

ťovat. Naopak určitou právní nejistotu ještě zvětšil, když ve třetím tematickém komentáři k Rámcové úmluvě z roku 2012⁶⁸ připustil, že sebeidentifikace může být učiněna v závislosti na konkrétních okolnostech. Podle poradního výboru může příslušník národnostní menšiny např. požadovat, aby jeho jméno a příjmení bylo oficiálně uznáno v menšinovém jazyce, ale zároveň aby mohl pro kontakt se správními orgány zvolit jiný jazyk. Takový výklad však nevylučuje, že se konkrétní osoba hlásí v jednu chvíli na pracovní pozici, pro kterou byla stanovena kvóta ve prospěch určité národnostní menšiny, a v dalším případě na pracovní pozici, u které je zvýhodněné jiné etnikum.

Problémy jsou však spojeny nejen se zásadou svobodné sebeidentifikace, ale také s konkrétním způsobem uplatňování společné vůle zachovat menšinovou identitu. Požadavky, se kterými zástupci národnostní menšiny vystupují vůči orgánům státu, nejsou vždy výsledkem demokratického procesu uvnitř národnostní menšiny. V různých případech hovoří aktivnější zástupci i za ty příslušníky, kteří se do otázek ochrany menšin nezapojují vůbec nebo pouze v menší míře. Zejména u náboženských menšin bývá proces rozhodování spojován s pevnými hierarchickými strukturami.

Některé koncepční problémy spojené s vymezením pojmu národnostní menšiny mají svůj základ v současné lidskoprávní doktríně. Řada mezinárodních organizací propaguje v současné době ideologii, podle níž všechna lidská práva náleží všem jednotlivcům. Pokud však takový přístup hodláme aplikovat také v oblasti menšinových práv národnostních menšin, stává se rozdíl mezi tradičními a novými menšinami obsoletním. Všichni příslušníci tradičních i nových menšin jsou totiž lidskými bytostmi. Ve světle takových úvah se stávají bezpředmětnými také úvahy o tom, zda příslušníci národnostní menšiny mají mít občanství státu, ve kterém žijí, a zda národnostní menšina jako taková má vykazat určitý dlouhodobý vztah k zemi, ve které žádá o status uznané menšiny.

3. Koncepční otázky mezinárodní ochrany národnostních menšin

Mezinárodní ochrana národnostních menšin vznikla v rámci tradičního mezinárodního práva. To znamená, že právní úprava práv náboženských a dalších menšin výrazně předchází prvním mezinárodněprávním kodifikacím lidských práv. Zatímco o systematické ochraně lidských práv jako součásti mezinárodního práva lze hovořit až v období po druhé světové válce a za hlavní milníky jsou považovány Charta OSN z roku 1945 a Všeobecná deklarace lidských práv z roku 1948, kořeny menšinové ochrany sahají až do 16. století.

Jelikož je ochrana národnostních menšin v současnosti chápána jako integrální součást mezinárodní ochrany lidských práv, chceme v této kapitole stručně nastínit některé koncepční problémy související s touto transformací menšinové ochrany. Přechod od vnímání menšinové ochrany jako nástroje pro řešení politických a mocenských sporů mezi státy k nástroji zaměřenému na ochranu příslušníků národnostních menšin má konkrétní dopad nejen na samotný rozsah a obsah příslušné úpravy, ale také na její výklad. Jako první krok bude nutné v krátkosti představit historický vývoj mezinárodní ochrany menšin a zodpovědět otázku, zda a popř. které prvky historické ochrany byly převzaty do současného systému ochrany.

3.1 Kontinuita a diskontinuita mezinárodní ochrany národnostních menšin po zániku Společnosti národů

Za první dokument ve prospěch ochrany náboženských menšin je někdy považován tzv. Augšpurský mír z roku 1555, jehož cílem bylo zajistit příslušníkům určitých náboženských menšin právo na emigraci podle zásady *cuius regio, eius religio*. Na základě Vestfálského míru z roku 1648 a řady dalších smluv, jakými jsou např. Olivský mír z roku 1660 či Nijmegenský mír z roku 1678, získali příslušníci menšinových náboženství určitá práva na vykonávání svého náboženství.

V průběhu 19. století byla uzavřena ujednání, která reflektovala duch nové koncepce národního státu v Evropě, slábnutí a ústup Osmanské říše a vystupování carského Ruska v roli ochranné mocnosti pravoslavných křes-

Minorities. *Thematic Commentary No. 4*. ACFC/56DOC(2016)001. Council of Europe, 2016, odst. 9–10.

68 Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, *Third Commentary on the Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention*, ACFC/44DOC(2012)001. Council of Europe, 2012.

tanů. Již dohody přijaté na Vídeňském kongresu v letech 1814 a 1815 pama- tovaly mimo jiné na status židovských komunit coby náboženských menšin a na postavení polského národa. Později hrála menšinová problematika ne- zanedbatelnou roli např. na pařížském kongresu z roku 1856 a berlínském kongresu z roku 1878.⁶⁹

Ucelenější systém mezinárodní ochrany národnostních menšin byl vybu- dován na základě bilaterálních smluv a jednostranných prohlášení po první světové válce. Nová úprava, která se stala součástí modelu Společnosti náro- dů, obsahovala jak materiální záruky ve prospěch etnických, jazykových a ná- boženských menšin na území vybraných států,⁷⁰ tak i kontrolní mechanismy, a to především na úrovni Rady Společnosti národů jako politického nástroje a Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti jako hlavní judičiální instituce.⁷¹ Systému Společnosti se chceme dále věnovat podrobněji.

3.1.1 Obecný rámec ochrany podle systému Společnosti národů

Právní základ systému Společnosti národů byl převážně založen na bila- terálních smlouvách mezi hlavními vítěznými státy první světové války, tzv. čelnými mocnostmi spojenými i sdruženými,⁷² na jedné straně, a konkrétní- mi národními státy na straně druhé. Po vzoru menšinové smlouvy s Polskem, která byla podepsána 28. června 1919, byly přijaty v podstatě totožné smlou- vy s Jugoslávií (10. září 1919), Československem (10. září 1919), Rumunskem (9. prosince 1919) a Řeckem (10. srpna 1920). Podobné závazky byly zahrnuty do jednostranných prohlášení o ochraně národnostních menšin, které učí-

nily Albánie (v říjnu 1921), Estonsko (v září 1923), Finsko (v červnu 1921), Lotyšsko (v červnu 1923), Litva (v květnu 1922) a, jako jediný příklad mimo- evropské země, Irák (v roce 1932). Kromě toho byla ustanovení o ochraně národnostních menšin začleněna do několika mírových smluv (s Rakouskem, Bulharskem, Maďarskem a Tureckem) a dohod o statusu vybraných území (o Horním Slezsku a oblasti Memel).

Pokud jde o materiální standard ochrany národnostních menšin, přísluš- né dokumenty obsahovaly velmi podobná ustanovení,⁷³ mezi nimiž zákaz diskriminace zaujímal významné místo. Například článek 2 vzorové smlouvy s Polskem zajišťoval rovnost všech obyvatel Polska v oblastech, jako je právo na život, osobní svoboda a svobodné vyznávání jakéhokoli náboženství nebo víry. Podle článku 7 menšinové smlouvy s Polskem měli všichni polští občané být rovni před zákonem a užívat stejná občanská a politická práva bez ohledu na rasu, jazyk nebo náboženství.

Dalším důležitým bodem byla úprava získání občanství příslušníky ná- rodnostních menšin. Podle čl. 3 vzorové smlouvy s Polskem mělo být polské občanství automaticky přiznáno všem osobám, které k datu vstupu smlouvy v platnost žily na polském území, a to bez ohledu na jejich etnický původ. Ti, kdo využili práva zvolit si jiné občanství, byli povinni do dvanácti měsíců přesídlit do státu, pro který se rozhodli.

Smluvní úprava dále zahrnovala práva týkající se užívání menšinového ja- zyka, zejména v soukromé sféře, ale částečně také před soudy a v rámci vzdě- lávacího systému. Podle článku 9 vzorové smlouvy s Polskem měl stát zajistit odpovídající podmínky pro to, aby na základních školách byla výuka dětí pří- slušejících k národnostní menšině vedena v jejich vlastním jazyce. Konkrétní podoba vzdělávání v menšinovém jazyce byla závislá na podílu příslušníků národnostních menšin v celkové populaci měst a okresů. Jako příklad lze uvést čl. 9 smlouvy s Československem (tzv. Malá Saintgermainská smlouva), který zmiňuje města a okresy „v nichž je usedlý značný zlomek příslušníků československých, náležejících k menšinám ethnickým, náboženským neb jazykovým“.

Pouze některé menšinové smlouvy obsahovaly ustanovení o územní au- tonomii, například ve prospěch rusínského území⁷⁴ v menšinové smlouvě s Československem⁷⁵ nebo ve prospěch Sedmihradka v menšinové smlou-

69 K historii ochrany národnostních menšin viz např. ALCOCK, Antony a FINK, Carole K. A history of the protection of regional cultural minorities in Europe: from the Edict of Nantes to the present day. *International history review*. 2001, roč. XXIII, č. 4, s. 906–907; SCHERER-LEYDECKER, Christian. *Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen: eine Studie zur kulturellen Identität im Völkerrecht*, Berlin, 1995; PAN, Christoph; PFEIL, Beate Sibylle a PERNTHALER, Peter. *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*. Wien: Springer, 2006.

70 K budování meziválečného systému na ochranu národnostních menšin viz JONES, Mary Gardiner. National Minorities: A Case Study in International Protection. *Law and contemporary problems*. 1949, roč. 14, č. 4, s. 599–626.

71 K přínosu Rady Společnosti národů a Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti podrobně BRÖLMANN, C. The Permanent Court of International Justice and the International Rights of Groups and Individuals. *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper*; 92/2012. Příspěvek je dostupný na stránkách Univerzity v Amsterdamu: <http://ssrn.com/abstract=2151838>.

72 Jelikož Spojené státy neratifikovaly menšinové smlouvy, nestaly se smluvní stranou.

73 For more details, see HILPOLD, Peter. Minderheitenschutz im Völkerbundsystem. In: PAN, Christoph a Beate Sibylle PFEIL (eds.). *Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa*. Wien–New York: Springer, 2006, s. 156–189.

74 Blíže k otázce autonomie zakarpatských Rusínů viz MAGOCSI, Paul Robert. *On the quest for Carpatho-Rusyn autonomy*. In: *The Carpatho-Rusyns: A History*. Cambridge: Harvard University Press, 2015, s. 577–594.

75 V čl. 10 menšinové smlouvy se Československo zavázalo, že zřídí území jihokarpatských

vě s Rumunskem. Menšinové smlouvy s Polskem, Řeckem a Rumunskem zahrnovaly ustanovení o specifických právech židovské menšiny. Ve smlouvách s Řeckem a Jugoslávií bylo upraveno postavení muslimských menšin. Specifické ustanovení týkající se muslimského rodinného práva bylo rovněž zahrnuto do článku 2 albánské deklarace z roku 1921.

Pokud jde o praktickou realizaci těchto práv, menšinové smlouvy odkazovaly na „záruky“ Společnosti národů. Jednalo se o tři konkrétní mechanismy:⁷⁶ (1) každý člen Rady Společnosti národů měl právo upozornit Radu na jakékoli porušení nebo hrozbu porušení ustanovení menšinových smluv; (2) Rada byla oprávněna přijmout opatření, která považovala za daných okolností za vhodná a účinná; (3) menšinové smlouvy odkazovaly na článek 14 Paktu Společnosti národů, podle něhož spadaly všechny spory o výkladu práv podle menšinových smluv pod jurisdikci Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti.⁷⁷

Přestože jednotlivá řízení nebyla upravena podrobněji, lze konstatovat, že menšinové smlouvy představovaly bezprecedentní zásah do státní suverenity.⁷⁸ Politické intervence tzv. příbuzných států (*kin-states*) ve prospěch svých menšin v zahraničí (*kin-minorities*) sice byly někdy i dříve zaznamenávány, ale mezinárodní systém ochrany včetně komplexních řízení před mezinárodními orgány představoval zásadní inovaci.⁷⁹ Na druhé straně trpěl kontrolní mechanismus řadou zjevných slabín, zejména proto, že jeho fungování záviselo na ochotě jednotlivých států zahájit mezinárodní spory ve prospěch národnostních menšin, jejichž příslušníci nežili na jejich území a zpravidla ani nebyli jejich občany.

Rusínů v hranicích, určených Čelnými mocnostmi spojenými a sdruženými, jako samosprávnou jednotku v rámci československého státu, která bude vybavena nejširší samosprávou slučitelnou s jednotností státu. Čl. 11 a 12 menšinové smlouvy předvídalý zřízení samosprávného sněmu jako rusínského zákonodárného sboru a zřízení úřadu guvernéra odpovědného rusínskému sněmu. Viz SCHEU, Harald Christian. The heritage of the League of Nations' minority protection system. *Hungarian Journal of Legal Studies*. 2022, roč. 61, č. 4, s. 356–371.

- 76 Pro podrobnou analýzu role Společnosti národů jako garanta práv menšin viz STONE, Julius. *International Guarantees of Minority Rights*. London: Oxford University Press, 1932.
- 77 K roli Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti viz BRÖLMANN, Catherine. The PCIJ and International Rights of Groups and Individuals. In: TAMS, Christian J.; FITZMAURICE, Malgosia a MERKOURIS, Panos. *Legacies of the Permanent Court of International Justice*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2013, s. 123–143.
- 78 K inovativnímu charakteru ochrany menšin podle Společnosti národů viz COWAN, J. K. *Who is afraid of violent language? Honour, Sovereignty, and Claims-Making in the League of Nations*. *Anthropological Theory*, 2003, roč. 3, s. 271–291.
- 79 GARDINER JONES, M. National Minorities: A Case Study in International Protection. *Law and Contemporary Problems*, 1949, roč. 4, s. 599–626, 609.

V mezinárodní praxi platí dodnes, že státy za běžného stavu nepodávají mezinárodní stížnosti nebo žaloby proti jiným státům kvůli údajným porušením lidských nebo menšinových práv.⁸⁰ Zájem o zachování standardních diplomatických vztahů mívá v takových souvislostech přednost. To platí také pro příbuzné státy, které ve vztahu k sousedským zemím zvolily raději mírnější opatření, místo aby se obrátily na Radu Společnosti národů nebo podaly mezinárodní žalobu. Lze dodat, že mezi lety 1929 a 1932 byl nástroj žaloby státu k Stálému dvoru mezinárodní spravedlnosti použit jen třikrát, a to vždy Německem ve prospěch německých menšin v zahraničí.⁸¹

Neochota členů Rady podniknout kroky proti státům, které porušily mezinárodní závazky v oblasti ochrany národnostních menšin, nebyla jedinou slabinou systému. Rozhodovací proces v Radě byl rovněž značně komplikovaný. Podle článku 5 Paktu Společnosti národů bylo nutné, aby rozhodnutí Rady bylo přijato se souhlasem všech členů. V politicky citlivé oblasti ochrany národnostních menšin však nebylo dosažení jednomyslnosti jednoduché. Dále je podstatné, že samotní příslušníci národnostních menšin a jejich organizace jakožto přímo dotčené subjekty neměli právo podat formální žaloby nebo stížnosti k orgánům Společnosti národů nebo Stálému dvoru mezinárodní spravedlnosti.⁸²

3.1.2 Petiční řízení ve prospěch národnostních menšin

Vzhledem k těmto slabinám systému ochrany dospěli zástupci států a Společnosti národů k závěru, že je nezbytné kontrolní mechanismus posílit. Proto byl jako další nástroj zaveden postup pro podávání petic, jehož úprava byla postupem času postupně doplňována.⁸³ Významným milníkem v tomto ohledu je zpráva, kterou v roce 1920 předložil Tommaso Tittoni⁸⁴ a kterou

- 80 Tento zásadní problém je dobře zdokumentován i pro období po druhé světové válce. Ačkoli nástroj mezistátní stížnosti byl zaveden v řadě mezinárodních úmluv o lidských právech, nikdy nebyl použit na úrovni OSN. Na regionální úrovni bylo několik mezistátních stížností podáno k Evropskému soudu pro lidská práva.
- 81 Tyto stížnosti byly z právního hlediska úspěšné, ale z politického hlediska se ukázaly jako kontraproduktivní. Srov. HILPOLD (2006), op. cit., s. 172.
- 82 Podle Williama Kurta Bartha byly důvodem tohoto omezení obavy členských států z ohrožení jejich suverenity. Proto systém Společnosti národů nezaručil menšinám právo na účast v řízení (*locus standi*). BARTH, W. K. *On Cultural Rights: the Equality of Nations and the Minority Legal Tradition*. Martinus Nijhoff, 2008, s. 57–60.
- 83 Podrobněji viz PRITCHARD, S. *Der völkerrechtliche Minderheitenschutz. Historische und neuere Entwicklungen*. Duncker & Humblot, 2001, s. 85–89.
- 84 V roce 1919 vedl Tommaso Tittoni jako italský ministr zahraničních věcí italskou de-

Rada Společnosti národů přijala v říjnu 1920. Tittoniho zpráva se podrobně zabývala tou částí menšinových smluv, podle níž měl každý člen Rady právo upozornit na jakékoli porušení nebo hrozbu porušení ustanovení menšinových smluv. Zpráva dospěla k závěru, že tato úprava nevylučuje možnost, aby příslušníci národnostních menšin a jejich organizace, stejně jako státy, které nejsou zastoupeny v Radě, alespoň neformálně upozornily Radu na údajné porušení menšinových smluv. Tittoni však uznal, že takové podněty ze strany příslušníků národnostních menšin nemohou vést k zahájení formálního jednání Rady. Podle Tittoniho by přicházela v úvahu pouze právně nezávazná petice, přičemž samotná Rada neměla být povinna se takovou peticí vůbec zabývat.

Na základě rozhodnutí Rady z 25. října 1920 byl skutečně zřízen mechanismus tříčlenných výborů pro otázky národnostních menšin. Tyto výbory, složené z předsedy Rady a dvou dalších členů Rady, měly za úkol posuzovat oprávněnost menšinových petic a rozhodovat o tom, zda by měly být předloženy Radě. Generální tajemník Společnosti národů byl pověřen posuzováním formální přijatelnosti (*receivability*) petic. Podle rozhodnutí Rady z 5. září 1923 měl generální tajemník konkrétně ověřit, zda se petice týká práva stanoveného menšinovou smlouvou, zda nesměřuje k rozvracení vztahů mezi národnostní menšinou a územním státem, zda není anonymní a zda údajná porušení nebyla již namítnuta v jiných nedávno podaných peticích. Ve srovnání s podobnými postupy v současném systému mezinárodní ochrany lidských práv je pozoruhodné, že v rámci petičního řízení nemuseli petenti prokazovat vyčerpání všech dostupných vnitrostátních opravných prostředků.⁸⁵ Stát, proti němuž byla menšinová petice namířena, byl povinen předložit své vyjádření do dvou měsíců. Petice i stanovisko státu byly následně postoupeny všem členům Rady.⁸⁶

Po zavedení nového petičního řízení zůstalo postavení příslušníků národnostní menšiny nejasné. Problém spočíval v tom, že autoři petic nebyli informováni ani o výsledku přezkumu, ani o tom, zda Rada přijala konkrétní opatření. Pokud sekretariát Rady velmi výjimečně poskytlěžovatelům informace, učinil tak pouze neformálně a ústně.⁸⁷ Teprve v roce 1929 zavedla

Rada Společnosti národů nové pravidlo, podle něhož měli petenti být informováni o přijatelnosti svých podání. Rada dále stanovila povinnost generálního tajemníka Společnosti národů informovat jednou ročně všechny členy Rady o všech peticích, které obdržely tříčlenné výbory, a informovat veřejnost o počtu přijatelných a nepřijatelných petic. Meritorní zjištění menšinových výborů však mohla být zveřejněna pouze se souhlasem státu, proti němuž bylo vyšetřování vedeno.⁸⁸

V období mezi rokem 1920, kdy bylo petiční řízení zavedeno, a rokem 1929, kdy bylo toto řízení reformováno, bylo zaznamenáno celkem 149 přijatelných a 306 nepřijatelných petic.⁸⁹ Mezi lety 1929 a 1939 podaly menšiny 521 petic, z nichž 225 bylo považováno za nepřijatelné.⁹⁰ Ve srovnání s podobnými mechanismy v současném systému mezinárodní ochrany lidských práv byl podíl přijatelných stížností velmi vysoký. To je zjevně způsobeno tím, že zatímco vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků nebylo orgány Společnosti národů zkoumáno, značný počet stížností podaných lidskoprávním orgánům OSN a Evropskému soudu pro lidská práva je prohlašován za nepřijatelné právě z tohoto důvodu.⁹¹

Pouze velmi málo petic, které byly prozkoumány menšinovými výbory, bylo následně postoupeno Radě. Je třeba dodat, že i když samotné menšinové smlouvy výslovně nepočítaly s postoupením petic Radě, tento přístup byl někdy použit. Menšinové výbory však v praxi spíše spoléhaly na diplomatická a důvěrná jednání s dotyčným státem než na formální projednání případu Radou.

Je třeba si uvědomit, že po složitém procesu přípravy, během něhož byly předloženy různé návrhy pevného právního rámce pro působení Společnosti národů, to byli zejména britští a američtí představitelé, kteří nakonec prosadili méně formalistický model organizace. Podle Stephena Wertheima byl během Pařížské mírové konference v roce 1919 právní formalismus upozaděn,⁹² což se projevovalo i v koncepci ochrany národnostních menšin. Ačkoli právní nástroje

heitenpolitik des Völkerbundes in den zwanziger Jahren. Herder-Institut, 2000, s. 36.

88 GÜTERMANN, C. *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes.* Duncker & Humblot, 1979, s. 84–117.

89 SCHEUERMANN, op. cit., s. 410–412.

90 GARDINER JONES, op. cit., s. 614.

91 Podle Kevina Boylea je 90 % všech stížností u Evropského soudu pro lidská práva zamítnuto jako nepřijatelné, většinou z důvodu nevyčerpání vnitrostátních opravných prostředků. See BOYLE, K. *The European experience: The European convention on human rights.* Victoria University of Wellington Law Review, 2009, roč. 1, s. 167–176.

92 WERTHEIM, S. *The League of Nations: A Retreat from International Law?* Journal of Global History, 2012, s. 210–232.

legaci na Pařížské mírové konferenci. Podle Christopa Gütermanna byla zpráva vypracována Ericem Colbanem, vedoucím oddělení pro menšiny ve Společnosti národů. GÜTERMANN, C. *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes.* Duncker & Humblot, 1979, s. 39.

85 HILPOLD, P. The League of Nations and the Protection of Minorities – Rediscovering a Great Experiment. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 2013, roč. 1, s. 87–124.

86 Až do roku 1923 byly informace o případech týkajících se menšin zpřístupněny všem členům Společnosti národů. Poté byly materiály předávány pouze členům Rady.

87 SCHEUERMANN, M. *Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung? Die Minder-*

a soudní řešení nebyly v této oblasti zcela vyloučeny, jednoznačně byly upřednostňovány politické a diplomatické mechanismy pro urovnávání sporů.

Z přibližně 900 petic podaných mezi lety 1920 a 1939 bylo asi 500 prohlášeno za přijatelné a postoupeno menšinovým výborům. Pouze 16 případů však bylo předloženo Radě.⁹³ Jelikož přijetí právně závazných opatření v Radě vyžadovalo jednomyslnost, nebyl tento nástroj považován za realistickou možnost v politicky napjatých situacích. Hlavním cílem diskuse na úrovni Rady bylo vyvinout morální tlak na dotčený stát.

Ve své průlomové studii z roku 1979 rozlišoval Christoph Gütermann mezi formálním a neformálním řízením před menšinovými výbory (*procedure écrite a procedure non écrite*).⁹⁴ V praxi se postupy při podávání petic někdy významně odchylovaly od formálních pravidel. To platilo například pro předávání citlivých informací jednotlivým stěžovatelům. Ačkoli řízení bylo založeno na zásadě přísné důvěrnosti, existovaly případy, kdy zástupci členských států intenzivně komunikovali s petenty o předběžných výsledcích. V roce 1924 však maďarský zástupce u Společnosti národů Zoltan Baranyai výslovně varoval svou vládu před diplomatickými problémy v případě, že by petenti prozradili institucím Společnosti národů zdroj svých informací.⁹⁵

Důležitá byla v tomto kontextu spolupráce mateřského státu s příbuznou menšinou v zahraničí. Podle Davida Zaffiho mateřské státy někdy pomáhaly petentům i se správnou formulací jejich petic. Některé mateřské státy poskytovaly logistickou podporu, například v souvislosti s předáváním petic do Ženevy. V některých případech mateřský stát koordinoval také obsah různých individuálních petic.⁹⁶ Kromě toho existovaly ale také případy, kdy zástupci Společnosti národů sami neformálně jednali s petenty, někdy z iniciativy příslušného menšinového výboru.

3.1.3 Význam Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti pro ochranu národnostních menšin

Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti, zřízený v roce 1920, se stal důležitým mechanismem pro interpretaci menšinových smluv a zajištění jejich správného dodržování. V odborné literatuře sice panuje shoda, že potenciál

93 ZAFFI, D. *Die Minderheitenpetition im Rahmen der Politik des Völkerbundes*. In: CORSINI, U. a ZAFFI, D. (eds.) *Die Minderheiten zwischen den beiden Weltkriegen*. Duncker & Humblot, 1997, s. 197–220. Viz také HILPOLD (2006), op. cit., s. 195.

94 GÜTERMANN, op. cit.

95 ZAFFI, op. cit., s. 207–208.

96 ZAFFI, op. cit., s. 208.

Stálého dvora byl využíván jen velmi zřídka.⁹⁷ Po celou dobu existence systému Společnosti národů vydal Stálý dvůr pouze jeden rozsudek na základě žaloby podané státem.⁹⁸ Další dvě žaloby proti Polsku byly staženy nacistickým Německem. V pěti případech to byla Rada Společnosti národů, která požádala Stálý dvůr o poskytnutí právně nezávazného stanoviska (*advisory opinion*). I v tomto řízení bylo nejvíce pozornosti věnováno situaci německé menšiny v Polsku (tři případy). Další dva případy se týkaly postavení polské menšiny v Gdaňsku a situace řeckých menšinových škol v Albánii.

Avšak navzdory tomu, že počet rozsudků a stanovisek vydaných Stálým dvorem nebyl moc vysoký, jeho judikatura významně přispěla k rozvoji mezinárodní ochrany národnostních menšin, zejména tím, že se zabývala vymezením pojmu menšiny či komunity a principem nediskriminace na základě příslušnosti k národnostní menšině.⁹⁹ V kapitole o terminologických otázkách jsme ukázali, jak Stálý dvůr významně přispěl k pojmovému uchopení národnostní menšiny. V případě tzv. řecko-bulharských komunit¹⁰⁰ Stálý dvůr definoval menšinu jako skupinu osob, které mají vlastní etnický původ, náboženství, jazyk a tradice a sdílejí svou etnickou identitu, náboženství, jazyk a tradice v pocitu solidarity.

Stálý dvůr se opakovaně zabýval také otázkou nediskriminace. V posudku z roku 1923 řešil otázku statusu dohod, které zemědělci ještě před první světovou válkou uzavřeli s pruskou vládou. Tyto pozemky se na základě Versailleské smlouvy nacházely nyní na území Polska. Podle polského práva měla polská vláda právo vystěhovat osadníky německého původu, kteří se stali polskými státními příslušníky. Ačkoli polské opatření nebylo výlučně zaměřeno na německé osadníky, Stálý dvůr shledal, že princip rovnosti byl v těchto případech porušen. S ohledem na čl. 8 polské menšinové smlouvy, podle něhož měli polští občané příslušející k rasovým, náboženským a jazykovým menšinám požívat stejné zacházení jako ostatní polští občané, Stálý dvůr uvedl, že stát musí zajistit jak faktickou rovnost, tak i právní rovnost ve smyslu absence diskriminace v textu zákona.¹⁰¹

V pozdějším případě týkajícím se práv polské menšiny v Gdaňsku byl Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti požádán Radou o přesnou interpretaci čl. 104 odst. 5 Versailleské smlouvy. Cílem citovaného ustanovení bylo zajis-

97 PRITCHARD, op. cit., s. 92–96.

98 *Rights of Minorities in Upper Silesia, Judgment, 1928, PCIJ Series A No 15*. Příklad se týkal podmínek pro přijetí do menšinových škol.

99 HILPOLD (2006), op. cit., s. 178.

100 *Greco-Bulgarian "Communities"*, Advisory Opinion, 31 July 1930, PCIJ, Series B, No. 17.

101 *Questions Relating to Settlers of German Origin in Poland (German Settlers in Poland)*, PCIJ, Advisory Opinion (1923), Series B, No 6.

tit, aby nedocházelo k diskriminaci polských státních příslušníků a dalších osob polského původu nebo jazyka v Gdaňsku. Jelikož ustanovení zakazovalo diskriminaci spojenou s polskou identitou těchto osob, Soudní dvůr znovu zdůraznil, že je nutné eliminovat jak faktickou diskriminaci, tak i diskriminaci podle práva. Na druhé straně ovšem Soudní dvůr připustil, že jelikož cílem zákazu bylo zabránit jakémukoli nepříznivému zacházení, nemohlo toto ustanovení sloužit jako základ pro zvláštní privilegované postavení příslušníků menšiny. Jinými slovy, zákaz diskriminace bylo třeba chápat čistě negativně, a nikoli jako povinnost zavádět pozitivní opatření.¹⁰²

O několik let později, v posudku z roku 1935,¹⁰³ Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti přehodnotil tuto velmi úzkou koncepci negativní diskriminace. Tehdy se zabýval dodatkem albánské ústavy, který stanovoval, že veškerá výuka a vzdělávání albánských občanů měly být poskytovány pouze ve státních školách. To znamená, že soukromé školy všech kategorií měly být uzavřeny. Zatímco příslušníci řecké menšiny v Albánii a řecká vláda tvrdili, že uzavření řeckých menšinových škol bylo v rozporu s principem rovnosti, albánská vláda argumentovala, že prohlášení z roku 1921 neposkytuje příslušníkům raso- vých, náboženských nebo jazykových menšin více práv, než mají příslušníci albánské většiny. Jelikož většina neměla právo na soukromé školy, nemohla si takový nárok činit ani menšina. Podle albánské vlády by jakýkoli jiný výklad zakládal privilegium ve prospěch menšiny.

Soudní dvůr odpověděl na argument Albánie poukazem na „zvláštní potřeby“ menšin a na hlavní principy stanovené menšinovými smlouvami a jednostrannými prohlášeními. Podle Soudního dvora mezinárodní standardy na jedné straně požadují „dokonalou rovnost mezi občany příslušejícími k národnostní menšině a ostatními občany“ a na straně druhé zajišťují národnostním menšinám vhodné prostředky k zachování jejich zvláštností, tradic a charakteristik. Pokud je národnostní menšina zbavena vzdělávacích institucí, ve kterých by se její příslušníci mohli učit vlastnímu jazyku, nelze podle Soudního dvora hovořit o skutečné rovnosti.¹⁰⁴

Podobně jako v případě petičního řízení bylo i působení Stálého dvora při ochraně menšin omezeno politickými okolnostmi. Zejména ve 30. letech došlo k oslabení pozice národnostních menšin, když nacionalistická hnutí

102 Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in Danzig Territory, PCIJ, Advisory Opinion (1932), Series E No 8.

103 Minority Schools in Albania, PCIJ, Advisory Opinion (1935), Series A/B No 64.

104 Pro pozitivní hodnocení přínosu judikatury Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti viz ZYBERI, Gentian. The International Court of Justice and the Rights of Peoples and Minorities. In: TAMS, C. J. a SLOAN, J. (eds.) *The Development of International Law by the International Court of Justice*. 1. vyd. Oxford University Press, 2013, s. 327–352.

začala zpochybňovat samotné principy menšinové ochrany. Postupně začaly některé státy vnímat své mezinárodní závazky jako zásah do své suverenity. Důvěryhodnost systému ochrany menšin Společnosti národů totiž utrpěla v důsledku selektivního a diskriminačního přístupu, protože zatímco některé evropské státy přijaly mezinárodní závazky v oblasti ochrany národnostních menšin a podřídily se jurisdikci Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, evropské velmoci a mimoevropské země se k podobné ochraně nezávázaly.

3.1.4 Diskontinuita menšinové ochrany ve světle vzniku mezinárodní ochrany lidských práv

Zatímco systém Společnosti národů byl postaven na ochraně národnostních menšin a neobsahoval žádné právní a politické normy pro ochranu obecných lidských práv, po roce 1945 Organizace spojených národů usilovala o budování koncepce lidských práv, která je zaměřená na „všechny bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“.¹⁰⁵ Ochrana lidských práv, která byla v tradičním mezinárodním právu považována za vnitřní záležitost suverénních států, byla nyní chápána jako nový prvek nebo dokonce jako revoluční změna v mezinárodním právu.

Vztah mezi novou úpravou obecných lidských práv a tradiční úpravou menšinových práv nebyl na začátku zcela jasný. Navzdory některým návrhům, které měly za cíl zahrnout ochranu národnostních menšin do Všeobecné deklarace lidských práv,¹⁰⁶ Valné shromáždění takové ustanovení o právech

105 See Article 1 para. 3 of the UN-Charter.

106 Poté, co jako pomocné orgány Hospodářské a sociální rady OSN byly v letech 1946 a 1947 zřízeny Komise pro lidská práva a Subkomise pro zabránění diskriminace a ochranu menšin (dále jen „Subkomise“), usilovala zejména Subkomise o začlenění ustanovení o ochraně národnostních menšin do finálního textu Všeobecné deklarace lidských práv. Návrh Subkomise obsahoval právo příslušníků etnických, jazykových či náboženských skupin na zřízení menšinových škol, na provozování kulturních a náboženských zařízení a také na používání menšinových jazyků před soudy a jinými státními orgány. Příslušný návrh Subkomise zněl takto: „The States inhabited by well-defined ethnic, linguistic or religious groups which are clearly distinguished from the rest of the population, and which want to be accorded differential treatment, persons belonging to such groups shall have the right, as far as is compatible with public order and security, to establish and maintain their schools and cultural and religious institutions, and to use their own language and script in the Press, in public assembly and before the courts and other authorities of the State, if they so choose.“ (Citováno podle UNITED NATIONS PUBLICATIONS. *Definition and classification of minorities, Memorandum submitted by the Secretary-General*. New York: United Nations, 1950, (Sales No. XIV.3) s. 23–24).

menšin do Deklarace nezačlenilo. V rezoluci 217 C (III) z 10. prosince 1948 s názvem „Osud menšin“ (*Fate of Minorities*) Valné shromáždění uvedlo, že OSN by sice neměla zůstat lhostejná k osudu menšin, ale protože přijetí jednotného řešení otázky menšinových práv se zdálo být prakticky nemožné, bylo nakonec rozhodnuto o tom, že menšinová práva nebudou v rámci Všeobecné deklarace lidských práv zmíněna.¹⁰⁷ Mezinárodní společenství mělo za to, že příslušníci národnostních menšin mají být chráněni úpravou zákazu diskriminace, který v Deklaraci obsažen je.

V roce 1950 generální tajemník OSN, na žádost Hospodářské a sociální rady,¹⁰⁸ předložil studii,¹⁰⁹ v níž se zaměřil na otázku, zda by měly být menšinové smlouvy a menšinová prohlášení systému Společnosti národů považovány za stále platné. Ačkoli generální tajemník dovodil, že zánik Společnosti národů nevedl automaticky k zániku příslušných závazků, dospěl k závěru, že platnost smluv a prohlášení musí být posuzována ve světle zásadních změn okolností. Generální tajemník poukázal na čtyři důležité změny: za prvé, zánik Společnosti národů, za druhé, skutečnost, režim ochrany národnostních menšin mezi oběma světovými válkami nepřinesl podle generálního tajemníka očekávané výsledky, za třetí, změny v postavení států vázaných menšinovými smlouvami, a za čtvrté vznik nové koncepce lidských práv včetně principu nediskriminace podle Charty OSN.

Generální tajemník OSN dovodil, že ve světle těchto změn menšinové smlouvy a prohlášení z meziválečného období pozbyly platnosti. V platnosti zůstala pouze některá ustanovení týkající se např. statusu ostrovů Åland a jejich švédsky mluvícího obyvatelstva nebo smluvní úprava statusu národnostních menšin v Řecku a Turecku. Po roce 1945 sice ojediněle vznikly nové bilaterální smlouvy o ochraně národnostních menšin,¹¹⁰ avšak již nešlo o ucelený a komplexní model ochrany, jaký existoval dříve v rámci Společnosti národů.

V každém případě lze konstatovat, že nová koncepce ochrany lidských práv, na kterou kladla důraz OSN, měla na rozdíl od modelu ochrany pod

107 CAPOTORTI, F. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations, 1991, s. 26–27.

108 ECOSOC Res. 116 C (VI) of 1 March 1948.

109 UN Doc. E/CN.4/367 of 7 April 1950.

110 Jako příklad lze uvést tzv. dohodu Gruber–De Gasperi z roku 1946, jejímž hlavním cílem bylo upravit postavení německy mluvící menšiny v Jižním Tyrolsku. V roce 1955 uzavřely vítězné mocnosti druhé světové války mezinárodní smlouvu, která mimo jiné obsahovala ustanovení o ochraně chorvatské a slovinské menšiny v jižním a jihovýchodním Rakousku. Mezi další smlouvy s ustanoveními o ochraně národnostních menšin patří italsko-jugoslávská smlouva z roku 1975 a německo-dánská smlouva z roku 1971. K další dohodě týkající se německy mluvící menšiny v Jižním Tyrolsku došlo mezi Rakouskem a Itálií v roce 1969.

Společností národů celosvětový dosah. Model Společnosti národů, oproti tomu, se zaměřoval především na zájmy Evropy a evropských států (*ius publicum europeum*). S výjimkou Iráku, který po získání nezávislosti v roce 1932 učinil prohlášení o ochraně národnostních menšin, byly do systému ochrany národnostních menšin zapojovány výhradně evropské státy. Pokus o vytvoření skutečně univerzálního mechanismu ochrany lidských práv tedy nemohl vycházet z tohoto úzce vymezeného územního rámce.¹¹¹ Podle Valného shromáždění univerzální rozměr Všeobecné deklarace lidských práv byl jedním z důvodů, proč ustanovení o ochraně národnostních menšin nebylo do tohoto dokumentu začleněna. Práva národnostních menšin byla považována za neslučitelná s univerzálními ambicemi ochrany lidských práv.¹¹² Z tohoto důvodu byl přechod od evropské koncepce ochrany národnostních menšin na novou univerzální koncepci lidských práv spojen s diskontinuitou příslušné mezinárodní úpravy.

Pokud jde o ambivalentní vztah mezi lidskými právy a právy národnostních menšin,¹¹³ studie generálního tajemníka z roku 1950 připustila, že respekt k lidským právům a nediskriminace na jedné straně a ochrana menšin na straně druhé nejsou totožné koncepce. Podle studie je ochrana národnostních menšin širším pojmem než ochrana lidských práv, protože zahrnuje také zvláštní privilegia, např. v oblasti jazykových práv a vzdělání. Generální tajemník však také uvedl, že respekt k právům a základním svobodám člověka a zákaz diskriminace směřují k ochraně národnostních menšin proti pronásledování, omezením a diskriminaci.

I když ochrana lidských práv a ochrana menšin mají některé společné cíle, existuje podle Generálního tajemníka další významný rozdíl. Na rozdíl od ochrany menšin, z níž těží pouze část obyvatelstva, ochrana lidských práv se vztahuje na všechny jednotlivce. Proto generální tajemník dospěl k závěru, že tradiční systém ochrany národnostních menšin byl do značné míry nahra-

111 Srov. HAFNER, Gerhard. Die Entwicklung des Rechts des Minderheitenschutzes. In: HOFMANN, Rainer; ANGST, Doris; LANTSCHNER, Emma; RAUTZ, Günther a REIN, Detlev (eds.) *Rahmenübereinkommen zum Schutz nationaler Minderheiten: Handkommentar*. Baden-Baden: Nomos, 2015, s. 27–45.

112 Ve své rezoluci „Osud menšin“ (*Fate of Minorities*) Valné shromáždění rozhodlo takto: „The General Assembly, Considering that it is difficult to adopt a uniform solution of this complex and delicate question, which has special aspects in each State which arises, Considering the universal character of the Declaration of Human Rights, Decides not to deal in a specific provision with the question of minorities in the text of this declaration.“ UN. General Assembly. *Resolution 217 C (III): Fate of Minorities*. 10 December 1948.

113 K potenciálním konfliktům mezi ochranou lidských práv a ochranou menšin viz SCHEU, H. C. Zákaz diskriminace a ochrana menšin. In: *Dny práva 2012 – Days of Law 2012*. Brno: Masarykova univerzita, 2012, s. 186–200.

zen jiným, tedy systémem mezinárodní ochrany lidských práv. Mezinárodní právo již nebylo chápáno jako systém zaměřený výhradně na práva a povinnosti států a mezinárodních organizací, ale zahrnuje nově také inherentní práva jednotlivců.

3.1.5 Kontinuita mezinárodní ochrany národnostních menšin

Ačkoli z koncepčního hlediska lze hovořit o tom, že mezinárodní ochrana lidských práv nahradila či vytlačila původní koncepci mezinárodní ochrany národnostních menšin, jsou zcela zřejmé také určité momenty kontinuity. Úprava menšinových práv sice nebyla v roce 1948 zahrnuta do Všeobecné deklarace lidských práv, ale v roce 1966 byla začleněna do MPOPP, který je jednou z hlavních univerzálních lidskoprávních smluv.

Na rozdíl od většiny ustanovení MPOPP, která upravuje „práva každého“, čl. 27 kodifikuje kulturní, náboženská a jazyková práva, která náleží jen příslušníkům etnických, náboženských nebo jazykových menšin. Zajímavé je, že preambule MPOPP výslovně odkazuje na „přirozenou důstojnost a rovná a nezczizitelná práva všech členů lidské rodiny“ a na „práva odvozená z přirozené důstojnosti lidské bytosti“. Tato systematika potvrzuje, že lidská práva a práva příslušníků národnostních menšin mají vycházet ze společného základu, kterým je lidská důstojnost. V tomto smyslu práva národnostních menšin jsou součástí lidských práv.

Při vymezení konkrétního rozsahu práv podle čl. 27 MPOPP přihlíží mezinárodní praxe k dědictví systému Společnosti národů a zejména k judikatuře Stálého soudu mezinárodní spravedlnosti. Ukazuje se, že i když byla činnost Soudního dvora omezena politickým a institucionálním kontextem meziválečného období, mohou jeho právní argumenty a principy ochrany, které nalézal, ovlivňovat současné chápání ochrany národnostních menšin. To platí zejména pro otázku rovnosti příslušníků většiny a menšin, která je z hlediska menšinové ochrany tak klíčová.

V souvislosti s výkladem čl. 27 MPOPP narazil na problematiku pozitivní diskriminace, resp. pozitivních opatření ve prospěch národnostních menšin¹¹⁴ již zvláštní zpravodaj Subkomise Francesco Capotorti. Ve své výše citované studii z roku 1979 poukázal Capotorti na to, že menšinová práva podle čl. 27 MPOPP staví na širším pojetí diskriminace. Podle Capotortiho by se právo

¹¹⁴ Pro více podrobností k těmto konceptům viz MCCRUDDEN, C. A Comparative Taxonomy of “Positive Action” and “Affirmative Action” Policies. In: SCHULZE, R., ed. *Non-Discrimination in European Private Law*. Tübingen: Mohr Siebeck, 2011, s. 157–180.

příslušníků menšin na zachování jejich kultury stalo zcela bezvýznamným, pokud by státy nerealizovaly pozitivní opatření. Čistě pasivní přístup strany státu nemůže zajistit účinnou ochranu menšinových práv.¹¹⁵

Když Marc Bossuyt, rovněž zvláštní zpravodaj Subkomise pro podporu a ochranu lidských práv, ve své zprávě z roku 2000 rozvinul pojem a praxi tzv. afirmativní akce, výslovně odkázal na judikaturu Stálého soudu mezinárodního práva.¹¹⁶ Hlavní myšlenky Stálého dvora se promítají také do praxe Výboru pro lidská práva, který dohlíží nad správnou implementací MPOPP do vnitrostátního práva. Ve svém Obecném komentáři č. 23 z roku 1994, který je věnován pouze výkladu článku 27 MPOPP,¹¹⁷ uvedl, že v některých situacích jsou pozitivní opatření členských států nezbytná pro ochranu menšinové identity menšiny a práv jejích příslušníků. Pokud jsou pozitivní opatření zaměřena na nápravu podmínek, které brání nebo ztěžují efektivní užívání menšinových práv, a pokud jsou založena na rozumných a objektivních důvodech, jsou považována za legitimní ve smyslu MPOPP. To znamená, že pozitivní opatření ve prospěch příslušníků menšiny mohou být slučitelná se zákazem diskriminace příslušníků většiny.

Tento vstřícný přístup ke koncepci pozitivních opatření, který se může opírat o judikaturu Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti, byl opakovaně potvrzen také na regionální úrovni. Zaprvé je třeba vyzdvihnout, že Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin z roku 1995 vychází ze stejného předpokladu jako MPOPP, když ve svém čl. 1 stanoví, že ochrana národnostních menšin a práv a svobod příslušníků těchto menšinám tvoří nedílnou část mezinárodní ochrany lidských práv. Proto obdobně jako menšinové smlouvy z meziválečného období obsahuje také Rámcová úmluva konkrétní ustanovení o lidských právech, jako je svoboda pokojného shromažďování, svoboda sdružování, svoboda vyjadřování a svoboda myšlení, svědomí a vyznání (čl. 7) a právo vyznávat své náboženství nebo víru a zakládat náboženské instituce, organizace a sdružení. (čl. 8).

Zadruhé lze upozornit na čl. 4 odst. 2 Rámcové úmluvy, podle něhož se smluvní strany zavazují „přijmout, kde je to nezbytné, odpovídající opatření k prosazování plné a účinné rovnosti příslušníků národnostních menšin a příslušníků většiny ve všech oblastech hospodářského, společenského, politického a kulturního života.“ Specifické podmínky příslušníků národnostních menšin mají být přitom náležitým způsobem zohledňovány. Ve světle možných pochybností o slučitelnosti „odpovídajících opatření“ s obecným

¹¹⁵ CAPOTORTI (1991), op. cit., s. 36.

¹¹⁶ E/CN.4/Sub.2/2000/11.

¹¹⁷ General Comment No. 23: The rights of minorities (Art. 27), CCPR/C/21/Rev.1/Add.5.