

Národnostní menšiny a modely menšinové reprezentace

Ivo Pospíšil

Politický vývoj v poslední dekádě 20. století, ačkoli jej lze ze současných pozic chápat za dosud neukončený, se odehrával při uplatnění jisté míry abstrakce ve znamení vzájemné interakce dvou procesů. Opuštěním koncepce bipolárního či tripolárního rozdělení

světa vedlo na jedné straně k posílení globalizačních a univerzalistických tendencí, na druhé straně však současně uvolnilo vlnu nacionálního uvědomění a s ní související pnutí. Tyto dva procesy, které pokrývají mnohem širší pole působnosti a zahrnují celou řadu aspektů, je však možno pro účely této studie, tj. pro analýzu vztahu národního státu a na jeho teritoriu operujících národnostních menšin a od toho odvozených modelů menšinové reprezentace, redukovat na vzájemnou interakci univerzalistické koncepce lidských práv a koncepce národnosti či nacionalistického partikularismu. Aniž bychom se zde chtěli hlouběji zabývat otázkou vzájemného vztahu těchto procesů, tj. zda univerzalizmus působí v obecné rovině vůči nacionálnímu partikularismu kontradiktorně či zda jsou tyto procesy vzájemně propojené a podmíněné, je třeba upozornit na to, že právě v oblasti působení národnostních menšin v rámci současných národních států existují snahy o to, aby se oba tyto procesy a koncepce vzájemně doplnily, a to i přes řadu komplikací či kontroverzností – například problematičnost uplatňování práva na sebeurčení (right of self-determination), kolektivních práv příslušníků národnostních menšin atd.¹

Po rozpadu bipolárního uspořádání a socialistického bloku byl opět po 40 letech určitého „zmrazení“ národnostní otázky znovu nastolen problém působení národnostních menšin na území států střední a východní Evropy. Rozklad bývalého SSSR, události v Jugoslávii či nedávná „kosovská krize“ jsou pouze dalším do-

kladem selhání socialistického projektu: národnostní otázka tak byla v průběhu oněch 40 let pouze upozaděna či řešena metodami, které dnes vyvolávají napětí, neboť nevyhovují změněné politické situaci. Postupná dezintegrace původních státních rámců (rozpad SSSR, SFRJ a ČSFR) a konstituování nových entit vede na jejich území k obnovování národnostních menšin či vytváření menšin nových.² Studium a hledání řešení napětí mezi rámcem stávajících národních států a národnostních menšin či mezi konstitutivní národní majoritou a národnostní minoritou se dnes tedy jeví jako více než aktuální. To potvrzuje také zvýšená aktivita mezinárodních organizací v této oblasti: postavení národnostních menšin se stává předmětem zájmu jak OBSE, která v červenci 1992 zřídila úřad Vysokého komisaře pro národnostní menšiny³, tak Rady Evropy, na jejíž půdě došlo v posledních letech k přijetí řady dokumentů reflektujících otázku působení národnostních menšin v Evropě – Doporučení 1134/1990, 1177/1992, 1201/1993, Evropská charta regionálních a menšinových jazyků (1992) a Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin (1995).

Otázka působení národnostních a etnických menšin se stává aktuální právě v areálu střední a východní Evropy: dosud nevyřešené tradiční napětí mezi formátem národních států a smíšenou etnickou příslušností jejich populace dnes vyvolává nové požadavky pro hledání optimálního vztahu národních států a příslušníků netitulárních národních či etnických entit zejména z hlediska modelu jejich reprezentace.

I přes shora uváděné mezinárodní unifikační snahy uplatňují dnes státy střední a východní Evropy různé modely národnostní politiky a přístupy k národnostním menšinám, což na jedné straně realizaci univerzální koncepce znesnadňuje, na druhé straně však vytváří

¹ Ambivalentnost práva na sebeurčení vyjádřil pregnantně např. IVOR JENINGS: „Na povrchu se to zdá rozumné: nechejte lidi rozhodnout. Ve skutečnosti je to směšné, neboť lid se nemůže rozhodnout, dokud někdo neurčí, kdo (tedy která složka lidu) je ‚oním lidem‘.“ Blíže k tomu HUGH, M. (ed.): *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*. The Royal Institute of Int. Affairs, Pinter Publishers, London 1994, s. 10.

² V regionu střední a východní Evropy dnes působí 28 státních útvarů. Podle M. Hugha lze pouze 6 z nich označit za národnostně homogenní (Arménie, Albánie, ČR, Maďarsko, Polsko, Slovinsko). Nicméně, i přes národnostní homogenitu těchto státních útvarů, je i v nich nastolený problém aktuální. Srv. tamtéž, str. 2.

³ Blíže k tomu ZAAGMAN, R. – ZAAL, H.: *The OSCE High Commissioner on National Minorities: Prehistory and Negotiations*. In: BLOED, A. (ed.): *The Challenges of Change: The Helsinki Summit of the CSCE and its Aftermath*. Martinus Nijhoff, Dordrecht, Boston, London 1994, str. 94–111.

empirický podklad pro analýzu a pro hledání nových diferencovaných modelů působení národnostních menšin ve stávajících formátech národních států, které by současně respektovaly historická, teritoriální či kulturní specifika dané oblasti.⁴

V současnosti se však ukazuje, že unifikační instrumenty mezinárodního práva vyvolávají v této oblasti jakýsi „hyperbolizační efekt“ v tom smyslu, že státy – smluvní strany těchto dokumentů – se snaží současné standardy ochrany příslušníků menšin vztahovat na entity, v jejichž případě je označení národnostní menšina více než problematické (viz např. ruskou implementační zprávu k Rámcové úmluvě na ochranu národnostních menšin). To vyplývá zejména z absence všeobecně přijatelné definice národnostních či etnických menšin: současně se tak však ukazuje, že výchozím problémem pro nalézání optimálních modelů vztahu státu k menšinové populaci není otázka adekvátní reprezentace, nýbrž otázka vyřešení vztahu mezi subjektivně pocíťovanou národností a etnickou identitou příslušníků menšiny a mezi formami jejich identifikace jakožto objektivního, resp. vnějšího kritéria. Z tohoto hlediska se pak problém reprezentace jeví jako sekundární, odvozený.

Přijetí Rámcové úmluvy na ochranu národnostních menšin však současně odstartovalo nové snahy o redefinici či reformu menšinové politiky v jednotlivých smluvních státech (impulsem pro tyto tendence je zejména institut implementačních zpráv, které jsou smluvní státy povinny předkládat ve lhůtě 1 roku po vstupu úmluvy v platnost a poté kdykoli o to budou generálním tajemníkem Rady Evropy požádány)⁵. Některé země střední a východní Evropy (mezi nimi také Česká republika⁶) se tak snaží hledat určité inspirační momenty ve státech, které mají s problematikou reprezentace národnostních menšin a zprostředkovávání menšinových zájmů dlouhodobější zkušenosti, popř. v nichž funguje určitý vyhraněný model reprezentace, a které mají současně k zemím, kde se o reprezentaci

menšinových zájmů začíná diskutovat, například určité tradiční historické vazby.

Cílem této studie je proto prezentovat a analyzovat dva takové modely reprezentace národnostních menšin tak, jak se uplatňují ve dvou státech střední a východní Evropy – v Rakousku a Maďarsku. Opodstatněnost výběru těchto dvou států vyplývá z několika faktorů. Oba představují nástupnické státy rakousko-uherského soustátí, to znamená, že v jejich případě lze vysledovat určité společné historické či kulturní rysy, oba státy však v období od vzájemného rakousko-uherského vyrovnání aplikovaly podobnou, nicméně autonomní národnostní politiku (v Předlitavsku na základě Státního základního zákona o všeobecných právech státních občanů č. 142/1867, v Zalitavsku na základě Zákona o etnických a národnostních menšinách z roku 1868). V současné době se však v obou těchto státech realizují dva odlišné modely reprezentace národnostních menšin a menšinových zájmů, ačkoliv proces jejich krystalizace je zatím neukončený a oba jsou vzhledem k politickým okolnostem uplatňovány po různé dlouhou dobu. Zatímco v Rakousku se realizuje model teritoriální vázanosti a podmíněnosti působení národnostní menšiny, v Maďarsku se lze od roku 1993, kdy byl přijat zákon o národnostních menšinách, setkat s modelem, který odpovídá disperznímu rozmístění menšin, a uznání a působení menšiny tak není striktně vázáno na obývaný areál. Výsledkem maďarského modelu, jenž vychází z principu, že národnostní menšiny se podléhají na výkonu státní moci, je možnost participace menšinových samospráv na politických procesech na lokální i na celostátní úrovni. Případ Rakouska tak může demonstrovat model „odvozené legitimace“ menšinové reprezentace, tedy model jakési „reprezentace shora“, zatímco Maďarsko je zemí, kde se uplatňuje model menšinových samospráv jako orgánů legitimovaných přímo menšinovou populací.

Poněkud paradoxně tak starší rakouský model

⁴ Vzhledem k tomu dosahují tyto unifikační snahy pouze malého účinku – dokladem toho je neúspěch návrhu Parlamentního shromáždění Rady Evropy na vytvoření dodatkového protokolu o právech národnostních menšin k Evropské úmluvě o lidských právech (Doporučení 1201/1993) či Evropské charty regionálních a menšinových jazyků, kterou pro kontroverznost kolektivního charakteru některých práv nepodepsal potřebný počet států, takže prozatím nevstoupila v platnost. Naopak Rámcová úmluva na ochranu národnostních menšin se kolektivní povaze práv a dalším sporným bodům vyhnula, proto mohla 1. 2. 1998 vstoupit v platnost, a v současné době je již smluvními státy implementována. Její ustanovení jsou však natolik vágní, že bude mít téměř nulový unifikační dopad, což ukáží až jednotlivé implementační zprávy, které jsou v současnosti signatáři předkládány a které by mohly empirickou bázi pro případnou komparaci jednotlivých modelů dále rozšířit.

⁵ K formě a postupu implementace viz např. HOFMANN, R.: *Implementing States Obligations under the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Evropa Etnica 1-2/99, str. 1-8.

⁶ V ČR se připravuje nová koncepce vztahu státu a národnostních menšin od konce roku 1998 (ačkoli první ucelená koncepce byla vládou přijata již v roce 1994), jejímž základním pilířem by mělo být přijetí nového zákona o ochraně národnostních (národních) menšin. Navrhované alternativy „reprezentačního modelu“ oscilují mezi dále v textu analyzovaným modelem rakouským a modelem menšinových samospráv, fungujícím dnes v Maďarsku. Podle jedné z verzí vládního návrhu (verze zásad zákona z 28. 3. 1999) by toto pojetí vztahu státu a menšiny mělo vycházet z určité kombinace obou těchto modelů: zavedení menšinových samospráv a jejich kulturní autonomie by vycházelo z počtu příslušníků menšin na určitém teritoriu (prostřednictvím tzv. uznané menšiny obce). K uznání menšiny by bylo třeba, aby se alespoň deset občanů obce prohlásilo na obecním úřadě za příslušníky menšiny a tímto by tvořili tzv. menšinové shromáždění, které by navíc prohlášení jednotlivce mohlo vetovat (tímto se snaží návrh překlenout nedostatky maďarského modelu a vytváří neméně problematickou „samosprávnou verifikaci“ identit). Systém menšinové reprezentace by pak fungoval prostřednictvím tří orgánů, a to menšinového zastupitelstva na úrovni obce, menšinového sboru na úrovni krajů a celostátního menšinového sněmu, které by existovaly paralelně vedle zastupitelských orgánů (kromě sněmů, které v návrhu nejsou spjaté či odvozeny od parlamentu).

představuje „redukcionistickou formu“ vztahu národního státu a pouze příslušníků menšin, jejichž uznání je vázáno na tradičně osídlené teritorium, zatímco maďarský model umožňuje realizovat vztah nejenom mezi státem a jednotlivci identifikujícími se se státem uznanou národnostní menšinou, ale také mezi státem a ze zdola legitimovanými reprezentanty národnostních menšin (národními menšinovými samosprávami). Maďarská podoba vztahu státu a národnostních menšin tak vytváří perspektivu modifikace současných formátů národních států do formátu „státu národnostních (národních) menšin“.

Analýza těchto dvou modelů může současně představovat teoretické východisko pro vytváření typologie metod přístupu států k národnostním a etnickým menšinám působícím na jejich teritoriu.

1. HISTORICKÁ PODMÍNĚNOST PŮSOBNÍ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN VE STŘEDOEVROPSKÉM PROSTORU: POLITICKÝ VÝVOJ REGIONU PRIZMATEM NÁRODNOSTNÍ POLITIKY

Přístup současných národních států vůči národnostním menšinám, resp. vztahy mezi konstitutivní většinou a národnostními menšinami působícími na jejich území, je možné analyzovat ve dvou vzájemně propojených rovinách – synchronně či diachronně. Analýza současného stavu se však neobejde bez alespoň omezeného náčrtu historických příčin stávající situace a možností jejího řešení. V případě Rakouska a Maďarska, ale v podstatě celého areálu střední a východní Evropy, je aplikace historické metody téměř nevyhnutelná, neboť pouhé konstatování současného stavu by nevedlo k dostatečnému odhalení jednotlivých modelů přístupu k národnostním menšinám (včetně jistých historických či koncepčních paradoxů) tak, jak se v Rakousku a Maďarsku uplatňují.

Areál střední a východní Evropy je prostorem, v němž dochází k významné diskrepanci mezi rámcem území národních států a území obývaným různými národnostními a etnickými skupinami. Tento stav je výsledkem specifického historického vývoje, v němž došlo k roztržení rámce „historických států“ a „historických národů“ prostřednictvím konstituování nadnárodních

feudálních říší (Vielvölkerstaaten) a k jejich následné rekonstrukci v moderní národní státy. Vývoj tohoto regionu v posledním století lze tedy mimo jiné interpretovat jako snahu o hledání konsolidovaných poměrů a nastolení vzájemné koincidence mezi rámcem národního státu a jeho personálního substrátu, jehož národní příslušnost je značně diferencovaná.

Za těchto podmínek se v tomto regionu na rozdíl od zemí západní Evropy a pod vlivem německé teorie konstituovala koncepce „lidu“ nikoliv jako pouhé komunity rovnoprávných občanů (people), ale jako skupiny, která je současně relevantním nositelem specifických národních a etnických znaků (Volk). Primárním atributem rovnoprávného občana je jeho příslušnost k této národní či etnické entitě – a pouze tato afilace mu umožňuje být rovnoprávným občanem.⁷ Tento koncept tak na jedné straně respektuje logiku vývoje v tomto regionu, na druhé straně je však jednou z příčin onoho napětí společně s vytvářením „jazykového nacionalismu“, kdy jednotlivé národní skupiny reflektovaly svou situaci z hlediska vzájemného jazykového poměru sil.⁸ Dominance zmíněného jazykového nacionalismu nevedla k většímu prnutí uvnitř nadnárodní monarchie Rakousko-Uherska⁹, neboť naopak byla spíše jejím produktem, avšak po rozpadu tohoto soustátí vedla mimo jiné k obtížnému stanovování hranic mezi nově se konstituujícími národními státy – „historické emoce“ se vázaly k jinému teritoriu, než k tomu, na němž se aktuálně nacházelo obyvatelstvo hovořící příslušným jazykem.

Idealistický koncept versailleského systému, který umožnil v duchu práva národa na sebeurčení samostatnou státní existenci jednotlivým národům tohoto regionu, vedl k vytvoření státních celků s oním shora uvedeným napětím mezi rámcem národního státu a národní příslušností jeho obyvatelstva. Nejmarkantněji se tato skutečnost projevovala především v projektu první Rakouské republiky jako národního státu „rakouského národa“, ačkoliv německy hovořící obyvatelstvo Rakouska 30. 10. 1918 deklarovalo zbývající části Předlitavska jako tzv. Německé Rakousko (zákon a deklarace o rozložení, hranicích a vztazích státního území Německého Rakouska z 22. 11. 1918) a vídeňský sněm dokonce rozhodl o přičlenění tohoto celku k Německu. Bez ohledu na objektivní existenci rakouského národa¹⁰ je třeba poznamenat, že projekt Rakouska jakožto národního státu výrazně pozname-

⁷ K jednotlivým „etnickým paradigmatům“ národního státu viz např. GIORDANO, CH.: *Affiliation, Exclusion and National State: Ethnic Discourses and Minorities in East Central Europe*. In: WICKER, H. R. (ed.): *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe*. Oxford, New York, Berg 1997, str. 175–192. Nověji: GIORDANO, CH.: *The Comeback of the National State: Ethnic discourses in East Central Europe*. In: BALLA, B. – STERBLING, A. (eds.): *Ethnicity, Nation, Culture. Central and East European Perspectives*. Krämer Verlag, Hamburg 1998, str. 105–119.

⁸ BIBÓ, I.: *Bída malých národů východní Evropy*. Kalligram – Doplněk, Brno – Bratislava 1997, str. 172 a n.

⁹ Tento fakt se odráží také v tehdejší legislativě: jak rakouský zákon o všeobecných právech státních občanů č. 142/1867, tak uherský zákon o etnických a národnostních menšinách z roku 1868 rozeznávaly jednotlivé „národní kmeny“ státu pouze podle jazykových kritérií, přičemž předmětem ochrany byl právě pouze jazykový aspekt jejich působení.

¹⁰ O existenci rakouského národa polemizuje např. I. BIBÓ, podle něhož je Rakousko pouze jedno z četných německých územních knížectví, která nikdy nepřestala být stavebním prvkem německého národa. Viz k tomu BIBÓ, I.: *Bída malých národů východní Evropy*. Kalligram – Doplněk, Brno – Bratislava 1997, str. 106. Rakouský historik F. HEER tuto absenci rakouské národní identity

nal současnou koncepci vztahu rakouského státu k národnostním menšinám především vzhledem k uplatňované právní kontinuitě. Tento stav měl být podpořen ochranou takto konstituovaných národnostních menšin prostřednictvím jednotlivých smluv: v případě rakouských menšin byla tato ochrana zaručena smlouvou ze St. Germain, která byla včleněna do ústavního systému první rakouské republiky (303/1920 StGBI), v případě Maďarska se jednalo o trianonskou smlouvu.

Mezinárodní projekt rakouského národa a Rakouské republiky jako jeho národního státu byl znovu potvrzen také po druhé světové válce – oba mezinárodní dokumenty, tj. jak Smlouva ze St. Germain (Staatsvertrag von St. Germain), tak Vídeňská státní smlouva z roku 1955 (Staatsvertrag von Wien), která je také součástí rakouského ústavního systému (152/1955 BGBl), vytvářejí rámec ochrany národnostních menšin vázaný k danému teritoriu, které příslušníci menšiny obývají. Zvláště markantní je to v případě Vídeňské smlouvy, jejíž článek 7 zaručuje práva pouze příslušníkům náležejícím ke slovinské a chorvatské menšině v Korutanech, Štýrsku a Burgenlandu.¹¹ Tato víceméně oktrojovaná ustanovení tak předznamenal rakouský model postavení národnostních menšin (teritoriální omezení uznání a nakládání s národnostní menšinou), a to i přes to, že právě Rakousko lze považovat za zemi, kde by koncepce konsociačního modelu nebo modelu sdílení moci (consociationalism or power-sharing system)¹² či přímo „státu národnostních menšin“, k němuž dnes směřuje Maďarsko, měla své demografické, kulturní a historické opodstatnění.

2. NĚKOLIK POZNÁMEK K TEORETICKÉMU POJETÍ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Otázka postavení národnostních menšin je sférou, v níž se střetávají různé vědecké přístupy (sociologický, politologický, právní, etnologický, kulturně antropologický atd.), přičemž každý z těchto přístupů reflektuje pouze určitou část tohoto fenoménu. Výsledkem je především nevyjasněná a nesjednocená terminologie, která se promítá do obtížné uchopitelnosti celé problematiky. Tato skutečnost však nemá význam pouze teoretický, ale také navýsost praktický, neboť

používání různých pojmových aparátů ovlivňuje samotné zakotvení práv příslušníků menšin. Tento terminologický zmatek se mimo jiné projevuje také v případě Rakouska a Maďarska: například rakouský zákon upravující postavení národnostních menšin z roku 1976 používá termín etnická či národnostní (národní) skupina (Volksgruppe), zatímco shora uvedené mezinárodní smlouvy užívají pojmů menšina (Minderheit, minority).

Terminologický zmatek je však typický také pro české prostředí, a nevyhne se mu ani tento text – jedná se především o diferenciaci pojmů národní a národnostní. Toto rozlišení vychází etymologicky pravděpodobně z ruského rozlišování mezi termíny *nacija*, *narod*, *narodnost'* a *nacionalnost'*, s nimiž později operovala především marxisticko-leninská teorie: tato diferenciacie umožňovala rozlišovat jednak stadia vývoje budování moderních národů (*narodnost'* tak představuje nižší stupeň profylace moderního národa v kapitalistické éře, zatímco pojmem *nacija* se rozumí moderní národ kapitalistické éry), jednak teritoriální legitimitu národa, tj. právo národa na území, politické uspořádání a stát (rus. *nacija*, čes. *národ*) a jeho mimoúzemní, kulturní obsah (rus. *narod*, *narodnost'*, čes. *narodnost'*). Zatímco uvnitř „svého“ území jsou jednotlivci příslušníky národa (*nacii*), mimo něj mohou vytvářet pouze národnost (*narod*, *narodnost'*). V období první Československé republiky se tedy užívalo pojmu národní menšina (tento termín užívala v hlavě šesté také ústava z roku 1920), pojem národnostní menšina se začal výrazněji užívat až v 50. letech a legislativně byl použit až v ústavním zákoně č. 144/1968 Sb., o postavení národností v ČSSR. V souvislosti s přípravou nového zákona se tak v současnosti v ČR rozbíhá nová debata o vhodnosti používání termínů národnostní či národní menšina – odpůrci pojmu národní menšina tak operují právě onou teritoriální dimenzí.¹³ Vzhledem k současné jazykové ustálenosti pojmu národnostní menšina budeme v této studii i nadále používat tohoto termínu, v případě rakouské koncepce *Volksgruppen* však lze používat pojem národní skupina, neboť to může být současně odůvodněno teritoriální vázaností menšiny na tradičně osídlená území (*beheimateten Gruppen*).

Současně však také existuje terminologická neustá-

vyjádřil takto: „Kdo byli Rakušané po roce 1918? Byli to Němci ve zbytku Rakouska, němečtí Rakušané, rakouští Němci, Němci v druhém 'německém státě', nebo příslušníci rakouského národa?“. Cit dle WANK, S.: *The Nationalities in the Habsburg Monarchy: Reflections on the Historical Record*. Franklin & Marshall College, Working Paper 93-3, April 1993.

¹¹ KLECATSKÝ, H. R. – MORSCHER, S.: *Die österreichische Bundesverfassung*. Mansche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1997, s. 254.

¹² Z tohoto hlediska je zajímavá kupříkladu taxonomie vztahu státu a menšin, kterou prezentují J. MCGARRY a B. O'LEARY: nakládání s národnostními menšinami označují jako regulaci (regulation) v širším slova smyslu, který zahrnuje kromě samotné regulace také řízení tohoto vztahu (control, management). V rámci takto pojaté regulace rozlišují dichotomii mezi metodami eliminace rozdílů – genocida, nucené přesídlování mas, rozdělení a secese (partition and secession), integrace a asimilace-, a metodami řízení rozdílů (managing differences) – hegemnické ovládní (control), arbitráž, kantonizace a federalizace, konsociační model a systém sdílení moci (consociationalism and power-sharing). Viz MCGARRY, J. – O'LEARY, B. (ed.): *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. Routledge, London, New York 1993, str. 4.

¹³ Blíže ke koncepci diferenciacie mezi národem a národností viz BARŠA, P. – STRMISKA, M.: *Národní stát a etnický konflikt. Politologická perspektiva*. CDK, Brno 1999, str. 96.

lenost pojmů etnická a národnostní menšina, přičemž první termín je obvykle spojován s entitami bez státního území (tj. především k menšinám romským), zatímco druhý pojem je spjat s působením příslušníků národů disponujících teritoriem, resp. národním státem, kteří jsou však trvale usazeni mimo toto území (stát).¹⁴

Symptomatickým rysem této oblasti je také absence jakékoli přijatelné definice pojmu národnostní menšina¹⁵; je však otázka, do jaké míry má tento fakt politické konsekvence při nakládání s příslušníky menšin – dochází zde totiž ke střetávání objektivních (identifikace) a subjektivních (sebeidentifikace, identita) prvků, přičemž převládnutí oněch objektivizujících složek může mít negativní vliv na postavení jedinců, kteří mají menšinovou identitu, jež však není majoritou uznávána. Jak již bylo naznačeno, primárním problémem nakládání s národnostními menšinami tak není problém, jak organizovat vztah mezi majoritní společností a menšinou a jak formovat reprezentaci menšiny, resp. zajistit rovný přístup příslušníků menšiny k politickým, sociálním a ekonomickým procesům, nýbrž problém, kdo by měl být subjektem takového nakládání. Jedná se tedy o otázku, zda určité segmenty společnosti fungující v rámci národního státu mohou být definovány a identifikovány předem a takto se podílet na politickém rozhodování a na veřejné moci. Například A. Lijphart charakterizuje tento problém v rámci teorie konsociační demokracie jako vztah mezi předurčením (pre-determination) a sebeurčením (self-determination), přičemž apriorní identifikace „předurčení“ umožňuje podílení se takto identifikované skupiny či segmentu společnosti na rozhodovacích procesech.¹⁶ Tato forma se více méně blíží současnému modelu, který je dnes normativně vymezen v Maďarsku – identifikace národnostních menšin a vytváření jejich kulturní autonomie a samospráv participujících zatím v omezené míře na politických procesech –, nicméně jak bude ukázáno dále, tímto se problém vztahu mezi objektivní identifikací a identitou (sebeidentifikací) neřeší. Z toho důvodu je také poměrně obtížná akceptace koncepce kolektivních

práv národnostních menšin, neboť primárním a přirozeným nositelem práva je pouze jedinec, který je nadán právem na identitu a sebeidentifikaci, a teprve prostřednictvím této sebeidentifikace jednotlivců vzniká entita, která by podle této koncepce měla být nadána „kolektivními právy“. Problematičnost tohoto pojetí vyplývá právě z nemožnosti objektivní verifikace jednotlivých sebeidentifikací – v případě maďarského modelu tak například vzniká problém tzv. falešného zastoupení: osoby, které evidentně nemají menšinovou identitu se s ní však formálně identifikují a podílejí se na organizaci a zastoupení menšinových samospráv. Tento systém umožňuje také působení v několika samosprávách, pokud se daná osoba identifikuje s více národnostními příslušnostmi (tento model však současně nedostatečně reflektuje alternativu tzv. subnacionálních identit).¹⁷

3. POSTAVENÍ MENŠIN V MAĎARSKÉ REPUBLICE: MEZI NÁRODNÍM STÁTEM A „STÁTEM NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN“

Ačkoliv je Maďarská republika z hlediska svého demografického složení vnímána jako národnostně homogenní stát, přesto (nebo právě proto) se jako jedna z mála evropských zemí vydala cestou vytvoření menšinové kulturní a v limitované míře také teritoriální autonomie zavedením tzv. menšinových samospráv. Tato koncepce tak vychází z principu práva národnostních menšin na správu vlastních záležitostí prostřednictvím svých zvolených zástupců, kteří se deklarují jako příslušníci a reprezentanti menšin. Tento model však jde ve svých důsledcích ještě dál, neboť současně s územními samosprávami dochází k ustavování národních menšinových samospráv, které již v omezené míře ingerují do celostátní politiky. Toto pojetí je v případě maďarského modelu povýšeno na ústavní princip, neboť úprava této otázky je přímo součástí novelizované maďarské ústavy. Vzhledem k tomu se tvrdí, že tento model postupně krystalizuje, alespoň z hlediska svého

¹⁴ Toto pojmové rozlišení využívá také maďarská úprava (zákon o právech národnostních a etnických menšin), ačkoliv samotné odlišení národnostní a etnické menšiny další význam nemá. Jedná se spíše o reziduum původního návrhu zákona z února 1992, který tak vytvářel dva odlišné standardy zacházení s romskou menšinou, kterou označil za etnickou menšinu. Po protestech romských představitelů však byla koncepce dvojího nakládání opuštěna, a romská menšina tak v současnosti požívá práv národnostní menšiny. Blíže k tomu viz *Rights Denied. The Roma of Hungary*. Human Rights Watch, New York, Washington, London, Brussels 1996, str. 111.

¹⁵ Poměrně často citovanou je definice F. CAPOTORTIHO z roku 1977, kterou v modifikované podobě přejala maďarská úprava: „A minority is a group numerically inferior to the rest of the population of a State, in a non-dominant position, whose members – being nationals of the State – possess ethnic, religious or linguistic characteristics differing from those of the rest of the population and show, if only implicitly, a sense of solidarity, directed towards preserving their culture, traditions, religion or language.“ Cit. dle KRANZ, J.: *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*. Center for International Relations, Warszawa 1998, str. 10.

¹⁶ LIJPHART, A.: *Self-determination versus Pre-determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems*. In: KYMLICKA, W. (ed.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, Oxford 1995, str. 275.

¹⁷ PELINKA, A.: *Siege Mentality. The Politics of Identities and the Austrian Case of Subnational Identities*. Paper, presented to the Conference „Creating the Other“: The Causes and Dynamics of Nationalism, Ethnic Enmity, and Racism in Central and Eastern Europe, University of Minnesota, Center for Austrian Studies, Minneapolis 6–8 May 1999.

normativního zakotvení, v podobu konsociačního typu demokracie, který lze označit za stát národnostních menšin.¹⁸

Zcela zásadní význam má v tomto směru kontrolní ustanovení ústavy v § 66 odst. 1: „Národnostní a etnické menšiny žijící v Maďarské republice se podílejí na suverenitě lidu: jsou státotvornými činiteli.“ (angl. state-establishing factors). Samotná ústava však termín státotvorný činitel nedefinuje – tuto definici přinesl až Ústavní soud v roce 1992, který jej interpretoval ve prospěch „zachování národního charakteru maďarského státu“ (Rozhodnutí č. 35/1992). Podle Ústavního soudu je tento termín v podstatě shodný s definicí rovného postavení menšin ve vztahu k ostatnímu obyvatelstvu; v tomto směru zahrnuje především právo na vlastní reprezentaci (tímto pojmem je podle Ústavního soudu pouze deklarováno, že národnostní a etnické menšiny se společně s maďarským národem podílejí na řešení politických, sociálních a ekonomických úkolů, aniž by tím byla činěna jakákoliv distinkce mezi koncepcí suverenity „lidu“ a koncepcí suverenity jednotlivých segmentů „lidu“).¹⁹ Nicméně konkretizace tohoto ustanovení v podobě zákona 1993/LXXVII o právech národnostních a etnických menšin, která vytváří prostor pro uplatňování menšinových kolektivních práv, se spíše blíží perspektivě postupného budování „státu národnostních menšin“, neboť tento zákon již onu distinkci (lid vs. segmenty lidu) v limitované míře činí (kolektivní práva právnických osob, resp. veřejnoprávních korporací, které se podílejí na výkonu veřejné moci), což je podpořeno opět také samotnou ústavou: „[Maďarská republika] zajišťuje, že jsou [národnostní a etnické menšiny] způsobilé se kolektivně podílet na veřejném životě [...]“. Explicitně to pak stanoví zákon o právech národnostních a etnických menšin v ustanovení čl. 3 odst. 1: „Menšiny v Maďarské republice se podílejí na suverenitě lidu: jsou součástí utváření státu.“ (angl. components in the formation of the state).

Za dovršení této koncepce pak lze považovat snahy o vytvoření fixního zastoupení představitelů národnostních menšin přímo ve státní legislativě či dokonce exekutivě, což mimo jiné předpokládá také zákon

z roku 1993 (čl. 20 odst. 1).²⁰ Tento cíl však prozatím nebyl naplněn, a to i přesto, že Ústavní soud k tomu v již zmiňovaném rozhodnutí parlament vyzval (poslední předložený vládní návrh byl zamítnut v březnu 1998).

Otázce vztahu mezi identitou, sebeidentifikací a identifikací jsme se již v teoretické poloze věnovali v předchozí části. Tento aspekt nakládání s menšinou má však zásadní povahu právě v maďarském modelu, kde jsou menšiny ústavně deklarovány jako specifický druh segmentu podílejícího se na výkonu veřejné moci prostřednictvím menšinových samospráv (na lokální úrovni mohou vykonávat tyto kompetence přímo, zatímco na celostátní úrovni je vykonávají prozatím pouze nepřímým prostřednictvím práva konzultace). Otázka objektivní identifikace příslušníků menšin a samotných menšin nadaných kolektivními právy je v tomto případě zcela zásadní – jedná se o otázku označení oněch předurčených skupin (pre-determined segments), o nichž hovoří A. Lijphart.²¹ Již zde však dochází k jistým nesrovnalostem, neboť na jedné straně je jednotlivcům garantováno právo na jakoukoliv národní či etnickou identitu (jakožto vůdčí princip celého menšinového systému), nicméně na druhé straně je restriktivním faktorem samotná definice národnostní menšiny. Výsledkem je skutečnost, že na jedné straně nemůže existovat registrace osob podle národnostní příslušnosti, na druhé straně existuje omezený počet národnostních menšin, které maďarský stát uznává. Podle zákona o právech národnostních a etnických menšin je národnostní či etnickou menšinou každá skupina lidí, která je usídlená na území Maďarské republiky alespoň sto let, je v početní menšině ve srovnání s obyvatelstvem státu, její příslušníci jsou současně maďarskými občany a která se odlišuje od zbytku obyvatelstva vlastním jazykem, kulturou a tradicemi a zároveň osvědčuje vědomé spojení, které usiluje o její zachování, vyjádření a ochranu zájmů historicky utvořeného společenství. Na úrovni individuální sebe-identifikace tak neexistují žádné omezující faktory, ale ochrana a specifický druh nakládání jsou poskytovány pouze menšinám, které lze označit za autochtonní, čímž se vytváří diferenciaci mezi příslušni-

¹⁸ V tomto případě se jedná o rozpor mezi „sollen a sein“, tj. stavem, který je upraven především v ústavních dokumentech a současnou realitou, jež se „konsociačně“ neprojevuje. Tím se do jisté míry potvrzují argumenty těch, podle nichž Maďarsko zvolilo tento model proto, aby tak posílilo svoji vyjednávací pozici při uplatňování práv maďarských menšin v okolních státech. Zmapování rozporů mezi právním stavem a realitou by si však zasloužilo vlastní analýzu a v tomto směru překračuje rámec této studie. Srv. KALTENBACH, J.: *Legal Status of Minorities in Hungary*. Acta juridica et politica, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József NOMINATAE, Szeged 1997, str. 13.

¹⁹ Tamtéž, str. 13.

²⁰ Model rezervovaných křesel v parlamentu funguje ve středoevropských zemích např. v Chorvatsku, nejrozvinutější je však v Rumunsku (kromě zastoupení Maďarů prostřednictvím Maďarského demokratického svazu v Rumunsku je přímo ústavně vyhrazeno 15 mandátů v Poslanecké sněmovně pro zástupce národnostních menšin – jedním mandátem tak disponují menšina turecká, židovská, srbská, italská, německá, bulharská, arménská, tatarská, řecká, česká nebo slovenská, ukrajinská, romská, albánská, ruská a polská). Tyto modely parlamentního zastoupení však současně negarantují menšinovou samosprávu, ani kolektivní práva, jak to činí model maďarský.

²¹ LIJPHART, A.: *Self-determination versus Pre-determination of Ethnic Minorities in Power-Sharing Systems*. In: KYMLICKA, W. (ed.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, Oxford 1995, str. 275.

ky „původních menšin“ (autochtonních) a příslušníky, kteří de facto nemohou menšinu ani tvořit, ačkoliv deklarují jinou než maďarskou identitu.²²

Ačkoliv literatura zabývající se touto problematikou vychází z názoru, že maďarský model vychází z pouhé definice menšiny, aniž by omezoval jejich počet,²³ přesto samotný zákon o národnostních a etnických menšinách přináší numerus klausus národnostních a etnických menšin hned ve dvou případech (taxativní výčet je součástí závěrečných ustanovení zákona, ale také v souvislosti s ochranou menšinových jazyků je podán jejich taxativní výčet). Pokud by však další menšina chtěla prokázat, že splňuje podmínky definice, musí alespoň 1000 voličů, kteří se považují za příslušníky takové menšiny předložit předsedovi parlamentu lidovou iniciativu, která bude projednána a uznání menšiny musí mít formu zákona.²⁴

Již bylo konstatováno, že maďarský model je založen na poskytování autonomie prostřednictvím menšinových samospráv na dvou úrovních – lokální (místní menšinové samosprávy) a celostátní (národní menšinové samosprávy). Zákon o právech národnostních a etnických menšin váže legitimaci menšinových samospráv na komunální úroveň a jejich ustanovování je tedy buď bezprostředně spjata s komunálními volbami, nebo vznikají sice vedle místní samosprávy, nicméně nezávisle na konání komunálních voleb. Z toho důvodu se rozlišují dva způsoby ustavení místních menšinových samospráv, a proto jsou diferencovány jejich dva typy: místní menšinová samospráva vytvořená nepřímo a místní menšinová samospráva vytvořená přímo.

V případě, že alespoň 30 % členů obecního zastupitelstva náleží k téže národnostní menšině, mohou tito zástupci vytvořit místní menšinovou samosprávu; minimální počet členů je však stanoven na tři. Přímým způsobem se ustavuje menšinová samospráva podle zákona 1990/LXIV o volbě zástupců a starostů do místních obecních samospráv, tj. nezávisle na komunálních volbách. Pokud národnostní menšina není na místní úrovni vzhledem ke shora uvedeným podmínkám schopna vytvořit menšinovou samosprávu, je menšina zastupována v místní samosprávě prostřednictvím menšinového zmocněnce, který však není příslušníky menšiny volen a jeho postavení je tak značně diskutabilní.

Jak již bylo uvedeno, místní menšinová samospráva

je především orgánem reprezentujícím kulturní autonomii menšin – navenek tak zastupuje zájmy menšiny –, je však nadána také pravomocemi působícími dovnitř menšinové komunity. Vzhledem k tomu má právo na informace týkajících se opatření místní samosprávy, může vznášet námitky proti praktikám či jednotlivým rozhodnutím porušujícím menšinová práva atd. Ve vlastní pravomoci má především správu historických a kulturních památek spjatých s národnostní menšinou, organizování kulturních akcí národnostní menšiny, ale také provozování institucí za účelem veřejného vzdělávání, zachování tradic a organizování dalších kulturních aktivit. Obecně závazný právní předpis vydávaný místní samosprávou může být přijat pouze se souhlasem menšinové samosprávy, pokud by se dotýkal místního veřejného vzdělávání, lokálního tisku, zachování kulturních tradic menšiny a užívání menšinového jazyka (v případě, že menšinová samospráva není v obci ustavena, dává souhlas menšinový zmocněnec či občanské sdružení národnostní menšiny).

Maďarský model menšinové autonomie jde však ještě dál, neboť umožňuje také vytvoření limitované podoby autonomie teritoriální²⁵ – v případě, že je obecní zastupitelstvo tvořeno více než z poloviny členy hlásícími se k téže národnostní menšině, může se prohlásit za menšinovou samosprávu sídla, která vykonává kompetence obecní samosprávy. V tomto bodě se tak maďarský model stává reverzibilním: obyvatelstvo maďarské národní příslušnosti, stejně jako populace hlásící se k jiné národnostní menšině požívá práv, která jsou přiznána národnostním menšinám.²⁶

Na celostátní úrovni je jako reprezentant menšin konstituována národní menšinová samospráva, která již vzniká nepřímo prostřednictvím tzv. menšinových volitelů. Těmi jsou jednak zástupci menšinové samosprávy či menšinová zmocněnci, přičemž každá národnostní menšina může ze svého sídla vyslat pouze jednoho volitele. Možnost ustavit volitele však mají také příslušníci menšiny, která na místní úrovni netvoří menšinovou samosprávu, pokud tři voliči hlásící se k této menšině podají návrh na svolání shromáždění voličů, jež do 60 dnů zvolí menšinového volitele (avšak za předpokladu, že se k této národnostní menšině přihlásí alespoň 10 osob, neboť to je základní kvórum pro usnášeníschopnost shromáždění). Pro ustavení národ-

²² Tuto skutečnost přiznává také implementační zpráva k Rámcové úmluvě na ochranu národnostních menšin, která tento stav odůvodňuje kulturními a historickými faktory.

²³ KALTENBACH, J.: *Legal status of Minorities in Hungary*. Acta juridica et politica, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Szeged 1997, str. 7. nebo Government Resolution 2023/1999 on the Report of the Republic of Hungary Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities.

²⁴ Podle implementační zprávy by však neuspěla, neboť k dnešnímu datu žádná další menšina podmínky definice nesplňuje.

²⁵ K podobě územní autonomie a jejím aspektům viz KALTENBACH, J.: *Legal Status of Minorities in Hungary*. Acta juridica et politica, Acta Universitatis Szegediensis de Attila József Nominatae, Szeged 1997, str. 14 a n.

²⁶ „Během vyřizování veřejných záležitostí místního významu jsou menšinové samosprávy sídel [...] povinny zajistit prosazení práv maďarského obyvatelstva, respektive práv nějaké další národnostní či etnické menšiny, která má v daném sídle početní menšinu.“ Čl. 25 odst. 2 zákona 1993/LXXVII o právech národnostních a etnických menšin.

ní menšinové samosprávy je třeba, aby bylo celkově delegováno alespoň 14 volitelů, kteří ze svého středu zvolí členy národní menšinové samosprávy.

Úkolem národních menšinových samospráv je především hájení zájmů národnostní menšiny na celostátní úrovni tím, že ingerují do rozhodovacích procesů legislativy a exekutivy. Za tím účelem jsou především oprávněny vydávat stanoviska k návrhům legislativních opatření týkajících se menšiny a v tomto směru mají právo legislativní iniciativy. Kromě toho je třeba jejich souhlasu k přijetí zákonů týkajících se zachování historických sídel a architektonických památek menšiny a materiálů školské a vzdělávací politiky. Národní menšinové samosprávy rozhodují o zakládání svých vnitřních orgánů a dalších institucí, o způsobu využití rozhlasového a televizního času, který má menšina k dispozici atd.

4. NÁRODNÍ SKUPINY V RAKOUSKU: VZTAH ETNICKÉHO A TERITORIÁLNÍHO PRINCIPU

Rakouská koncepce nakládání s národnostními menšinami nutně koresponduje s historickými specifiky národnostní politiky Rakouska-Uherska a budování první i druhé Rakouské republiky. Postavení národnostních menšin zde totiž bylo od samého počátku vázáno na teritoriální aspekty působení národností, a to jak v modelu rakousko-uherském (resp. předlitavském), tak na základě garancí, které národnostním menšinám poskytovaly mezinárodněprávní závazky Rakouska, přímo aplikovatelné v rakouském právním řádu (teorie tzv. self-executing contracts); a princip právní kontinuity v tomto případě vedl pouze k drobným modifikacím tohoto modelu až do dnešní podoby. Garance specifického postavení národních skupin tak bezprostředně vyplývala především ze zajištění teritoriální integrity rakouského státu. Nejvhodnějším ilustrativním příkladem může v tomto směru být postavení korutanských Slovinců. Po otevřeném konfliktu mezi vznikající srbsko-chorvatsko-slovinskou monarchií a Německým Rakouskem v roce 1918 (tzv. Kärntner Abwehrkampf) o jižní části Korutan, stanovila saintgermainská smlouva konání referenda o začlenění tohoto území, v němž se 10. 10. 1920 vyslovilo 59 % populace ve prospěch přičlenění jižních částí Korutan (Seeland a Mießtal) k území Rakouské republiky. To však současně bylo podmíněno poskytnutím zvláštních menšinových práv, jejichž aplikace se vázala pouze k tomuto teritoriu.²⁷

Princip etnické a národnostní diference je v rakouském případě bezprostředně spojen s principem tradičního teritoriálního osídlení.²⁸ Rakouský stát tímto

způsobem uznává pouze ty národnosti, které jsou na daném teritoriu „usídlené a zdomácnělé“ (zákon o národních skupinách hovoří o tzv. „wohnhaften und heimatisierten Gruppen“), přičemž konkrétní práva příslušníků těchto skupin se namnoze váží pouze na tato území. Tím dochází k určité disproporcii v nakládání s příslušníky, hlásícími se k národnostní menšině, neboť ačkoli rakouská úprava umožňuje svobodné přihlášení se k menšinové identitě, v rovině kolektivní však uznává pouze menšiny, které odpovídají těmto podmínkám; ale i tyto národní skupiny jsou z hlediska svého postavení diferencované.

V současné době tak ústavní rámec postavení národnostních menšin tvoří jak původní úprava rakousko-uherská (základní zákon č. 142/1867 RG-Bl), tak úprava vyplývající ze saintgermainské smlouvy z roku 1919 a vídeňské státní smlouvy z roku 1955.

Základní zákon o všeobecných právech státních občanů, který je do současného ústavního systému inkorporován čl. 149 odst. 1 spolkové ústavy, používá v čl. 19 termínu „národní kmeny“, kterým zaručuje rovné postavení a nedotknutelné právo na péči o jejich národnost a jazyk. V zemích, kde žije více „národních kmenů“, má každý z nich právo poskytovat vzdělání ve svém jazyce bez použití nátlaku k učení se druhému jazyku. Aplikací tohoto ustanovení se již několikrát zabýval ústavní soud, který jeho stávající platnost zpochybnil, neboť tyto kmeny rozpadem Rakouska-Uherska již na území dnešního Rakouska nepůsobí (byly spjaty s jiným teritoriem!), a tudíž dnes chybí předmět samotné právní regulace (např. nálezy č. 4221/1962). Současná doktrína tak zdůrazňuje spíše aplikaci saintgermainské smlouvy, která tuto vnitrostátní úpravu modifikovala (explicitně např. v nálezu 2459/1952).

Smlouva ze St. Germain, jejíž část je taktéž součástí ústavního systému (303/1920 StGBI), se dotýká postavení menšin v souvislosti s územním rozsahem rakouského státu v páté sekci třetí části (čl. 62–68). Pro vymezení dominance teritoriálního principu je klíčové zejména ustanovení čl. 68: „Rakousko poskytne v městech a oblastech, kde je značný podíl rakouských občanů hovořících jiným než německým jazykem adekvátní opatření zajišťující, že na základních školách bude poskytována výuka prostřednictvím jejich jazyka.“

A konečně zásada územní vázanosti je dovršena vídeňskou státní smlouvou z roku 1955 (152/1955 BGBl), která vytváří pouze zvláštní ochranu chorvatské menšiny v Burgenlandu a slovinských menšin v Korutanech a Štýrsku (čl. 7). Tyto skupiny získaly na základě vídeňské smlouvy především právo na proporční počet vlastních škol (základních i středních)

²⁷ V druhé polovině 20. let se dokonce vedla debata o vytvoření kulturní autonomie v oblastech se slovinskou většinou; problematickým bodem však bylo vytvoření etnické registrace obyvatelstva. *Federal Government General Report on Situation of Ethnic Groups in Austria*. Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst, Wien 1991, str. 21 a n.

²⁸ Blíže k tomu ERMACORA, F.: *Nationale Minderheiten. Das Definitionsproblem*. In: *Minderheiten im Konflikt*. Wien 1993.

a v oblastech, v nichž jsou „Slovinci, Chorvati nebo smíšená populace (gemischter Bevölkerung)“ se slovinština a chorvatština stávají vedle němčiny dokonce úředními jazyky (Amtssprache).²⁹

Zcela klíčovou se tak v případě rakouského modelu stává zejména otázka, kdo může být pokládán za příslušníka národní skupiny (resp. zdali je určující kritérium jazykové, kulturní, náboženské či kritérium etnického charakteru), jak velký musí být podíl menšinového obyvatelstva ke konstituování tzv. smíšené populace a především jaké oblasti, resp. jaký územní rozsah oblastí je třeba brát v úvahu. Posledně uvedená otázka je však v modelu, v němž se aplikuje teritoriální princip přístupu k menšině naprosto kruciólní – a vágnost právní úpravy je v tomto směru zarážející a v minulosti vyvolávala řadu konfliktů. Například v roce 1972 došlo k incidentu při umísťování bilingvních topografických značení v oblastech Korutan se smíšenou populací, neboť podle německy hovořícího obyvatelstva vybrané oblasti nebyly „populačně smíšené“.³⁰ Tato situace vedla v polovině 70. let k vytvoření komise, jejímž úkolem bylo vypracovat spolkovou právní úpravu, která by tyto nejasnosti odstranila, nicméně samotné fungování komise bylo značně problematické.³¹

Výsledkem působení komise bylo v roce 1976 přijetí spolkového zákona, který pouze potvrdil teritoriální princip nakládání s menšinami a specifikoval některé nejasnosti; v některých případech však spíše vyvolal nejasnosti nové. Především opustil samotné užívání termínu menšina (Minderheit) a nahradil jej pojmem skupina (Volksgruppe), navíc však zachoval původní rozlišení menšin podle principu autochtonnosti, aniž by ji jakkoli blíže specifikoval (doktrína uplatněná např. při uznání romské menšiny v roce 1995 vycházela z usazení „alespoň po tři generace“; uznání romské menšiny však současně znamenalo průlom do zásady teritoriální vázanosti, neboť autochtonnost zde byla posuzována z hlediska celého spolkového území, což však má současně vliv na postavení menšiny z hlediska potřebné územní koncentrace menšinové populace).³²

Vzhledem k tomu dochází nadále ke sporům týkajícím se územního rozsahu garantovaných práv, avšak

ani ústavní soud není schopen zaujmout k této otázce konsistentní stanovisko. V souvislosti s umísťováním dvojjazyčných značení a používání slovinštiny jako úředního jazyka například v jednom případě rozhodl (nález 234/89), že „autochtonní oblast“ Korutan nezahrnuje hlavní město Klagenfurt (Celovec), v jiném případě (nález 9224/81) uznal, že autochtonní slovinšská oblast pokrývá také Klagenfurt a Villach.

Zákon o národních skupinách současně zavedl dvojitý režim, neboť v případě dvojjazyčných topografických značení vyžaduje přítomnost 1/4 populace hlásící se k menšinové populaci, ale v případě užívání slovinštiny a chorvatštiny jako úředních jazyků v Burgenlandu, Korutanech a Štýrsku ústavní formulaci o „smíšené populaci“ nijak nekonkretizoval – výsledkem je tak často situace, kdy v určité oblasti existují topografická značení v menšinovém jazyce (spolková vláda uznala, že menšina splňuje demografické požadavky), tento jazyk však není pokládán za jazyk úřední (čtvrtinový podíl nespĺňuje kritérium smíšeného osídlení).³³

K dnešnímu dni je tedy v Rakousku oficiálně uznáno 7 národních skupin (korutanští Slovinci, štýrstí Slovinci, burgenlandští Chorvaté, burgenlandští Maďari, Češi, Slováci a Romové), přičemž s každou z těchto menšin je nakládáno diferencovaně jednak podle proporčního zastoupení, jednak vzhledem k jistým historickým souvislostem. Z tohoto hlediska se jako nejlepší jeví postavení slovinšské národní skupiny v Korutanech, kde má slovinština celkem ve 14 obcích postavení úředního jazyka a v 68 jsou umístěna dvojjazyčná topografická značení. V Burgenlandu má pouze chorvatština postavení úředního jazyka ve 25 obcích, překvapivě však zde neexistují dvojjazyčná označení.³⁴

V případě jednotlivých institucí reprezentujících zájmy národních skupin je třeba rozlišovat mezi organizacemi působícími ve formě občanských sdružení³⁵ a tzv. radami národních skupin (Volksgruppenbeiräte), které mají zabezpečovat zastoupení menšin ve vztahu ke spolkové legislativě a exekutivě. Jejich postavení je však vzhledem k celé koncepci vztahu státu a menšin odlišné od postavení národních menšinových samospráv v Maďarské republice. Rady ná-

²⁹ KLECATSKY, H. R. – MORSCHER, S.: *Die österreichische Bundesverfassung*. Mansche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1997, s. 254–255.

³⁰ Federal Government General Report on Situation of Ethnic Groups in Austria. Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst, Wien 1991, str. 27.

³¹ K práci v komisi byli totiž přizváni vedle oficiálně uznané slovinšské menšiny také představitelé jazykové skupiny Windisch – za těchto podmínek však slovinšská menšina odmítla na práci komise participovat. Viz tamtéž str. 26.

³² Österreichische Volksgruppenhandbücher: Roma (Band 3). Österreichisches Volksgruppenzentrum, Wien 1996, s. 32–33.

³³ Federal Government General Report on Situation of Ethnic Groups in Austria. Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst, Wien 1991, str. 31.

³⁴ Volksgruppenreport 1998, Österreichisches Volksgruppenzentrum, Wien 1998, str. 52.

³⁵ Významnými menšinovými sdruženími jsou kupříkladu Chorvatská kulturní asociace (Hrvatsko kulturno društvo), Chorvatsko-burgenlandská kulturní asociace ve Vídni (Hrvatsko Gradišćansko kulturno društvo u Beču), Burgenlandská maďarská kulturní asociace (Burgenlandi magyar Kultúregyesület), Ústřední svaz nezávislých maďarských asociací (Austriai Független Magyar Kultúregyesületek Csúcszervezete), Ústřední asociace slovinšských organizací (Zveza slovenskih organizacij), Sdružení Romany, Unie rakouských Sintí, Menšinová rada české a slovenské větve v Rakousku, Sdružení spolku Čechů a Slováků v Rakousku, Rakúsko-slovenský kulturní spolok, Kulturní asociace pro Štýrsko – článek 7 (Kulturno društvo člen 7).

Austria Ethnica. State and Perspectives. Austrian Ethnic Groups Centre, Vienna 1994, str. 34–36.

rodních skupin tak představují pouze poradní orgány spolkové vlády, které působí jako součást Úřadu spolkového kancléře. Jejich úkolem je hájit kulturní, sociální a hospodářské zájmy národních skupin a za tím účelem mají v případě legislativy, která se dotýká působení menšin, pouze poradní hlas. Neexistuje zde však legitimace zdola, tj. přímo příslušníky menšin, ale členové jsou jmenováni na návrh zemské vlády na čtyřleté funkční období z kandidátů navržených menšinovými sdruženími nebo církvemi a náboženskými komunitami. Z toho vyplývá, že působení rad je spíše pouze symbolické.³⁶

5. ZÁVĚR

Cílem předchozích částí bylo analyzovat dva alternativní modely fungování menšinové reprezentace národnostních menšin. Rozdíl v obou modelech se neprojevují pouze v rovině odlišných metod vytváření menšinové reprezentace, nýbrž se s určitou mírou zjednodušení projevují ve dvou dimenzích: v rovině uznání národnostní menšiny de iure a s tím souvisejícího vztahu mezi subjektivně pocíťovanou identitou příslušníka menšiny a objektivní identifikací menšiny, a v rovině reprezentace a participace takto uznané národnostní menšiny na politických procesech.

Zatímco maďarský model neváže rekognici národnostní menšiny na určité území, které je menšinou tradičně obýváno, v případě modelu rakouského lze hovořit o principu vázanosti etnicity a teritoriality – statut národnostní menšiny (národní skupiny) je uznán pouze v případě spjatosti této skupiny s obývaným teritoriem (beheimateten Gruppen). Postavení národnostních menšin v Maďarské republice však současně umožňuje prozatím omezenou podobu participace příslušníků národnostních menšin na politických procesech, jež se příslušníků menšin bezprostředně dotýkají, a to prostřednictvím kulturní autonomie jak na obecní, tak na celostátní úrovni. Rakouský model se tak v komparaci s modelem maďarským v tomto bodě stává redukcionistickou podobou vztahu státu a národnostních menšin, ačkoliv právě v případě Rakouska by se v meziválečném období, méně již po druhé světové válce, jevil systém menšinové kulturní autonomie jako vhodný. Koncepte Rakouské republiky jako národního státu rakouského národa a zahraničněpolitické zájmy mocností v tomto regionu však neumožnily takový model realizovat.

Prezentované modely mohou představovat určité inspirační momenty pro další státy areálu střední a východní Evropy, nicméně ony samy disponují možnou dynamikou další profilace. Potencialita vytváření limitované teritoriální (komunální) autonomie, kterou dnes zahrnuje maďarský model, a současná diskuse

o vytvoření systému fixních mandátů v maďarském parlamentu, umožňují hovořit o postupném budování nových „konsociačních“ forem politických procesů či perspektivách vytváření tzv. „státu národnostních menšin“. Z toho důvodu je třeba se v souvislosti s maďarským modelem do budoucna zabývat také problematičností koncepce předurčených sociálních segmentů (pre-determined segments) a její možné aplikace na stávající maďarské realie, resp. v modelu menšinových samospráv obecně.

LITERATURA

- Austria Ethnica. State and Perspectives.* Austrian Ethnic Groups Centre, Vienna 1994.
- Barša, P. – Strmiska, M.: *Národní stát a etnický konflikt. Politologická perspektiva.* CDK, Brno 1999.
- Bibó, I.: *Bída malých národů východní Evropy.* Doplňek – Kaligram, Brno – Bratislava 1997.
- Bull, H.: *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics.* Macmillan, London 1977.
- Ermacora, F.: *Nationale Minderheiten, Das Definitionsproblem. Minderheiten im Konflikt.* Wien 1993.
- Estébanz, M. A. M. – Gál, K.: *Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities.* European Centre for Minorities Issues, Flensburg 1999.
- Federal Government General Report on Situation of Ethnic Groups in Austria.* Bundeskanzleramt – Verfassungsdienst, Wien 1991.
- Gabal, I. (ed.): *Etnické menšiny ve střední Evropě.* G plus G, Praha 1999.
- Gál, K.: *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?* European Centre for Minorities Issues, Flensburg 1999.
- Giordano, Ch.: *Affiliation, Exclusion and National State: Ethnic Discourses and Minorities in East Central Europe.* In: Wicker, H. R. (ed.): *Rethinking Nationalism and Ethnicity. The Struggle for Meaning and Order in Europe.* Oxford, New York, Berg 1997, str. 175–192.
- Giordano, Ch.: *The Comeback of the National State: Ethnic discourses in East Central Europe.* In: Balla, B. – Sterbling, A. (eds.): *Ethnicity, Nation, Culture. Central and East European Perspectives.* Krämer Verlag, Hamburg 1998, str. 105–119.
- Glatz, F.: *Minorities in East-Central Europe. Historical Analysis and Policy Proposal.* Europa Institut Budapest, Budapest 1997.
- Government Resolution 2023/1999 on the Report of

³⁶ O tom svědčí také fakt, že ačkoliv tyto orgány měly působit již od roku 1977, do roku 1990 neexistovalo takové zastoupení v případě chorvatské, slovinské a české menšiny, takže od roku 1979 až do té doby fungovala pouze jediná rada, a to maďarská. Tamtéž, str. 7.

- the Republic of Hungary Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities.
- Hofmann, R.: *Implementing States Obligations under the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Europa Ethnica, 1-2/99, str. 1-8.
- Hugh, M. (ed.): *Minority Rights in Europe. The Scope for a Transnational Regime*. The Royal Institute for International Affairs, Pinter Publishers, London 1994.
- Kaltenbach, J.: *Legal Status of Minorities in Hungary*. Acta juridica et politica, Acta Universitatis Szege-diensis de Attila József Nominatae, Szeged 1997.
- Kranz, J. (ed.): *Law and Practice of Central European Countries in the Field of National Minorities Protection After 1989*. Center for International Relations, Warszawa 1998.
- Klecatsky, H. R. – Morscher, S.: *Die österreichische Bundesverfassung*. Mansche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1997.
- Kolonovits, D.: *Minderheitenschulrecht im Burgenland*. Mansche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien 1996.
- Lijphart, A.: *Self-determination versus Pre-determination of Ethnic Minorities in Power-sharing systems*. In: Kymlicka, W. (ed.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, Oxford • 1995. Str. 275.
- McGarry, J. – O'Leary, B. (ed.): *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. Routledge, London, New York 1993.
- Österreichische Volksgruppenhandbücher: Burgenländische Kroaten (Band 5), Kärntner Slowenen (Band 1), Steirische Slowenen (Band 9), Burgenländische Ungarn (Band 4), Tschechen (Band 2), Slowaken (Band 10), Österreichisches Volksgruppenzentrum, Wien 1993-1996.
- Pelinka, A.: *Siege Mentality. The Politics of Identities and the Austrian Case of Subnational Identities*. Paper, presented to the Conference „Creating the Other“: The Causes and Dynamics of Nationalism, Ethnic Enmity, and Racism in Central and Eastern Europe, University of Minnesota, Center for Austrian Studies, Minneapolis 6-8 May 1999.
- Rights Denied. The Roma of Hungary*. Human Rights Watch, New York, Washington, London, Brussels 1992.
- Srubar, I.: *Ethnicity and Social Space*. In: Balla, B. – Sterbling, A. (eds.): *Ethnicity, Nation, Culture. Central and East European Perspectives*. Krämer Verlag, Hamburg 1998, str. 47-63.
- Sulitka, A.: *Postavení národnostních menšin v ČR s ohledem na Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin RE*. In: *Právní nástroje k ochraně národnostních menšin. Postavení národnostních menšin v ČR a jejich ochrana*. Informační a dokumentační středisko RE, Praha 1997. str. 49.
- Szuhay, P.: *Constructing a Gypsy National Culture*. In: Stewart, M. (ed.): *Reader One For the Sun Course 1999 „Plight of the Gypsies (Roma)“*. Budapest 1999, str. 139-142.
- Troebst, S.: *Ethnopolitical Conflicts in Eastern Europe and the OSCE. An Interim Appraisal*. European Centre for Minority Issues, Flensburg 1998.
- Troebst, S.: *The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities Revisited*. European Centre for Minority Issues, Flensburg 1998.
- Wank, S.: *The Nationalities in the Habsburg Monarchy: Reflections on the Historical Record*. Franklin & Marshall College, Working Paper 93-3, April 1993.

SUMMARY

The article deals with the issues connected with defining the national minorities' policies within Central and East European Countries (CEEC) during the process of implementation the Council of Europe's Framework Convention for Protection of National Minorities, especially the question of minorities representation and participation in political processes. It tries to define two contradictory models as alternative patterns for other states in the region which are contemporarily held in Austria and Hungary. Although the minorities' policies derive from the same roots in both countries (the Habsburg Monarchy) the models developed into various, contradictory forms.

The Hungarian model is based on the so-called minority self-governments as elected bodies for representing the minority interests in the general political processes on the local and state level. According to the author the model is to be developed into the form of „the state of national minorities“ instead of the national state.

The Austrian model represents a reduced form of the ways of minority representation and political participation due to the historical circumstances of creating protection standards in Austria after WW I and II. This model is characterised – on top of it – by specific relation between the ethnic and the territorial principles.

According to the author these models of national minorities' representation can be observed at the same time as two polar alternatives for implementing the minorities' policy in other CEEC.