

Právo menšin v proměnách času a souvislostí

Historii nezměníme, proto bychom ji neměli přehlížet.

Téma národnostních či etnických menšin představovalo pro meziválečné Československo klíčový moment jeho existence i mezinárodněprávního postavení. Záhy po založení samostatné ČSR to potvrdil pokus o ustavení Německých Čech na přelomu let 1918 a 1919. Následovala krátká éra určitého zklidnění a nastartování kooperativních vztahů českých a německých politických stran nového státu ve 20. letech. Nástup nacismu v sousedním Německu vyvolal eskalaci politických požadavků politické reprezentace Sudetoněmecké strany na konci třicátých let 20. století. Konflikt Čechů a Němců kulminoval na podzim roku 1938 připojením pohraničních oblastí ČSR k Německé říši v důsledku podpisu Mnichovské dohody. Na základě tzv. práva (ve skutečnosti pouze principu) na sebeurčení skupin etnických Němců ve střední a východní Evropě bylo zničeno Československo. Toto historické memento si nástupnická Česká republika nemůže dovolit přehlížet. Jakkoliv se mezinárodní kontext postavení našeho státu podstatně proměnil díky členství v Evropské unii a Severoatlantické alianci. Zkušenost říká, že žádná situace není navždy neměnná.

V průběhu druhé světové války uzrál názor, zejména ve Velké Británii, že podpora skupinového pojetí práv národnostních menšin, jak byla zformulována Versailleskou mírovou konferencí a uplatňována na půdě Společnosti národů, vytváří nebezpečné situace v oblasti mezinárodních vztahů a poskytuje záminku pro agresivní řešení etnických konfliktů.

Poprvé se tato myšlenka objevila v květnu 1940 v memorandu Britského královského ústavu mezinárodních vztahů, které vypracovala expertní skupina pro Winstona Churchilla. Právě zde je třeba hledat ideové kořeny pozdějšího rozhodnutí postupimské konference vítězných spojeneckých mocností o provedení odsunu (nuceného vysídlení) příslušníků německých menšin z Československa a dalších států střední a východní Evropy. Současně se po skončení druhé světové války prosadil, na základě téže úvahy a v jejím důsledku, právní názor, že národnostní problematika je součástí širšího komplexu individuálních občanských práv a svobod.

Důsledky druhé světové války se však tématu menšinových práv dotýkají i v řadě dalších aspektů, jak dokládá například otázka restitucí židovského majetku v kontextu poválečného vývoje (zvláštní kapitolou je zejména po pádu bipolárního světa - viz jednání Jewish Claims Conference versus SRN) a téma majetkoprávních důsledků prezidentských dekretů Edvarda Beneše.

Nadále platí, že právní problematika národnostních menšin a etnických skupin zůstává potenciálně zdrojem konfliktů, což potvrdil mj. vývoj spjatý s pádem komunistických režimů střední a východní Evropy. Tyto konflikty určitým způsobem kontinuálně propojují relativně vzdálené období druhé světové války a současnost. Po roce 1989 se opětovně otevřel spor o aktuální hodnocení dekretů prezidenta Edvarda Beneše, který vrcholil jednak při jednáních o textu Česko-německé deklarace o vzájemných vztazích a jejich budoucím rozvoji, zejména však v přípravné etapě přijímání České republiky do Evropské unie. V této souvislosti byly prezidentské dekry (ve skutečnosti zákony) podrobeny mezinárodnímu zkoumání právními experty Spolkové republiky Německo a Velké Británie s výsledkem, který potvrdil právní pozici ČR. Nicméně znovu se projevila konfliktnost problematiky menšinových práv.

Nikoliv skupina, ale svobodný občan

V souvislostech aktuální finanční krize, která se odráží ve vnitropolitické situaci evropských států, se objevují náznaky možného návratu etnických a národnostních konfliktů, případně populistického nacionalismu. Právě včas tedy přichází René Petráš s týmem odborníků s prací na téma menšinových

práv, která problematiku velice zevrubně a komplexně analyzuje - v souvislostech českého a unijního práva.

Složitost tématu menšinových práv spočívá především v tom, že chybí mezinárodněprávně závazná definice pojmu národnostní menšina. V důsledku toho chybí společný jmenovatel, který by dokázal překlenout odlišné dějinné příběhy, jazyk, kulturu, náboženství, demografický vývoj či politický status daného státu, ale také odlišné identity menšinových národnostních společenství těchto států.

Vstupní definice klíčového pojmu menšiny nabízí retrospektivní pohled na problematiku národnostních menšin z pohledu českých právních dějin, současného práva ČR a práva mezinárodního. Jakkoliv je žádoucí hledat určité poučení, případně kontinuitu s minulým vývojem, potom s vědomím, že současné problémy jsou obsahově odlišné. V minulosti souvisely národnostní otázky zejména s definicí a upřesněním národních či státních hranic, zatímco v současnosti jsou jádrem problému především specifické skupiny imigrantů, v řadě případů přicházejících z odlišného právního a kulturního prostředí.

Existence národnostní menšiny v právním smyslu je především kombinací znaků objektivních (počet příslušníků menšiny, nedominantní postavení ve státě, občanství příslušného státu a určitá etnická, náboženská nebo jazyková charakteristika) a subjektivních (pocit solidarity uvnitř menšiny směřující k udržení vlastní identity).

Víra nebo národ?

Československý stát dostal již při svém vzniku v roce 1918 od habsburské monarchie do vínku složitou národnostní strukturu obyvatelstva. Zdrojem rozsáhlé právní úpravy postavení národnostních menšin vypracované v první polovině 20. let bylo jednak právo rakouské monarchie (zejména oblast školství), jednak tzv. Malá smlouva ze Saint-Germain. Bezpochyby nejvýznamnějším faktorem byl tehdy vztah česky a německy mluvícího obyvatelstva, reflektující historicky komplikovaný kontext, jenž formoval vztahy obou národních společenství v českých zemích. Meziválečné právo ČSR nedospělo k žádné obecné definici menšiny či národa a národnostní vztahy se opakovaně jitrily, zvláště v souvislosti s výsledky sčítání lidu, jejichž údaje tradičně sloužily jako argumentační podpora vlastní pozice dané skupiny.

V souvislosti s jazykovou a národnostní otázkou, jež hrála v českých dějinách klíčovou roli zejména od druhé poloviny 19. století, je třeba zmínit též druhý klíčový faktor. Tím byl náboženský problém, jenž byl určující až do počátků formování politického národa v 19. století. Rozdílná víra, nikoliv jazyk, byla diferenciativním prvkem do příchodu nacionalismu. Historické analogie mají v situaci střední Evropy nepřehlédnutelnou váhu nikoliv pouze v historické rovině, ale také v aktuálních souvislostech národnostních vztahů. Typicky lze tento trend doložit na současném česko-německém diskursu o postavení Němců v meziválečném Československu, právním a etickém hodnocení poválečného odsunu (nuceného vysídlení), vnitroněmecké diskusi o roli skupin etnických Němců v poválečném období, jakož i v relaci k etnickým souvislostem rozpadu Jugoslávie, případně obecně k vysídlovacím procesům v novodobých dějinách. Právní hledisko má v těchto debatách mimořádnou váhu, ale také mimořádně závažné politické konsekvence, jak potvrdily přístupové rozhovory a hodnotící procedury předcházející vstupu ČR do Evropské unie.

Historická rivalita v českých zemích

Nelze přehlížet kmenové a jazykové rozdíly v minulosti, podobně jako přítomnost archaického národního vědomí. V případě sousedství Němců též zahrnující skutečnost, že tradičním problémem Čechů byl většinový podíl v českých zemích, které současně tvořily součást většího celku s převahou Němců. Rivalizující soutěživost však měla vedle jazykového hlediska také motiv konkurenční a finanční, který působil jako dynamizující faktor vývoje českých zemí po stránce ekonomické i kulturní.

Přítom platilo, že pouze vzdělanci byli vůbec schopni chápat existenci národa a širší politický kontext, například spor o postavení českého státu v Říši římské. Podle Kosmovy koncepce měl český stát národní specifika a tradice, takže císař disponoval jen omezenými právy. Již v raném středověku šlo v českých zemích vždy téměř výhradně o vztah Čechů a Němců, což lze dnešní terminologií zahrnout do pojmu národnostních menšin. Tento vnitřní rozměr však byl již tehdy provázen vnější dimenzí, kdy případné konfliktní situace uvnitř království komplikovaly vztahy k německým panovníkům. Aniž bychom vedli zkratkovitou paralelu, tento model určité vztahové asymetrie, kdy se Němci v českých zemích opírali o mocné německé sousedství, sehrál významnou roli rovněž v novodobé historii.

Prvními skupinami cizinců v českých zemích byli kněží a obchodníci. Zejména druhá skupina, v níž byli početně zastoupeni Němci, získávala značná privilegia a vytvářela soudržná společenství přežívající generace. Cizinci v českých zemích žili podle práva své země, tedy v odlišném právním režimu než většinové obyvatelstvo. Tato personalita práva byla ve středověku běžná. Další menšinovou otázkou té doby byly náboženské minority. Výrazně odlišnou menšinu tvořili od počátku Židé, jejichž sociální pozici zkomplikovala církev teprve později; poté, co upevnila svoje postavení v rámci postupného procesu christianizace. Náboženská radikalizace přinesla první pogromy již v roce 1096, v průběhu první křížové výpravy. Ještě dlouho pak převládal názor, že Židé mají právo přežívat, ale v podřízeném, případně okrajovém postavení.

Nejvýznamnější jazykově odlišnou skupinu v českých zemích tvořili Němci. Vyjádřeno soudobou terminologií, problém vztahu národnostních menšin se již od raného středověku dotýkal téměř výhradně vztahu Čechů a Němců. Již tehdy, podobně jako ještě mnohokrát v dějinách, komplikovaly tyto vztahy politické souvislosti. Bezprostředně se do vztahu promítly konflikty českého království s německými panovníky (typicky například vpád Braniborů po roce 1278).

Přestože formování moderního politického národa se datuje do druhé poloviny 19. století, ve vztahu k Němcům se uplatňuje záhy určité archaické národní uvědomění provázené snahou o definici českého národa. V rámci tohoto textu nelze podat úplnou retrospektivu dané problematiky v souvislostech vývoje předlitavského právního systému. Přesto lze konstatovat, že netřeba přeceňovat přednosti a možnosti kodifikované právní úpravy postavení národů v habsburské monarchii. Na druhou stranu tato úprava nebyla na překážku možnému úspěšnému řešení vztahu Čechů a Němců, k němuž směřovali někteří schopnější politikové. Jako příklad lze uvést jazykové reformy ministerského předsedy Badeniho, který si uvědomoval, že politické přežití monarchie závisí do značné míry na poskytnutí koncesí Čechům, podobných, jakých se v roce 1867 dostalo Maďarům v rámci tzv. vyrovnání. S vědomím, že „přednosti Němců přece jen překračovaly přiměřené výhody nejpočetnějšího národa a jiná národní společenství byla leckdy skutečně zvýhodněna“. Jen na okraj dodávám, že pád Badeniho i jeho reforem vyvolaný masívními protesty „českých“ Němců patrně zmařil historickou šanci možné budoucí federalizace monarchie a pozitivního řešení otázky znesvářených etnik v českých zemích.

Samostatné Československo

Vznik samostatné ČSR v roce 1918 zásadně předefinoval postavení Čechů a Němců v novém státě a předznamenal konflikt, který trval po celou dobu jeho existence a nakonec bezprostředně ovlivnil jeho zánik. Češi (a v zásadě též Slováci) se ocitli poprvé v novodobých dějinách v roli státního národa, zatímco Němci a Maďaři se nacházeli v pozici menšiny. Přítom klíčovým problémem bylo, zda lze považovat Němce, do značné míry dosud dominujícího prostoru střední Evropy, za menšinovou entitu. Nová situace se odrážela v odlišných právních normách. Platný právní řád v zásadě považoval Němce za menšinu a Čechy a Slováky za státní národ. Což znamenalo změnu oproti monarchii, kde byly národy teoreticky rovnoprávné.

Zásadního, ba revolučního významu nabyla v meziválečném období zejména Společnost národů,

kteřá výrazně ovlivnila postavení menšin nejen v Československu, ale také v dalších státech střední a jihovýchodní Evropy. Práva národnostních menšin zakotvená versailleským smluvním systémem přinášela v porovnání s výchozím stavem mnohá zlepšení, zejména uplatnění demokratického občanského principu ochrany osobnosti. O úplném řešení ovšem mluvit nelze, neboť na jedné straně trval tlak na asimilaci národnostních skupin, na straně druhé vznikala hnutí s iredentistickým či autonomistickým programem. V konkrétním případě ČSR tyto tendence akcelerovaly zejména v souvislosti s hospodářskou krizí, jejíž důsledky vážně postihly pohraniční oblasti českých zemí (tzv. Sudety), a po nástupu nacismu v sousedním Německu nabíraly intenzitu v důsledku politické agitace.

Problematiku menšin ovšem nelze zužovat pouze na německy mluvící obyvatelstvo českých zemí. Ústavní listina z roku 1920 soustřeďovala větší část ustanovení o menšinách do hlavy VI. definující ochranu menšin národních, náboženských a rasových. Přitom se vycházelo ze stanoviska, že ochrana menšin i právo jazykové se nezakládá na mezinárodním závazku, ale na ústavě podobně jako ostatní právní normy. Radikálním způsobem obhajoval tento výklad například významný právník, profesor František Weyr, jehož ostře kritizovali někteří němečtí odborníci, kteří svými argumenty s oblibou v podstatě zpochybňovali suverenitu ČSR ve prospěch mezinárodní ochrany menšin.

V celkovém hodnocení dané právní problematiky meziválečné ČSR lze konstatovat, že republika své povinnosti vůči menšinám až na drobná pochybení dodržela. Důležitou roli sehrál fakt ohrožení nového státu již v počátcích, v období 1918-1920, v roce 1923 a poté nejpozději od roku 1935. Masarykem požadovaných padesát let pokojného, kontinuálního vývoje dějinný vývoj Československu neposkytl.

Podrobnější zastavení v období první republiky není náhodné, neboť současná Česká republika zde spatřuje právní i státotvorné kořeny své identity. Další vývoj již není možné sledovat v souvislém pohledu. Právní řešení menšinové otázky se po roce 1938 měnilo velice často, zkruseno ideologizovanou podobou pojetí práva.

Zpracování právního rámce národnostních menšin bylo v českém prostředí věnováno po skončení druhé světové války jen málo prací. Důvodem bylo jednak přehlížení práva po roce 1948, jednak radikální zpolitizování právních disciplin. Reformní vývoj politického systému ČSSR i společenskovedních disciplín druhé poloviny 60. let 20. století, jehož důsledkem byla mimo jiné federalizace Československa, násilně ukončila invaze armád Varšavské smlouvy v roce 1968. Následující dvacetiletí normalizace právní disciplíny nejen ochromilo, ale v některých ohledech vrhlo zpět do padesátých let.

Konec ideologií?

Negativní důsledky vynucené cenzury éry normalizace se projevíly v souvislostech česko-německého diskursu, jenž se otevřel vzápětí po pádu železné opony v roce 1989 z iniciativy Sudetoněmeckého krajanského sdružení. Argumentace vyhnaneckých svazů se opírá o modifikovaný princip sebeurčení národů, tentokrát ve spojení s myšlenkami evropského regionalismu. Na české straně chyběly v debatě poznatky nejnovějšího vývoje právních názorů na problematiku menšin v prostředí Evropského společenství (později Evropské unie), což se negativně odrazilo v úrovni argumentace české strany.

Tento argumentační deficit si uvědomovala Koordinační rada česko-německého diskusního fóra, která v roce 1999 iniciovala (pracovní skupina Pavel Tigrid, Jan Křen, Václav Houžvička) vznik projektu, který měl zařadit československé zákonodárství týkající se Německa a osob německé národnosti do evropského kontextu právních aktů, jimiž řešily obdobnou situaci státy, které rovněž prošly nacistickou okupací (Francie, Dánsko, Polsko, Jugoslávie aj.). Projekt Německé menšiny v právních normách 1938-1948 uvedl téma poválečného odsunu sudetských Němců do

mezinárodního kontextu tak, aby bylo patrné, že se jednalo o součást komplexního přístupu spojenecké koalice k řešení poválečné situace ve střední Evropě. Současně bylo žádoucí pojednat kontroverzní téma bilaterálních vztahů takřikajíc sine ira et studio, v akademickém odstupu zahraničních expertů, s využitím poznatků mezinárodního práva.

Výše zmíněná studie kolektivu okolo Reného Petráše rekapituluje vývoj práva menšin až do roku 1989. Konstatuje, že k nejpálčivějším národnostním problémům socialistického Československa (ale návazně též České republiky) patřila tzv. romská otázka, kterou režim opakovaně řešil, většinou administrativními prostředky a s pochybnými výsledky. Zvláště ve druhé polovině 70. let 20. století sílila mezinárodní kritika situace Romů v ČSSR, kterou zahájil druhý mezinárodní kongres Romů v Ženevě. Jedním z podkladů jednání kongresu byl Dokument č. 23 vypracovaný Chartou 77. Autoři konstatovali, že diskriminace Romů patří mezi zjevné porušování lidských práv v ČSSR. Proces uznání Romů jako národnostní menšiny a uznání jejich občanských práv proběhl až v nové politické situaci po roce 1989. Faktické řešení problémů romského etnika však na svoje řešení nadále čeká, kromě jiného také proto, že romské etnikum nedisponuje politickou reprezentací schopnou zformulovat vlastní programové stanovisko coby výchozí bod jednání.

Ojedinele komplexní retrospektivu vývoje odlišných úprav práva menšin na území českých zemí, respektive Československa, uzavírá konstatování, že postoj právní vědy k právům menšin je tradičně v mnoha ohledech rozpačitý, či spíše skeptický. Nemalá část odborníků dává přednost tradiční francouzské koncepci, podle níž jsou všichni obyvatelé státu občany republiky, s rovnými právy a povinnostmi. Avšak Evropská unie prosazuje koncept Rady Evropy, kdy je třeba detailní úpravy správních předpisů členských států EU přizpůsobit mezinárodním smlouvám. Připomínám v této souvislosti tezi profesora Jiřího Malenovského, s níž lze souhlasit: „Právy menšin se ve skutečnosti rozumějí práva jejich jednotlivých členů, ačkoliv výkon takových práv zpravidla má nepominutelný skupinový rozměr (práva na užívání vlastního jazyka, kultury, náboženství)“. Z individuálního pojetí práv menšin vycházejí jak Pakt o občanských a politických právech, tak Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin z roku 1995.

Ostatně k podobně rezervovanému hodnocení dospívá ve kapitole „Regionální ochrana národnostních menšin“ také Harald Ch. Scheu, který se systematicky a dlouhodobě zabývá právními aspekty ochrany práv národnostních menšin v kontextu ochrany lidských práv a základních svobod. Obšírně charakterizuje vývoj ochrany práv národnostních menšin po druhé světové válce, pro něž přejímá periodizaci na období let 1945-1975 charakterizované jako stagnace (standstill), období pomalého pokroku 1975-1990 a konečně období intenzivního hledání (intensive search) po roce 1990. Přitom konstatuje, že neměnný zůstává postoj Francie, která na mezinárodní úrovni výslovně popírá existenci národnostních menšin na svém území s odvoláním na ústavní princip rovnosti všech občanů před zákonem. V období takzvané stagnace byl s ohledem na politickou citlivost menšinové otázky často používán, jako argument pro neřešení problému, princip nevměšování do vnitřních záležitostí jednotlivých zemí zakotvený v Chartě OSN. Harald Scheu k tomu uvádí, že „paralýza Rady Evropy v oblasti ochrany národnostních menšin trvala v podstatě až do roku 1988“.

Autonomie versus integrita

Pád železné opony znamenal silný impuls pro další vývoj ochrany národnostních menšin v Evropě. Ideologické vakuum po pádu komunismu vyplnila do značné míry nacionalistická ideologie, zejména na Balkáně a na území Sovětského svazu. Nová situace vyvolala potřebu nového začátku, který se v základní podobě objevil na půdě Rady Evropy v říjnu 1990 v podobě Doporučení Parlamentního shromáždění č. 1134 o právech menšin. Vzdor tomu trvala skepse řady členských států Rady Evropy dlouhodobě odmítajících přijmout dokument, který by umožňoval teritoriální autonomii ve prospěch příslušníků národnostních menšin za předpokladu, že tvoří v daném regionu většinu. V uvedené souvislosti hraje klíčovou roli definice etnické skupiny a specifika historické a územní situace.

Důvodem skepse některých států (Francie, Španělsko aj.) jsou patrně obavy ze zneužití principu ochrany národnostních menšin (viz například bilaterální smlouvy mezi Slovenskem a Maďarskem či Rumunskem a Maďarskem, zákon o udělování maďarského občanství aj.) jako argumentů k politickým požadavkům ohrožujícím územní integritu dotčeného státu.

V současnosti upravuje danou problematiku Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin, která je právně závaznou mezinárodní smlouvou a je považována za dostatečný instrument ochrany menšinových práv. V závěru kapitoly Harald Scheu konstatuje, že úprava ochrany menšin v právu Evropské unie je stále velmi restriktivní a obsahuje pouze náznaky pozitivních práv příslušníků menšin. S ohledem na výhrady některých států (odmítajících skupinové pojetí těchto práv) se ani do Listiny základních práv EU nepodařilo začlenit jednoznačné ustanovení na ochranu menšin. Hlavním instrumentem řešení eventuálních etnických sporů a konfliktů uvnitř EU je důsledné uplatňování principu nediskriminace. Tradiční práva v oblasti menšinového školství a územní či kulturní autonomie nejsou do současné koncepce EU zahrnuta. Ochrana menšin v právu EU má podobu spíše rozpornou a fragmentární než systémovou. Nicméně domnívám se, že obezřetný (až konzervativní) přístup EU k brizantním tématům národnostních menšin je pochopitelný.

Monografická studie Menšiny a právo v České republice, která vznikla na základě grantového projektu „Právní postavení národnostních menšin v minulosti a současnosti“, je cenným kompendiem zasvěcených informací i analýz komplikovaného a současně mimořádně důležitého tématu vnitrostátního a mezinárodního práva, navíc s přesahy do sféry politické. Jakkoliv se může zdát, že téma je „neutralizováno“ a převrstveno aktuálními procesy evropské integrace, je zřejmé, že se pravidelně vrací na scénu, zpravidla v nejméně očekávané a zcela nevhodné chvíli. Viz aktuálně zákon o maďarském občanství komplikující již beztak problémovou současnou etapu evropské integrace. Potřebná publikace tedy není pouze akademickým textem, ale má zřetelně aktuální rozměr v oblasti práva a politiky, jak v souvislostech vnitřní situace ČR, tak jejího mezinárodního postavení.

Zdroj: revuepolitika.cz

Autor: Václav Houžvička