

ČLÁNKY

Význam kolektivních práv a perspektivy jejich uplatnění

Harald Christian Scheu¹

1. ÚVOD

Podle moderní koncepce lidských práv existuje aktivní subjekt, který může svá práva uplatňovat na vnitrostátní či případně také na mezinárodní úrovni. Tomu odpovídá na druhé straně pasivní subjekt, jehož povinností je realizovat zaručená práva. Dalším nutným prvkem koncepce lidských práv je objekt, tzn. konkrétní obsah práva resp. povinnosti.² Klíčové postavení v tomto modelu přísluší jednotlivci, protože ochrana jeho důstojnosti determinuje celý kontext právního řádu. Rozsah chráněného a autonomního prostoru jednotlivce je proto třeba od začátku přesně vymezit vůči legitimním zájmům státu. Musí vzniknout co nejpřesnější představa o tom, do kterých záležitostí může stát zasahovat anebo v jaké míře mohou být zájmy státu či zájmy sociálních skupin na úkor postavení jednotlivce zohledňovány.

V rámci vývoje formulování a ochrany lidských práv se odráží antagonismus mezi právy jednotlivce a právy kolektivu (společnosti). Zdá se, že každé posílení postavení skupiny musí jít na úkor jednotlivce a naopak. Tyto úvahy jsou a byly předmětem různých filozofických modelů popisujících původ a rozsah lidských práv.

Přirozenoprávní nauka předpokládala, že určitá lidská práva jsou dána od přírody. Základem této filozofie je autonomie jednotlivce, která má být chráněna podle vůle vyšší autority. Tato vyšší autorita zavazuje státní moc k respektování přirozenoprávních zásad. Je zcela logické, že se tato idealistická koncepce dostala do rozporu se společenskou realitou, která vnímala postuláty přirozeného práva jako omezení jednacích prostorů. V tomto konfliktu se odrazila slabina přirozenoprávní doktríny v tom, že nebylo možné jednoznačně stanovit – a priori – obsah lidských práv, který je dán přírodou jako nadřazenou autoritou.

V 19. století se jako reakce na nedostatky přirozenoprávní teorie vyvinula pozitivistická koncepce. Autorita již nevyplývá z nadřazené síly, ale odráží vůli státu, který jedná přes své orgány. Pozitivismus odmítl představu, že základ lidských práv je nutno zkoumat a priori. Pramenem práv a svobod jednotlivce podle něho může být pouze pozitivní právní řád. Pozitivismus přitom připouští možnost, že právo, které je, neodpovídá všem představám (morálky) o tom, jaké má být. Kromě negativních implikací, které tento přístup působí v případě nedemokratických režimů, jež soustavně porušují základní lidská práva, nelze přehlédnout faktický přínos pozitivistické teorie v oblasti lidských práv. Jakmile jsou lidská práva zakotvena v legislativním aktu státní moci, není již spor o existenci normy. Nejistota vzhledem ke kontrétnímu obsahu lidských práv, která vyplývala z přirozenoprávní doktríny, byla tím z velké části odstraněna.

S oběma uvedenými teoriemi silně kontrastuje socialistická (marxistická) filozofie. Podstatný přínos lze spatřit v tom, že pojem práva je postaven do společenských souvislostí. Podle socialistické doktríny je stát určitou formou sociálního kolektivu a právo pouze nástrojem k formování tohoto kolektivu (společnosti) do určitého tvaru. Řízení společenské transformace má probíhat podle daného cíle, t.j. vytvoření komunistické reality. Socialistická teorie se dostala do rozporu s klasickými lidskými právy, jako zejména s právem na vlastnictví. Z tohoto důvodu považovala některá individuální práva za překážky na cestě k dosažení blaha kolektivu. Praktická aplikace teoretických zásad marxismu proto vedla nutně k systematickému potlačení konkrétních individuálních práv pod záminkou ochrany zájmu společnosti.

Paralelní existence různých ideologických přístupů vedla k zatvrzení antagonismu individualistické a kolektivistické koncepce. Filosofie, která zdůrazňuje důstojnost a rozvoj jednotlivce, má přirozeně

¹ Tento článek je rozšířenou přednáškou, která se dne 9. prosince 1999 konala na Právnické fakultě MU v Brně. Jedná se o příspěvek do cyklu přednášek „Teorie lidských práv v boji proti rasismu“. Cyklus přednášek byl organizován paní dr. Tatianou Machalovou.

² Srovn. KRZYSZTOF DRZEWICKI, Internationalization of Human Rights and Their Juridization, in: An Introduction to the International Protection of Human Rights, R. HANSKI/M. SUKSI (ed.), Turku, 1997, 25–48, 28.

skeptický vztah vůči kolektivním právům. Po politických změnách nastalých v zemích Střední a Východní Evropy po roce 1989 lze zaznamenat definitivní přednost individualismu. Když státy bývalého sovětského tábora přistoupily k tzv. západnímu standardu lidských práv, čímž iniciovaly proces právní transformace, uznaly tím význam individuálních práv jako vyjádření autonomního prostoru jednotlivce i na úkor společnosti. Podle některých autorů sugeruje pojem „kolektivní práva“ v dnešní době asociaci s kolektivismem a socialismem.³ Zřejmě na základě konkrétních historických zkušeností je kolektivní přístup ke koncepci lidských práv vnímán jako nebezpečí.⁴

Postavení individuálních a kolektivních práv zůstává přitom nadále komplexním teoretickým problémem. Během dlouhého vývoje se narýsovaly konfliktní linie, které odrážejí snahu o pochopení významu lidské individuality a společenské (státní) organizovanosti. Tyto myšlenky vyúsťují do rozhodnutí pro rovnost lidí či pro maximální individuální svobodu. Výsledkem tohoto dialektického procesu nemůže být definitivní řešení na teoretické či praktické úrovni, ale pouze střídání různých koncepcí, ve kterých jsou oba protiklady rozličnou měrou zastoupeny. Bylo již dostatečně poukázáno, že v tomto případě se jedná o klíčové momenty v dějinách lidstva.⁵

V současné době nemůže být spor o tom, že v mezinárodních dokumentech o ochraně lidských práv převažuje individualistická (liberalistická) koncepce. Konkrétní znění např. Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948 a Mezinárodních paktů OSN z roku 1966 svědčí ve prospěch této teze. Přesto nelze současně přehlédnout renesanci, kterou zazřil princip sebeurčení národů a ochrana národnostních menšin v 90. letech, a to zejména v evroasijském prostředí. Je to důkaz, že s kolektivní dimenzí lidských práv je nutné nadále počítat. Tento dojem potvrzuje také skutečnost, že zejména rozvojové země zastávají i na mezinárodní úrovni koncepci lidských práv, která klade důraz na kolektivní aspekt např. v podobě práva na mír a práva na rozvoj.⁶

V nauce jsou tato práva označena někdy jako lidská práva „třetí generace“. Název „třetí generace“ si ce vyvolává pocit lineárního vývoje od práv „první generace“ (občanská a politická práva) přes práva „druhé generace“ (ekonomická, sociální a kulturní práva) až k právům „třetí generace“. Jde ovšem o přílišnou simplifikaci, protože v pozadí jakékoli ochrany lidské bytosti stojí nutnost uchopit tuto ochranu v co nejširším rozsahu, a to zpravidla jako kompromis mezi všemi protikladnými zájmy (státu, společností, sociálních skupin, jednotlivce).

Rozpor mezi individuální a kolektivní koncepcí lidských práv charakterizuje také současnou diskusi o univerzalitě lidských práv. Námitky, které přicházejí ze strany asijských a afrických zemí, musí evropským a severoamerickým státům sloužit jako podnět ke kritické sebereflexi. Na mezinárodní úrovni probíhají již delší dobu – zatím neformální – diskuse o deklaraci lidských povinností.⁷ V rámci Banjulské charty zakotvily africké státy konkrétní závazky jednotlivců vůči rodině, společnosti, státu a mezinárodnímu společenství.⁸ Pokud mezinárodní společenství chce dosáhnout uznání universálního standardu lidských práv, musí tento postoj brát vážně.

2. LIDSKÁ PRÁVA A MEZINÁRODNĚ PRÁVNÍ SUBJEKTIVITA

Konkrétní podoba tradičního mezinárodního práva vychází z – dualistické – přestavy, že mezinárodní právo upravuje pouze práva a povinnosti států a jiných suverénních jednotek (jako např. mezinárodních organizací mezivládního typu, Sváté stolice, Svrchovaného řádu maltézských rytířů). Právní postavení jednotlivců podle této koncepce není předmětem mezinárodního, ale vnitrostátního práva. Mezinárodně právní nauka hovoří v této souvislosti tradičně o „mediatizaci“ člověka.⁹ Princip mediatizace platí i v současném mezinárodním právu s tím, že přihlíží k porušení práv jednotlivce zásadně jako k porušení práv domovského státu a zá-

³ ALLAN ROSAS/MARTIN SCHEININ, Categories and Beneficiaries of Human Rights, in: An Introduction to the International Protection of Human Rights, R. HANSKI/M. SUKSI (ed.), Turku, 1997, 49–64, 49.

⁴ Srov. MALENOVSKÉHO, podle něhož mezinárodní právo „brání kolektivizaci lidských práv, jež by nevyhnutelně vedla k nadřazování mocensky či jinak vnucovaných zájmů různých skupin zájmům jejich členů.“ (JIŘÍ MALENOVSKÝ, Mezinárodní právo veřejné. Obecná část, 2. vyd., Brno, 1997).

⁵ Např. KARL JASPERS, Vom Ursprung und Ziel der Geschichte, Frankfurt am Main, 1960, 228–230.

⁶ Srov. např. čl. 22 – 24 Banjulské charty lidských práv a práv národů (27. června 1981), německý text v: Menschenrechte. Dokumente und Deklarationen, Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), Bonn, 1999, 602–618.

⁷ Viz podrobněji HARALD C. SCHEU: Některé úvahy o návrhu všeobecné deklarace lidských povinností, in: Mezinárodní politika, 1/1998, 34–35.

⁸ Čl. 27–29 Banjulské charty.

⁹ ALFRED VERDROSS/BRUNO SIMMA, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, 3. vydání, Berlin, 1984, 255.

leží jen na vůli státu, uplatní-li nárok vyplývající z tohoto porušení v rámci diplomatické ochrany či nikoliv.

Vystoupení jednotlivce jako nositele – lidských práv – podle současného mezinárodního práva představuje z tohoto hlediska výjimku ze zásady a má na teoretické a koncepční úrovni význam revoluční. Zakotvení práv jednotlivců v mezinárodně právních smlouvách zůstává nesporně jedním z největších přínosů mezinárodního práva v 20. století. Vývoj v této oblasti byl obzvláště konfliktní, což se odráží zejména v absenci universálního kontrolního mechanismu, který nositelům lidských práv umožňuje efektivní uplatnění jejich nároků v případě porušení práv. Za touto politikou lze spatřit snahu jistých států odmítnout diskusi o dodržování lidských práv s odkazem na zásadu nevměšování do vnitřních záležitostí.

Ačkoliv mezinárodně právní subjektivita jednotlivců je v rámci ochrany lidských práv obecně uznávána, není konkrétní rozsah této subjektivity přesně vymezen. Jde především o problém, jestli subjektivita jednotlivců vyplývá pouze ze smluvně právních dokumentů, jako např. Mezinárodních paktů či Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, nebo jestli existuje kromě toho určité jádro lidských práv, které má obyčejovou podobu nebo dokonce charakter *jus cogens*.

Dále není dorešena ani otázka, jestli pouze jednotlivec může být nositelem práv a povinností podle mezinárodního práva, nebo jestli také skupiny, tzn. kolektivy jednotlivců, mohou mít podobnou mezinárodně právní subjektivitu. Nesporná je subjektivita v případě národů, kterým např. podle čl. 1 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (MPOPP) přísluší právo na sebeurčení. Ale již konkrétní uplatnění práva národa na sebeurčení představuje vzhledem k jiným zásadám mezinárodního práva složitý teoretický a praktický problém. U jiných kolektivů, které nejsou považovány za národy, je situace ještě problematictější.

3. POJEM KOLEKTIVNÍCH PRÁV

Nauka rozlišuje tradičně mezi různými formami lidských práv. Individuální lidská práva představují nejčastěji užívanou kategorii. Jsou to práva, která naplňují autonomní prostor každého jednotlivce konkrétním obsahem. Kromě toho se používá pojem skupinových práv, která jsou v podstatě též chá-

pana jako individuální práva, a to s dodatkem, že jsou více jednotlivcům společná.¹⁰ Další kategorie lidských práv má odrazet představu solidarity mezi všemi lidmi. Tato lidská práva, která patří – jak výše uvedeno – do tzv. třetí generace lidských práv, naznačují kolektivní myšlenku.

Omezení pojmu kolektivních práv je zejména vůči skupinovým právům a právům vyplývajícím ze solidarity obtížné. Peter Juviler charakterizuje kolektivní práva jako takové nároky, které se neopírají „o to, co lidé mají společné, ale o kulturní zvláštnosti a o členství v pospolitosti, jež je právě těmito zvláštnostmi definována.“¹¹ Tato definice však nepůsobí zcela jednoznačně tam, kde výkon skupinových práv směřuje k zachování identity konkrétního kolektivu. V těchto případech jsou adresáty norem sice jednotlivci, zájem daného kolektivu je však zcela zřejmý. Když jde např. o jazyková práva jednotlivých příslušníků národnostních menšin a etnických skupin, může pouze organizovaný kolektiv zaručit technické předpoklady pro výkon těchto práv.

Zejména na politické rovině není hranice mezi individuálními, skupinovými a kolektivními právy úplně přesná. Francouzský znalec Frédéric Sudre rozlišuje kolektivní práva a práva kolektivů. Kolektivní práva jsou podle jeho definice individuální práva, jejichž výkon je kolektivní. Nositelem těchto práv, která mohou být vykonána pouze ve skupině, je jednotlivec.¹² Naproti tomu staví práva, jejichž nositelem není jednotlivec, ale přímo skupina. Sudre označuje tato práva za práva kolektivů. K právům kolektivů patří podle něho práva, která mají zaručit zachování integrity daného kolektivu.¹³

Přes určité rozpory kolem terminologie je nutné vycházet z toho, že jednotlivci se integrují do různých sociálních skupin, které mají svou charakteristickou identitu a své specifické zájmy. Tento integrační proces, který závisí na různých sociálních faktorech, je součástí lidské identity. Kolektivy stojí mezi jednotlivcem a státem, a je otázkou konkrétní právní koncepce, nakolik budou zájmy kolektivů zohledněny. Tato první otázka se spojuje s další. Když se totiž kolektivy liší od zbytku společnosti svými zvláštnostmi, je nalezení rovnováhy mezi asimilací a zachováním odlišné identity závislé na toleranci, kterou se daný společenský systém vyznačuje. Z tohoto hlediska je zejména postavení národnostních menšin a etnických skupin ve státě obzvláště zajímavé a charakteristické pro demokratickou kvalitu

¹⁰ PETER JUVILER, Jsou kolektivní práva antihumánní?, in: Právník 4/1994, 332–348, 333.

¹¹ PETER JUVILER, Kolektivní práva, 334.

¹² FRÉDÉRIC SUDRE, Droit international et européen de droits de l'homme, 3e édition mise à jour, Paris, 1997, 157. „...l'individu est titulaire de ces droits qui ne peuvent être exercés qu'en groupe.“

¹³ FRÉDÉRIC SUDRE, Droit de l'homme, 157–158.

společnosti.

4. MEZINÁRODNÍ OCHRANA NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN A ETNICKÝCH SKUPIN

Existence odlišných etnických skupin představuje pro každou společnost obrovskou výzvu, se kterou se musí vyrovnat. Pokud chce stát respektovat práva příslušníků menšin a podporovat jejich odlišnou identitu, musí počítat s tím, že tento přístup vyžaduje zvýšené náklady. Používání více jazyků před určitými státními orgány či zřízení škol, ve kterých výuka probíhá v rodném jazyce příslušníků menšin, se může stát docela drahou záležitostí, nemluvě o administrativní a organizační náročnosti. Za asimilační politikou charakteristickou pro většinu (evropských) států proto nelze vidět jen tzv. „nacionalismus“ většiny či prosazení nešťastné doktríny „národního státu“, ale také konkrétní praktické důvody.

Teprve v posledních letech se prosadila myšlenka, že přítomnost etnické skupiny představuje faktor, který danou společnost obohacuje. Státy opakovaně deklarovaly svou ochotu vytvořit prostředí, ve kterém funguje tolerance a kulturní diversita. Ochrana národnostních menšin se však nestala jen jednou z hlavních agend mezinárodních organizací, ale také často diskutovaným a analyzovaným tématem ve vědecké (právníké, sociologické a politologické) literatuře.

Současná vědecká diskuse nabízí ovšem široké spektrum různých názorů. Jednotlivé státy získaly během své existence zcela odlišné zkušenosti, které se odrážejí v samotném politickém systému těchto států. Jednotný přístup k situaci všech etnických skupin je téměř nemožný, protože každá z nich žije ve svém specifickém historickém a kulturním prostředí. Již v roce 1948 dospělo Valné shromáždění

OSN k závěru, že nelze nabídnout universální řešení pro problematiku menšin.¹⁴ Tyto potíže však nesmějí zabránit vytvoření jasných kategorií a pojmů, na jejichž základě bude konkrétních řešení dosaženo. Výchozím bodem pro analýzu současného standardu je zmapování dosavadního vývoje.

4.1 MODEL OCHRANY NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN PO 1. SVĚTOVÉ VÁLCE

Státy, které se zúčastnily Pařížské mírové konference v roce 1919, sice odmítly zakotvení ochrany národnostních menšin v rámci zakládající listiny Společnosti národů (Covenant of the League of Nations), přesto byl již na této konferenci vypracován poměrně rozsáhlý systém mezinárodních smluv o ochraně menšin, do kterého byly zapojeny nové vzniklé státy ve Střední a Východní Evropě.¹⁵ Tyto smlouvy zaručily občanům daného státu, kteří příslušeli k rasovým, náboženským nebo jazykovým menšinám¹⁶, jistá práva zejména v oblasti používání rodného jazyka v soukromí a ve styku se státními orgány a v oblasti školství. Samotná dílce menšinových smluv z období Společnosti národů připomínala spíše individualistickou koncepci, protože nositelem práv byl především jednotlivý příslušník menšiny, který byl současně občanem daného státu. Pouze ve výjimečných případech¹⁷ byla adresátem přímo skupina.

Kolektivní dimenze ochrany menšin po 1. světové válce proto nevyplývala přímo z konkrétní formulace zmíněných smluv. Kolektivní povahu jednotlivých záruk lze odvodit pouze z kontrolního mechanismu. První důležitý moment kontroly spočíval ve zřízení mezinárodního mechanismu. Podle čl. 14 Smlouvy mezi Spojenými mocnostmi a Československem se nachází ustanovení smlouvy pod kontrolou Společnosti národů. Každý člen Rady Společnosti národů¹⁸ byl oprávněn Radě předložit každý

¹⁴ „...Considering that it is difficult to adopt a uniform solution of this complex and delicate question, which has special aspects in each State in which arises...“ Viz UN Doc. A/Res/217 C(III).

¹⁵ Smlouvy o ochraně národnostních menšin byly Spojenými mocnostmi uzavřeny s Československem, Polskem, Jugoslávií, Rumunskem a Řeckem. Další 5 států převzalo stejné závazky v rámci jednostranných deklarací, které byly podmínkou pro přijetí těchto států do Společnosti národů (Albánie, Litva, Lotyšsko, Estonsko a Irák). Podle jurisdikce Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti měly zmíněné deklarace stejnou právní závaznost jako smlouvy.

¹⁶ „Nationals belonging to racial, religious or linguistic minorities“, srovn. např. čl. 8 Smlouvy mezi Spojenými mocnostmi a Československem ze dne 10. září 1919.

¹⁷ Viz čl. 9 odst. 2 Smlouvy mezi Spojenými mocnostmi a Československem ze dne 10. září 1919: „In towns and districts where there is a considerable proportion of Czecho-Slovak nationals belonging to racial, religious or linguistic minorities, these minorities shall be assured an equitable share in the enjoyment and application of the sums which may be provided out of the public funds under the State, municipal or other budget, for educational, religious or charitable purposes.“

¹⁸ Podle čl. 4 odst. 1 zakládající listiny Společnosti národů se skládala Rada ze zástupců Spojených mocností (Spojené státy americké, Spojené království, Francie, Itálie a Japonsko) a ze zástupců dalších čtyř členů Společnosti národů, přičemž tyto ostatní členové jsou zvoleni na určité období. Čl. 4 odst. 2 stípuje možnost, že na základě rozhodnutí Shromáždění může Rada jmenovat další stálé členy, což se stalo v roce 1926, když bylo Německo nominováno jako stálý člen Rady. Počet nestálých členů bylo v roce 1922 a v roce 1926 rozšířeno na 6 resp. 9.

domnělý případ porušení menšinových práv, nacož mohla Rada státu, který práva porušil, nařídit konkrétní opatření. Dále dotyčný stát souhlasil s tím, že každý spor ohledně interpretace a provedení smlouvy mezi ním a členem Rady Společnosti národů bude považován za konflikt mezinárodního charakteru podle čl. 14 zakládající listiny Společnosti národů, z čehož vyplývala kompetence Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti o tomto konfliktu s definitivní platností rozhodnout.

Procedurální aspekt, který byl ve smlouvách jen povrchně rozpracován, byl doplněn dalšími opatřeními ze strany Rady Společnosti národů. První významný krok lze spatřit ve formulování práva menšin na petice. Rada dospěla k závěru, že procedurální práva podle menšinových smluv a podle zakládající listiny Společnosti národů náležela státům, které byly zastoupeny v Radě. Toto však nemohlo samotným menšinám bránit v tom, aby samy upozornily na případné porušení svých práv. Takové upozornění mělo povahu petice.

Petiční řízení fungovalo tak, že petice ze strany menšiny byly předloženy všem členům Rady. Dotyčný stát byl současně informován o předmětu petice. Jak uvádí Capotorti, spočívala zvláštnost tohoto systému v tom, že menšiny nemusely využít všech vnitrostátních právních prostředků předtím, než odeslaly petici.¹⁹ To vypadá na první pohled jako porušení obecné zásady mezinárodního práva, která praví, že před zahájením řízení na mezinárodní úrovni musí být vyčerpány všechny vnitrostátní právní prostředky.²⁰ Na druhé straně je zřejmé, že petici v uvedeném smyslu nelze považovat za stížnost, protože tím nebylo zahájeno judičiální nebo quasi-judičiální řízení. Menšiny se proto ani nemohly stát stranou takového řízení, také jednání v Radě probíhalo bez účasti zástupců menšin.

Aby nedošlo k přehlčení Rady Společnosti národů peticemi ze strany menšin, byla ještě v roce 1920 představena koncepce tříčlenných výborů, které se měly peticemi zabývat předtím, než se dostaly k Radě. Tyto výbory se měly pro jednotlivé případy skládat z předsedy a dalších dvou členů, kteří byli předsedou jmenováni. Ve výboru neměl být ani zástupce státu, v kterém žila menšina, ani zástupce státu, ke kterému měla menšina z etnického hlediska nejbliž. Fungovalo současně více výborů, které měly svou činností ulehčit práci Radě. Při zkoumání petice výborem se mělo ujasnit, jestli jeden nebo

více států chtěly danou záležitostí zaměstnat Radu. Cílem výboru mělo být dosažení diplomatického řešení otázky v rámci komunikace s vládou, která byla z porušení menšinových práv obviněna.

Systém Společnosti národů na ochranu národnostních menšin a etnických skupin vycházel z toho, že rekonciliační prostředky musí být doplněny soudním mechanismem. Jako příklad fungování tohoto kontrolního systému lze uvést známý případ německých osadníků v Polsku.²¹ Na základě polského zákona z roku 1920 vyzvaly polské úřady německé osadníky, žijící na území, které se po válce dostalo pod polskou nadvládu, k vydání pozemků. Tato rozhodnutí byla vydána v říjnu 1921. Německo o tomto případě informovalo konferenci velvyslanců v Paříži, která navrhla arbitrážní řízení. Mezitím zaslala organizace reprezentující německou menšinu v Polsku petici Radě Společnosti národů. Petice byla zkoumána příslušným výborem, který předal své stanovisko Radě. Rada sestavila další expertní výbor, který ve zkoumání případu pokračoval. Závěry výboru byly však polskou vládou odmítnuty. Krátce poté, t.j. v únoru 1923, požadovala Rada Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti o právní posudek.

Jednání před soudem, které začalo v srpnu 1923, se účastnilo Německo a Polsko přes jmenované zástupce. Organizace německé menšiny v Polsku zastoupeny nebyly. Soud dospěl k závěru, že Polsko porušilo závazky, které převzalo ve smlouvě se Spojenými mocnostmi o ochraně národnostních menšin. Na základě tohoto posudku vyzvala Rada polskou vládu, aby navrhla konkrétní opatření v dané záležitosti. Polsko navrhlo odškodnění v případě těch osadníků, kteří už museli své pozemky opustit, a zrušení rozhodnutí v těch případech, ve kterých rozhodnutí ještě nebyla vykonána. V rámci jednání mezi Radou a polskou vládou byla pak stanovena definitivní výše odškodnění.

Podobný průběh případu lze zaznamenat v případě menšinových škol v Albánii.²² V roce 1933 bylo ústavním zákonem zrušeno soukromé školství v Albánii. Nato adresovala řecká menšina v Albánii různé petice Radě Společnosti národů. Rada požadovala opět Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti o právní posudek, přičemž řízení se zúčastnili zástupci Albánie a Řecka. Reprezentanti řecké menšiny v Albánii nebyli přizváni. Ve věci dospěl Soud k závěru, že Albánie porušila své mezinárodně právní závazky.

¹⁹ FRANCESCO CAPOTORTI, *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, United Nations, New York, 1991, 21.

²⁰ Srovn. např. čl. 5 odst. 2 Opčního protokolu k MPOPP.

²¹ PCIJ, Advisory Opinion No. 6, September 10, 1923 (German Settlers in Poland).

²² PCIJ, Advisory Opinion No. 49, April 6, 1935 (Minority Schools in Albania).

Uvedené případy dokumentují úzkou spojitost mezi zájmy menšiny a zájmy toho státu, který se považuje z etnických důvodů za její ochrannou mocnost. Zatímco v případě petice šlo na první pohled o spor mezi menšinou a vládou, rozrostl se tento konflikt brzy ve spor mezi dvěma státy. V této souvislosti nelze přehlédnout politickou dimenzi problému. Každá organizace, která o sobě tvrdí, že reprezentuje statisíce či miliony příslušníků určitého etnika, je významným politickým faktorem. Právě proto získalo jednání před výborem Radou Společnosti národů určitou brizanci. Je jasné, že v této fázi už nešlo pouze o postavení konkrétního příslušníka menšiny, ale o záležitost, kterou chtěla menšinová organizace v zájmu celého kolektivu řešit. Tento kolektivní aspekt se dodatečně posiluje v případě, že jiný stát, ke kterému má etnická skupina blízko, zasahuje v její prospěch.

V tom spočívalo specifikum systému Společnosti národů. Začleňoval národnostní menšiny jako kolektivní do procesu politického monitorování dodržení menšinových práv. Pro menšiny jednali zástupci určitých organizací, kteří se obrátili na Radu Společnosti národů svými peticemi. Pokud se však konkrétní spor dostal před soudní orgán, tak převzal stát, ke kterému měla národnostní menšina nejbližší úkol hájit zájmy dané menšiny na mezinárodní úrovni. Zkušenosti meziválečného období jasně ukázaly, že mezinárodní řízení ve věci ochrany národnostní menšiny mohlo být vnímáno jako značný zásah ze strany jednoho státu do záležitostí jiného státu.

Ztroskotání systému Společnosti národů a údajné zneužívání soudního mechanismu určitými státy jsou často uváděny jako hlavní důvody, proč se mezinárodní společenství po 2. světové válce, tzn. v rámci systému OSN, tak silně přiklonilo ke koncepci individuálních práv. Toto vysvětlení se však jeví jako přílišné zjednodušení problematiky. Přiznáváme, že model ochrany, podle kterého jeden stát opakovaně žaluje druhý stát kvůli porušení práv men-

šin a etnických skupin, může v určitých případech vést k destabilizaci mezinárodních vztahů a současně k diskreditování mezinárodního soudního mechanismu, který musí stále řešit bilaterální spory s emocionálním pozadím.

Na druhé straně ale neznamená varianta, že jeden stát podá stížnost proti druhému státu, realizaci kolektivních práv. Stížnost státu se stala proto také součástí kontrolního mechanismu několika mezinárodních smluv o ochraně lidských práv, které byly přijaty po 2. světové válce.²³ Ačkoliv mechanismus stížnosti státu byl uplatňován také na pozadí závažných bilaterálních konfliktů, nevedl k destabilizaci v evropském prostředí. Přitom šlo o spory, které měly se situací etnických skupin z politického hlediska hodně společného, a to přes názor Evropské komise pro lidská práva, která konstatovala, že stížnosti státu mají sloužit k ochraně individuálních práv a neposkytovat subjektivní práva pro dotyčné státy.²⁴ Tak používalo tento mechanismus např. Rakousko ve prospěch příslušníků německy mluvícího etnika v Itálii, když tvrdilo, že při řízení před italskými soudními orgány byly porušeny zásady spravedlivého procesu podle čl. 6 EÚLP ve spojení se zákazem diskriminace podle čl. 14 EÚLP.²⁵ Obdobně podalo Irsko stížnost proti Velké Británii ve věci nelidského zacházení s domnělými teroristy Irské republikánské armády v Severním Irsku (čl. 3 EÚLP).²⁶

Mezistátní stížnost představuje vždy politickou záležitost v daném státě. Zmíněné instrumentarium bude z tohoto důvodu použito jen tehdy, má-li stát silný politický zájem o případ.²⁷ Bilaterální konflikt samozřejmě není ani dnes vhodnou či žádoucí okolností pro řešení případu týkajícího se ochrany lidských práv. Je zcela pochopitelné, že mechanismus stížnosti státu byl používán jen ojediněle a ve výjimečných případech. Současně však tento mechanismus neznamená nebezpečí pro stabilitu v Evropě.

Velkou slabost systému Společnosti národů bychom spatřili spíše v tom, že „kolektivizace“ práv (národnostních menšin) nebyla doprovázena opatře-

²³ Čl. 41 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 11 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, čl. 21 Úmluvy proti mučení a jinému krutému, nelidskému či ponižujícímu zacházení nebo trestání, čl. 33 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ve znění 11. Dodatkového protokolu).

²⁴ „...the obligations undertaken by the High Contracting Parties in the Convention are essentially of an objective character, being designed rather to protect the fundamental rights of individual human beings from infringement by any of the High Contracting Parties than to create subjective and reciprocal rights for the High Contracting Parties themselves.“ (Application No. 788/60).

²⁵ Šlo o případ zavraždění italského celníka Falqui. Výbor ministrů Rady Evropy dospěl v daném případě k závěru, že ustanovení EÚLP nebyla Itálií porušena.

²⁶ Poté, co Evropská komise pro lidská práva přijala stanovisko, že jednání orgánů Velké Británie je nutné kvalifikovat jako mučení porušující čl. 3 EÚLP, byl případ postoupen Evropskému soudu pro lidská práva. Soud sice dospěl k závěru, že používání tzv. „pěti technik“ nepředstavovalo mučení ve smyslu čl. 3 EÚLP, avšak potvrdil, že čl. 3 EÚLP byl porušen kvůli ponižujícímu zacházení, kterého se dopustila Velká Británie.

²⁷ H.C. KRÜGER/C.A. NORGAARD, *The Right of Application*, in: *The European System for the Protection of Human Rights*, R.St.J. MACDONALD/F. MATSCHER/H. PETZOLD (ed.), Dordrecht, 1993, 657–676, 658.

ními na podporu demokratizačního procesu uvnitř menšiny. V rámci zkoumání petic příslušným výborem Rady Společnosti národů zřejmě nebylo přihlíženo k tomu, kdo danou menšinu vlastně reprezentoval a na základě čeho byla tato reprezentace formována.

Přitom vede politická konstelace, když menšina stojí proti státu, k obrovskému psychologickému tlaku uvnitř skupiny. Pokud kolektiv vnímá jednání státu jako ohrožení, je racionální chování méně pravděpodobné než tehdy, formuluje-li menšina své nároky v nekonfliktní situaci. Je zcela přirozené, že situace po 1. světové válce vedla také v některých státech k nejistotě. Nástup nedemokratických režimů v nemálo středo- a východoevropských zemích byl jasným signálem pro toto nebezpečí. Některé menšiny se v této situaci uzavřely jako kolektivy do sebe a hledaly současně podporu v zahraničí. To nebylo vhodným předpokladem pro demokratický vývoj uvnitř skupiny. Existovala reálná hrozba, že zástupci menšiny, zejména když cítili silnou podporu ze zahraničí, budou mít sklon k radikálním a extrémním řešením.

Systému ochrany menšin po 1. světové válce lze vytknout, že zanedbal nutnost demokratického a racionálního vývoje uvnitř menšiny. Nebyl vytvořen mechanismus pro sestavení demokratické reprezentance menšiny, nebyly o této otázce vedeny ani seriózní diskuse. Menšinám a jejich zástupcům chyběl prostor zejména na to, aby své politické schopnosti dokázali v reálném prostředí, a ne jen v emocionální situaci, když „hájili“ údajné zájmy kolektivu proti státu.

4.2 PRÁVNÍ OCHRANA NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN PO 2. SVĚTOVÉ VÁLCE

Individualistická koncepce lidských práv, která se prosadila po ztroskotání systému Společnosti národů, sloužila některým státům dokonce k tomu, že popíraly nutnost chránit národnostní menšiny nebo jejich příslušníky. Diskuse v rámci OSN proto nevedly k zakotvení práv národnostních menšin ve Všeobecné deklaraci lidských práv z roku 1948. Ačkoliv byly předloženy návrhy na konkrétní ustanovení o právech příslušníků národnostních menšin, nepřijalo Valné shromáždění OSN žádný z nich.²⁸

Obdobný vývoj jako v OSN lze zaznamenat

v rámci Rady Evropy. I zde byla iniciativa doporučující zakotvení práv příslušníků národnostních menšin odmítnuta, a to s poukazem na čl. 14 EÚLP, který obsahuje zákaz diskriminace při realizaci práv a svobod zaručených v úmluvě. Státy přitom nebraly zřetel na skutečnost, že čl. 14 EÚLP je pouze subsidiární ustanovení, které lze aplikovat pouze v souvislosti s porušením jiných občanských a politických práv. Typická menšinová práva, jako např. právo na používání rodného jazyka v úředním styku či práva v rámci školství, však nejsou předmětem EÚLP.

Mezinárodně právní ustanovení o ochraně příslušníků národnostních menšin a etnických skupin bylo přijato až v roce 1966, a to v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (MPOPP). Definitivní znění čl. 27 MPOPP naznačuje, že i kolem této velmi skromné normy vznikly spory. Ustanovení zní v originálu:

„In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess their own religion, or to use their own language.“

Právník, který je vyzván k použití jasných pojmů a formulací, může jen kroutit hlavou nad konkrétní dikcí čl. 27 MPOPP. Ostatní práva podle MPOPP jsou formulována buď pozitivně v tom smyslu, že každý má konkrétní právo,²⁹ anebo negativně v tom smyslu, že nikdo nesmí být vystaven situaci, ve které dochází k porušování jeho práv.³⁰ Formulace, že určitým osobám nemá být upíráno právo, se jeví nejen z lingvistického hlediska jako nešťastná, ale také jako nesystematická v kontextu celkového znění MPOPP. Ještě v roce 1948 navrhla Subkomise pro ochranu národnostních menšin, která funguje u Komise OSN pro lidská práva, ustanovení, které mělo stipulovat, že příslušníci etnických, jazykových a náboženských menšin mají právo na používání vlastního jazyka a na zřizování škol. Tato zcela logická dikce nebyla bohužel převzata do čl. 27 MPOPP.

Konkrétní obsah čl. 27 MPOPP ovšem nepředstavuje problém pouze pro puristy z oblasti lingvistiky, ale také pro všechny, kdo mají tuto normu adekvátně interpretovat. Zásadní problém spočívá v absenci oficiální definice pojmu menšiny ve smyslu

²⁸ Srovn. HARALD C. SCHEU, *Ochrana národnostních menšin podle mezinárodního práva*, Karolinum, Praha, 1998, 23–24.

²⁹ Srovn. např. čl. 6 („Every human being has the inherent right to life“), čl. 12 („Everyone ... shall ... have the right to liberty of movement and freedom to choose his residence.“) nebo čl. 19 („Everyone shall have the right to hold opinions without interference.“).

³⁰ Např. čl. 7 („No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.“), čl. 8 („No one shall be held in slavery.“) nebo čl. 15 („No one shall be held guilty of any criminal offence of account of any act or omission which did not constitute a criminal offence... at the time when it was committed.“).

čl. 27 MPOPP. Ani na otázku, jestli čl. 27 MPOPP zaručuje mimo individuálních práv také kolektivní práva pro menšiny, nelze odpovědět přímo na základě textu. Zpravodaj Subkomise pro ochranu národnostních menšin, Francesco Capotorti, který v roce 1977 předložil rozsáhlou studii o právech osob příslušejících k etnickým, náboženským a jazykovým menšinám, dospěl k závěru, že existují historické a politické důvody pro to, aby práva podle čl. 27 MPOPP byla chápána jako individuální práva. Současně však zdůrazňuje zvláštnost čl. 27 MPOPP, která spočívá v tom, že práva jsou založena na zájmu kolektivity, a proto slouží pouze jednotlivcům jako členům skupiny a ne každému jednotlivci.³¹ Podobné stanovisko k čl. 27 MPOPP přijal v roce 1992 Výbor OSN pro lidská práva,³² když sice opakoval názor, že práva podle čl. 27 MPOPP jsou individuální práva, ale namítal také, že tato práva závisejí na schopnosti skupiny udržovat svou kulturu, svůj jazyk a své náboženství. Výbor dokonce naznačuje, že někdy je nutné přijmout „pozitivní opatření“ ve prospěch menšiny, aby byla dosažena skutečná rovnost mezi jejími členy a reprezentanty většiny.

4.3 VÝVOJ MENŠINOVÝCH PRÁV PO ROCE 1989

Těsně po pádu železné opony se stala ochrana národnostních menšin jednou z hlavních agend mezinárodních organizací a mezinárodních institucí. Valné shromáždění OSN přijalo 18. prosince 1992 deklaraci o právech osob příslušejících k národnostním, etnickým, náboženským a jazykovým menšinám.³³ Do oblasti právních nezávazných dokumentů patří také politické deklarace Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE).³⁴ Zejména Kodaňský dokument KBSE, který byl přijatý v roce 1990, zakotvil rozsáhlý katalog práv příslušníků národnostních menšin. KBSE zavedla také první mezinárodní instituci, která se zabývá problematikou národnostních menšin. Do Helsinského dokumentu KBSE z roku 1992 byla totiž začleněna kapitola o Vysokém komisaři pro národnostní menšiny. Na Stockholmské schůzce KBSE v prosinci 1992 byl

jmenován bývalý nizozemský ministr zahraničních věcí, Max van de Stoel, prvním Vysokým komisařem.

Instituci Vysokého komisaře pro národnostní menšiny je nutné chápat jako nástroj preventivní diplomacie. Ačkoliv při své činnosti zohledňuje také právní aspekty ochrany národnostních menšin, jedná především na základě politických dokumentů. V tomto kontextu nemůže ovšem zanedbat kolektivní dimenzi problematiky národnostních menšin. Podle Helsinského dokumentu přijme Vysoký komisař informace o situaci národnostních menšin ze všech možných zdrojů, včetně médií a nevládních organizací. Pokud tuto možnost využívají přímo organizace zastupující konkrétní menšinu, jde o podobný mechanismus jako ten, který zavedla Společnost národů v souvislosti s peticemi. Pro účely efektivní diplomacie navštěvuje Vysoký komisař oblasti, ve kterých došlo ke krizovým situacím, týkajícím se národnostních menšin, s výjimkou takových oblastí, ve kterých působí teroristická uskupení. V rámci návštěvy konzultuje Vysoký komisař všechny strany sporu, tzn. i zástupce menšin. Závěry, ke kterým Vysoký komisař na základě svých aktivit dospěje, předá Úřadujícímu předsedovi, jakožto ministru zahraničních věcí té země, která má právě předsednictví v KBSE/OBSE. Ten informuje o obsahu zpráv Vysokého komisaře další politické instituce.

Pozoruhodný je vývoj ochrany národnostních menšin po roce 1989 v rámci Rady Evropy. Parlamentní shromáždění Rady Evropy přijalo několik doporučení, ve kterých zdůraznilo význam efektivní ochrany pro národnostní menšiny a jejich příslušníky.³⁵ Kromě těchto politických dokumentů lze zaznamenat také přijetí dvou právně závazných úmluv, přičemž první smlouva byla přijata v roce 1990 (Charta pro regionální a menšinové jazyky), druhá smlouva v roce 1994 (Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin). Zatímco Charta pro regionální a menšinové jazyky změkčuje svou efektivitu tím, že státy z ní mohou skoro libovolně vybrat ta ustanovení, která jsou ochotny realizovat, je Rámcová úmluva kompaktním právním nástrojem, který opakuje většinu práv doporuče-

³¹ „The formulation of article 27, whereby rights have been conferred on persons and not on groups, is based on sound reasons and should not be misjudged or underestimated by the exegetist. At the same time, it must be born in mind that the rights in question will be exercised by their holders 'in community with the other members of their group', as stated in article 27...The rights provided are based on the interests of a collectivity, and consequently it is the individual as a member of a minority group, and not just any individual, who is destined to benefit from the protection granted by article 27.“ (Capotorti, Study, 35–36).

³² UN-HRCee, General Comment No. 23 (50) on Article 27/Minority Rights (Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).

³³ UN-Doc. E/CN.4/1992/48.

³⁴ Od 1. ledna 1995 Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).

³⁵ Doporučení 1134 (1990), 1174 (1992), 1201 (1993) a 1255 (1995). Podrobněji viz Scheu, Ochrana národnostních menšin podle mezinárodního práva, 40–44.

ných Parlamentním shromážděním. Jde o první mezinárodní smlouvu, která upravuje výlučně ochranu národnostních menšin. Rámcová úmluva může být ratifikována i státy, které nejsou členy Rady Evropy, pokud byly k tomu Výborem ministrů přizvány. Kolektivní práva menšin nejsou v Rámcové úmluvě explicitně formulována, a ani přijatý kontrolní mechanismus³⁶ nezohledňuje roli zástupců menšin. Kontrolní mechanismus podle Rámcové úmluvy spočívá v tom, že smluvní strany podávají pravidelné zprávy (první jeden rok po vstupu úmluvy v platnost), ve kterých informují o realizaci závazků vyplývajících z úmluvy.

5. TERITORIÁLNÍ AUTONOMIE JAKO ZPŮSOB UPLATNĚNÍ KOLEKTIVNÍCH PRÁV

Největší potíže v souvislosti s ochranou národnostních menšin a etnických skupin působí dodnes nejasná terminologie. Bylo již poukázáno na problematiku kolem pojmu kolektivních, skupinových a individuálních práv. Citlivým bodem zůstává kromě toho také definice národnostní menšiny či etnické skupiny. O definici pojmu národnostní menšiny se pokusilo Parlamentní shromáždění Rady Evropy ve svém doporučení č. 1201 z roku 1993, které obsahuje návrh na Dodatkový protokol k EÚLP. Čl. 1 toho návrhu stanovil 5 kritérií, které musí být splněny, aby skupina mohla být kvalifikována jako národnostní menšina:

- a) „reside on the territory of (the) state and are citizens thereof;
- b) maintain longstanding, firm and lasting ties with that state;
- c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics;
- d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state;
- e) are motivated by the concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion and their language.“

Skutečnost, že tato definice nebyla převzata do pozdější Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, je jasným důkazem pro nejednotný postoj

mezinárodního společenství k této otázce. Ani na evropské úrovni nebyl dosažen nutný konsensus.³⁷

Pokud není státům zcela jasné, které skupiny budou považovat za národnostní menšiny, resp. pokud se neorientují v této otázce podle obecně platných kritérií, není divu, že ani hranice mezi národnostní menšinou a národem nelze s dostatečnou jistotou stanovit. Výbor OSN pro lidská práva naznačuje ve svém citovaném komentáři k čl. 27 MPOPP, že v některých stížnostech, které mu byly adresovány, došlo ke konfuzi mezi právy příslušníků menšin podle čl. 27 MPOPP a právem na sebeurčení národů podle čl. 1 MPOPP. Výbor se však dále už k tomuto problému podrobněji nevyjadřuje. Konstatuje pouze, že nositelem práva na sebeurčení je národ (people) a nositelem menšinových práv je jednotlivec. Otázka rozdílu mezi národem a menšinou zůstává nezodpovězena.

Menšinová práva a právo na sebeurčení se prolínají tam, kde existují modely teritoriální samosprávy. Úvahy o zřízení samosprávných celků vychází jak z dokumentů o právech národnostních menšin, tak z přístupu mezinárodního společenství k zásadě sebeurčení. Zdá se, že progresivní přístup v této otázce může zneškodnit nebezpečný potenciál, který tkví v absenci jasných definic. Modely autonomie představují totiž zajímavou alternativu jak pro menšiny, tak pro národy, a to bez ohledu na to, jestli se samotná skupina považuje za menšinu či za národ. Teritoriální autonomie znamená v určitých podobách specifickou formu sebeurčení.

5.1 TERITORIÁLNÍ AUTONOMIE JAKO MODEL OCHRANY NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Zmínky o teritoriální autonomii najdeme ve dvou dokumentech o ochraně národnostních menšin. Jedná se o Kodaňský dokument KBSE z roku 1990 a o doporučení Rady Evropy č. 1203 (1993). Oba dokumenty nemají přímou právní závaznost, ale jen morální a politickou váhu. Autorita těchto doporučení resp. deklarací se zakládá m.j. na tom, jak státy implementují jednotlivá ustanovení do praxe. Při analýze evropského standardu ochrany národnostních menšin upozorňují autoři nezřídka na známé příklady autonomie v Itálii, ve Španělsku nebo ve Finsku. Autonomie tu představuje podařený

³⁶ Srovn. čl. 24–26 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin.

³⁷ Vysvětlení najdeme v příloze k Rámcové úmluvě (Explanatory Memorandum on the Framework Convention for the Protection of National Minorities), která slouží jako pomůcka při jejím výkladu: „It should also be pointed out that the framework Convention contains no definition of the notion of „national minority“. It was decided to adopt a pragmatic approach, based on the recognition that at this stage, it is impossible to arrive at a definition capable of mustering general support of all Council of Europe member States.“ (in: Human Rights Law Journal, Vol. 16, No. 1–3, 102).

kompromis mezi centrální vládou a menšinou, která sídlí kompaktně v určitém regionu a tvoří tam dokonce většinu obyvatelstva.

Kodaňský dokument KBSE označuje zřízení samosprávních celků, které odpovídají specifickým historickým a teritoriálním podmínkám národnostních menšin, za jednu z možností ochrany etnické, kulturní, jazykové a náboženské identity takových menšin.³⁸ Podobně formuluje Parlamentní shromáždění Rady Evropy svůj postoj k této otázce v doporučení č. 1201 (1993), přičemž se ale konkrétně zmiňuje také o tom, že autonomní jednotky mají být zřízeny tam, kde příslušníci národnostních menšin představují většinu obyvatelstva v určitém regionu.³⁹

Z uvedených ustanovení nevyplývá konkrétní nárok menšin či jejich příslušníků na teritoriální autonomii. Státy se ale na politické a morální úrovni zavázaly, že budou za blíže nespecifikovaných podmínek o zřízení autonomie uvažovat. To je vzhledem k fungujícím modelům autonomie např. pro německy mluvící menšinu v Jižním Tyrolsku, pro Katalánce v rámci španělského státu a pro švédské etnikum na ostrovech Aalandy víc, než se může na první pohled zdát. Zmíněné modely mohou totiž sloužit jako příklady. Zejména tam, kde se centrální moc nacházela ve stadiu desintegrace, vyžadovalo mezinárodní společenství po vládě dotyčného státu konkrétní záruky pro ochranu menšin. Modely, které byly ministry zahraničních věcí Evropských společenství diskutovány v roce 1991, tzn. v souvislosti s rozpadem Jugoslávie a Sovětského svazu, poukazují výslovně na dokumenty KBSE a na možnost autonomie v oblasti zákonodárství a výkonné moci.⁴⁰

Pro konkrétní úpravu teritoriální autonomie neexistuje v Evropě jen jeden model. Rozměr autonomie se liší podle stupně závislosti regionu na centrální moci. Autonomie znamená někdy pouhou decentralizaci v oblasti celostátní administrativy, jako např. na Korsice, někdy vlastní kompetence v oblasti zákonodárství, jako např. v Jižním Tyrolsku, a někdy vytvoření samostatného právního řádu, ja-

ko na ostrovech Aalandy.⁴¹

Konkrétní řešení proto nelze najít v hotovém modelu, který by státy měly převzít, ale v konkrétním kompromisu, kterého musí být dosaženo vzhledem k zájmům všech dotčených stran. Zkušenosti v západoevropských zemích dokumentují dlouhý politický proces, který stojí za formulováním tohoto kompromisu. Ale ani po dlouholetém vývoji nemůže být současná podoba autonomie ve Španělsku, v Itálii či ve Finsku považována za definitivní. Stále se vyskytuje nutnost přizpůsobovat daný model případným novým okolnostem a potřebám.

Lze konstatovat, že zřízení a úprava autonomie je komplexní politickou záležitostí. Účastník tohoto procesu je každopádně národnostní menšina jako kolektiv a ne jednotlivý příslušník menšin. Kolektivní souvislost teritoriální autonomie je proto zřejmá, i když z formálně právního hlediska jde o status pro region, tzn. pro území, a ne pro kolektiv lidí. Oni však z tohoto modelu na praktické úrovni profitují. Nelze přehlédnout, že úspěch autonomie záleží v podstatné míře na demokratizaci uvnitř skupiny. Pouze národnostní menšina, jejíž reprezentace akceptuje demokratická pravidla a je schopna zohledňovat zájmy všech dotčených stran, může k pozitivnímu vývoji přispívat.

5.2 TERITORIÁLNÍ AUTONOMIE JAKO ZPŮSOB SEBEURČENÍ NÁRODŮ

Národ ve smyslu zásady sebeurčení je vždy kolektiv, spojený společným vědomím a politickou vůlí všech členů tohoto kolektivu.⁴² Kromě tohoto nesporného subjektivního prvku nenajdeme v literatuře jednotný postoj k objektivním prvkům národa jako přírodním a společenským skutečnostem. Ačkoliv v současné mezinárodní právní nauce již není spor o tom, že všechny národy jsou nositelem práva na sebeurčení, není nejasná pouze přesná definice národa, ale také způsob uplatnění tohoto práva. Mezinárodně právní řád se dodnes zakládá na zásadě svrchované rovnosti států, což implikuje také neporuši-

³⁸ Bod 35 Kodaňského dokumentu: „...The participating States note the efforts undertaken to protect and create conditions for the promotion of the ethnic, cultural, linguistic and religious identity of certain national minorities by establishing, as one of the possible means to achieve these aims, appropriate local or autonomous administrations corresponding to the specific historical and territorial circumstances of such minorities and in accordance with the policies of the State concerned.“

³⁹ Čl. 11 návrhu Dodatkového protokolu k EÚLP: „In the regions where they are in a majority the persons belonging to a national minority shall have the right to have at their disposal appropriate local or autonomous authorities or to have a special status, matching the specific historical and territorial situation and in accordance with the domestic legislation of the state.“

⁴⁰ Podrobněji HARALD C. SCHEU, Teritoriální autonomie ve vnitrostátních právních řádech evropských států, in: *Současná Evropa a Česká republika*, 1/1999, 32–57, 44–46.

⁴¹ HARALD C. SCHEU, Territoriale Autonomie als Lösungskonzept für Minderheitenkonflikte in Ost – und Südosteuropa, in: *Verfassung, Rechtsstaat und Demokratie im europäischen Umfeld*, Ediční středisko PF UK, Praha, 1999, 56–64, 58.

⁴² Srov. DANIEL THÜRER, Entwicklung, Inhalt und Träger des Selbstbestimmungsrechts, in: *Grenzen des Selbstbestimmungsrechts*, E. Reiter (Hg.), Graz, 1997, 34–60, 40–41.

telnost teritoriální integrity stávajících států. Z tohoto důvodu bylo mezinárodní společenství pouze v krajních případech ochotno akceptovat uplatnění sebeurčení v podobě secese. Kromě specifického dekolonizačního kontextu slouží secese jen jako ultima ratio tam, kde fundamentální lidská práva byla soustavně porušována. V případě Konga (1960) a Nigerie (1966) nebyl pokus o secesi přijat. Mezinárodní soudní dvůr vyzdvihl ve věci sporu o hranicích mezi Mali a Burkina Faso význam zásady „uti possidetis“, protože se domníval, že secese ze strany jazykových, etnických či náboženských kolektivů by automaticky podkopala mezinárodní bezpečnost.⁴³ Zcela ojediněle stojí proto případ Bangladéše, kde došlo k secesi od Pakistánu (1971).

V rámci řešení rozporu mezi principem teritoriální integrity stávajících států a právem národů na sebeurčení rozlišuje mezinárodní právní nauka dva způsoby sebeurčení – vnitřní sebeurčení v podobě autonomie a vnější sebeurčení v podobě secese, přičemž dává přednost způsobu vnitřního sebeurčení.⁴⁴ Tento kompromis, který v teorii může zmenšit rozpory a pochybnosti kolem nejasných definic pojmů národa a národnostní menšiny, nevedl ale v praxi k jednoznačnému postoji mezinárodního společenství. Nadále kladou mnohé státy značný odpor i proti vnitřnímu sebeurčení a zřízení autonomního prostoru pro určité kolektivy. Ani v rámci Rady Evropy nelze hovořit o společném jmenovateli, protože zatímco v roce 1993 doporučilo Parlamentní shromáždění autonomii v oblastech, kde menšina tvoří většinu, nebylo takové ustanovení přijato do právně závazné Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin z roku 1993.

Je smutným faktem, že nedůsledné řešení zmíněných rozporů ponechalo široký prostor pro revoluce v souvislosti s rozpadem Sovětského svazu a Jugoslávie. Ukázalo, že ani konzervativní postoj, který považuje zásadu teritoriální integrity za záruku mezinárodní bezpečí a stability, nemůže takovým revolucím ve velkém měřítku zabránit. Dodnes existuje několik tzv. de facto režimů, které kontrolují poměrně rozsáhlé území v rozporu se zásadami mezinárodního společenství, které uznalo za subjekty mezinárodního práva určité organizované jednotky (např. Gruzie, Ázerbajdžán, Moldavsko) a jiné nikoliv (Abcházie, Náhorní Karabach, Podněstrská republika).

Uvedený rozpor bude v mezinárodním právu

a v rámci mezinárodních vztahů zřejmě ještě dlouho představovat konfliktní linii, podél které se politické spory mezi státem a etnickým kolektivem (buď národem či národnostní menšinou) budou rozrůstat do revolučních jevů destabilizujících mezinárodní řád. Proto jsou zcela na místě úvahy o tom, jak je možné sloučit snahu o politickou stabilitu s revoluční povahou, která je v zásadě sebeurčení imanentní. V této souvislosti bylo poukázáno na případ Moldavska, kde během jednání mezi centrální vládou a etnickou skupinou Gagauzů bylo dosaženo kompromisu v podobě teritoriální autonomie. Ve svém autonomním regionu, kde ostatně tvoří 80% obyvatelstva, mají Gagauzové právo řešit otázky politického, ekonomického a kulturního vývoje samostatně. Pro případ, že Moldavsko přestane být nezávislým státem (např. po případném připojení k Rumunsku), stipuluje moldavská ústava právo gagauzského národa na vnější sebeurčení.⁴⁵

Lze jen doufat, že úspěšné modely teritoriální autonomie jako politický kompromis mezi zásadou teritoriální integrity a principem sebeurčení budou mít dostatečný vliv na vývoj mezinárodního práva. Musíme však opět zdůraznit to, co platilo již pro autonomii jako model ochrany národnostní menšiny, totiž že s efektivním řešením může mezinárodní společenství počítat pouze tam, kde jednání probíhá v demokratickém rámci. Uznání demokratických principů je jak na straně centrální vlády, tak i na straně menšiny podmínkou úspěchu.

6. ZÁVĚR

Současná koncepce lidských práv, která se ustálila v rámci mezinárodních smluv, se řídí nesporně individualistickým přístupem. Pojem kolektivních práv získal negativní příchuť, zejména tam, kde práva jednotlivce byla s odkazem na zájmy společnosti či státu dlouhou dobu systematicky potlačována. Tento historický vývoj je nutné brát na vědomí. Přínos stěžejních smluv o ochraně lidských práv je nepřehlédnutelný. Ochrana lidských práv se stala záležitostí mezinárodního zájmu, a to bez ohledu na to, že mezinárodní společenství má z politických a jiných důvodů nedostatek prostředků, aby tento zájem ve všech případech stejným způsobem a stejně efektivně uplatňovalo.

Kromě individualistické koncepce lidských práv, která v mezinárodním kontextu jednoznačně převa-

⁴³ Frontier Dispute Case, ICJ Reports, 1996, 554.

⁴⁴ KONRAD GINTHER, Das Subjekt des Selbstbestimmungsrechts, in: Neues europäisches Völkerrecht nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes, H. Neuhold/B. Simma (Hg.), Baden-Baden, 1996, 59–64, 59.

⁴⁵ MICHAEL GEISTLINGER, Das Selbstbestimmungsrecht der Völker und multiethnische Staaten. Erfahrungen und Rückschlüsse aus dem Kaukasus, in: Grenzen des Selbstbestimmungsrechts, E. Reiter (Hg.), Graz, 1997, 269–312, 290–291.

žuje, nelze však úplně vyloučit kolektivní aspekty, které hrají roli všude tam, kde se jednotlivci na základě jazyka, kultury, náboženství a jiných objektivních prvků integrují do specifických kolektivů (skupin), které jednak tvoří součást společnosti, jednak mají zájmy odlišné od zájmů většiny. Ochrana kulturních práv jednotlivců (t.j. příslušníků etnických skupin či národů) nemusí v takové situaci vyhovět zájmům všech dotčených subjektů.

Tato zkušenost se neodráží pouze v koncepcích afrických či asijských států, které universální koncepci lidských práv někdy napadají s poukazem na přehnaný individualismus. Také ve středo- a východoevropském kontextu vystoupily kolektivy integrující se na etnickém základě proti stávajícím státům. Loajality kolektivů lze dosáhnout na základě konkrétních kompromisů. Tento proces nesmí probíhat na úkor jednotlivců, jejichž ochrana musí být základem axiomem každé demokratické společnosti. Pouze v rámci demokratického procesu lze nutného kompromisu mezi kolektivem a státem vůbec dosáhnout. Demokratický standard musí být akceptován jak státem, tak i kolektivem. Zdá se, že právě demokratizační aspekt uvnitř skupiny byl příliš dlouho zanedbáván.

Základním předpokladem etnické skupiny jako kolektivu, jehož práva mají být respektována, je vůle jednotlivých příslušníků kolektivů. Tato vůle resp. toto vědomí je součástí identity těch lidí, kteří se na základě svobodného rozhodnutí pro integraci rozhodli. Existenci kolektivů lze proto odvodit pouze z těchto jednotlivých individuálních rozhodnutí. Pokud se ale jednotliví příslušníci skupiny pro tuto integraci do dané skupiny rozhodli, stává se kolektiv sociální a politickou realitou. Právní koncepci, která pak tuto realitu popírá a zkusí kolektiv uměle atomizovat, hrozí porážka.

Individuální přístup k potřebám etnických skupin nemůže všechny problémy vyřešit. V zájmu stability a zachování teritoriální integrity stávajících států je nutné politické jednání a právní postavení kolektivů kanalizovat do procesu, který vede ke kompromisním řešením. Ačkoliv úprava teritoriální autonomie vychází z konkrétních vnitrostátních zkušeností, stala se také zajímavou perspektivou na mezinárodní úrovni. Za určitých podmínek získá kolektiv autonomní prostor, do kterého žádná státní moc nesmí zasahovat. Tento stav v žádném případě neomezuje autonomii jednotlivce, ale tvoří základ pro to, aby svou identitu mohl efektivněji uskutečnit.