s cieľom dodržať záväzky vyplývajúce z medzinárodného práva.*“

12. Kontrola dodržiavania medzinárodných záväzkov Maďarskom vo veci ochrany práv národnostných menšín je vykonávaná špecifickými orgánmi Rady Európy [poradný výbor, výbor expertov, Európska komisia proti rasizmu a netolerancii (EKRN) a komisár pre ľudské práva Rady Európy] a viedla k prijatiu odporúčaní Výborom ministrov Rady Európy.⁶

⁵ Taktiež § 144.

⁶ Pozri uznesenie CM/ResCMN(2011)13 o implementácii Rámcového dohovoru pre ochranu národnostných menšín Maďarskom (prijaté výborom ministrov 6. júla 2011 na 1118. zasadnutí ministerských zástupcov).

IV. Ústavnoprávny rámec

13. Viaceré ustanovenia Základného zákona Maďarska upravujú postavenie národnostných menšín v Maďarsku. Preambula (*prehlásenie vôle národa*), ktorá začína slovami „*My, príslušníci maďarského národa*“,⁷ explicitne spomína národnostné menšiny: „*Národnosti žijúce s nami sú súčasťou maďarského politického spoločenstva a sú konštitutívnym prvkom štátu. Zaväzujeme sa podporiť a uchovať naše dedičstvo, náš jednotný jazyk a kultúru národností žijúcich v Maďarsku a hodnoty Karpatskej kotliny vytvorené človekom alebo prírodou.*“

14. Článok H základného zákona ďalej uvádza:

„1. *Oficiálnym jazykom Maďarska je maďarský jazyk.*

2. *Maďarsko chráni maďarský jazyk.*

3. *Maďarsko chráni maďarskú znakovú reč ako prvok maďarskej kultúry.*“

15. Článok XV(2) vyjadruje všeobecný zákaz diskriminácie: „*Maďarsko zaručuje základné práva každej osobe bez diskriminácie z dôvodu rasy, farby, pohlavia, postihnutia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného názoru, národnostnej príslušnosti alebo sociálneho postavenia, finančnej situácie, pôvodu alebo iných okolností.*“

16. Článok XXIX explicitne upravuje práva národnostných menšín nasledovne:

„1) *Národnosti žijúce v Maďarsku sú konštitutívnym prvkom štátu. Každý maďarský občan, príslušník akejkoľvek národnosti, má právo slobodne prejavovať a chrániť svoju identitu. Národnosti žijúce v Maďarsku majú právo používať svoj materinský jazyk a individuálne či kolektívne používať svoje názvy vo vlastnom jazyku, rozvíjať vlastnú kultúru a vzdelávať sa v materinskom jazyku.*

2) *Národnosti žijúce v Maďarsku môžu vytvárať orgány miestnej a štátnej samosprávy.*

3) *Práva národností žijúcich v Maďarsku a voľby do orgánov ich miestnych a národných samospráv sú detailne upravené v organickom zákone.*“

17. Navyše, podľa čl. 2(2) účasť národností žijúcich v Maďarsku na prácach parlamentu je upravená v organickom zákone.

⁷ Pozri kritiku tejto úvodnej vety v Stanovisku k novej Ústave Maďarska prijatom Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. jún 2011), CDL-AD(2011)016, bod 40.

18. Podľa čl. 30(3) komisár pre základné práva a jeho zástupcovia sú volení parlamentom dvojtretinovou väčšinou hlasov poslancov na obdobie 6 rokov. Zástupcovia majú za úlohu chrániť záujmy budúcich generácií a práva národností žijúcich v Maďarsku.

19. V stanovisku k novej Ústave Maďarska z roku 2011 preskúmala Benátska komisia ustanovenia o národnostných menšinách a ich ochrane. Benátska komisia poukázala na protiklad vyplývajúci zo znenia preambuly: „My, príslušníci maďarského národa“ oproti „národnosti žijúce s nami“ (bod 40) a absenciu explicitnej garancie ochrany jazykov národnostných menšín (bod 45), ako aj skutočnosť, že základné ustanovenia ústavy obsahujú záväzok „rešpektovať“ práva občanov patriacich k národnostným menšinám, ale explicitne nespomínajú záväzok „ochraňovať“ a „podporovať“ tieto práva (bod 82).

20. Benátska komisia ale uvítala, že preambula upresňuje, že národnosti „tvoria súčasť maďarskej politickej komunity a sú konštitutívnym prvkom štátu“ (bod 40), že čl. XXIX garantuje národnostiam Maďarska právo na používanie ich vlastných jazykov (bod 45) a že preambula obsahuje rozsiahly záväzok štátu týkajúci sa ochrany národností (bod 82). Benátska komisia zdôraznila, že schopnosť maďarských orgánov zaujať komplexný postoj k právam menšín bez zníženia predchádzajúcej úrovne garantovanej ochrany práv národnostných menšín v Maďarsku závisí od spôsobu výkladu a aplikácie ustanovení ústavy.

V. Analýza zákona

A. Všeobecné poznámky

21. Benátska komisia víta úsilie vynaložené maďarskými orgánmi vytvoriť komplexný právny rámec na ochranu národnostných menšín. Národnostný zákon môže byť považovaný za dôležitý text garantujúci osobám patriacim k národnostnej menšine medzinárodne uznávané práva, prostredníctvom ktorých tieto osoby slobodne vyjadrujú, chránia a rozvíjajú ich etnickú, kultúrnu a jazykovú identitu.

22. Zákon priznáva menšinám široký rozsah individuálnych práv (kapitola III). Kolektívne práva sú zakotvené v kapitole IV.⁸ Výkon týchto práv je založený na koncepte kultúrnej autonómie národností, ktorá je definovaná nasledujúco: je to kolektívne právo národností,

⁸ Niektoré z týchto práv, predovšetkým práva národnostných menšín týkajúce sa vzdelania, sú upravené aj v prechodných ustanoveniach.

ktoré je vyjadrené nezávislosťou národnostných inštitúcií a organizácií na základe zákona, pričom tieto sú riadené národnými spoločenstvami podľa princípu samosprávy [čl. 2(3)].

23. Hoci ustanovenia o ochrane menšín sú zakotvené vo viacerých iných zákonoch,⁹ národnostný zákon je nepochybne najdôležitejším textom týkajúcim sa ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám. Ako to už bolo naznačené (bod 6), tento zákon je organickým zákonom „*detailne upravujúcim práva národností žijúcich v Maďarsku a voľby do orgánov ich miestnych a národných samospráv*“.

24. Benátska komisia sa domnieva, že existujú dobré dôvody na garantovanie práv menšín v samotnej ústave a/alebo organickom zákone, keďže tieto práva musia byť permanentne a stabilne chránené a nemali by závisieť od dobrej vôle väčšiny poslancov parlamentu, ktorého zloženie sa mení z jedného funkčného obdobia na ďalšie.

25. Benátska komisia uviedla, že čl. 158 zákona obsahuje zoznam ustanovení, ktoré označuje ako „organické“ (čl. 1 až čl. 157, čl. 159 až čl. 180, čl. 181 až čl. 183 a čl. 193) na základe čl. XXIX (3) alebo čl. 31(3) ústavy. Inými slovami, organickú povahu majú všetky ustanovenia zákona okrem samotného čl. 158 a článkov novelizujúcich predošlé ustanovenia o ochrane menšín. Na základe uvedeného je pre novelizáciu týchto článkov zákona potrebná dvojtretinová väčšina. Vynára sa ale otázka, či tento organický charakter ustanovení nie je prehnaný, keďže potenciálne reformy môžu v budúcnosti viesť k zdĺhavým politickým konfliktom, zbytočnému napätiu a budú záťažou pre spoločnosť.¹⁰

26. Benátska komisia uvádza, že drvivá väčšina prechodných ustanovení v XII. kapitole sa týka práv národností predovšetkým v oblasti vzdelania a kultúry, právneho postavenia a odmeňovania členov samosprávnych orgánov národností na rôznych úrovniach atď. Maďarské orgány poukázali na to, že prechodné ustanovenia kapitoly XII sú nevyhnutné na zabezpečenie kontinuity výkonu práv počas postupného nadobudnutia platnosti základných ustanovení nového zákona. Tiež uviedli, že tieto prechodné ustanovenia sa prestávajú aplikovať až po nadobudnutí platnosti nových ustanovení. Avšak táto kapitola obsahuje

⁹ Pozri Európsku chartu o regionálnych a menšinových jazykoch, piata pravidelná správa predložená Generálnemu sekretariátu Rady Európy v súlade s čl. 15 charty, MIN-LANG/PR (2012)4, s. 24 – 37 (len v anglickej verzii).

¹⁰ Stanovisko k novej Ústave Maďarska prijaté Benátskou komisiou na jej 87. plenárnom zasadnutí (Benátky 17. – 18. jún 2011), CDL-AD(2011)016, bod 24.

aj viaceré významné „nové“ ustanovenia.¹¹ Komisii nie je zrejmý dôvod výberu tejto techniky spočívajúcej v zakotvení základných práv v prechodných ustanoveniach, keďže komplikuje čítanie a porozumenie zákona. Ustanovenia týkajúce sa otázok organizácie sú tiež veľmi dôležité. V Maďarsku sú zriaďovanie a fungovanie národnostných inštitúcií určujúce pre prijatie opatrení na zabezpečenie ochrany menšín a možnosti výkonu garantovaných práv.

27. Benátska komisia sa domnieva, že národnostný zákon (organický zákon, na zmenu ktorého je potrebná kvalifikovaná väčšina) obsahuje príliš špecifické a detailné ustanovenia rýdzo technickej a procesnej povahy,¹² ktoré by bolo taktiež možné zakotviť v obyčajných zákonoch alebo v interných predpisoch dotknutých orgánov. Takáto detailná úprava zákona bráni možnosti jeho modifikácie v závislosti od skúseností vyplývajúcich z jeho aplikácie; tiež v sebe nesie riziko prílišného obmedzenia slobody výkonu práv menšín a zasahovania do autonómie samosprávnych orgánov národností [pozri nasledujúcu časť c)]. Napriek tejto detailnej úprave chýba závažným ustanoveniam zákona zrozumiteľnosť a občas je ťažké zistiť ich vzájomnú súvislosť.

28. V zákone by bolo potrebné určiť, aké je jeho miesto v maďarskom právnom systéme a v akom vzťahu je s inými príslušnými maďarskými zákonmi, na ktoré sa veľakrát odvoláva. Ustanovenia zákona okrem iného nevstupujú do platnosti v rovnakom dátume.¹³ To prispieva k zdĺhavosti i zložitosti zákona, ako aj k obtiažnosti jeho výkladu a aplikácie.

29. Je potrebné poznamenať, že nový komisár pre základné práva napadol pred ústavným súdom viaceré ustanovenia zákona.¹⁴ Maďarské orgány Komisiu informovali, že parlament

¹¹ Napríklad čl. 163(5) ustanovuje: Diplomy vydané univerzitou alebo iným vyšším vzdelávacím inštitútom, ktoré získali príslušníci národností v ich krajinách pôvodu, ako aj certifikáty preukazujúce získanie všeobecných alebo odborných kompetencií sú rovnocenné s korešpondujúcimi diplomami a certifikátmi získanými v Maďarsku v súlade s príslušnou medzinárodnou zmluvou alebo aplikovanou právnou normou.

¹² Pozri napríklad príliš detailné pravidlá o voľbách a doplňujúcich voľbách miestnych samosprávnych orgánov (čl. 50 až čl. 70) alebo pravidlá o spolupráci samosprávnych orgánov národností s inštitúciami štátu a obcami (čl. 79 až čl. 86), pravidlá o fungovaní samosprávnych orgánov národností (čl. 87 až čl. 98), o konfliktoch záujmov týkajúcich sa vedúcich predstaviteľov a členov samosprávnych orgánov národností (čl. 106), o odňatí čestných vyznamenaní (čl. 107 a čl. 108) alebo pravidlá o odmeňovaní (čl. 109 až čl. 112).

¹³ Podľa čl. 157 zákona ak väčšina jeho ustanovení sa stane účinnými v nasledujúci deň po jeho vyhlásení, päť ďalších dátumov je určených pre nadobudnutie účinnosti istého špecifického počtu ustanovení (1. január 2012, 31. marec 2012, 1. september 2012, 1. január 2013, 1. september 2013 a deň, na ktorý bude vyhlásené konanie volieb v roku 2014 týkajúcich sa samosprávnych orgánov národností).

¹⁴ Sťažnosť sa týka: čl. 2 (14) – o definícii organizácií národností ako neziskových organizácií, ktoré sú ako jediné oprávnené predložiť návrh kandidátov vo voľbách; čl. 56 (1) – použitie výsledkov sčítania obyvateľstva z roku 2011 ako základ pre organizáciu samosprávy národností; čl. 107, (1.b) a (2) – odňatie čestných vyznamenaní ako spôsob sankcionovania príslušníkov samosprávnych orgánov národností; čl. 142 – otázka kolektívnej zodpovednosti v prípade nezákonného užívania majetku samosprávneho orgánu národností; čl. 167 – majetok miestneho samosprávneho orgánu národností v prípade zrušenia tohto orgánu a prevod vlastníctva na kraj alebo obec; čl. 95 (1) a (3) – povinnosť používať maďarský jazyk paralelne s používaním jazyka menšiny

už rozhodol o zmenách v zákone, a to týkajúcich sa: navrhovania kandidátov, pri ktorom je potrebné splniť podmienku, že národnostné organizácie musia byť neziskovými organizáciami; kolektívnej zodpovednosti členov samosprávneho orgánu národnosti v prípade nezákonného užívania nehnuteľností tohto orgánu; vyporiadania majetku samosprávneho orgánu národnosti v prípade zrušenia orgánu; otázky práva použitia znakového jazyka. Orgány oznámili, že proces vyhlasovania týchto zmien už začal. Revidovaný bude i inštitút „odobratia čestných vyznamenaní“.¹⁵

B. Špecifické poznámky

a) Terminológia. Definície

30. V súlade so základným zákonom uvádza národnostný zákon pojem „národnosti“, ktorý nahrádza výraz „národnostné a etnické menšiny“. Tu je vhodné poznamenať, že zákon z roku 1993 bol pomenovaný ako „zákon o právach národnostných a etnických menšín“.

31. Ani rámcový dohovor, ani jeho výkladová správa nepodávajú definíciu pojmu „národnostné menšiny“. Z tohto dôvodu zmluvné strany rámcového dohovoru v tejto veci disponujú voľnou úvahou, aby tak mohli vziať do úvahy riešenie osobitnej situácie v ich krajine. Avšak toto právo musia vykonávať v súlade so všeobecnými princípmi medzinárodného práva a základnými princípmi ustanovenými v čl. 3 rámcového dohovoru.¹⁶ Voľná úvaha nie je v žiadnom prípade neobmedzená, keďže výklad podaný jednotlivými zmluvnými stranami nemôže byť ľubovoľný či neodôvodnený.

32. Podľa národnostného zákona pod „národnosťami“ rozumieme etnické skupiny, pre ktoré sú charakteristické niektoré objektívne znaky (jazyk, kultúra a tradície) a subjektívny znak (vôľa ochraňovať tieto objektívne prvky). Táto definícia sa vo veľkej miere približuje definícii uvedenej v zákone z roku 1993. Nový zákon ich teda definuje takto: „*všetky etnické skupiny usídlené v Maďarsku najmenej jedno storočie sú národnosťami; v rámci obyvateľstva štátu sú počtom minoritní, od ostatného obyvateľstva sa odlišujú svojím jazykom, kultúrou i tradíciami a súdržnosťou s úmyslom ich zachovania, ako aj ochraňovania záujmov svojich*

v správach zo stretnutí samosprávnych orgánov národností; čl. 101 (3) – financovanie používania znakového jazyka alebo akéhokoľvek iného systému špeciálnej komunikácie samosprávnymi orgánmi menšín počas ich stretnutí.

¹⁵ Pozri komentáre vlády týkajúce sa návrhu stanoviska k zákonu o právach menšín, CDL(2011)047 (len v anglickej verzii).

¹⁶ R. Hofmann „Rámcový dohovor pre ochranu národnostných menšín: úvod“, v M. Weiler, *Práva menšín. Komentár k Európskemu dohovoru národnostných menšín*, Oxford University Press, 2004, s. 16.

historicky sa vyvíjajúcich komunit“ [čl. 1 bod (1)]. Navyše, príslušník národnosti je definovaný ako osoba, ktorá „*býva v Maďarsku, považuje sa za súčasť určitej národnosti a vyhlasuje svoju príslušnosť k tejto národnosti v prípadoch a spôsobom ustanovenými zákonom*“ [článok 1 (2)].

33. Dĺžka usídlenia „najmenej jedno storočie“ je pomerne obmedzujúcou podmienkou,¹⁷ keďže môže byť splnená len pôvodnými alebo „historickými“ menšinami, a preto vylučuje „nové menšiny“. Niektoré vyhlásenia zmluvných štátov rámcového dohovoru sa odvolávajú na nevyhnutnú existenciu tradičných, pevných, historických a dlhodobých vzťahov s územím štátu;¹⁸ pri definícii tejto podmienky bolo kritérium troch generácií hodnotené ako vhodnejšie¹⁹ než obmedzujúce kritérium 100 rokov použité v národných legislatívach niektorých štátov.²⁰

34. Komisia konštatuje, že ochrana menšín je úzko spojená s územím a predpokladá vzťahy špecificky regulované zákonom na úrovni štátnej, ako aj miestnej. Z tohto dôvodu dochádza k možnému vzniku problémov ako pri výklade definície, tak aj pri aplikácii zákona najmä v prípade niektorých minoritných skupín, ako sú napríklad Rómovia. Rómovia sú rozmiestnení do viacerých skupín, žijú na rozdielnych územiach a majú dlhú históriu kolektívneho premiestňovania sa v strednej a východnej Európe. K vzniku problémov vedie aj kombinácia podmienky dočasnosti s podmienkou územia.²¹

¹⁷ Benátska komisia už vyjadrila svoje pochybnosti o tomto kritériu počas analýzy zákona z roku 1993. Pozri CDL-MIN(1993)004rev, Stanovisko k návrhu maďarského zákona č. 5190 o právach národnostných a etnických menšín, bod 4.

¹⁸ Príklady: Rakúsko: „skupiny (...), ktoré žijú a majú svoje tradičné bydlisko“; Estónsko: „udržívajú dlhodobé, pevné a trvácne vzťahy s Estónskom; Nemecko: „etnické skupiny tradične sídlia v Nemecku“; Lotyšsko: „ktoré tradične žili v Lotyšsku už celé generácie“; Luxemburg: „skupina osôb usadená už viaceré generácie na jeho území“; Švajčiarsko: „staroveké, solídne a dlhodobé vzťahy so Švajčiarskom“.

¹⁹ Podľa G. Brunnera a H. Küppera: *Minderheitenschutz im östlichen Europa, Ungarn, 2004*, a A. Verstichela: „Personal scope of Application: an open, inclusive and dynamic approach“ v A. Verstichel a spol. (riaditeľ), Antwerp – Oxford, Intersentia, 2008, s. 148, kde je odkaz na vyhlásenie maďarskej komisárky pre národnostné a etnické menšiny Jenő Kaltenbach, podľa ktorej kritérium dĺžky by malo byť viazané na tri generácie.

²⁰ V poľskom zákone z roku 2005 o národnostných a etnických menšinách a v maďarskom zákone z roku 1993 o právach menšín.

²¹ Spoločný výklad oboch podmienok a vyhlásenia nachádzajúce sa v preambule novej Ústavy Maďarska nesú riziko vzniku problémov vo vzťahu k iným krajinám (pozri CDL-AD(2011)016, Stanovisko k novej Ústave Maďarska, bod 39).

35. Hoci sa uvedená definícia (na rozdiel od definície uvedenej v zákone z roku 1993) neodvoláva na kritérium „občianstva“, z maďarskej ústavy (článok XXIX) a súčasného zákona²² jasne vyplýva, že v Maďarsku sú práva menšín zaručené len občanom.

36. Hoci tento prístup nie je v európskych krajinách nezvyčajný, Benátska komisia jasne naznačila, že obmedzenie pojmu menšiny len na občanov je v rozpore s „nedávnymi tendenciami ochrany menšín v medzinárodnom práve“. Dodala tiež, že okrem prípadu politického zastúpenia na inej ako miestnej úrovni občianstvo vo všeobecnosti nezohráva žiadnu úlohu vo vzťahu k obsahu práv menšín, ktoré zakotvujú medzinárodné texty.²³ Navyše, Komisia v závere svojej správy o neštátnych príslušníkoch a právach menšín²⁴ uviedla, že je vhodnejšie, ak „*štáty nebudú považovať občianstvo za základný znak definície pojmu „menšina“, ale skôr len za podmienku prístupu k niektorým ich právam*“, a pobáda štáty, „*ktoré prijali ústavné ustanovenia a/alebo formulovali vyhlásenie v zmysle FCNM (pozn. rámcový dohovor) týkajúce sa obmedzovania rozsahu ochrany menšín len na ich občanov, aby rozšírili oblasť ochrany práv a možností aj na neštátnych občanov*“.

37. Štáty, zmluvné strany rámcového dohovoru, boli podporované aj zo strany monitorovacieho orgánu tejto zmluvy (poradného výboru), aby do oblasti aplikácie rámcového dohovoru zahrnuli aj osoby patriace do iných skupín zahrňujúc i neštátnych príslušníkov (postupujúc od článku k článku a odvetvia k odvetviu).

38. Pre formovanie kritéria „občianstva“ zákon vymenúva (v prílohe) trinásť etnických skupín, ktoré kvalifikuje ako „národnosti“: Bulharov, Grékov, Chorvátov, Poliakov, Nemcov, Arménov, Rómov, Rumunov, Rusínov, Srbov, Slovákov, Slovincov a Ukrajincov. Tento zoznam sa zdá byť postačujúci. Osoby patriace do iných skupín nespádajú do rámca aplikácie národnostného zákona. Zákon ale spresňuje, že ak tieto skupiny úspešne využijú občiansku iniciatívu predpokladanú v čl. 148(3), môžu sa stať nadobúdateľmi práv priznaných menšinám. Toto konanie ale spočíva v získaní podpisov najmenej tisíc voličov patriacich ku etnickej skupine. Tieto podpisy sú potom predložené národnej volebnej komisii, ktorá

²² Čl. 170(1) zákona výslovne predpokladá, že zákon sa vzťahuje na maďarských občanov žijúcich v Maďarsku a patriacich k istej národnosti, ako aj na komunity vytvorené týmito osobami.

²³ Pozri CDL(2001)74, Stanovisko k ústavnému zákonu o národnostných menšinách v Chorvátsku, bod 4 (v anglickej verzii); CDL(2001)71 rev., Stanovisko k návrhu zákona o právach národnostných menšín v Bosne a Hercegovine, bod 4 (v anglickej verzii).

²⁴ CDL-AD(2007)001, bod 144, správa bola prijatá Benátskou komisiou na jej 69. plenárnom zasadnutí (Benátky 15. – 16. decembra 2006).

„vyžiada stanovisko predsedu Akadémie vied Maďarska k otázke splnenia všetkých zákonných podmienok“ [čl. 148(5)].

39. Komisia uvítala rozhodnutie maďarského zákonodarcu byť otvorený možnostiam budúceho vývoja a rozšíriť oblasť ochrany menšín na ďalšie než 13 uznaných skupín.

b) Zhromažďovanie údajov a právo na slobodné a individuálne sebaurčenie

40. Čl. 11(2) zákona uvádza, že nikoho nemožno nútiť k deklarácii o jeho príslušnosti k menšine napriek tomu, že výkon niektorého práva priznaného menšine môže byť podriadený takejto deklarácii.²⁵ Je to v súlade s čl. 3 ods. 1 rámcového dohovoru, ktorý ustanovuje: „Každá osoba patriaca k národnostnej menšine má právo slobodne si zvoliť, či sa má s ňou zaobchádzať ako s osobou patriacou k národnostnej menšine alebo nie, a z tejto voľby alebo z uplatňovania práv spojených s touto voľbou nebude vyplývať žiadna ujma.“

Je potrebné vyzdvihnúť aj skutočnosť, že zákon priznáva možnosť dvojitej alebo aj viacnásobnej príslušnosti. Zákon navyše predvída dôležitú záruku, ktorá je ďalším pozitívnym aspektom: zhromažďovanie údajov o menšinách musí byť založené na systéme dobrovoľného sebaurčenia a anonymity (utajenosti) [čl. 13(1)]. Benátska komisia s uspokojením konštatuje, že zákon jasne zdôrazňuje individuálne právo prihlásiť (alebo aj neprihlásiť) príslušnosť k národnosti.

41. Komisia, ktorá uvítala zákonom poskytnuté záruky týkajúce sa základných princípov, zdôrazňuje dôležitosť disponovania hodnovernými informáciami o etnickom zložení obyvateľstva. Komisia konštatovala, že tak ako už maďarské orgány uviedli, počas príprav sčítania obyvateľstva v roku 2011 bola najväčšia pozornosť venovaná príprave formulárov a formulácii otázok, a to takým spôsobom, aby každý mohol slobodne vyjadriť svoju etnickú, jazykovú alebo náboženskú príslušnosť. Otázky týkajúce sa národnosti/príslušnosti k etniku,

²⁵ Údaje o príslušnosti k menšine získané počas sčítania obyvateľstva sú využívané, okrem iného, na nasledujúce účely: používanie materinského jazyka národnostných menšín v zápisniciach a rozhodnutiach zo zasadnutí predstaviteľov obcí [čl. 5 (4) a (5)]; používanie týchto jazykov pri vyhlasovaní a zverejňovaní dekrétov a vyhlášok, ako aj pri obecných tabuliach s nápismi a názvami (lokalít alebo ulíc) [čl. 6 (1)]; ovládanie týchto jazykov ako kritérium pri zamestnávaní miestnych funkcionárov a predstaviteľov verejného sektora, ako aj pri zriaďovaní notárstva alebo exekútorského úradu [čl. 6 (2)]; používanie týchto jazykov v médiách spravovaných alebo financovaných obcami [čl. 6 (3)].

jazyku a náboženstvu boli fakultatívne a otvorené²⁶ s možnosťou odpovedať na ne anonymným spôsobom. Rovnako bolo možné prihlásiť dvojitzú alebo viacnásobnú príslušnosť.

42. Pozitívom tiež bolo, že predstavitelia menšín boli informovaní o formulácii otázok a že formuláre boli počas sčítania obyvateľstva k dispozícii v jazykoch 13 uznaných menšín. V rámci spracovania a použitia zozbieraných údajov by mali byť brané do úvahy aj princípy ustanovené v *Odporúčaní č. R (97) 18 Výboru ministrov o ochrane osobných údajov zhromažďovaných a spracúvaných pre štatistické účely*.

43. Benátska komisia konštatuje, že využitie výsledku sčítania obyvateľstva ako východiska pre zavedenie opatrení na ochranu menšín a konštituovanie samosprávnych orgánov národností predstavuje pre maďarské orgány vhodný prostriedok na to, aby sa vyhli takému zneužitiu, k akému došlo počas predchádzajúcich volieb členov týchto orgánov. Komisia uvádza, že tento postup – aspoň v prípade budúcich volieb tohto typu, vyvolal obavy a podnietil diskusie. Tieto reakcie sa môžu vysvetliť nasledovne: sčítanie obyvateľstva sa uskutočnilo pred prijatím nového zákona a ako uviedli predstavitelia národností, príslušníci národností v Maďarsku neboli riadne informovaní o význame údajov získaných počas sčítania obyvateľstva a ich dopade na politiku ochrany menšín.

44. Benátska komisia (ktorá nespochybňuje dobrú organizáciu počas sčítavania obyvateľstva v roku 2011) poukazuje na to, že činnosti smerujúce k zvyšovaniu povedomia medzi národnými spoločenstvami už pred začiatkom sčítavania obyvateľstva môžu v spolupráci s predstaviteľmi národností v značnej miere dopomôcť k pochopeniu cieľov a užitočnosti sčítavania obyvateľstva, ako aj dôleživosti zhromažďovania údajov o etnickom zložení populácie. Tieto činnosti sú tiež dobrou príležitosťou informovať populáciu o národných zárukách a medzinárodných normách vo veci ochrany osobných údajov.

45. Úrady by navyše mali mať na zreteli doplnenie výsledkov sčítania obyvateľstva využitím ďalších možností (štúdií alebo sociologických výskumov atď.), aby získali údaje o veľkosti národných komunit a ich situácii. Tieto doplnujúce metódy by mali tiež umožniť sledovanie vývoja počtu osôb medzi dvoma sčítaniami obyvateľstva (sčítanie obyvateľstva sa koná každých 10 rokov), čo je veľmi užitočné pre koncipovanie a aplikovanie politiky ochrany menšín.

²⁶ Pozri:

<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/publications/CES_2010_Census_Recommendation_French.pdf>, bod 425.

c) Samosprávne orgány národností

46. Benátska komisia víta udržiavanie a posilňovanie systému samosprávnych orgánov menšín na miestnej, regionálnej a štátnej úrovni.²⁷ Označenie „samosprávne orgány národností“ je používané vo vzťahu k orgánom, ktoré sú volené voličmi zapísanými v zozname národností a ktorých počet členov kolíše v závislosti od zapísaných voličov. S týmto systémom sa počítalo už v zákone z roku 1993, ktorý bol novelizovaný v roku 2005. Samosprávne orgány menšín sa stali strategickými partnermi centrálnych a lokálnych orgánov pri rozhodnutiach o politických otázkach, ktoré sa výslovne dotýkajú menšín: užívajú právo na konzultáciu a schválenie najdôležitejších otázok týkajúcich sa života komunit (vzdelanie, kultúra a použitie jazyka), ako aj funkčnú a finančnú samostatnosť pri svojom vzniku, fungovaní a riadení vzdelávacích a kultúrnych zariadení.²⁸

47. Z dôvodu zistených nedostatkov z minulosti obsahuje národnostný zákon z roku 2011 ustanovenia, ktorých cieľom je posilnenie nestrannosti volieb samosprávnych orgánov národností a zákonnosti týchto samosprávnych orgánov.²⁹ Voľby miestnych samosprávnych orgánov sa môžu uskutočniť len v tých oblastiach, kde je národnosť skutočne prítomná. Podľa čl. 56 zákona ak na základe údajov zo sčítania obyvateľstva počet osôb patriacich k tej istej národnosti v danej oblasti nedosiahne počet tridsať alebo ak na regionálnej úrovni počet usporiadaných miestnych volieb nedosiahne počet desať, miestny alebo regionálny samosprávny orgán národnosti nebude zvolený. V tomto prípade bude zvolený kompetentný samosprávny orgán národnosti na štátnej úrovni. Voľby budú prebiehať na základe údajov vyplývajúcich zo sčítania obyvateľstva (pozri poznámky ďalej).

48. Pre výkon aktívneho volebného práva musia občania splniť tieto podmienky: musia mať právo voliť v miestnych voľbách, byť súčasťou dotýčnej národnosti a túto príslušnosť deklarovať [článok 53 (1)]. Neustále aktualizovaný voličský zoznam bude uvádzaný ako nový prvok. Podmienky, ktoré musia byť nevyhnutne splnené pre výkon práva byť volený, sú

²⁷ „Orgán samosprávy národnosti“ je definovaný ako „organizácia zriadená na základe platného zákona prostredníctvom demokratických volieb, vystupuje ako právnická osoba, ktorá vykonáva pre národnosť verejne prospešné služby a je vytvorená za účelom rešpektovania práv komunit tvoriacich národnosť, ochrany a prezentácie záujmov národnosti a nezávislej správy verejných záležitostí národnosti, ktoré vyplývajú z jej povinností a kompetencií na miestnej, regionálnej i štátnej úrovni“ [článok 2 (2)].

²⁸ Pozri Poradný výbor pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, tretie stanovisko k Maďarsku prijaté 18. marca 2010, ACFC/OP/III(2010)001, a Európsku chartu regionálnych a menšinových jazykov, piatu pravidelnú správu predloženú Generálnemu sekretariátu Rady Európy v súlade s čl. 15 charty, MIN-LANG/PR (2012)4.

²⁹ Voľby sa uskutočnia v rovnaký deň ako voľby do územných orgánov.

prísnejšie: kandidátom vo voľbách do miestnej rady príslušnej národnosti môže byť len volič zapísaný v zozname národnosti, ktorý je voliteľný v miestnych voľbách a nebol kandidátom inej národnosti vo všeobecných alebo doplnujúcich voľbách, ovláda jazyk národnosti a pozná dobre jej kultúru a tradície (čl. 54). Zákon neupresňuje, kto a ako overuje splnenie, resp. nesplnenie tejto poslednej podmienky. Za účelom zabezpečenia právnej istoty by v tomto kontexte mal zákon obsahovať špecifické ustanovenia týkajúce sa overenia splnenia tejto podmienky.

49. Podľa čl. 58 až čl. 61 „národnostné organizácie“ majú právo nominovať kandidátov vo voľbách členov samosprávnych orgánov národností na rôznych úrovniach. Národnostná organizácia je zákonom definovaná ako „neziskové združenie, ktorého cieľom... je reprezentovať istú národnosť...“ [čl. 2(14)]. Na základe uvedeného sa vynárajú dve otázky. Po prvé nie je veľmi jasné, či národnostná organizácia zahŕňa tiež neobčanov patriacich k určitej menšine a žijúcich v Maďarsku. Po druhé by sa mohlo zdať sporné obmedzovať národnostné organizácie národností, ktoré disponujú právami vo volebných veciach, iba na neziskové združenia. Keďže to má dopad na účasť členov národnosti vo voľbách do samosprávnych orgánov národností, bolo by v každom prípade vhodné jasne vyriešiť rozdiel medzi „národnostnými organizáciami“ a „národnými združeniami“ podľa znenia čl. 2 (15). Benátska komisia bola informovaná, že „parlament už rozhodol o zmene zákona v otázke kritéria týkajúceho sa zisku organizácií spôsobilých nominovať kandidátov (...)“.³⁰ Komisia túto novelizáciu nepreskúmala.

50. Veľké množstvo ustanovení súčasného zákona je venovaných voľbe, organizácii, činnosti a kontrole samosprávnych orgánov národností,³¹ pričom pravidlá upravujúce činnosť týchto orgánov a ich vnútornú štruktúru sa zdajú byť príliš detailné. Takto je to najmä v prípade obsadenia voľných mandátov, doplnujúcich volieb, zmien samosprávnych orgánov národností, ako aj ich vzniku a zániku, organizácie ich zasadnutí, ich zverejnenia, požadovanej väčšiny a uznášaniaschopnosti nevyhnutnej pre prijatie rozhodnutia, ako aj

³⁰ Pozri poznámku na strane 15.

³¹ Toto zahŕňa: ich príslušníkov, zoznam národností, volebné obvody, organizáciu volieb, nomináciu kandidátov, voľbu, zverejňovanie výsledkov volieb, nahradzovanie voľného mandátu, nezlučiteľnosť, doplnujúce voľby, orgány samosprávnych orgánov národností, ktoré boli zmenené, mandát orgánov samosprávy národností a riadiaci orgán, status a práva a povinnosti samosprávnych orgánov národností, ich spoluprácu so štátom a s miestnymi inštanciami a činnosť, majetkové priznanie, komisie každého samosprávneho orgánu národností, ich predsedov, konflikt záujmov, odňatie čestných titulov, odmeňovanie, povinnosti a kompetencie samosprávnych orgánov národností, finančný základ pre splnenie verejných povinností národností, transakcie, postúpenie, likvidáciu v prípade ukončenia činnosti, zlučovanie samosprávnych orgánov národností, kontrolu samosprávnych orgánov národností a ich vzťahy s centrálnymi orgánmi štátu.

v prípade obsahu zápisníc. Komisia sa domnieva, že veľký počet týchto organizačných a/alebo procedurálnych pravidiel by mal byť upravený v príslušnom vnútornom predpise. Vo všeobecnosti sa Komisia obáva, že taká detailná a nie vždy jasná úprava môže mať negatívne dôsledky na autonómiu samosprávnych orgánov národností a viesť k prílišným obmedzeniam slobodného výkonu práv osôb patriacich k národnostiam. Faktom ostáva, že samosprávne orgány národností sú právnickými osobami, ktoré môžu vykonávať svoje práva iba „zákonom ustanoveným spôsobom“ (čl. 76), a že menšinami zvolené orgány by nemali konať izolovaným spôsobom vo vzťahu k spoločnosti, ale mali by byť jej aktívnou súčasťou. Avšak vzhľadom na to, že „môžu postupovať nezávisle“ [čl. 78 (2)], pre zabezpečenie nevyhnutnej právnej istoty by bolo potrebné garantovať aj dostatočný stupeň flexibility, aby sa vyhlo prílišným zásahom zo strany verejných orgánov.

51. Komisia konštatuje, že zoznam povinností miestnych samosprávnych orgánov národností obsahuje namiesto základných kompetencií týkajúcich sa ochrany menšín oficiálne texty, ktoré musia byť týmito orgánmi prijaté, aby umožnili fungovanie kultúrnej samostatnosti národných komunit (čl. 113 – čl. 122). Táto samostatnosť sa tiež zdá byť obmedzená príliš detailnou úpravou (čl. 79 až čl. 86), ktorá sa týka zmluvy o spolupráci, ktorú musia tieto orgány s príslušnou obcou uzavrieť.³²

52. Čl. 150 (c) zákona splnomocňuje vládu na výkon kontroly nad samosprávnymi orgánmi národností za účelom overenia dodržiavania zákona. Kontrola je vykonávaná štátnymi orgánmi na úrovni mesta a regiónov. Hoci zákon obmedzuje význam tejto administratívnej kontroly na otázku zákonnosti činnosti (alebo nečinnosti) samosprávnych orgánov národností (čl. 147), výkon tejto kontrolnej právomoci výkonnej moci môže byť zdrojom obáv. V prvom rade by z dôvodu už uvedenej detailnej úpravy riadenia a činnosti samosprávnych orgánov národností bolo v tomto kontexte ťažké zaručiť dokonalý súlad so zákonom a zabrániť tak nežiaducim a nadmerným zásahom zo strany výkonnej moci. V druhom rade zákon neupresňuje, ako sa má toto právo vykonávať. Benátska komisia uznáva, že štátna kontrola činností samosprávnych orgánov národností sa musí vykonávať v súlade s ustanoveniami aplikovanými pri kontrole vykonávanej nad miestnymi spoločenstvami na základe princípu legality. S ohľadom na uvedené konštatuje, že je potrebný vyšší stupeň zrozumiteľnosti. Vzhľadom na možné dôsledky štátnej kontroly (ktorá môže viesť až k zániku samosprávnych

³² Dohoda môže ovplyvniť otázky týkajúce sa kolektívneho používania jazyka, vzdelávania národností, ochrany ich tradícií a kultúry, miestnej tlače, rovnosti možností, spoločenského zaradenia a sociálnych služieb (čl. 81).

orgánov národností) považuje Benátska komisia za potrebné rozlišovať jednotlivé právne významy konštatovaných nezrovnalostí pri činnosti orgánov v závislosti od ich závažnosti.

53. Obavy môže vyvolať aj ustanovený mechanizmus pre zrušenie samosprávneho orgánu určitej národnosti parlamentom [čl. 148, čl. 150(d), čl. 151(1)]. Tieto ustanovenia vyplývajú z novej Ústavy Maďarska [čl. 35(5)], ktorá parlamentu umožňuje zrušiť miestne reprezentatívne orgány z dôvodu porušenia ústavy. Vo svojom Stanovisku k novej Ústave Maďarska vyjadrila Benátska komisia vo vzťahu k uvedenému svoje znepokojenie nasledovne: *„zdá sa, že takéto významné opatrenia môžu byť prijaté bez súdneho rozhodnutia a úloha ústavného súdu bude v tomto kontexte len poradného charakteru.“*³³

d) Školstvo

54. Benátska komisia uvítala schválenie a posilnenie práv v oblasti školstva v národnostnom zákone. Čl. 12 (1.c) výslovne priznáva právo na rovnosť príležitostí v oblasti vzdelania a zaväzuje štáty prijať efektívne opatrenia na ochranu tohto práva.

55. Podľa čl. 19 majú národnosti právo na vzdelanie na všetkých stupňoch od materskej školy až po vysoké školstvo, ako aj právo zavádzať doplňujúce vzdelanie pre svojich príslušníkov. Štát výslovne podporuje používanie národnostných jazykov v národnostnom verejnom školstve. Navyše, dodatočné náklady vzniknuté národnostnému verejnému školstvu sú hradené štátom („spôsobom ustanoveným zákonom“). Rovnako kapitola V zákona jasne hovorí o „autonómii národností v oblasti školstva“ a detailne ju upravuje.

56. Deti sa vzdelávajú *„v ich materinskom jazyku, navštevujú bilingválne školy, študujú v jazyku národnosti alebo navštevujú rómske školy“* v závislosti od rozhodnutia ich rodičov. Pre zriadenie špeciálnej výučby na úrovni materskej školy, ako aj samotného školstva je potrebná žiadosť týkajúca sa minimálne ôsmich detí. Ak táto podmienka nie je splnená, je potrebné vytvoriť nevyhnutné podmienky pre doplňujúce špeciálne vzdelávanie príslušníkov národnosti. Toto doplňujúce vzdelávanie môže byť organizované samosprávnym orgánom národnosti [čl. 22(3)]. Ako sa javí byť upravené v čl. 160(2), ktorý je súčasťou prechodných ustanovení, deti patriace k určitej národnosti si môžu zvoliť aj vzdelávanie v maďarskom jazyku.

³³ CDL-AD(2011)016, Stanovisko k novej Ústave Maďarska, bod 119.

57. Situácia rómskych detí je riešená špecifickým spôsobom. Podľa tvrdení maďarských orgánov väčšina Rómov nerozpráva rómskym jazykom a zákon pre nich primárne určuje vzdelávanie v maďarskom jazyku okrem prípadov, keď na žiadosť ich rodičov sú školy povinné zabezpečiť vzdelávanie v rómskom jazyku (alebo v *beás* pre členov osobitnej skupiny, ktorá rozpráva týmto jazykom).

58. V oblasti vzdelávania Benátska komisia víta úsilie zákonodarcu vyhovieť osobitným potrebám národností v Maďarsku aj napriek tomu, že spôsob konania je občas komplikovaný a mätúci.

59. Benátska komisia konštatuje, že národnostný zákon nevyžaduje vytvorenie fixného a stáleho počtu vzdelávacích zariadení pokrývajúcich všetky úrovne vzdelávania v národnostnom jazyku, ale kompetentným orgánom ukladá povinnosť pripravovať každý rok riešenia, ktoré by zohľadňovali potreby, a konať v súlade s povinnosťou vzdelávania v jazyku menšiny. Táto úprava je potvrdená čl. 83.7 zákona CXC z roku 2011 o štátnom verejnom školstve, ktorý predpokladá každoročný prieskum týkajúci sa „vzdelávania v národnostnom jazyku“. Benátska komisia sa domnieva, že hoci je flexibilita chvályhodná, tento spôsob postupu môže viesť k neistote v oblasti stability a kontinuity minoritného vzdelávania a môže mať negatívny dopad na rozhodovanie rodičov týkajúce sa vzdelávania poskytnutého ich deťom (vzdelávanie v národnostnom jazyku/vzdelávanie v maďarskom jazyku).

60. „Kompetentným orgánom“ môže byť buď orgán verejnej moci (orgán na úrovni obce, mesta alebo kraja), alebo jeden zo samosprávnych orgánov národností, ktorý má právo zriaďovať a riadiť verejné vzdelávacie inštitúcie a/alebo prevziať už zriadenú inštitúciu [čl. 24 (1)]. Zákon detailným spôsobom upravuje podmienky, za akých je možné postúpenie realizovať, ako aj dohody a pravidlá postupovania v tejto veci (čl. 25). Vzťahy medzi jednotlivými ustanoveniami upravujúcimi nevyhnutné podmienky na zriadenie vzdelávacích inštitúcií/tried/skupín s vyučovacím jazykom menšiny [čl. 22 (5)] a vzdelávacej autonómie národností [čl. 24 (1)] nie sú dostatočne zrozumiteľné a môžu viesť k nedorozumeniam v oblasti rozdelenia povinností medzi samosprávne orgány národností a orgány verejnej moci.

61. Podľa čl. 160 výučba v materinskom jazyku a výučba materinského jazyka závisia ako od už spomenutých podmienok, tak aj od miestnych možností a potrieb.³⁴ Keďže toto

³⁴ Pozri čl. 10.2 rámcového dohovoru.

ustanovenie dáva kompetentným orgánom priestor na voľnú úvahu, bolo by potrebné jasne určiť, ktorý orgán je oprávnený na rozhodovanie a ako na tomto rozhodnutí participuje samosprávny orgán národnosti.

62. Bolo by potrebné objasniť ustanovenia upravujúce financovanie výučby v jazyku menšiny (čl. 26, čl. 30), najmä čo sa týka štátnych prostriedkov (a možností ich získania) určených pre samosprávne orgány národností, ktoré riadia vzdelávacie inštitúcie. Keďže zákon priznáva týmto orgánom právo riadiť verejné vzdelávacie inštitúcie, mal by obsahovať detailné a explicitné ustanovenia o ich financovaní a/alebo sa zreteľne odvolávať na použité ustanovenia v iných zákonoch.³⁵

e) Kultúrny rozvoj národností. Prístup k médiám

63. Národnostný zákon CLXXIX z roku 2011 tiež garantuje národnostiam práva v oblasti kultúry, kultúrneho rozvoja a prístupu k médiám. Benátska komisia zdôraznila vyvinuté úsilie maďarských orgánov zabezpečovať ochranu a podporovať vývoj kultúrneho a náboženského dedičstva národností, ako aj umožniť národnostným menšinám vysielanie v ich vlastnom jazyku.

64. Ako už v stanoviskách konštatovala poradná komisia, maďarské orgány v minulosti vyvinuli významné úsilie o „*zvyšovanie ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a realizáciu legislatívy uplatňovanej v tejto oblasti. Dôležité finančné zdroje boli uvoľnené, aby garantovali riadnu aplikáciu týchto opatrení*“.³⁶

65. Čl. 33 až čl. 43 národnostného zákona, ktoré upravujú kultúrnu samosprávu národností, ustanovujú možnosti konzultácie so samosprávnymi orgánmi národností pri prijímaní rozhodnutí významných pre ich komunity v oblasti kultúry a výslovne týmto orgánom priznávajú právo zriaďovať a riadiť národnostné kultúrne inštitúcie. Navyše, tieto ustanovenia umožňujú postúpenie takým orgánom, ktorým je priznané právo riadiť kultúrne inštitúcie zriadené inými osobami, ktoré vykonávajú kultúrne misie vo vzťahu k menšine „v rozsahu najmenej 75 %“ a uspokojujú kultúrne potreby danej národnosti „minimálne na 75 %“. Dohody o postúpení a následne povinnosti pri riadení pripadajúce po postúpení

³⁵ Čl. 24 (1) zákona sa všeobecným spôsobom odvoláva na zákon o verejnom vzdelávaní a na zákonné ustanovenia o riadení verejných financií.

³⁶ Pozri poradný výbor pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, tretie stanovisko k Maďarsku prijaté 18. marca 2010, ACFC/OP/III/(2010)001.

na samosprávny orgán národnosti sú upravené detailne. Pôvod tohto percenta však nie je jasný a príslušné legislatívne ustanovenie [čl. 37 (1)] sa nevykladá ľahko, ak chýbajú výslovné doplnujúce ustanovenia. Nie je možné zistiť, či postúpenie práv je povinné ani či je možná koexistencia rôznych inštitúcií bez finančných problémov národnostných kultúrnych inštitúcií.

66. Je poľutovaniahodné, že finančný rozmer mechanizmu ustanovený zákonom – nevyhnutný na jeho efektívne zavedenie a oživenie kultúrnej samostatnosti menšín – je upravený jediným ustanovením, a to čl. 39 (6), ktorý sa len všeobecne odvoláva na zákon o centrálnom rozpočte. Je to mimoriadne dôležité, pretože počas minulého obdobia čelili národnostné menšiny v Maďarsku veľkým finančným problémom, čo malo negatívny dopad na mnohé kultúrne projekty a ich perspektívy. Podľa Komisie je potrebné v rámci aplikácie zákona zostaviť adekvátne mechanizmy pre získanie štátnych fondov a konzultovať ich s predstaviteľmi národností. K lepšej zrozumiteľnosti by prispelo aj prijatie špecifických i detailných finančných pravidiel a procedúr.

67. Benátska komisia uvítala úsilie, ktoré vedie k zaručeniu práva na získavanie informácií v materinskom jazyku prostredníctvom médií tak v tlačenej, ako aj v elektronickej podobe a k zabezpečeniu vysielania programov v jazykoch menšín verejnými rozhlasovými i televíznymi stanicami [pozri čl. 44 až čl. 49 zákona upravujúce práva menšín v oblasti médií, ako aj čl. 6 (3), ktorý zavádza číselnú hranicu v oblasti práv spojených s médiami, čl. 6 (4) o konzultáciách národností s ich samosprávnymi orgánmi v tejto oblasti].

68. Komisia opätovne poukazuje na znepokojenie poradného výboru v súvislosti s hľadaním riešenia problému týkajúceho sa vysielaní určených pre menšiny v čase, keď len málo osôb môže tieto počúvať či pozerať.³⁷ Komisia považuje za dôležité, aby úrady našli spôsoby, ako menšinám v tejto oblasti, ako aj v osobitných úpravách o audiovizuálnych verejných službách ponúknuť viac efektívnych záruk.

f) Jazykové práva

69. Národnostný zákon obsahuje niekoľko ustanovení venovaných právu používať svoj materinský jazyk v súkromnom a verejnom živote. Zatiaľ čo čl. 12 (1) a), ktorý je súčasťou kapitoly III o *Individuálnych národnostných právach*, garantuje individuálne právo „používať

³⁷ Poradný výbor pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, tretie stanovisko k Maďarsku prijaté 18. marca 2010, ACFC/OP/III(2010)001, body 93 – 95.

slobodne svoj materinský jazyk ústne a písomne“, špecifické podmienky pre používanie týchto jazykov budú garantované štátom „v prípadoch určených v samostatnom zákonom ustanovení“ [čl. 5 (1)]. Na základe uvedeného užívanie tohto práva závisí v osobitých prípadoch od jednotlivých zákonov. Napríklad čl. 5 (1) umožňuje používanie národnostných jazykov v parlamente, avšak neurčuje podmienky, predovšetkým finančné, na základe ktorých môžu národnosti toto právo uplatňovať v praxi. Navyše, podľa čl. 5 (2) používanie materinského jazyka je v rámci občianskoprávneho, trestného a správneho konania upravené príslušnými procedurálnymi zákonmi.

70. Komisia konštatuje, že používanie minoritných jazykov („materinského, oblastného jazyka alebo jazyka národnosti“) v rámci súdnych konaní je upravené v čl. 6 zákona III z roku 1952 o Občianskom súdnom poriadku a čl. 9 (ako aj čl. 114 a čl. 339) zákona XIX z roku 1998 o trestnom konaní odvolávajúce sa na medzinárodné zmluvy, ktorými je Maďarsko viazané.

71. Navyše, k všeobecným zárukám a tomu prislúchajúcim povinnostiam štátu v oblasti ochrany minoritného jazyka poskytuje zákon niekoľko informácií [čl. 5 (4) a (5) a čl. 6] týkajúcich sa použitia údajov získaných na základe sčítania obyvateľstva, ktoré sú predpokladom výkonu jazykových práv národností. Týka sa to najmä tých práv, ktorých aplikácia má územné vymedzenie, napr. použitie minoritného jazyka v oblasti miestnej verejnej správy, pri informáciách topografického charakteru a iných. Ako sa už maďarské úrady vyjadrili, predmetom práva na jazyk menšiny podľa národnostného zákona nie je len samotný jedinec, ale aj celá jeho komunita.

72. Benátska komisia v tejto veci konštatuje, že v rámci miestneho obyvateľstva percento osôb hlásiacich sa k určitej národnosti vyplývajúce zo sčítania obyvateľstva nie je pre výkon práv národností rovnako relevantné: *desať percent* pre používanie jazyka menšiny miestnou správou pri vedení dokumentácie a pre pravidelné rozhlasové vysielanie pre menšiny a *dvadsať percent* v prípade rozhodnutí zastupiteľskej rady, dvojjazyčných zápisov a zamestnávania osôb ovládajúcich jazyk menšiny v oblasti verejnej správy. Ako už bolo uvedené, využitie údajov vyplývajúcich zo sčítania obyvateľstva v roku 2011 ako základu pre užívanie už spomenutých práv spôsobilo obavy medzi minoritnými skupinami z dôvodu údajného nedostatku dostupných informácií týkajúcich sa dôležitosti a presnosti údajov o etniku slúžiacich na prijatie opatrení na ochranu menšín v čase, keď sa uskutočnilo sčítavanie obyvateľstva (pozri bod 43).

73. Benátska komisia pripomína, že ako už vyhlásila vo svojom Stanovisku k zákonu o štátnom jazyku Slovenskej republiky³⁸ a vo svojom Stanovisku k návrhu zákona o jazykoch na Ukrajine,³⁹ je na zákonodarcovi, aby vytvoril rovnováhu medzi právom používať minoritný jazyk a ochranou oficiálneho jazyka štátu, ktorý zohráva úlohu integračného faktora zabezpečujúceho vzájomnú komunikáciu medzi konštitutívnymi prvkami obyvateľstva a vo vnútri týchto prvkov a udržuje súdržnosť medzi rôznymi jazykovými skupinami krajiny. Komisia konštatuje, že zákon predpokladá používanie materinského jazyka v zastupiteľských radách obcí, ako aj v zápisniciach a rozhodnutiach týchto rád paralelne s maďarským jazykom (čl. 5 bod 4 a 5).⁴⁰ Maďarské úrady informovali Komisiu, že „maďarský parlament už prijal novelu zákona“ vo veci používania jazyka v zastupiteľskej rade a v zápisniciach samosprávnych orgánov národností. Ide o reformu, na základe ktorej musí byť zápisnica zo zasadnutia vyhotovená v jazyku použitom počas porady alebo na základe rozhodnutia rady v maďarčine. Komisia nehodnotila túto reformu. Benátska komisia v tomto ohľade zdôraznila, že ak zákon vyžaduje preklad, mali by byť poskytnuté dodatočné prostriedky administratívneho a/alebo finančného charakteru, aby sa zabránilo zvýšeným finančným zaťaženiám a pracovným povinnostiam.⁴¹

74. Benátska komisia v tomto kontexte zdôraznila, že podľa čl. 2 (2) ústavy sa v súlade s kardinálnym zákonom zúčastňujú národnosti žijúce v Maďarsku prác v parlamente. Zákon CCIII z roku 2011 o voľbách členov parlamentu v Maďarsku⁴² prijatý v decembri 2011 obsahuje ustanovenia umožňujúce národnostiam byť zastúpené v parlamente prostredníctvom systému preferenčných mandátov a hovorca (v prípade, ak národnosti nesplnili všetky potrebné podmienky pre získanie preferenčného mandátu). Nový systém bude prvýkrát použitý pri všeobecných parlamentných voľbách v roku 2014 (podrobnejšie pozri Stanovisko Benátskej komisie – OSCE/ODIHR k zákonu CCIII o voľbách členov parlamentu v Maďarsku⁴³).

³⁸ CDL-AD(2010)35, bod 134.

³⁹ Stanovisko k návrhu zákona o jazykoch na Ukrajine prijaté Benátskou komisiou na jej 86. plenárnom zasadnutí (Benátky 25. – 26. marca 2011), CDL-AD(2011)008, bod 56 (len v anglickej verzii).

⁴⁰ Podľa dôvodovej správy rámcového dohovoru (týkajúcej sa čl. 14.3 rámcového dohovoru) „ovládanie oficiálneho jazyka je (...) faktorom sociálnej a integračnej súdržnosti“.

⁴¹ CDL-AD(2010)035, bod 27, 84.

⁴² CDL-REF(2012)003.

⁴³ CDL-AD(2012)012.

g) Štátne inštitúcie poverené ochranou národností

75. V predchádzajúcom ústavnoprávnom poriadku existoval inštitút nezávislého ombudsmana zameraný na ochranu práv menšín. V súlade s požiadavkami novej ústavy boli predošlí štyria parlamentní komisári pre základné práva (špecializovaní ombudsmani) nahradení jediným komisárom. Vo všeobecnosti je úlohou komisára „ochrana základných práv“. Jeho zástupcovia majú za úlohu „chrániť záujmy budúcich generácií a práva národností žijúcich v Maďarsku“ (čl. 30.2).

76. Podľa čl. 8 národnostného zákona *„zástupca komisára pre základné práva, ktorého úlohou je ochrana práv národností žijúcich v Maďarsku, musí kontrolovať výkon práv národností žijúcich v Maďarsku a prijímať nevyhnutné opatrenia upravené jednotlivými zákonmi“*.⁴⁴

77. Niekoľko pochybností vyvolalo aj zrušenie funkcie nezávislého, separátneho a autonómneho ombudsmana pre menšiny. V stanovisku k novej Ústave Maďarska Benátska komisia konštatovala, že *„štát disponuje možnosťou širokej voľnej úvahy pri organizácii inštitucionálneho systému, ktorý závisí od špecifickej domácej situácie“*.⁴⁵ Podľa Komisie je dôležité, aby reorganizácia inštitúcie ombudsmana (ombudsmanov) *„neznižovala súčasnú úroveň záruk ochrany a podporovania práv v oblasti ochrany národnostných menšín“*.

78. Komisia disponuje iba obmedzenými informáciami o skutočnom fungovaní nového mechanizmu vytvoreného novou ústavou. Komisia zistila, že zástupca komisára pre základné práva poverený ochraňovať práva národností, hoci aj podriadený novému komisárovi pre základné práva, bude pokračovať pri monitorovaní situácie národností žijúcich v Maďarsku a základných nedostatkov a problémov, ktoré sa musia v tejto oblasti riešiť.

79. Komisia zdôrazňuje, že zástupca komisára do svojho pracovného programu pre reorganizovaný výbor zahrnul analýzu dopadu nového národnostného zákona a niektorých odvetvových zákonov na výkon práv národností. Podľa informácií poskytnutých Benátskej komisii jej predbežné hodnotenie nového národnostného zákona podnietilo nového komisára pre základné práva podať sťažnosť (27. apríla 2012) Ústavnému súdu Maďarska týkajúcu sa viacerých ustanovení národnostného zákona (pozri bod 29). Tu je vhodné poznamenať, že v súlade s tým, čo ustanovuje nový zákon o komisárovi pre základné práva, sa tento môže

⁴⁴ Pozri tiež zákon CXI z roku 2011 o komisárovi pre základné práva.

⁴⁵ CDL-AD(2011)016, bod 115.

obrátiť na ústavný súd vo veci následnej kontroly ústavnosti textu zákona alebo ustanovenia zákona. Zákon o národnostiach spresňuje vo svojom čl. 10 (2), že „*legitímny výkon povinností a právomocí samosprávnych orgánov národností je podriadený ústavnému súdu a jeho ochrane*“.

80. Hoci možný nesúlad namietaných ustanovení s Ústavou Maďarska a/alebo aplikovanými medzinárodnými normami vyvoláva oprávnené obavy, pozornosť nového komisára pre základné práva venovaná národnostiam a ich problémom je povzbudivým znakom pre tieto komunity a mala by byť vítaná.

VI. Závery

81. Maďarsko pokračovalo v pripisovaní osobitnej dôležitosti zvyšovaniu úrovne a ochrany práv menšín, ako aj vo vynakladaní osobitnej snahy, aby zabezpečilo ochranu a zachovanie etnickej, kultúrnej, jazykovej identity, tradícií a kultúrneho dedičstva jeho národností.

82. Zákon CLXXIX z roku 2011 o právach národností prijatý maďarským parlamentom 19. decembra 2011 v rámci zavádzania novej maďarskej ústavy do praxe potvrdzuje medzinárodne uznávaný záväzok Maďarska vo vzťahu k ochrane menšín na základe aplikovaných medzinárodných noriem a osobitnej situácie v krajine.

83. Národnostný zákon uznáva a garantuje práva trinástim uznaným národnostiam a ich príslušníkom v základných oblastiach, ku ktorým patrí ochrana ich identity – školstva, kultúry, používania ich materinského jazyka v súkromí a na verejnosti, prístupu k médiám, a usiluje sa o zlepšenie a posilnenie inštitucionálnych opatrení pre orgány samosprávy národností v týchto oblastiach.

84. Tieto prvky sú pozitívne a mali by byť vítané. Nový rámec ochrany menšín poskytovaný národnostným zákonom sa zdá byť predsa len príliš zložitý a občas i príliš detailný a v niektorých častiach mu chýba právna zrozumiteľnosť. Môže to viesť k problémom pri jeho aplikácii a ku škodlivému dopadu na autonómiu, ktorá je zákonom národnostiam v Maďarsku priznaná. Predovšetkým príliš detailná právna úprava činnosti a riadenia orgánov národností v oblasti samosprávy na jednej strane a niektoré nejasné ustanovenia upravujúce špecifické oblasti na druhej strane môžu viesť k nadmernému obmedzeniu slobodného výkonu práv menšín a ich kompetencií orgánmi samosprávy národností.

85. Právny status zákona, ktorý je kardinálnym zákonom, znamená, že na jeho zmenu je potrebná špeciálna väčšina, avšak v budúcnosti môže byť tiež zdrojom problémov v súvislosti s neskoršími eventuálnymi zmenami.

86. Benátska komisia je v budúcnosti pripravená ponúknuť svoju pomoc maďarským orgánom, ak ju tieto budú potrebovať.