

Č L Á N K Y

Obecné problémy právní ochrany menšin

Jiří MALENOVSKÝ

1. Složitost problému

Otázka existence menšin a jejich ochrany má řadu rovin. Pohyb v těchto dílčích rovinách většinou neprobíhá souhlasně. Důsledkem jsou rozdílné úhly pohledu na menšiny i jejich ochranu a různost závěrů, k nimž dospívá posouzení pouze jednoho z více dílčích aspektů, a potažmo též značné obtíže při sjednávání rozumného konsensu během mezinárodních jednání. Mezi rozhodující aspekty problematiky patří psychologický, resp. sociálně psychologický, sociologický, historický, vnitrostátně politický, mezinárodně politický, vnitrostátně právní a mezinárodně právní.

Sociálně psychologický aspekt problému ochrany menšin reflektuje výrazný psychický stimul společné existence určité skupiny ve společnosti, který vede při určité míře intenzity ke skupinové sebeidentifikaci a k politické aktivitě. Je jím ve velké většině případů pocit znevýhodněnosti, nevýhodného postavení vůči obklopující jinak definované a dominující většině a z toho pramenící frustrující pocit nespokojenosti. Tento pocit je charakterizován svou relativní trvalostí. K jeho řešení nemůže v zásadě dojít přirozeným vývojem (jako je tomu typicky v souvislosti s mezigeneračními konflikty, kde rozpor vyřeší biologický proces stárnutí mladé generace). Motivem aktivity menšin tak bývá *frustrace z beznaděje zprostředkované dlouhodobě nezměnitelnou dominancí většinové společenské skupiny*. Kde chybí tento pocit frustrace, má společný život menšiny spontánní průběh, společná aktivita menšiny většinou nezasahuje do politického života společnosti a neexistuje ani potřeba její zvláštní ochrany. V takovém případě menšina nepředstavuje reálný sociální, ani politický problém. Čím je naopak pocit nespokojenosti hlubší, stává se otázka ochrany

s tím větší politickou naléhavostí. Neboť sociálně psychologická dimenze aktivity „menšin“ je spojena s pocitem beznaděje vůči dominanci jiné společenské skupiny, nehraje početní poměr rolí. V historickém pohledu si dominantní postavení ve společnosti často osvojily menšiny a pocitem frustrace trpěly početní většiny. Scéma většiny jako nositele dominance a menšiny jako skupiny podrobené této dominanci je spjato až s moderním chápáním práva stavícího na rovnosti mezi lidmi a jeho působením v demokratické společnosti, v níž se menšina podřizuje většině. Je proto zřejmé, že i v současných podmínkách si v různých částech světa lze představit situaci frustrované většiny, která tudíž vyžaduje ochranu.

Sociologický aspekt odráží dvoujedinou podstatu existence člověka jako biologické jednotky a politicky založeného jedince podléajícího se na veřejném životě. Svou biologickou podstatou člověk tíhne k vazbám, které uspokojují tuto rovinu jeho existence (spojuje se v rodinu, kmen, klan či v etnicky pojatý národ – ethnos). Jeho potřeba podílet se na správě veřejných věcí jej ale nutí spolupracovat s ostatními, kteří jej obklopují, a to i bez pokrevních vazeb, příbuzenství jazyka, kultury, tedy působit v teritoriálně definovaných společenstvích (v obci, ve státě: v tomto smyslu spolu vytvářejí státní lid – demos). Přirozené biologické společenství musí působit v relativní harmonii s politickým společenstvím, *vymezeným svou geografickou existencí*. Člověk musí uspokojovat vyváženě obě stránky své existence. Pokud dojde k narušení rovnováhy mezi oběma, mívá to pro společnost katastrofální následky. Je-li část „státního lidu“ přesvědčena, že stát není schopen zajistit jí dostatečnou seherealizaci, oslabuje to její pocit souměřitelnosti (loyality) ke státu a k státnímu lidu, a naopak hypertrofuje význam biologických vazeb. Není tedy náhodou, že vyhrocené problémy s menšinami mají postkomunistické státy. Předchozí totalitární vlády totiž vědomě překryly kostru přirozeného mezilidského společenství důrazem na ideologicky chápanou, lidsky však zcela nepřirozenou kolektivní sebeidentifikaci v rámci tříd. Postkomunistická společnost proto nyní hledá cestu k rovnováze mezi *ethnos a demos* (v tomto smyslu se současné ožívování aktivity obyvatelstva na etnickém základě nazývá občas „postmoderním tribalismem“).

Historický aspekt: Napětí plynoucí z koexistence menšin a většin provází svět po řadu staletí. Ve starším novověku přebíralo podobu tenzí mezi náboženskými skupinami a náboženské menšiny požívaly mezinárodní ochrany (např. smlouvou mezi Karlem IX. Francouzským a Alžbětou Anglickou z r. 1572 v době inkvizice). Spolu s oživením ideje sebeurčení národů v 19. století se vynořil problém *národnostních menšin*, ale i jazykových či etnických. V celosvětovém měřítku stále převládá tendence poskytovat ochranu všem menšinám bez jejich bližší specifikace, tj. neudělovat jiný standard např. náboženským menšinám než menšinám národnostním, i když některé evropské instituce (i Rada Evropy) směřují své úsilí na úpravu poměrů *menšin národnostních*. *Vnitrostátní politický aspekt* problému vyžaduje pochopit vztahy mezi pojmy integrace, asimilace a segregace, jež ve své politice v různé míře naplňují různé státy. Každý stát je oprávněn od svých občanů požadovat určitou míru integrovanosti do politického společenství státního lidu jako předpoklad pro to,

aby se byli schopni podílet na správě věcí veřejných. K tomu slouží politika integrace, jež má překlenout případné odlišnosti jednotlivých skupin vyvolané etnickými, kulturními či národnostními rozdíly. Některé státy tradičně uplatňují důslednou integrační politiku (např. USA se svou koncepcí „melting pot“) s jasnou preferencí ochrany „demos“ před „ethnos“. Necitlivá a mocensky prosazovaná politika integrace přechází v politiku nedobrovolné asimilace, kterou charakterizuje vědomé aktivní potlačování menšinových etnických a jazykových vazeb v sociálním prostředí státu s cílem minimalizovat je nebo dokonce z mezilidských vztahů zcela odstranit. Tato politika ochuzuje biologickou stránku existence člověka a není přípustná, neboť překračuje legitimní kompetence státu na úkor svrchovanosti jednotlivce. Přechod mezi politikou integrace a asimilace není vždy zřetelně postižitelný. Např. v otázce používání jazyka, která je z hlediska ochrany národnostních menšin klíčová, je velmi nesnadné nalézt optimální míru požadované znalosti oficiálního (státního) jazyka všemi občany jako předpoklad pro integraci příslušníků menšiny do politického, ale i profesního života v rámci státu, a mírou znalosti mateřského jazyka menšiny, jehož opomíjení by mohlo znemožnit přístup příslušníkům menšiny k vlastní historii, kultuře a tradicím, a tedy vést k asimilaci. Na opačném pólu se k politice integrace nachází politika segregace, jež počítá s neměnnou separací různých přirozeně zformovaných společenských skupin, a to proto, že segregující státní moc rezignovala na možnost jejich integrace do většinového společenství, nebo proto, že této integraci si sama přeje zabránit (např. politika apartheidu). Z hlediska současné mezinárodní úpravy v každém případě platí, že jednotlivce nesmí být podroben na jedné straně nedobrovolné asimilaci, na straně druhé však mu nesmí být v dobrovolné asimilaci bráněno.

Z rozdílných představ jednotlivých států o optimální míře integrace státního lidu logicky pramení různé představy o potřebě a míře ochrany menšinových skupin.

Z *hlediska mezinárodně politického* směřují státy, prosazující ochranu menšin, *prima vista*, k rozšíření mezinárodních standardů lidských práv. Aktivní menšinová politika rovněž sleduje preventivní funkci – ochranou menšin se má předejít napětí a vzniku ozbrojených konfliktů. Nelze nicméně opomenout ani fakt, že existence národnostních menšin (zvláště v Evropě) je z velké části dědictvím dřívějších ozbrojených konfliktů či dokonce světových válek. Vítězné státy se pravidelně hojily na poražených tím, že jim odňaly část území. Tím pokryly vlastní náklady na vedení války a oslabily vojenskou a geostrategickou sílu poraženého. Teritoriální rozměr státu byl tradičně považován za rozhodující prvek svrchovanosti, kdežto obyvatelstvo bylo považováno za neautonomní příslušenství státního území. Tímto způsobem vystupovalo obyvatelstvo jako „rukojmi“ státu, jemuž byl předložen konečný účet za prohranou válku (přeslo nedobrovolně pod jinou svrchovanou moc). Tento přístup v podstatě přetrvával až do období po 2. světové válce. Vlivem humanizačních tendencí v mezinárodním společenství po r. 1850 však státy dospěly postupně k názoru, že částem obyvatelstva poražených států, které se po mírové konferenci octly na území jiného státu, by nemělo být ponecháno postavení bezbranné oběti tresta-

né za vojenskou porážku domovského státu. Vedle práva opce a s ním spojeného práva vystěhovat se z předaného území jim (v největší míře po 1. světové válce) byl poskytnut mezinárodně garantovaný režim zvláštní menšinové ochrany¹. Ten ovšem – jak známo – zcela selhal, přispěl ke vzniku 2. světové války, a proto byl po ní (mj. i pod zvýšeným vlivem integračně orientovaných USA) opuštěn (Všeobecná deklarace lidských práv z r. 1948 se o menšinových právech vůbec nezmiňuje). Problém menšin příslušících etnicky k poraženým státům byl řešen jejich transferem ze států vítězných.

V současné politice některých evropských států směřujících k ochraně menšin nelze nevidět, že mají na mysli především ochranu svých etnických menšin v jiných státech. Tyto menšiny se konstituovaly v důsledku dřívějších vojenských porážek, kdy spolu s nimi jako poražené státy ztratily i část svého území. Ze strany uvedených států jde o recidivu řešení problému menšin po pařížských mírových smlouvách, které míru v Evropě neprospělo. Pokud by měla současná úprava ochrany menšin vyústit až k uznání práva těchto menšin na politické sebeurčení, mohlo by to ve svých důsledcích vést dokonce k návratu před 1. světovou válku. Měla by k tomu napomoci historická proměna pojmu svrchovanosti v mezinárodním právu. Dřívější absolutní prioritu teritoriálního prvku, který determinoval postavení obyvatelstva, nahradila svým způsobem „priorita“ obyvatelstva, jehož společná vůle může změnit status (suveréna) – území, na němž žije (tato proměna dovádí do politické praxe např. Balladurův plán).

Fakt ponižujících vojenských porážek nepochybně v jisté míře předznamenal a poznamenal současnou proměnovou politiku určitých států, kterou není možno proto interpretovat jako prostou otázku ochrany lidských práv.

2. Právní rozměr problému

Tento rozměr má výrazná specifika a není přirozeně schopen plně postihnout celou bohatost faktického stavu. Právo nabízí zúžený, nicméně konzistentní obraz menšin a její ochrany. Nelze přehlédnout, že objem závazných právních pravidel na ochranných menšin je poměrně chudý. Normotvorbu totiž zpomalují některé okolnosti, a to zejména:

- Faktické situace jednotlivých menšin jsou různorodé (kompaktně usídlené menšiny mají jiné potřeby než menšiny roztroušené, menšiny v ekonomicky vyspělých státech usilují o jiná práva než menšiny ohrožené životní nouzí, postavení menšin se liší ve státech, jejichž dominantní národ vykazuje historickou snášenlivost, od situace ve státech, jehož etnicky převažující část obyvatelstva spíše charakterizuje rozpínavost a snaha menšiny asimilovat apod.). Neboť právo slouží k tomu, aby stanovilo ohledně závazné vzory chování, jen obtížně se rodí normy, které by byly použitelné na všechny vzájemně se lišící faktické situace.
- Právní normy mají vždy své adresáty (ať už přímé či nepřímé), jimž jsou závazné pokyny v nich určeny. Účinnost norem pronikavě klesá, není-li jejich

¹L. Le Fur: Nástin mezinárodního práva veřejného. Praha, 1935, str. 545–555.

adresát přesně definován. Právě definice menšiny, především menšiny národnostní, jež by byla v mezinárodním společenství všeobecně uznávána, chybí². Neobsahují ji většinou ani vnitrostátní právní řády jednotlivých států (definici např. nenabízí ani československá Listina základních práv a svobod, jež se stala 1. ledna 1993 součástí českého právního řádu). Řídící výbor pro lidská práva Rady Evropy (CDDH) ve své zprávě ze září 1993³ zdůrazňuje čtyři znaky národnostních menšin, jež by zpravidla měly být dány současně:

- a) Příslušníci takové menšiny jsou v poměru k ostatnímu obyvatelstvu státu v početní menšině.
- b) Žijí na území daného státu a udržují s ním tradiční, pevné a trvalé vztahy. (Není ovšem všeobecná shoda stran toho, zda musí být jeho občany. Podmínka občanství by totiž mohla vést k diskriminaci při uplatňování lidských práv, jichž mají požívat všechny fyzické osoby bez jakéhokoli rozdílu.)
- c) Vykazují etnické, kulturní, náboženské nebo jazykové rysy, kterými se odlišují od ostatního obyvatelstva.
- d) Vyjádřili přání být společně uznáni jako menšina (o své příslušnosti k menšině přitom svobodně rozhoduje každá z osob, které menšinu tvoří).

I tato definice není ovšem ničím víc než jedním z dlouhé řady dosud neúspěšných pokusů závazně definovat skupinu, která má být adresátem ochrany. Neexistence právní definice menšin zpětně oslabuje motivaci normotvůrců v oblasti jejich ochrany, neboť a priori snižuje účinnost právní úpravy, kterou předloží.

- S popsávanými definičními nesnázeami souvisí problém, jakou metodu právní ochrany menšin zvolit. Nabízejí se dva zcela odlišné přístupy: individuálně lidskoprávní nebo kolektivně menšinový.

Lidskoprávní přístup je metodou tradiční, zavedenou a všeobecně přijímanou. Odvozuje se z koncepce vyhlášené autoritativně Chartou OSN a konkretizované Všeobecnou deklarací lidských práv, jakož i – v evropském prostoru – Evropskou úmluvou o lidských právech z r. 1950⁴. Tato koncepce vymezuje lidská práva jako soubor práv, jichž požívá každá lidská bytost bez rozdílu, tedy jako soubor práv jednotlivce. V souladu s tímto přístupem se s menšinou nakládá jako se skupinou jednotlivců, přičemž menšinová ochrana je poskytována každému z nich individuálně. Rovněž každá osoba příslušející k menšině se svými menšinovými právy může individuálně dovolat u vnitrostátních i mezinárodních orgánů (tento přístup respektuje i Listina základních práv a svobod coby součást ústavního pořádku ČR).

²N. Lerner: From Protection of Minorities to Group Rights. Israel Yearbook on Human Rights, vol. 18, 1988, str. 103.

³Dok. Rady Evropy CM(93)164 z 21. 9. 1993, str. 7–9.

⁴viz č. 209/1992 Sb.

Kolektivně menšinový přístup není všeobecně přijímán, třebaže již byl v mezinárodní právní praxi použit (např. v petičním řízení o právech menšin v Radě meziválečné Společnosti národů). Byl a je z různých důvodů kritizován a mnohými státy (včetně ČR) výslovně odmítán. Ve prospěch údajného kolektivního charakteru menšinových práv se udává:

- Většina těchto práv může být vykonávána jen ve skupině (právo na používání menšinového jazyka, právo sdružovat se na společném etnickém, kulturním či jazykovém základe apod.). Skupinový výkon menšinových práv ovšem nic nemění na jejich individuální povaze. Právo používat jazyk či právo sdružovat lze vždy pojmout jako individuální právo každého příslušníka menšiny. Každý se ho též může individuálně dovolat před soudem.
- Kolektivní lidské právo údajně již existuje. Má jím být právo národů na sebeurčení. Toto právo se skutečně vyhláší v úvodu obou Mezinárodních paktů o lidských právech z r. 1966. Národy se ho dovolávají kolektivně (prostřednictvím reprezentativních politických organizací, prostřednictvím sborů parlamentní povahy nebo i méně formálně). Individuální vůle příslušníků národa se mnohdy vůbec nezjišťuje, aniž by tím byl proces sebeurčení právně zpochybňován (např. při rozdělení ČSFR)⁵.

Ve skutečnosti ovšem není právo národů na sebeurčení lidským právem, a to ani individuálním ani kolektivním. Jde o zásadu mezinárodního práva, která se zformovala mimo působnost mezinárodního systému ochrany lidských práv, a to mnohem dříve, než se ustálil tento systém. Idea sebeurčení národa měla obhájit a zaštitit transformaci pojetí svrchovanosti státu – zbavit suverenitu dříve udávané božské povahy, coby moci vykonávané na Zemi panovníkem a spojit ji s politicky organizovaným obyvatelstvem – lidem. Právo národů na sebeurčení se stalo součástí obyčejového mezinárodního práva nejpozději po 1. světové válce, kdy bylo široce použito při novém uspořádání Evropy, kdežto koncepce lidských práv, poskytovaných každé lidské bytosti, pronikla do mezinárodní praxe definitivně až po 2. světové válce (Všeobecná deklarace lidských práv z r. 1948 přitom právo národů na sebeurčení vůbec nezmiňuje).

Námítku „kolektivismu“ zastánci kolektivních práv odmítají. Kolektivnost práv podle nich neznamená, že by jménem menšiny měl monopolně vystupovat jediný subjekt a vnucovat svou vůli všem jejím příslušníkům. V podmínkách pluralitní demokracie se mohou voliči přiklonit k různým politickým stranám s různými menšinovými programy, a tyto strany pak budou odpovídajícím způsobem hájit jejich zájmy. Tento argument z hlediska filozofie ochrany lidských práv neobstojí. Ne všechny strany se dostanou do parlamentu, vítězné politické strany se budou při ochraně menšinových práv často řídit nejrůznějšími jinými konkurenčními politickými zájmy, a budou tedy práva menšiny hájit nedůsledně. Nutno rovněž připomenout, že nikdo není povinen dovolávat se u příslušného orgánu porušení svého práva, i když k němu flagrantně došlo. Žádný kolektivní subjekt se proto nemůže dovolávat

⁵J. Malenovský: Mezinárodní právo veřejné. Obecná část. Brno, 1993, str. 72.

porušení menšinového práva, nebyl-li k takovému kroku výslovně zmocněn každým z příslušníků menšiny. Poukaz na možnosti pluralitní demokracie proto řeší problém ochrany menšin do jisté míry v rovině politické, nikoli však, pokud jde o ochranu právní či dokonce soudní.

3. Ochrana menšin v mezinárodním právu

Jako hlavní limitující faktor aktivity mezinárodního práva při ochraně národnostních menšin se jeví rozpor mezi dvěma zásadami tohoto práva – *sebeurčení národů* na jedné straně a *územní celistvosti států* na straně druhé.

Zatímco princip sebeurčení národů lze použít ve prospěch menšiny k tíži státu, na jehož území tato menšina sídlí, princip územní celistvosti naopak jednoznačně preferuje zájem státu před případnými aspiracemi menšiny k sebeurčení.

Čistě z pohledu zásady sebeurčení národů by bylo možno pohlížet na národnostní menšinu jako na zbytkovou součást národa, které bylo vlivem historických okolností odepřeno žít s většinovou populací národa v jediném státě. Vždyť i doslovný překlad anglického a francouzského termínu („national minority“, „minorité nationale“) by spíše zněl „národní menšina“ než „menšina národnostní“. Stát, na jehož území se menšina nachází, by jí měl sebeurčení umožnit a mezinárodní společenství takový výkon práva na sebeurčení uzнат. Uvedený přístup ve vyhraněné podobě znamená pro mezinárodní společenství nebezpečí. Za situace, kdy národnostní menšina může vykazat dlouhodobý vztah k území, na němž žije (což se zpravidla uvádí, jak výše uvedeno, jako jeden z jejích definičních znaků), splýval by výkon práva na „sebeurčení“ zpravidla se *secesí* – tj. přivedl by změnu hranic odtržením (v případě sebeurčení národnostní menšiny v sousedství státu, v němž žije většina odpovídajícího národa). Použití zásady sebeurčení by tedy vedlo k destabilizacím hranic mezi státy⁶.

Popsaný, extrémně pojatý přístup nebyl mezinárodním společenstvím nikdy přijat. Praxi států naopak jednoznačně dominuje zásada územní celistvosti států: o právech menšin lze jednat pod podmínkou neměnnosti stávajících hranic států. Tuto konstantu slovně uznávají i státy, které aktivně prosazují zvýšenou ochranu svých přibuzných menšin v jiných státech. Nelze však nevidět určitý posun od principu územní celistvosti k sebeurčení v posledních letech. Naznačuje jej koncepce kolektivních menšinových práv v politice některých států (v tom je její největší nebezpečí), Balladurův plán či např. i pravidlo v novějších dokumentech, podle něhož se předpokládá volný kontakt mezi menšinou a občany stejného původu v jiném státě.

Kompromisním řešením kolize zájmů národního státu, jehož menšina žije v jiném státě (a většinou shodných zájmů samotné menšiny), na jedné straně a zájmů státu, na jehož území taková menšina žije, na straně druhé bývají rozličné křehké modely ochrany lidských práv individuálních příslušníků menšiny, jindy formy kulturní či dokonce územní autonomie, federálních či regionálních struktur, které v té či oné míře zohledňují zvláštní postavení menšinových skupin a oblastí. V žádném

⁶J. Mrázek: Ochrana menšin z hlediska mezinárodního práva. Právník, 1993, č. 6, str. 487–489.

případě nelze hovořit o jednotné praxi států, která by se považovala za závaznou; obyčejová pravidla mezinárodního práva ochrany menšin prostě nemohla vzniknout. Výjimku tvoří všeobecně závazné pravidlo obsažené v čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech⁷, podle něhož nesmějí být příslušníci menšin zbaveni práva používat ve styku s ostatními členy své skupiny svého jazyka, užívat své kultury a vykonávat své náboženství⁸.

Je pravdou, že existuje řada mezinárodních dokumentů, které upravují postavení menšin a jejich příslušníků. Jsou jimi dokumenty univerzální i regionální povahy. K prvním patří zejména Deklarace Valného shromáždění OSN o právech osob patřících k národnostním nebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám z 18. 12. 1992⁹, k druhým pak zejména dokumenty vzešlé z jednání Konference o bezpečnosti a spolupráce v Evropě (závěrečné dokumenty madridské schůzky z r. 1983, vídeňské schůzky z r. 1989, schůzky o lidské dimenzi v Kodani z r. 1990, zpráva ze schůzky expertů KBSE v Ženevě r. 1991 a dokument KBSE z Helsinek z r. 1992), ale rovněž dokumenty schválené či rozpracované v rámci Rady Evropy (dále jen „RE“).

Počínaje r. 1990 Parlamentní shromáždění RE opakovaně upozorňovalo na naléhavost problému ochrany menšin. 5. 2. 1992 vyzvalo Výbor ministrů, aby urychleně dokončil text návrhu Charty regionálních nebo menšinových jazyků a aby vypracoval návrh doplňkového protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech o právech menšin.

Souběžně s Parlamentním shromážděním se na problematiku menšin soustředila Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva (Benátská komise), která byla zřízena tzv. parciální dohodou mezi některými členskými státy RE v r. 1990 jako poradní expertní orgán RE. Na svém 6. zasedání 8. 2. 1991 schválila návrh Evropské úmluvy na ochranu menšin a předložila jej Výboru ministrů RE. Její návrh čítal 37 článků. Obsahoval katalog hmotných práv a upravil i náležitosti řízení před Evropským výborem na ochranu menšin, který měl na základě navrhované úmluvy převzít kontrolu nad plněním úmluvy a za určitých okolností přijímat stížnosti na porušení úmluvy.

Výbor ministrů RE schválil 22. 6. 1992 text návrhu Evropské charty regionálních nebo menšinových jazyků, která byla otevřena k podpisu 5. 11. 1992⁹. Podepsalo ji 12 členských států. Za rok své existence však Charta nevstoupila v platnost, neboť ji neratifikoval žádný stát. Charta má 23 článků. V mnohých ohledech vykazuje odlišný přístup ve srovnání s návrhem Benátské komise. Soustředí se pouze na jediné právo – používání jazyka v soukromém a veřejném životě, ve vzdělávacím procesu, před soudními a správními orgány, ve veřejných službách a ve sdělovacích prostředcích. Ohrací se výlučně na státy, jimž předkládá návrh, jakým způsobem mají upravit svůj právní řád v poměru k menšinám. Tomu odpovídá méně ambiciózní kontrolní mechanismus, který Charta uvádí v život. Kontrolu provádí výbor

⁷Viz č. 120/1976 Sb.

⁸E. Capatorti: Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. United Nations, New York, 1991, str. 31-40.

⁹ETS No. 148.

expertů, jenž není oprávněn přijímat individuální či skupinové stížnosti. Omezuje se na posuzování periodických zpráv smluvních stran o plnění Charty.

Parlamentní shromáždění RE vyslovalo spokojenost s tím, že Charta byla otevřena členskými státy organizace k podpisu, a ve zřejmé snaze urychlit práce na druhém ze smluvních instrumentů – dodatkovém protokolu k Evropské úmluvě o lidských právech – vypracovalo samo jeho návrh a publikovalo jej ve formě svého doporučení č. 1201(1993) z 1. 2. 1993. Návrh obsahuje 20 článků. Vzhledem k tomu, že Evropská úmluva o lidských právech je pojata důsledně jako katalog práv jednotlivce, je i návrh dodatkového protokolu o právech národnostních menšin koncipován jako výčet individuálních práv adresovaných příslušníkům menšiny.

V důsledku konfliktního působení zásad sebeurčení a územní celistvosti však státy nebyly dosud schopny nalézt kompromis v podobě katalogu pravidel ochrany menšin, který by byl skutečně mezinárodně právně závazný. Schválené dokumenty patří většinou k tzv. soft law. Tvoří je pravidla, která z hlediska formy nelze považovat za součást platného mezinárodního práva. Mají sice významný politický a morální dopad, jejich případné porušení však nelze právně postihnout. Proto je státy ve své praxi ne vždy respektují. Produktivnější, než studium obsahu doporučujících mezinárodních dokumentů, je analýza skutečného chování států, které se od standardů požadovaných takovými doporučeními často liší. V tomto smyslu je užitečnější srovnání vnitrostátních právních úprav ve státech, v nichž menšiny žijí¹⁰.

4. Ochrana menšin ve vnitrostátním právu

Rovněž ve vnitrostátním právu je úroveň ochrany menšin a jejich příslušníků do jisté míry zatížena nesnadným výběrem mezi rozpornými přístupy, které se alternativně nabízejí.

Moderní vnitrostátní právo je založeno na zásadě rovnosti. V souladu s ní mají všechny subjekty rovná práva i povinnosti. Právě zásada rovnosti napomáhá vzniku a trvání integrované občanské společnosti, jež nezná výsady jedněch ani diskriminaci jiných. Ovšem ani zásada rovnosti a z ní vyplývající zákaz diskriminace nejsou v demokratické společnosti nepřekročitelnými dogmaty. Mohou být derogovány v odůvodněných případech. Některé skupiny ohyvatelstva jsou uplatňováním principů právní rovnosti a zákazu diskriminace znevýhodněné (sociálně zranitelné kategorie dětí, žen apod.). Státy volí vůči těmto slabým skupinám režim zvláštní, zvýšené ochrany, čímž je pozitivně diskriminují oproti jiným. Vytváří se tím jistá nerovnost mezi subjekty právního řádu.

Státy dosud nejsou jednotny v odpovědi na otázku, zda národnostní či jiné menšiny patří mezi sociálně zranitelné skupiny, jež vyžadují zvláštní ochranu, tedy jež mají požívat režimu pozitivní diskriminace. Mnohé vnitrostátní právní řady skutečně takový režim menšinám přiznaly. Projevuje se např. při výkonu volebního práva (menšina má vždy svého představitele v zákonodárném sboru, a to i když

¹⁰Např. F. Ermacora, H. Tretter, A. Pelzl (Hg.): Volksgruppen im Spannungsfeld von Recht und Souveränität im Mittel- und Osteuropa, Wien, 1993 nebo J. Abr. Frowein, R. Hofmann, S. Oeter (Hrsg.): Das Minderheitenrecht europäischer Staaten, Teil I, Berlin – Heidelberg..., 1993.

by se za normálních okolností do parlamentu nedostal – např. při existenci minimálního 5 % či jiného prahu), při výkonu práva na vzdělání (menšinová třída bude otevřena i při jinak nepřipustně nízkém počtu dětí), při přístupu ke sdělovacím prostředkům (státní dotace na menšinový tisk či garantovaná doba vysílání v rozhlasu či televizi). Přes četnost takových úprav v různých státech nelze zatím potvrdit, že by státy byly povinny svým menšinám vnitrostátní režim pozitivní diskriminace skutečně poskytnout. V současném mezinárodním právu se pouze postupně ustálilo pravidlo, že zvláštní opatření ve prospěch menšiny nejsou sama o sobě porušením principu rovnosti, na němž jinak spočívá univerzální systém ochrany lidských práv (viz např. čl. 8, odst. 3 již uvedené Deklarace OSN z r. 1992). Citované pravidlo tak legalizuje režim pozitivní diskriminace menšin vůči ostatnímu obyvatelstvu, aniž by ovšem takový režim ukládalo jako povinnost.

5. K výběru vhodných mezinárodně právních instrumentů

Předchozí výklad podhaluje syrovost, „neopracovanost“ problému právní ochrany menšin. Přitom je však potřeba právě takové ochrany více než zřejmá. Doporučení či politické závazky lze považovat jen za mezistupeň, po němž by měly následovat normy pozitivního mezinárodního práva.

Z různorodé praxe států mezinárodního společenství se postupně vynořují obyčejová pravidla obecného mezinárodního práva. Povahu obyčejně nepochybně nepostrádá právo příslušníků menšin užívat svůj jazyk v soukromí i na veřejnosti (ne však již před soudy a státními orgány). V posledně uvedeném směru je možno naopak konstatovat existenci pravidla „rovnosti zhraní“ při jednání před soudy¹¹, jež ve vztahu k příslušníkům jazykových menšin ústí v právo komunikovat se soudy v jazyce, kterému rozumějí, tj. v právo na bezplatnou pomoc tlumočnicka¹². Předpoklady pro vznik širšího okruhu obyčejových norem, které by chránily menšiny a jejich jednotlivé příslušníky, však zjevně chybí. Důvody tohoto konstatování jsem se již pokusil ozřejmit.

Přiměřenější jevu menšin a potřebě jejich právní ochrany jsou *normy smluvní*. Zatímco na univerzální úrovni úsilí OSN a jiných institucí dosud nedospělo, až na výjimky, k zaznamenáníhodným výsledkům, poměrně reálná šance existuje v evropském měřítku, a to v rámci právotvorné činnosti Rady Evropy. Vrcholná schůzka hlav států a předsedů vlád členských států této organizace, která se sešla počátkem října 1993 ve Vídni, svěřila Výboru ministrů mandát, aby do konce r. 1994 smluvní instrumenty na ochranu menšin vypracoval.

V mezinárodní praxi se nabízejí tři hlavní typy takových instrumentů:

1. dvoustranné smlouvy mezi bezprostředně zainteresovanými státy;
2. rámcová mnohostranná úmluva, která by sloužila jako vzor pro dvoustranné dohody a vnitrostátní úpravu otázky v jednotlivých státech;
3. mnohostranná smlouva o ochraně jednotlivých lidských práv příslušníků menšin.

¹¹D. Gornien: *Stručná rukojeť Evropské úmluvy o lidských právech (český překlad)*. Praha, 1993, str. 31.

¹²Srov. např. čl. 6, odst. 2 e) Evropské úmluvy o lidských právech.

Dvoustranné dohody výrazně preferuje tzv. Balladurův plán. Idea dvoustranných závazků zdůrazňuje skutečnost, že situace jednotlivých menšin se od sebe navzájem natolik liší, že nejúčinnější ochranu jim může poskytnout pouze smluvní dokument, který se soustředí pouze na jednu konkrétní menšinu a který mezi sebou sjednají státy, jež mají na řešení situace takové menšiny bezprostřední zájem. Jsou to státy, na jehož území daná menšina žije – a stát (zpravidla sousední), k jehož dominantní složce obyvatelstva tato zahraniční menšina etnicky, národnostně a jazykově patří. Příkladem může sloužit síť dvoustranných dohod a ujednání mezi Itálií a Rakouskem o právním postavení německy mluvící menšiny v Jižním Tyrolsku (Horní Adiči).

Vedle uvedeného, jisté důležitého pozitivního rysu při bližším posouzení celkové výhodnosti dvoustranného instrumentu nelze zastít závažné námitky k tomuto typu úpravy menšinového problému. Bilaterální dohody uzavírají mnohdy smluvní strany v situaci nedostatku reciprocity: předmětem úpravy bývá právní ochrana menšiny v jediné z nich. Z toho straně vyplývá řada závazků, které naopak strana druhá nepřebírá a omezuje se spíše na úlohu ne vždy objektivního kontrolora plnění dohody. To přirozeně nebývá nejšťastnějším východiskem pro bezporuchové provádění dohody, které vyžaduje maximální důvěru, ale i velkorysost, které nejsou v současném mezinárodním společenství pravidelným jevem. Ovšem i za předpokladu recipročního plnění dvoustranné dohody nelze vyloučit poruchy v implementaci či jevy, které mohou ohrozit důvěru jedné ze stran.

Nezřídka tomu bude při provádění dohody mezi velkým a malým státem, kdy silný politický tlak velkého státu může nutit druhou stranu k chování, k němuž se naopak velký stát fakticky uchýlit nemusí. Uzavře-li dvoustrannou dohodu bohatý stát se státem s výrazně omezenějšími zdroji a bude-li v této dohodě zakotveno právo strany materiálně podporovat svou menšinu na území druhé strany, výsledkem mohou být značné rozdíly ve skutečném uspokojování potřeb menšin v každé z obou smluvních států.

Důsledkem dvoustranné úpravy může konečně být nepřehledný právní stav v té či oné ze smluvních stran, a to v oné, v níž žije více národnostních menšin. Pokud takový stát uzavřel dvoustranné dohody s jinými státy jen o ochraně některých menšin, které v něm žijí, kdežto jiné menšiny v něm takto chráněny nejsou, nutně to přivodí nerovné postavení příslušníků různých menšin v tomto státě, tedy svým způsobem porušení zásady rovnosti v jeho vnitrostátním právu (takový stav ostatně svým způsobem existuje i v ČR v důsledku uzavření smlouvy mezi ČSFR a SRN o dobrém sousedství a přátelské spolupráci z 27. 2. 1992, jež chrání výhradně příslušníky německé menšiny, zatímco např. příslušníci polské menšiny obdobnou smlouvou chráněni nejsou). Některé menšiny (např. Romové) kromě toho jsou velmi málo způsobilé k ochraně dvoustrannými dohodami, neboť v mezinárodním společenství neexistuje stát, jenž by k nim měl těsná etnická či národnostní pouta.

Předností *rámcové úmluvy*, s níž počítá Vídeňská deklarace vzešlá z vrcholné schůzky členů Rady Evropy, zůstává, že poskytuje státům značnou míru volnosti. Dovoluje, aby státy v souladu s ní upravily svůj právní řád (příp. uzavřely dvoustranné dohody) tak, aby co nejlépe odpovídal konkrétní situaci v těchto státech.

Nenutí tedy ke zbytečné a nežádoucí unifikaci.

Za nedostatek rámcové úmluvy lze naopak považovat skutečnost, že není adresována přímo chráněné kategorii osob – příslušníkům menšin – nýbrž toliko státům. Ty potom samy rozhodnou o právní formě i obsahu skutečně poskytované ochrany. Z toho vyplývá, že jednotlivec se nemůže dovolat sám právní ochrany v případě porušení úmluvy. Značný rámec volnosti, který rámcová úmluva předpokládá, nutně povede k tomu, že státy manévrovacího prostoru využijí rozdílně, což vyústí ve stav, kdy se právní postavení menšin v různých státech budou vzájemně lišit (stav obtížně sluchitelný s mezinárodně právní zásadou nediskriminace při požívání lidských práv).

Vídeňská vrcholná schůzka uložila Výboru ministrů RE, aby vedle rámcové úmluvy vypracoval i návrh mnohostranné úmluvy o ochraně práv jednotlivce v kulturní oblasti, a to zvláště osob patřících k národnostním menšinám. Zvolila pro tento účel formu *doplňkového protokolu* k Evropské úmluvě o lidských právech. Mezi jeho výhody patří, že chrání práva každého jednotlivce příslušícího k národnostní menšině (volí tedy přísně lidskoprávní přístup) a svým propojením na kontrolní systém Evropské úmluvy poskytuje každému jednotlivci účinnou parajudiciální i soudní ochranu před Evropskou komisí a Evropským soudem pro lidská práva. Předností je tedy i to, že jeho provádění nevyžaduje zřízení žádných nových nákladných kontrolních orgánů a mechanismů.

Určitou nevýhodou zůstává nutně omezený rozsah úpravy: musí jít vždy o práva, jejichž výkon a případná porušení lze sledovat a napravovat soudními prostředky (což není naopak podmínkou u rámcové úmluvy). Za jistý nedostatek se považuje i to, že doplňkový protokol bude pojmově dovolovat smluvní poměr pouze stranám Evropské úmluvy, tedy jediné členům Rady Evropy.

Rámcová úmluva i doplňkový protokol, ale i dvoustranné dohody tedy mají své přednosti i nevýhody. Jejich kombinací lze dosáhnout toho, že jejich společný účinek bude celkově pozitivní. Schválení rámcové úmluvy i doplňkového protokolu na základě mandátu vídeňské vrcholné schůzky Rady Evropy ovšem především ukončí období nejasného právního stavu, který charakterizují obvinění vznášena některými státy, že práva menšin v jiném státě neodpovídají „evropským právním standardům“, zatímco napadané státy tvrdí opak.

* * *

SUMMARY

General Problems of the Juridical Protection of Minorities

The question of minorities and of their protection is really a complicated and complex one. It encompasses mainly following aspects: social-psychological, sociological, historical, these of national and international policy as well as those of domestic and international law.

The law-making in the field of minorities protection is hindered by several circumstances: the factual situations of individual minority groups differ substantially, there is no generally accepted legal definition of minority and, finally, there are two deeply different approaches to the juridical protection of minorities – that considering the rights of minorities as individual human rights of persons belonging to such minorities and that treating them as collective rights.

International legal protection is hampered by the conflict between two principles: the principle of self-determination and that of territorial integrity of States. The former one protects interests of ethnic entities in some extent to the detriment of the States, the latter, on the contrary, prefers the State interests to those of minorities. Domestic legal solutions cannot be easily reached either. The fundamental principles and values of equality before the law, of non-discrimination and of equal opportunity are therein contested. Vulnerable minority groups need a kind of positive discrimination in the society.

Preconditions for the formation of international customary rules are generally missing in the area of the protection of minorities. Therefore, the treaty regulation is desirable. Three types of such contractual solutions occur in international treaty practice: bilateral agreements, a multilateral framework convention serving as a legal pattern for bilateral agreements and for domestic regulations and a multilateral convention guaranteeing individual rights of persons belonging to minorities. Each of the three types has its advantages and disadvantages. It is therefore preferable to combine them to achieve an overall positive effect.