

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2015

Vol. LXI

IURIDICA
4/2015
Vol. LXI

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
NAKLADATELSTVÍ KAROLINUM
2015

Vědecký redaktor: doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.
JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.

Úpravy textu: Mgr. Sára Valachová

Překlady resumé: obvykle Mgr. Vladimíra Kvasničková

Všechny články tohoto čísla jsou recenzovány.

Články jsou *(pokud není výjimečně uvedeno jinak)* výsledkem projektu
NAKI „Problémy právního postavení menšin v praxi a jejich dlouhodobý vývoj“
DF12P01OVV013 – hlavní řešitel prof. JUDr. Jan Kuklík, DrSc.

<http://www.karolinum.cz/journals/iuridica>

© Univerzita Karlova v Praze, 2015

ISSN 0323-0619 (Print)

ISSN 2336-6478 (Online)

OBSAH

<i>Harald Scheu, René Petráš: Předmluva</i>	9
---	---

PRÁVNÍ ÚPRAVA A PRAXE UŽÍVÁNÍ MENŠINOVÝCH JAZYKŮ

<i>René Petráš: Menšinové jazyky a topografická označení v historii Československa</i>	13
<i>Blanka Soukupová: Jazykový zákon (1920): česká odplata, upevňování národního charakteru státu, hospodářsko-sociální pragmatismus, nebo kultivace tradice bilingvismu? K názorům české veřejnosti na významy státního jazyka</i>	23
<i>Monika Forejtová: Dvojjazyčné označování měst a obcí dle Evropské charty regionálních či menšinových jazyků a Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin</i>	37
<i>David Kryška: Používání menšinových jazyků v České republice – úřední styk a vícejazyčné názvy</i>	45
<i>Jaroslav Větrovský: Jazyková práva národnostních menšin na Slovensku: úřední styk a topografické údaje z hlediska standardu jazykové spravedlnosti</i>	59
<i>Martina Fraňková: Status menšinových jazyků v německém právu – právo na topografická označení a na užívání jazyka ve veřejné sféře</i>	73
<i>Harald Christian Scheu: Používání menšinových jazyků ve styku se správními orgány a soudy v jižním tyrolsku</i>	87
<i>Jarosław Sułkowski: On Some Rights of National Minorities in Poland</i>	99
<i>Andrej Sulitka: Používání menšinových jazyků v úředním styku pohledem národnostních menšin a orgánů místní samosprávy</i>	109
<i>Klára Hrdličková: Právní status menšinových jazyků ve Velké Británii. Případ velšského jazyka ve Walesu</i>	115
<i>Harald Christian Scheu: Úprava dvojjazyčných topografických označení v Jižním Tyrolsku</i>	125
<i>Lukáš Novotný: Německo a německá menšina</i>	135

PRÁVNÍ POSTAVENÍ MATEŘSKÝCH STÁTŮ V SYSTÉMU OCHRANY NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

<i>René Petráš: Tradice mezinárodněprávní ochrany menšin a iniciativy „mateřských států“ menšin</i>	149
<i>Ivan Halász: Krajanské zákony v kontexte menšinovej legislatívy</i>	161

<i>Harald Christian Scheu</i> : Postavení „mateřské země“ a příbuzné menšiny z hlediska mezinárodní ochrany lidských práv	169
<i>Helena Hofmannová</i> : Menšiny bez hranic?	183
<i>Monika Forejtová</i> : Možnosti podpory Ukrajiny a krajanům na Ukrajině ze strany České republiky jako člena EU	191
<i>Veronika Bílková</i> : Legalita ozbrojené intervence na ochranu krajanů	201
<i>Stanislav Brouček</i> : Zájem České republiky o Čechy žijící v zahraničí na pozadí situace ve Slovenské republice (od vystěhoavectví přes exulantství k moderní diaspoře)	213

AUTOŘI

doc. JUDr. PhDr. Veronika Bílková, Ph.D., E.MA (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

PhDr. Stanislav Brouček, CSc. (Etnologický ústav AV ČR, Praha)

JUDr. Monika Forejtová, Ph.D. (Fakulta právnická, Západočeská univerzita v Plzni)

Mgr. Martina Fraňková (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

prof. Dr. Ivan Halász, Ph.D. (Maďarská akademie věd, Ústav práva, Budapešť)

doc. JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

Mgr. Klára Hrdličková (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

JUDr. David Kryška, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

Mgr. Lukáš Novotný, M.A., Dr.phil. (Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem)

JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

JUDr. Petra Skřejpková, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

doc. PhDr. Blanka Soukupová, CSc. (Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze)

PhDr. Andrej Sulitka, CSc. (Filozofická fakulta Univerzity Jana Evangelisty Purkyně v Ústí nad Labem)

Jarosław Sułkowski, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity v Lodži)

doc. JUDr. Martin Štefko, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy v Praze)

Mgr. Jaroslav Větrovský, Ph.D. (Paneurópská vysoká škola, Bratislava)

PŘEDMLUVA

Jako číslo 1/2013 vyšlo v časopise AUC Iuridica monotematické číslo věnované právnímu postavení menšin nazvané *Právo a menšiny*. Na Právnické fakultě Univerzity Karlovy totiž dlouhodobě působí tým odborníků věnující se otázce právního postavení menšin, který spolupracuje i s badateli z jiných institucí. Výrazný zájem je věnován především historii, ale i aktuální problémy jsou odborně zkoumány. Jde zejména o knihy Petráš, Petrův, Scheu a kol.: *Menšiny a právo v České republice* (Praha: Auditorium, 2009), Petráš a kol.: *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice* (Praha: Úřad vlády, 2010), Scheu a kol.: *Migrace a kulturní konflikty* (Praha: Auditorium, 2011), Scheu, Kříž, Děkanovská a kol.: *Právní postavení náboženských menšin* (Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2013).

Početné jsou hlavně historické publikace – z poslední doby Petráš: *Menšiny v komunistickém Československu* (Praha: VIP, 2007), Petráš: *Menšiny v meziválečném Československu* (Praha: Karolinum, 2009), Petrův (Hofmannová): *Zákonné bezprávi: Židé v Protektorátu Čechy a Morava* (Praha: Auditorium, 2011), Petráš: *Cizinci ve vlastní zemi: Menšinové konflikty v moderní Evropě* (Praha: Auditorium, 2012), Kuklík, Němeček: *Od národního státu ke státu národnosti?* (Praha: Karolinum, 2013), Kuklík a kol.: *Jak odškodnit holocaust* (Praha: Karolinum, 2015) ze starší doby především početné práce k otázce prezidentských dekretů.

Toto monotematicky zaměřené číslo časopisu *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* je věnováno některým aktuálním otázkám ochrany národnostních menšin. Prvním hlavním tématem je problematika užívání menšinových jazyků ve vybraných evropských státech. Úprava užívání menšinových jazyků v soudním řízení a před správními orgány se týká jednoho z klíčových aspektů identity příslušníků menšin a má význam dopad na samotné přežití národnostní menšiny. Kromě srovnání některých vnitrostátních úprav, které vždy vycházejí ze specifické situace konkrétní národnostní menšiny, nabízí první tematický celek také mezinárodněprávní pohled a nástin historických souvislostí postavení menšinových jazyků v českých zemích. Menší praktický, ale o to větší symbolický význam má otázka užívání menšinových jazyků v oblasti názvů měst, obcí, ulic a dalších topografických označení. Jedná se tedy o úpravu, která jak na mezinárodní, tak i na národní úrovni vyvolává řadu složitých právních a politických problémů.

V druhém tematickém bloku tohoto čísla se zaměřují jednotliví autoři na různé aspekty související s působením mateřských států ve prospěch svých příbuzných menšin v zahraničí. V posledních dvou desetiletích byla tato problematika opakovaně řešena diplomatickými, politickými i právními nástroji. Vzhledem k tomu, že většina konkrétních právních opatření byla přijata unilaterálně na národní úrovni, a to např. v rámci úpravy nabývání státního občanství, nebyl dosud představen komplexní multilaterální přístup k této otázce. Určitá kritika vůči opatřením mateřských zemí však rezonuje v dokumentech mezinárodních organizací a v části odborné literatuře. Cílem autorů je představit danou problematiku širší odborné veřejnosti v České republice a přispívat k debatě na úrovni příslušných institucí, např. Rady vlády pro národnostní menšiny.

Příspěvky zachycují právní stav z konce roku 2014 a vycházejí z tehdejšího stavu odborného zpracování otázky.

Harald Christian Scheu, René Petráš

PRÁVNÍ ÚPRAVA A PRAXE
UŽÍVÁNÍ MENŠINOVÝCH JAZYKŮ

MENŠINOVÉ JAZYKY A TOPOGRAFICKÁ OZNAČENÍ V HISTORII ČESKOSLOVENSKA

RENÉ PETRÁŠ

Abstract: **Minority Languages and Topographical Designations throughout the History of Czechoslovakia**

The status of minorities is a sensitive issue that poses a threat to peace in many regions, and it was so also in the past of the Czech lands. The most complicated issues arise if the majority and a minority in one state differ in their languages, where a large number of various particular problems occur which have to be resolved both legally and in practice, whereas they are usually terribly politicised. Here, most attention is given to a particular problem which is the use of minority languages in public signage. It seems to be a marginal issue, however, since the era of the Monarchy public signs have been of a special symbolic importance. Nevertheless, in practice it is difficult to control them; thus, the use of the state or minority language may cause irritation and lead to the damage or destruction of signs. Such incidents were plentiful at the end of the Monarchy era and at the time of inter-war Czechoslovakia, but they also came about at the time of the communist regime, and also in the Teschen Region (Těšínsko) after 1989.

Key words: minorities, legal history of Czechoslovakia, topographic markings, language law, Teschen Region

Klíčová slova: menšiny, právní dějiny Československa, topografická označení, jazykové právo, Těšínsko

Postavení menšin je stále citlivým problémem, který ohrožuje i mír v řadě oblastí, jak je vidět třeba na Ukrajině od roku 2014. S tím se musí obtížně vyrovnávat i různé právní systémy, přičemž koncepce jednotlivých zemí bývají až pozoruhodně rozličné. Zřejmě nejkomplicovanější problémy vznikají, pokud se většina a menšina ve státě liší jazykem. Zde pak vzniká velké množství nejrůznějších detailních problémů, které je třeba právně i v praxi řešit, přičemž bývají často hrozivě zpolitizované. Dvojjazyčnost, výjimečně i vícejazyčnost, tedy bývá komplikovaným problémem.

Autor tohoto článku se již otázce věnoval v řadě knih či článků,¹ avšak zde je hlavní pozornost věnována speciálnímu dílčímu problému, kterým je používání menšinových

¹ Viz zejména PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu. Právní postavení národnostních menšin v první československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha, 2009; PETRÁŠ, R.: *Menšiny v komunistickém Československu. Právní a faktické postavení národnostních menšin v českých zemích v letech 1948–1970*. Praha, 2007; PETRÁŠ, R. – PETRŮV, H. – SCHEU, H. (ed.): *Menšiny a právo*

jazyků na veřejných značeních. Otázka dvojjazyčných topografických označení v právu národnostních menšin je zdánlivě drobnou částí správního práva, avšak je třeba ji vždy vykládat v širokých souvislostech právního postavení menšin. Celá tato otázka navíc vždy bývá velmi zpolitizovaná, takže zdaleka nelze spoléhat na pouhý formální výklad právních předpisů, ale je třeba začlenit problém do reálné politické situace i fungování veřejné správy. Odborná literatura² k tomuto speciálnímu problému je poměrně minimální, a to se týká i historických aspektů.³

Otázka dvojjazyčnosti topografických označení obvykle vzniká jen v případech menšin jazykových, které samozřejmě neznamenají jedinou skupinu menšin. Tradičně se rozlišují menšiny národnostní, obvykle vymezené jazykem, dále náboženské a rasové. Tak to také pojímal asi nejrozsáhlejší mezinárodní systém ochrany menšin, který fungoval v meziválečné době pod dozorem Společnosti národů (předchůdce OSN). Ve středoevropských poměrech u menšinových konfliktů v moderní době (zejména od roku 1848) jednoznačně dominují národnostní aspekty, které jsou vázány na odlišný jazyk. Stojí však za zmínku, že v řadě regionů Evropy má dodnes větší roli rozdíl náboženský, jako je tomu třeba v Severním Irsku při konfliktu katolíků s protestantskými zastánci Británie, kde přitom obě strany hovoří převážně anglicky. Nejkrvavější konflikt poválečné Evropy pak probíhal mezi Chorvaty, Srby a Muslimy v bývalé Jugoslávii, což jsou sice podle dnešního pohledu odlišné národy, avšak vymezené především náboženstvím, které používají společný srbochorvatský jazyk. Zmínit je třeba také skutečnost, že v posledních desetiletích je menšinová otázka rozšiřována o nové aspekty jako jsou práva tělesně postižených, homosexuálů a někdy se přiřazuje i postavení žen. Takovéto moderní menšiny však samozřejmě na otázku dvojjazyčných topografických označení nemají žádný vliv.

Při řešení menšinových problémů a příslušné právní úpravy je důležité nastínit, o jaké aspekty v praxi zejména jde. Klasickou trojicí menšinových práv jsou jazyk před úřady (jazykové právo), menšinové školství a postavení menšin ve veřejné správě, tedy jejich možnost spravovat si samostatně své záležitosti. Tato triáda byla známá již v první polovině 20. století, kdy se u nás např. používal slovní obrat *Sprache – Schule – Scholle*,⁴ a v současném českém právu je vyjádřena v článku 25 odst. 2 Listiny základních práv a svobod. Takto můžeme skutečně členit právní úpravu týkající se menšin. Je potřeba upozornit, že ve státech, kde existuje rozsáhlá právní úprava postavení menšin, což zdaleka nejsou všechny země, tyto předpisy bývají obvykle dosti rozříštěné. Najdeme je v ústavním právu, v různých součástech správního práva, ale také například ve finančním právu, trestním právu, ale i v rodinném právu.

v České republice. Praha, 2009; PETRÁŠ, R.: *Cizinci ve vlastní zemi. Dějiny a současnost národnostního napětí v Evropě*. Praha, 2012.

² PETRÁŠ, R.: Právo, právní historie a národnostní výzkumy v ČR. In *Interakce národnostních kultur teoretické a metodologické přístupy*, Opava, 2008, s. 55–62

³ Viz zejména KUČERA, J.: *Minderheit im Nationalstaat*. München, 1999. Dále PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu. Právní postavení národnostních menšin v první československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha, 2009, s. 297–299. PETRÁŠ, R.: *Menšiny v komunistickém Československu. Právní a faktické postavení národnostních menšin v českých zemích v letech 1948–1970*. Praha, 2007, s. 209–223 a jinde.

⁴ Tedy jazyk (miněn úřední jazyk) – škola (tedy požadavek na vzdělávání převážně v mateřském jazyce) – rodná hrouda (zde šlo hlavně o postavení jednotlivých národů ve veřejné správě).

Komplikovaný právní rozbor právního postavení menšin lze tedy rozčlenit na obecné aspekty, kde je obsažena zejména ústavněprávní úprava, dále následují tři základní skupiny, jak už bylo výše zmíněno: (1) jazykové právo, které mívá často nejrozsáhlejší právní úpravu zabíhající do mnoha detailů, (2) menšinové školství, které ale leckdy funguje jen na základě izolovaných zmínek o používání jazyků v obecné právní úpravě školství, (3) postavení menšin ve veřejné správě bývá právně nejkomplicovanější, protože je úzce provázáno s celkovým fungováním a koncepcí správy. Vedle těchto předpisů, které se týkají přímo postavení menšin, je důležité naznačit, že fakticky se této otázky dotýkají i mnohé jiné právní normy. Snad nejslavnějším příkladem v české minulosti, který vyvolává diskuze až dodnes, byla pozemková reforma v meziválečném Československu. Ta totiž zasáhla zejména příslušníky dříve vládnoucích národů (hlavně německou a maďarskou šlechtu), zatímco zisky měli především příslušníci většinových národů, tedy Čechů a Slováků. Pro ilustraci řada zejména německých historiků je dodnes k pozemkové reformě velmi kritická a považuje ji za projev nacionalismu, zatímco mnozí čeští badatelé tvrdí, že tyto ohromné majetkové přesuny byly ovlivněny hlavně sociální situací a neměly mít nacionální kontext. V dobové společnosti ovšem pozemková reforma vyvolávala u Čechů často až divoké nadšení, které bylo alespoň z části protiněmecké, zaměřené proti domnělým přežitkům z monarchie a šlechtě, což vyjadřoval slavný slogan „Odčinit Bílou horu“.

Právní úpravu topografických označení z hlediska tohoto systému, který odpovídá právní úpravě například v meziválečném Československu, můžeme přiřadit nejspíše k obecným problémům právní úpravy. Jistá provázanost je však samozřejmě i u jazykového práva i postavení menšin ve veřejné správě. Formálně právně tedy posouzení právní úpravy topografických označení není věcí nijak jednoduchou. Otázka vyvolávala nemalý zájem už za monarchie,⁵ ale v tomto článku je věnována pozornost pouze Československu, tedy zejména první republice, která měla v českých dějinách zřejmě nejrozsáhlejší právní úpravu postavení menšin.⁶ Klíčový byl zákon č. 266/1920 Sb. z. a n., o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i označování obcí místními tabulkami a číslování domů. K němu vydala vláda v srpnu 1921 prováděcí nařízení č. 324/1921 Sb. z. a n., jímž provádí se zákon ze dne 14. dubna 1920, č. 266 Sb. z. a n., o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i označování obcí místními tabulkami a číslování domů. Zákon platil až do roku 1960.

Zákon č. 266/1920 Sb. z. a n. sice vznikl ve složitých poměrech silného poválečného nacionalismu a navíc před volbami, přesto byl až na výjimky kvalitní normou spíše technického charakteru. V parlamentu na počátku projednávání zákona prohlášoval zpravodaj k zákonu dr. Brabec: „... celý zákon jest nesen tím duchem, aby každý, kdo vstoupí přes hranice republiky Československé, uvědomil si, že jest ve státě československém a že tudíž musí býti v každém směru zaručeno především označování měst,

⁵ KUČERA, J.: *Minderheit im Nationalstaat*. München, 1999; PETRÁŠ, R.: Národní otázka v českých zemích na sklonku monarchie. In *Vývoj české ústavnosti v letech 1618–1918*. Praha, 2006, s. 694–740.

⁶ Viz např. PETRÁŠ, R.: Práva národnostních menšin v justiční a správní praxi. In *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1939) a jejich místo ve střední Evropě 1*. Praha, 2010, s. 485–514.

obcí a osad i ulic a veřejných míst v jazyku státním, v jazyku československém.“⁷ Tato obava nebyla nijak bezvýznamná, protože nový stát s mimořádně početnou německou menšinou vznikl a mohl přežít jen s podporou západních velmocí. Zejména pro Francii by nějaký poloněmecký stát byl jen málo důvěryhodný, což hrálo v československé menšinové politice zásadní roli.

Na textu zákona se však podobné nacionalistické tlaky projeví jen málo. „Pro každé město, obec a osadu (část osady) ustanoví se úřední jméno. Toto jméno jakož i pozdější změny jeho stanovuje ministr vnitra, vyslechnuv odborný poradní sbor a přihlédáje k zájmům veřejným.“ (§ 1) „Odborným poradním sborem, ... je ‚Stálá komise pro stanovení úředních názvů míst v republice Československé‘, zřízená při ministerstvu vnitra...“ (§ 2)

Zřejmě nejcitlivější otázka zákona, tedy jazyk, byla ale ponechána na budoucí nařízení – § 22 „Užívání jazyků při provádění tohoto zákona upraví se nařízením.“ To umožnilo odsunout nejcitlivější menšinové problémy na klidnější dobu a navíc předalo řešení otázky do rukou výkonné moci, avšak tato právní konstrukce vyvolávala při přijímání zákona značné rozpory. Nejostřeji vystoupil lidovecký poslanec Rýpar, známý svojí bojovností: „Ne nařízením, ale zákonem, žádám, aby to bylo upraveno, a navrhuji, aby § 22 zněl takto: ‚Tabulky a nápisy musí býti na prvním místě v československé řeči, ostatní řeči v obcích s menšinami přes 20 proc. jsou dovoleny.‘ Tedy na prvním místě naše krásná československá řeč a v ní tyto nápisy a teprve potom, jak jsem to žádal, v jazyku z ostatních řečí.“⁸ Tvůrci tohoto zákona se ovšem odvolávali na skutečnost, že i klíčový jazykový zákon nechával řešení detailů na vládní nařízení, a to dokonce i když šlo o ústavní zákon. I jazykový zákon ostatně přenechal na nařízení i řadu klíčových prvků, což vyvolávalo rozsáhlé zpolitizované diskuse a zejména kritiku menšin, které nemohly připravit ovlivňovat, zatímco při projednávání zákona v parlamentu by se mohly projevit.

Poněkud problematičtější prvkem zákona byla snaha o radikální rozchod s monarchií. V dnešní době je u nás postoj k monarchii často pozitivní a protirakouské výpady jsou ojedinělé, avšak po první světové válce byl vztah Čechů k bývalé monarchii převážně razantně odmítavý. O zemřelém císaři Františku Josefovi se v dobovém tisku běžně psalo jako o krvavém starci a tvrdý posměch k předchozím poměrům, třeba v proslulém díle Jaroslava Haška *Osudy dobrého vojáka Švejka za světové války*, byl v poválečných letech ve srovnání s dobovou publicistikou ještě mírný. Zákon ze 14. 4. 1920 (č. 266/1920 Sb. z. a n.) o názvech měst, obcí, osad a ulic aj.⁹ tedy v § 7 stanovil: „Dosavadní pojmenování ulic a veřejných míst, jež nelze uvést v soulad s historií a vnějšími vztahy národa československého, zejména taková, jež připomínají osoby, které projeví nepřátelské smýšlení proti československému národu nebo národům sdruženým, nebo připomínají události rázu protistátního, nejsou dovolena.“ Paragraf 10 pak taková pojmenování zakázal i pro budoucnost. Jednalo se tedy o snahu o jakýsi

⁷ Zápisy z jednání Parlamentu 14. dubna 1920, <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/144schuz/s144003.htm>

⁸ Zápisy z jednání Parlamentu 14. dubna 1920, <http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/stenprot/144schuz/s144004.htm>

⁹ KUČERA, J.: *Minderheit im Nationalstaat*. München 1999, s. 298 – to komentuje velmi ironicky („kakanische“ Symbolik).

zákonem nařízený radikální rozchod s vlastní nedávnou historií. Podle rozhodnutí Nejvyššího správního soudu patřila obecně k nepřijatelným jména po rakouských panovnících: „Pojmenování ulice po některém bývalém rakouském panovníku lze označit jako závadné podle tohoto paragrafu.“¹⁰ Tato právní ochrana byla poskytnuta dokonce i spojencům („národům sdruženým“). U příslušníků menšin, tedy hlavně u Němců, byl přitom postoj k minulosti samozřejmě jiný. Například při odstraňování názvů podle habsburských panovníků, ale i představitelů německé kultury (ale i třeba jejich soch) tak docházelo k nebezpečným incidentům.

Problém jazyka topografických označení řešilo nařízení vlády ze dne 25. srpna 1921 č. 324/1921 Sb., jímž provádí se zákon ze dne 14. dubna 1920, č. 266 Sb. z. a n., o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i označování obcí místními tabulkami a číslování domů. Vycházelo z celkové koncepce československého jazykového práva, které dávalo přednost jazyku československému, tedy češtině v českých zemích a slovenštině na Slovensku: „Pro každé město, obec a osadu (část osady) ustanoví ministr vnitra úřední jméno, které si vytvořil jazyk československý.“ (Článek 1) Možnost používat menšinové jazyky odpovídala obvyklému řešení, takže byla vázána na pětinový podíl na obyvatelstvu. „Pro města, obce a osady, v nichž dle posledního sčítání lidu obývá alespoň 20 % státních občanů téhož, avšak jiného jazyka než československého, ... může ministr vnitra ustanoviti za úřední název také onen, který vytvořil jazyk národní menšiny, jestliže lze zjistiti takový původní historicky ověřený název v jazyce národní menšiny a jestliže důvody administrativní neb jiné důležité nejsou tomu na překážku. Za historicky původní názvy v jazyce menšiny zpravidla nelze považovati pouhé přizpůsobení československých místních názvů pravopisem nebo koncovkami jazyku národní menšiny, ani také umělé pozdější překlady a novotvary.“ (Článek 2)

I používání názvu v jazyce menšiny nebo v jazyce československém se řídilo přesnými pravidly. „Je-li pro některé město, obec nebo osadu (nebo část osady) ustanoven za úřední název též název, který vytvořil jazyk národní menšiny, jsou soudy, státní a veřejné úřady, orgány, ústavy a podniky, jakož i strany ve styku s nimi povinny užití úředního názvu v tom jazyku, v němž sepsán jest ostatní text.“ (Článek 3) V Československu v návaznosti na monarchii měla silně postavení samospráva a to i u otázky jazyka topografických označení. „O tom, v jakém jazyku mají býti pojmenovány ulice a veřejná místa, usnáší se s výhradou toho, co jest ustanoveno v odstavci následujícím, obecní zastupitelstvo. Usnese-li se obecní zastupitelstvo na pojmenování v jazyce jiném než československém, jest vedle toho v jazyku státním, a to na prvním místě vždy označiti ulice a veřejná místa v obcích, v nichž dle posledního sčítání lidu obývá alespoň 20 % státních příslušníků jazyka československého, ... a v místech lázeňských.“ (Článek 5) Preference státního jazyka byla jednoznačná, jak bylo typické i pro prvorepublikové jazykové právo. „Nápisy na místních tabulkách bud'ťež v jazyce státním, a usnese-li se na tom obecní zastupitelstvo, také v jazyce jiném.“ (Článek 6) „Při tabulkách dvoj- a vícejazyčných nalézají se nápisy jinojazyčné pod nápisy československými...“ (Článek 7) Řešení citlivé otázky jazyka tedy nebylo v samotném zákoně ze 14. dubna 1920, ale až ve vládním nařízení z následujícího roku.

¹⁰ Nález ze 16. 9. 1924, č. 15.756, Bohuslav č. 3904 – Sbirka nálezů Nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních.

Kromě zákona č. 266/1920 Sb. z. a n., o názvech měst, obcí, osad a ulic, jakož i označování obcí místními tabulkami a číslování domů, byl ale současně přijat i další zákon (č. 267/1920 Sb. z. a n.) o odstranění nevhodných názvů, který na něj v mnohém navazoval. I ten obsahoval některá ustanovení, která mohla dráždit příslušníky menšin: „Označovati veřejně (pro veřejnost) jakékoliv sbory, právnické osoby, společnosti, veřejně přístupné místnosti, závody, ústavy, výrobky apod. názvy, jež upomínají na státoprávní poměry země Československé republiky před 28. říjnem 1918, neb odporují směru a duchu zahraničních vztahů republiky Československé, nebo připomínají osoby, které jakýmkoli způsobem projevily nepřátelské smýšlení proti československému národu nebo národům sdruženým nebo připomínají události rázu protistátního, není dovoleno...“ (§ 1) Důvodová zpráva¹¹ tuto definici ještě vyostřila, když vymezila názvy dotýkající se citů většiny obyvatelstva: „Náležejí sem povšechně nejen veškeré upomínky na dynastii Habsburskou a státní svazek rakouský, nýbrž i všechny jinaké názvy souvisící se zahraniční politikou bývalé říše Rakousko-uherské, zejména projevy sympatie k národům, dohodě nepřátelským.“¹² Tyto nepřátelské národy – tedy zejména Němci a Maďaři, tvořily přitom skoro 30 % obyvatelstva státu. Zákon zabíhal do mnoha otázek a na jeho základě například došlo v praxi k výmazu obchodní známky, protože obsahovala říšský znak rakouský.¹³

Není od věci upozornit, že oba zákony byly přijaty v dubnu 1920, tedy na konci fungování – na předposlední schůzi – prvního československého parlamentu označovaného jako Revoluční národní shromáždění.¹⁴ V něm nebyly menšiny vůbec zastoupeny a zejména na konci jeho činnosti byly přijímány právní normy, které spíše než kvalitní právní úpravou postavení menšin byly projevem dobového vyhraněného českého nacionalismu. Ten se přitom projevoval mnohdy v dosti svérázných symbolických akcích, kdy nejslavnější je zákon upravující vztahy mezi českou a německou univerzitou v Praze. Pouze česká univerzita se jím stala oficiálním nástupcem nejstarší středoevropské univerzity. Praktický význam byl sice minimální, kdy ze zákona vyplývalo zejména předání insignií univerzity její české části, v praxi však vyvolával velké podráždění. Ve 30. letech následkem snahy ho konečně uvést i do praxe vedl dokonce k nebezpečným nepokojům (tzv. insigniáda). Ve sporu šlo o pouhou prestiž, ta byla ale v době vyhraněného nacionalismu velmi citlivým problémem. Takovému svéráznému, vlastně jen formálnímu aspektu se týkaly i zákona č. 266/1920 Sb. z. a n., kdy rozpaky vyvolává hlavně § 7. Naštěstí se však v praxi otázka veřejných značení nekomplikovala – tedy hlavně nezpolitizovala – tak výrazně, jako tomu bylo u kuriózního problému insignií univerzity.

Při výkladu právní úpravy topografických označení, jejichž význam je přitom spíše jen symbolický, je tedy třeba vždy chápat mimořádnou zpolitizovanost, ale také propojenost otázky. Při složitých jednáních mezi Čechy a Němci se totiž používala velmi

¹¹ Tisky k těsnopiseckým zprávám o schůzích Národního shromáždění československého. Rok 1919–1920 X., Praha, 1920, tisk 2802.

¹² Tamtéž, s. 1.

¹³ Nález Nejvyššího správního soudu 14. 12. 1922, č. 19.125, Bohuslav č. 1751 – Sbíрка nálezů nejvyššího správního soudu ve věcech administrativních IVb., s. 1459–1462.

¹⁴ PETRÁŠ, R.: The Revolutionary National Assembly in Czechoslovakia 1918–1920. Contentious Issues. In *Hohes Haus! 150 Jahre moderner Parlamentarismus in Österreich, Böhmen, der Tschechoslowakei und der Republik Tschechien im mitteleuropäischen Kontext*. Wien, 2015, s. 215–225.

různorodá argumentace. Výměnou za ústupky v právní úpravě pak druhá národnostní skupina dostávala velmi různorodé faktické výhody. Tak tomu bylo na konci monarchie i v meziválečném Československu. Pro ilustraci někdy těžko představitelné propojenosti různých aspektů možno například uvést, že v Čechách existuje pozoruhodné množství lokálních tratí postavených často i v málo vhodných přírodních podmínkách. To je přitom projev kšeftů vídeňské vlády s českým národním hnutím, kdy výměnou za českou ústupnost například v otázce právní úpravy jazykového práva dostávaly české regiony značné finanční podpory na takovéto i jiné veřejné práce. Při mimořádné zpolitizovanosti národnostní otázky na konci monarchie a často i v meziválečné době byl každý jednotlivý ústupek jedné strany vyvažován různorodými výhodami, přičemž v pozadí byla neustálá hrozba divokých nepokojů, které snadno mohly vést i k pádu vlády. Zvlášť na veřejnosti se projevující aspekty řešení národnostní otázky mívaly velký ohlas. Otázka jazyka topografických označení, včetně ulic, ale i obchodů a firem tedy vyvolávala (bohužel) mimořádný a často i násilný ohlas.

I za komunistického režimu¹⁵ způsobovala dvojjazyčnost značné problémy, a to i u používání menšinových jazyků na veřejných místech, tedy označení ulic, veřejných budov či obchodů. V českých zemích byly největší problémy s polskou menšinou, protože existence německé menšiny byla po odsunu řadu desetiletí otevřeně přehlížena a i pouhé používání jazyka na veřejnosti dráždilo státní orgány. U Poláků byla situace jiná. Menšina žijící hlavně na Těšínsku sice není nijak početná, ale žije koncentrovaně u hranic svého „mateřského“ státu, který je silnější než Československo či dnešní ČR. Odlišný jazyk patří v mnoha menšinových problémech k symbolům menšinové národnosti a možnost jeho užívání ve veřejném životě je klíčovým požadavkem. „Princip dvojjazyčnosti se tehdy na Těšínsku chápal nejen jako část menšinových práv polské národní skupiny, ale jako symbol její existence.“¹⁶ Největší spory se odehrály v padesátých letech.

Po smrti Stalina došlo k uvolnění v sovětském bloku a režim se snažil polské menšině vyjít v mnohém vstříc. V lednu 1954 polští komunisté z vedení polské menšinové organizace PZKO zaslali dopis okresnímu byru KSČ v Českém Těšíně i s připomínkami Poláků z veřejných schůzí. Za hlavní problém byla označena kádrová i materiální nezajištěnost dvojjazyčnosti, kdy se zejména u nových pracovníků v úřadech i podnicích nevyžadovala dvojjazyčnost a v úředním i neúředním jednání se používala výhradně čeština. Překlady se obvykle nepoživovaly anebo byly chybné. Dvojjazyčné nápisy byly jen na některých institucích, razítka či formuláře pouze české, podobně místní a závodní rozhlas byl jen někdy dvojjazyčný. Funkcionářů a osvětových pracovníků z řad Poláků jen málo a ostatní polštinu ovládali jen minimálně. Požadovalo se proto nařízení, které by rozšířilo a důkladně upravilo dvojjazyčnost, úředníci se pak měli učit polštinu. Okresní stranické orgány v Českém Těšíně požadavky Poláků akceptovaly, i když je obvykle ve svých doporučeních oslabily.¹⁷

¹⁵ Viz např. PETRÁŠ, R.: Menšiny v Československu 1945–1989. In *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha 2004, s. 240–280.

¹⁶ PLAČKOVÁ, M.: Zavádění dvojjazyčnosti na Těšínsku v 50. letech. *Vlastivědné listy* 22, 1996, č. 2, s. 16.

¹⁷ Zemský archiv v Opavě, fond Krajský národní výbor v Ostravě 1955–1960, kart II/478, sign. 608 „Práce mezi občany polské národnosti, jazykové požadavky občanů polské národnosti na Těšínsku, česko-polské nápisy na veřejných budovách na Těšínsku aj. 1955–1958“, ONV v Českém Těšíně 2. 3. 1954

Důležitým problémem při řešení otázek používání jazyků jsou regionální rozdíly, které mohou být značné. Bylo tomu tak i za komunistické éry, což bylo způsobeno skutečností, že režim otázku často zcela přehlížel. Orgány ústřední i krajské se tedy problémem obvykle nezabývaly a věc nechávaly na improvizacích lokální správy, tedy okresních ale dokonce i místních národních výborů. Tak tomu bylo i na Těšínsku v padesátých letech, kde Poláci žili hlavně ve dvou okresech. Ve druhém okrese Karviná byl postoj orgánů odlišný a počítalo se s důslednější dvojjazyčností, i když zde bylo Poláků mnohem méně a dřívější praxe byla podstatně horší než v Českém Těšíně. Od 1. ledna 1955 měly mj. všechny úřady v okrese Karviná dodržovat úplnou dvojjazyčnost a tedy vyřizovat písemnosti i v polském jazyce. Česko-polská označení vyvolávala odpor českého obyvatelstva, mnohá opatření narážela na velké praktické obtíže.¹⁸

Klíčové postavení v této otázce – jako v celé problematice Těšínska – měl Krajský národní výbor v Ostravě, který rozhodl až 14. června 1955.¹⁹ Stanovisko, které zaujal, bylo poněkud šalamounské, protože odpovědnost za zavedení i stanovení rozsahu dvojjazyčnosti (ve styku s úřady, napsíšu aj.) nechal na okresních národních výborech, což bylo ovšem způsobeno neexistencí právní úpravy. O zásadních otázkách postavení menšin – byť Poláci nebyli příliš početní – místo ústavněprávních předpisů či alespoň běžných zákonů, jak by bylo vhodné, rozhodoval Krajský národní výbor, který navíc odpovědnost přesunul na okresní národní výbory s pouhým doporučením dbát na klid a pořádek a to podle zákona z roku 1936!²⁰

Dvojjazyčné nápisy, které jako viditelné symboly budily (na rozdíl od dvojjazyčného úřadování) velký ohlas, měly být zaváděny do konce roku 1955, tak aby nebyly narušovány česko-polské vztahy na místní úrovni. Již ve své době budilo opatření dojem, že kraj přenesl odpovědnost na nižší stupně národních výborů. Ty měly reagovat na místní podmínky, to se však nestalo a na celém Těšínsku se postupovalo při zavádění dvojjazyčných napsíů až na výjimky paušálně, což vyvolávalo odpor českého obyvatelstva. Některé národní výbory však požadovaly postupnou realizaci a několik místních národních výborů dvojjazyčnost dokonce odmítlo, protože by prý podráždila občany, což krajský národní výbor respektoval. Vcelku tedy neexistence právní úpravy mohla vést ke svévoli, a to i na nejnižších úrovních správy.²¹ Při zavádění dvojjazyčnosti do praxe docházelo k mnoha problémům a leckdy až komickým zmatkům. Krajský národní výbor v Ostravě totiž neurčil, na kterých místech mají být dvojjazyčné nápisy a nižší složky správy to regulovaly leckdy nejednotně a jejich přístup se měnil. Například označení obchodů pak často kolísalo z jednojazyčného na dvojjazyčné a naopak, a to

Zn: I-215-27/1-1954. Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Mensiny v komunistickém Československu*. Praha, 2007, s. 213–216.

¹⁸ PLAČKOVÁ, M.: Zavádění dvojjazyčnosti na Těšínsku v 50. letech. *Vlastivědné listy* 22, 1996, č. 2, s. 17–19. Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Mensiny v komunistickém Československu*. Praha, 2007, s. 213–216.

¹⁹ Zemský archiv v Opavě, fond Krajský národní výbor v Ostravě 1955–1960, kart II/478, sign. 608 „Práce mezi občany polské národnosti, jazykové požadavky občanů polské národnosti na Těšínsku, česko-polské nápisy na veřejných budovách na Těšínsku aj. 1955–1958“, Ostrava 24. 6. 1955 návrh dopisu Vnitř./1-1955/Ve.

²⁰ Tentýž archiv, karton, složka, „K otázce dvojjazyčných napsíů“ 8. 7. 1955.

²¹ PLAČKOVÁ, M.: Zavádění dvojjazyčnosti na Těšínsku v 50. letech. *Vlastivědné listy* 22, 1996, č. 2, s. 19. Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Mensiny v komunistickém Československu*. Praha, 2007, s. 213–216.

i několikrát rychle za sebou, což vyvolávalo posměch i odpor obyvatel! Do řešení těchto zmatků pak musely zasahovat i ústřední orgány.²²

Jak je tedy zjevné i z uvedeného případu, tak ani v centralizovaném totalitním státě nemusí být řešení detailů týkající se používání jazyka menšin ničím jednoduchým. Jde o poměrně komplikovaný problém práva a správy, který vyžaduje kvalifikované odborníky a těch se komunistický režim po roce 1948 zbavil a získávání zkušeností u nových osob trvalo léta. Při důkladném seznámení s fungováním správy je přitom patrné, že řada úředních materiálů byla nemálo ovlivněna prvorepublikovou právní úpravou, která byla přitom oficiálně odmítána. Také se i po roce 1948 projevovala citlivost této otázky, a to právě u používání jazyků u uličních tabulek, veřejných vyhlášek, označení úředních budov i obchodů. Silný nacionalismus místního českého i polského obyvatelstva vedl i k ničení takovýchto označení. Tamní Poláci se přitom neváhali obracet i na polské diplomaty, takže lokální konflikt mohl podobně jako v meziválečné době přerůst na spor mezi státy.

Lze tedy shrnout, že zpolitizovanost právní úpravy postavení národností je dlouhodobou tradicí. I když od odsunu Němců je v českých zemích problém nesrovnatelně méně významný, tak stále je poměrně citlivý. Na konci monarchie a v meziválečném Československu šlo tedy o nebezpečný problém, který také přispěl k pádu monarchie i k Mnichovu likvidujícímu první republiku. Ale i za komunistické éry a dnes se alespoň v kuloárech najdou nepřijemné ukázky nacionalismu či spíše šovinismu. Dvojazyčná označení přitom jsou snadným cílem a i dnes dochází na Těšínsku k jejich ničení.

Jednotlivé problémy se přitom výrazně propojují! Autor tohoto textu se takovýchto jednání i osobně účastnil na Úřadu vlády, kde byli zastoupeni příslušníci polské menšiny, ale i státní úřady jako Ministerstvo zahraničí nebo Ministerstvo vnitra. Konkrétní řešený problém se týkal detailu, a to majetku polských spolků zabraných nacisty, který nebyl po druhé světové válce až dodnes navrácen kvůli poměrně kuriózním problémům. Jenže při těchto jednáních docházelo k propojování s dalšími aktuálními otázkami polské menšiny v ČR a zazněl i argument ničení polských nápisů českými nacionalisty. V samotné České republice je tato otázka velmi málo známá, avšak v Polsku má poměrně značný ohlas. Neochota české strany ustoupit by tedy nepochybně vedla ke zhoršení vztahů s Polskem, které představuje nejenom druhého největšího souseda ČR, ale i jeden z klíčových států EU.

Autor tohoto textu mnohokrát bádá v archivech o vývoji veřejné správy. Často byla patrná neschopnost úředníků, problematická aplikace nekvalitních a zmatených právních předpisů, leckdy probleskoval vliv korupce. Avšak nejhorší problémy za monarchie i v meziválečném Československu vyvolávaly otázky související s národnostními rozdíly. Zde byla vidět znacionalizovanost každého, a to i okrajového detailu. I jednotlivé uliční tabulky, tedy jejich jazyk, znamenaly někdy složitý problém, který komplikoval nejenom vnitrostátní politiku, ale mohl mít ohlas i v zahraničí.

²² Zemský archiv v Opavě, fond Krajský národní výbor v Ostravě 1955–1960, kart II/478, sign. 608 „Práce mezi občany polské národnosti, jazykové požadavky občanů polské národnosti na Těšínsku, českopolské nápisů na veřejných budovách na Těšínsku aj. 1955–1958“, korespondence mezi Úřadem předsednictva vlády a KNV Ostrava. Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Menšiny v komunistickém Československu*. Praha, 2007, s. 213–216.

Na závěr je vhodné shrnout praktické aspekty související s topografickými označeními, a to především na historických příkladech.

Za prvé je třeba zdůraznit mimořádný symbolický význam vícejazyčných topografických označení, ale současně i jejich faktickou neohlídatelnost. V praxi pak vidíme komické případy, kdy například na počátku Československa se úřady v německých regionech (nikoliv neoprávněně) obávaly, že prosazování českých označení v souladu s novými právními předpisy by vedlo k nepokojům, v „lepší“ případě by tato označení byla rychle zničena.

Za druhé je třeba upozornit na určitou okrajovost této otázky z hlediska právního řádu. Pokud jde o Československo, tak na rozdíl třeba od důkladně upraveného jazykového práva (tedy používání jazyků menšin před úřady) šlo vždy o aspekt stojící na okraji zájmu. To vedlo i k tomu, že právní úprava byla často nedostatečná a úřady si s ní nebyly schopny poradit. Například v 50. letech za komunistické éry byla zaváděna dvojjazyčnost na Těšínsku. Jenže místní úřady nebyly schopny nalézt příslušnou právní úpravu, dotazy na vyšší složky správy také nic nepřinesly, takže výsledkem byly značné odchylky mezi jednotlivými kraji a dokonce okresy a navíc velmi trapné opakované změny politiky v této otázce. Tato nedostatečnost právního řešení vede i k minimální zpracovanosti dobovými právníky, ale i dnešními právními historiky, malý zájem veřejné správy pak často brání vyhledání nějakých relevantních informací v dochovaném archivním materiálu.

Za třetí stojí za zmínku technické prvky dvojjazyčnosti veřejných značení. Jde i o problém úředního překladu názvů a jeho přijatelnosti ze strany menšin. V českých zemích ovšem tento aspekt na rozdíl od jiných některých států větší roli nehrál.

Vcelku je třeba neustále připomínat, že menšinové problémy je nutno vždy vykládat komplexně a z hlediska politiky (někdy spíše šovinismu) a nikoli jen striktně právně a technicky.

JAZYKOVÝ ZÁKON (1920): ČESKÁ ODPLATA, UPEVNĚNÍ NÁRODNÍHO CHARAKTERU STÁTU, HOSPODÁŘSKO-SOCIÁLNÍ PRAGMATISMUS, NEBO KULTIVACE TRADICE BILINGVISMU? K NÁZORŮM ČESKÉ VEŘEJNOSTI¹ NA VÝZNAMY STÁTNÍHO JAZYKA*

BLANKA SOUKUPOVÁ

Abstract: **The Language Act (1920): Czech Revenge, Reinforcement of the National Character of the State, Economic and Social Pragmatism, or the Refinement of the Tradition of Bilingualism? Comments on Opinions of the Czech Public on the Importance of the State Language**

The introductory subchapter deals with the unequal status of the Czech language in the Austrian state and in the Austrian-Hungarian Monarchy, as well as with its identity-constituting (symbolic, integrative) importance. The unsuccessful fight for making the Czech language equal with the dominant (in fact state) language – i.e. German – had been strongly politicised since the 1870s. The German language thus became a symbol and means of the forcible preservation of German privileges in the Austrian Monarchy. The dominance of the German language was perceived most sensitively by active minority officials in borderlands where the Germans were a majority. The only party fighting against time nationalisation of the monarchy was the Social Democratic Party, which strove for the victory of the socialistic ideology, after which the language issue would be, according to naïve party propaganda, automatically and fairly resolved. However, the Czech society entered the first Czechoslovak Republic not only with these reminiscences but also with the experience of World War I, during which the Czech language diminished in importance even more. The second subchapter analyses the official Czech thinking after a so-called coup. The Czechs considered the new state to be their creation and the continuation of the medieval state. Despite certain negative stereotypes of the indigenous Germans, they were guaranteed all civil rights by the Czech political representation. The third subchapter concerns two points of view of the Language Act as a part of a constitutional law (29 February 1920), which established the Czech and Slovak languages as the official state languages of the republic. The subchapter brings evidence of the period reminiscences of “the suppression” of the Czech language in the Hapsburg state on the one hand, and on the other hand, it emphasises the importance given to the terms ‘official’ and ‘state’. Both terms were finally used in the constitutional law.

The fourth subchapter is dedicated to the Czech assessment of the new constitution, which was perceived as a great work of the young democracy and as the basis of the Czech state independence, a proof of the “de-Austriasation” of the Czech lands. The fifth subchapter points out how the new constitution was abused for a political fight in which all large political parties, except for the Social Democratic Party (in the spirit of its tradition), got involved. While the sixth subchapter deals with the negative attitude of Czech-German policy to the Language Act regarded as a betrayal of democratic principles, as a means

¹ Veřejnost definuji jako veřejně pronesené proslovy, názory, které byly publikovány.

* Text je výsledkem projektu NAKI Problémy právního postavení menšin v praxi a jejich dlouhodobý vývoj DF12P01OVV013.

of oppression of non-Czech nationalities in the republic, and as an act of their forcible “Czechisation”, the seventh subchapter analyses extreme Czech conceptions. It was Czech minority workers in the borderlands who kept recalling the unfair language practices by the Austrian state, the undignified status of the Czech language at the beginning of the Czech national movement, and the role of the Czechs as alleged founders of the new republic, as well as the lasting aggressive relationship of the Germans in the borderlands to the Czech language. Positive Czech (minority) opinions emphasised the tradition of bilingualism and the opportunity the Czech-German minority speaking Czech had to get to know the Czech culture and society better. The final subchapter then documents the discrepancy between the Czech-German policy of refusing the Czech language and the Czech-German practice of reasonable acceptance of learning Czech as an economic and social must. The Language Act undoubtedly stirred public opinions – from the Czech majority view it became a product of liberal Czechoslovak democracy, while from the German view it was an act endangering the German consciousness of Bohemian Germans in the Czechoslovak Republic.

Key words: the Language Act, the constitution, the Czechoslovak Republic, Czech society, Czech-German society, historical reminiscences, national character of the state, symbolic role of a language, political interest, economic and social pragmatism, a feeling of national danger

Klíčová slova: jazykový zákon, ústava, Československá republika, česká společnost, českoněmecká společnost, historické reminiscence, národní charakter státu, symbolická funkce jazyka, stranický zájem, hospodářsko-sociální pragmatismus, emoce národního ohrožení

POSTAVENÍ ČEŠTINY V RAKOUSKO-UHERSKU – ČEŠTINA JAKO NEROVNOPRÁVNÝ JAZYK, NEÚSPĚŠNÉ POKUSY O ZMĚNU JEJÍHO STATUSU

Ve svém textu vycházím z toho předpokladu, že konstruované významy češtiny a slovenštiny jako oficiálního, státního jazyka první Československé republiky nelze pochopit bez alespoň stručného nástinu postavení češtiny v předchozích státních útvarech: v rakouském státě a v rakousko-uherské monarchii. Na počátku 19. století náleželi Češi podle vysokoškolského profesora obecných dějin Miroslava Hrocha mezi nevládnoucí etnické skupiny, které mohly disponovat tradicí spisovného jazyka.² Až na práh českého národního hnutí bylo přitom zachováno češtiny spojováno, a to již od dob Josefa Jungmanna, českého jazykovědce a pedagoga, s rolnictvem,³ přestože z vesnického prostředí vzešlo jen o něco více než desetina českých vlastenců.⁴

² Podobná situace byla i u Řeků, Maďarů, Chorvatů, Finů, Katalánců a Velšanů. HROCH, M.: *Národy nejsou dílem náhody. Příčiny a předpoklady utváření moderních evropských národů*. Praha, 2009, s. 89. Češi, charakterizováni jako etnická pospolitost (tamtéž, s. 90), měli, obdobně jako Řekové, podle Miroslava Hrocha nepřerванou jazykovou tradici. Tamtéž, s. 91. Ke kontinuitě s literárním jazykem pozdního středověku a raného novověku srov. i HROCH, M.: *V národním zájmu. Požadavky a cíle evropských národních hnutí devatenáctého století ve srovnávací perspektivě*. Praha, 1999, s. 54.

³ K český mluvícímu lidu (rolnictvu) jako základu národa srov. KUTNAR, F.: *Sociálně myšlenková tvářnost obrozeneckého lidu. Trojí pohled na český obrozenecký lid jako příspěvek k jeho kulturním dějinám*. Praha, 1948, s. 85, HROCH, M.: *Na prahu národní existence. Touha a skutečnost*. Praha, 1999, s. 147, s. 256.

⁴ HROCH, M.: *Národy nejsou dílem náhody. Příčiny a předpoklady utváření moderních evropských národů*. Praha, 2009, s. 143.

Na prahu 20. století Češi již představovali v mnohých rysech moderní občanskou společnost,⁵ již se ovšem nepodařilo, přes nadějně náběhy, dosáhnout v rámci Rakouska-Uherska jazykové rovnoprávnosti.⁶ Františku Ladislavu Riegrovi, staročeskému vůdci, se v rámci pokusu o řešení konfliktního spoluzití Čechů a Němců v Čechách v lednu 1890 (tzv. vídeňské punktace) nepovedlo prosadit ani zavedení češtiny jako vnitřní úřední řeči v českých okresech Čech.⁷ Časová karikatura Šípů (16. 8. 1890), mladočeského humoristického listu, zachytila plačícího staročeského vůdce v ženském oděvu a v bačkorách, jak klečí v náručí s neduživým dítětem – punktacemi – před kouřícím a povýšeným hrabětem Eduardem Taaffem, rakouským ministerským předsedou a ministrem vnitra. Eduard Taaffe, oblečený ve fraku – typickým znaku německví – se opírá o uzavřenou trezorovou skříň s nápisem „česká vnitřní řeč“. Kresba zareagovala na Riegrovu osobní návštěvu u premiéra v srpnu 1890, která ovšem pro staročeského vyjednavče skončila fiaskem.⁸ Během vyjednávání se staročeši zpronevěřili v otázce používání jazyka zásadě rovnoprávnosti ovšem i v dalších ohledech.⁹ Veřejnost nesla velmi trpce zvláště nařízené dvojjazyčné úřadování Prahy a německé úřadování Liberce jako neoficiálního hlavního města českých Němců. Kampaň mladočeské strany proti punktacím, která přivedla jejich pád, tak fakticky zabránila potenciálnímu rozdělení Čech na českou a německou část.¹⁰ Březnové volby 1891 přinesly mladočechům očekávané vítězství. Jeho triumfálnost ovšem překonala i jejich nejmělejší sny.¹¹

Vzhledem k té skutečnosti, že měl jazyk v rámci moderních národních hnutí vedle komunikační funkce vždy rovněž funkci symbolickou, integrační, národněidentitotvornou,¹² dostal zápas češtiny s panujícím¹³ jazykem v multietnickém Rakousko-Uher-

⁵ Jak napsal český historik Jiří Kořalka: „Nelze tvrdit, že Češi na počátku 20. století byli v plném rozsahu moderní občanskou společností... Přece však bylo možné u Čechů té doby rozpoznat některé podstatné rysy moderní občanské společnosti, které byly příslibem pro další vývoj.“ KOŘALKA, J.: Češi v habsburské říši a v Evropě 1815 – 1914. Sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích. Praha, 1996, s. 123.

⁶ Dominantním jazykem v rakousko-uherské monarchii byla němčina. Do obdobné jazykové situace se dostali také Ukrajinci v Haliči, Estonci nebo Finové. HROCH, M.: *Národy nejsou dílem náhody. Příčiny a předpoklady utváření moderních evropských národů*. Praha, 2009, s. 92.

⁷ KOŘALKA, J.: Češi v habsburské říši a v Evropě 1815–1914. Sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích. Praha, 1996, s. 166. K mladočeské agitaci kolem punktací srov. SOUKUPOVÁ, B.: *Česká společnost před sto lety. Identita, stereotyp, mýtus*. Praha, 2000, s. 9–14.

⁸ K tomu URBAN, O.: *Česká společnost 1848–1918*. Praha, 1982, s. 398–399.

⁹ K tomu KOŘALKA, J.: Češi v habsburské říši a v Evropě 1815 – 1914. Sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích. Praha, 1996, s. 164–165.

¹⁰ Tamtéž, s. 166.

¹¹ Souhrnně URBAN, O.: *Česká společnost 1848–1918*. Praha, 1982, s. 400.

¹² HROCH, M.: *Národy nejsou dílem náhody. Příčiny a předpoklady utváření moderních evropských národů*, Praha, 2009, s. 93. Právě otázku symbolické hodnoty jazyka v procesu formování moderních národů pokládal ovšem Miroslav Hroch za otevřenou. Tamtéž (s odkazy na odbornou literaturu, především dílo Anthony Smitha, britského teoretika nacionalismu), s. 203. K symbolické roli jazyka i HROCH, M.: *V národním zájmu. Požadavky a cíle evropských národních hnutí devatenáctého století ve srovnávací perspektivě*. Praha, 1999, s. 56.

¹³ A právě výsadní postavení němčiny jako faktického státního jazyka bylo připomínáno i v atmosféře kolem vydání jazykového zákona. Např. František Weyr, řádný profesor ústavního práva (1919), první děkan brněnské právnické fakulty (1919), současně však i poslanec za národně demokratickou stranu (1918), sám absolvent pražského německého gymnázia, napsal: „Tam [v Rakousku – poznámka BS] vyhrazeno bylo právním řádem a dlouholetou praxí němčině tak výsadní postavení, že přes ustanovení známého

sku – s němčinou – politický charakter.¹⁴ Olej do ohně přiléval zvláště mladočeský tisk. V květnu 1890 uveřejnil v Národních listech, stranickém deníku, spisovatel a žurnalista Jan Neruda svůj fejeton o mateřském jazyce. V citově vypjaté atmosféře označil Neruda mateřštinu za jazyk, který zajišťuje naše lidství, za druhou matku, za svatý jazyk a za – a v tomto bodu by s ním jistě teoretici národních hnutí souhlasili – integrační prvek národa.¹⁵

Stejně neúspěšně jako punktace skončila i jazyková nařízení pro Čechy a Moravu z dubna 1897, prosazující zrovnoprávnění češtiny s němčinou na celém území Čech a Moravy. Velkým kamenem úrazu se stalo především to, že měli státní úředníci prokázat znalost němčiny i češtiny. Ztroskotala také únorová jazyková nařízení z roku 1898, přestože počítala pouze s rozdělením Čech na české, německé a jazykově smíšené okresy.¹⁶ Národní listy znovu hrotily vášně. V listopadu 1897 otiskly článek s příznačným názvem *Slovanský jazyk na hranici obžalovaných*. Němčina se stala symbolem a prostředkem pro násilné udržení německého nepřirozeného nadprávi v rakouské monarchii. Hledání záštity proti německému nacionalismu mladočeský deník dovedlo až k vyzdvižení významu ruštiny jako údajně světového slovanského jazyka: „... doba domnělé velikosti německého jazyka mezi národy slovanskými chýlí se ke konci... raději obohatíme a zúrodníme vlastní svůj jazyk bratrským jazykem nejmohutnějšího slovanského národa, národa ruského, než bychom strpěli další ponižování jeho ve svých rodných vlastech... My Slované nikterak nejsme omezeni ve volbě světového jazyka na němčinu, my máme nyní již větší světový jazyk, než je němčina, a chtějí-li Němci provádět heslo ‚Ať chtějí, či nechťejí, našemu jazyku budou podrobeni‘, mohli by jenom urychlit a zvýšit zálibu Slovanů rakouských k slovanskému světovému jazyku, k ruštině.“¹⁷ Ještě větší význam při utváření stereotypů než psané slovo měla zřejmě politická karikatura. V únoru 1899 (10. 2.) otiskly mladočeské Humoristické listy kresbu typického Němce – Michla v degradující noční čepičce, jak jako Michl Kolumbus bojuje s vejcem – jazykovou otázkou. Kresba z června (16. 6.) téhož roku pak představovala německou obcovací řeč jako

článku XIX. a přes to, že se nikdy nepodařilo prohlásiti ji výslovně a slavnostně za jazyk státní, přece ve skutečnosti jím byla.“ WEYR, F.: Státní jazyk. *Lidové noviny*, 7. 2. 1920, č. 66, s. 1. Sám František Weyr tedy rozlišoval pojem státního jazyka a zákonodárny termín. Tamtéž.

¹⁴ Tato politizace odpovídala v triádě Miroslava Hrocha fázi C (masového hnutí). HROCH, M.: *V národním zájmu. Požadavky a cíle evropských národních hnutí devatenáctého století ve srovnávací perspektivě*. Praha, 1999, s. 59. Dodejme, že i v této fázi se objevovaly oslavy a obrany jazyka, které Miroslav Hroch svázal pouze s fází A, tedy s obdobím osvíceneckého vědeckého studia etnické skupiny (tamtéž, s. 60, s. 79).

¹⁵ SOUKUPOVÁ, B.: *Česká společnost před sto lety. Identita, stereotyp, mýtus*. Praha, 2000, s. 12. Nerudův fejeton viz *Národní listy*, 18. 5. 1890, č. 136, s. 1.

¹⁶ Souhrnné KOŘALKA, J.: *Češi v habsburské říši a v Evropě 1815–1914. Sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích*. Praha, 1996, s. 166–168. Pro české Němce bylo nepředstavitelné jazykové zrovnoprávnění v českých okresech a městech s většinovým německým obyvatelstvem i ve větších moravských městech. Tamtéž, s. 167. Čeština jako vnitřní úřední řeč u státních úřadů v jazykově českých oblastech Moravy nebyla zavedena ani při moravském vyrovnání roku 1905. Tamtéž, s. 172–173. Souhrnné viz i URBAN, O.: *Česká společnost 1848–1918*. Praha, 1982, s. 460–465, s. 467–472. K jazykovým nařízením dále srov. KŘEN, J.: *Konfliktní společenství. Češi a Němci 1780–1918*. Praha, 1990, s. 257–279.

¹⁷ SOUKUPOVÁ, B.: *Česká společnost před sto lety. Identita, stereotyp, mýtus*. Praha, 2000, s. 23–24. Text článku viz *Národní listy*, 10. 11. 1897, č. 311, s. 1.

německého násilníka (s typickou pruskou helmou) ve chvíli, kdy se snaží spolknout českého lva (českou obcovací řeč, český národ).

Politicko-jazykový boj devadesátých let 19. století byl ovšem situován do hranic monarchie, o jejíž federalistickou přestavbu až do vypuknutí první světové války aktivně usilovala většinová česká politika.¹⁸ Největší ostrosti nabýval v pohraničí s většinovým německým obyvatelstvem, kde mnohé české děti neměly možnost užívat mateřského jazyka ve školní výuce. Když Národní jednota severočeská zařídila roku 1909 zápis 400 českých dětí do menšinové školy ve Svatavě na Falknovsku, byly tyto děti cestou do školy v soukromém domě přepadávány. V Chebu pak byli jejich rodiče vyzváni, aby odvolali svůj podpis na žádosti o povolení menšinové školy. Kdo neuposlechl, byl trestán výpovědí z bytu nebo propuštěním ze zaměstnání.¹⁹

Časové nacionalizaci monarchie se vzepřela pouze opoziční sociálnědemokratická strana, jejichž pět poslanců na konci března 1897 vydalo své protistátoprávní prohlášení.²⁰ Odmítavý postoj k českému státnímu právu přitom spojovali sociální demokraté s vítězstvím socialismu, který měl – mimo jiné – zabezpečit i jazyková práva národů.²¹ „*Čeština např. nemá nad nás horlivějších bojovníků,*“ napsalo Právo lidu, stranický deník, v dubnu 1897.²² Na počátku devadesátých let však stranická propaganda prosazovala, jako náhražku němčiny, esperanto.²³ Výběrem umělého jazyka podtrhovala svou ideu funkce jazyka jako nástroje porozumění, nikoliv národně politického symbolu. (Ve vlastní politické praxi českých sociálních demokratů však zůstala pochopitelně světovým jazykem němčina.) V roce 1909 (23. 12.) přinesl sociálně demokratický satirický list Kopřivy kreslenou satiru činnosti „vlasteneckého“ poslance. Ten se vydal mezi český „lid“, aby zjistil jeho potřeby. Chudá žena si mu stěžovala na drahotu, zemědělec na dřinu a na absenci vlastního pozemku, invalidní muž na nezavedení sociálního pojištění, horníci požadovali osmihodinovou pracovní dobu... Závěr pana poslance byl však takový, že „lid“ nemá pochopení pro ideální hodnoty. V téměř prázdném parlamentu pak politik pateticky zvolal: „*Já jsem se na vlastní oči přesvědčil, že celý český národ si v první řadě přeje, aby nápisy na nádražním záchodě v Poflákané Lhotě byly oboujazyčné!*“

¹⁸ KOŘALKA, J.: Německo jako postrach i jako vzor pro Čechy. Na základě osobních poznatků a zkušeností českých návštěvníků, studentů a dělníků koncem 19. a počátkem 20. století. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 9.

¹⁹ TOMS, J.: Nástin česko-německých vztahů v západočeském pohraničí v letech 1918–1948. In *České pohraničí '91*. Trutnov, 1991, s. 32–33.

²⁰ Souhrnně KOŘALKA, J.: *Češi v habsburské říši a v Evropě 1815 – 1914. Sociálněhistorické souvislosti vytváření novodobého národa a národnostní otázky v českých zemích*. Praha, 1996, s. 286–287, URBAN, O.: *Česká společnost 1848–1918*. Praha, 1982, s. 491–492 (na s. 492 české reakce). Dále srov. KUČERA, B.: Protistátoprávní prohlášení českých poslanců sociálně demokratických v roce 1897. In MALÝ, K.: *Collectanea opusculorum ad iuris historiam spectantium Venceslao Vaněček septuagenario ab amicis discipulisque oblata. Pocta Václavu Vaněčkovi k 70. narozeninám*. Praha, 1975, s. 195–208.

²¹ Podrobně SOUKUPOVÁ, B.: *Česká společnost před sto lety. Identita, stereotyp, mýtus*. Praha, 2000, s. 88–89.

²² Tamtéž, s. 89. Citát viz *Právo lidu*, 6. 4. 1897, č. 9, nestr.

²³ *Zář*, 9. 5. 1891, č. 2, 23. 5. 1891, č. 3, LORENZ, VI. F.: O řeči mezinárodní, *Zář*, 10. 7. 1891, č. 6, nestr.

ČEŠTINA V DEMOKRATICKÉ PRVNÍ REPUBLICE NA POZADÍ ČESKÝCH OBRAZŮ A STEREOTYPŮ NĚMČŮ

Během první světové války došlo k rozsáhlému omezení všech oblastí českého společenského života a k propadu významu češtiny.²⁴ Je proto zcela logické, že se po první světové válce představa o významu češtiny v československém státě, který vyvstal na troskách monarchií, posunula z roviny společenské „reality“ do roviny ambicí mladé republiky. Nepochybně se však ve funkci přičítané češtině zúročil i vztah k německému obyvatelstvu českých zemí, žijícímu převážně na jejich severu, západu a jihu, tedy na hranicích s německy mluvícím obyvatelstvem. Vedle státních (převážně bývalých zemských) hranic tak v republice zůstaly i hranice jazykové, na něž dosud upomínají názvy některých obcí (např. Bohumilice v Čechách na Šumavě). V pohraničí cílily české ambice k zakládání nových českých obecních škol. Jedna z nich byla otevřena zásluhou Národní jednoty severočeské 12. října 1919 i v Mimonu u České Lípy.

Samotný vznik republiky 28. října 1918, v české terminologii převrat, byl chápán a vykládán jako zasloužený národní triumf, doklad dějinné spravedlnosti, jemuž předcházela staletí českého utrpení a českých zápasů v rakouském státu. Ten Josef Pekař, nejvýznamnější historik meziválečného období, zobrazil jako vězení.²⁵ Do nového státu vešla česká společnost s pocity zodpovědnosti za jeho postavení a funkci v nové Evropě, současně však s představou o prvenství svého národa v něm, o níž nebyla ochotna diskutovat.²⁶ („*Čech má být v Čechách první, jako Němec v Německu,*“ prohlásil univerzitní profesor Václav Novotný roku 1919;²⁷ „*My jsme ten stát utvořili, my jej vybudujeme jen pro sebe a pro ty, kdo jsou nuceni v něm žít; my dáme státu ústavu; Němci budou mít právo a příležitost požadavky svoje uplatnit v rámci ústavy,*“ napsal F. V. Krejčí v Českém slovu, deníku Československé strany socialistické²⁸). Oficiální národní charakter Československé republiky tak neodpovídal jejímu multietnickému charakteru, souzněl ale s pocity české prvořadosti. Československá vláda ovšem deklarovala českým Němcům všechna občanská práva, zachování vlastní národnosti.²⁹

²⁴ Souhrnně HAVRÁNEK, J.: Politické represe a zásobovací potíže v českých zemích v letech 1914–1918. In MOMMSEN, H. – KOVÁČ, D. – MALÍŘ, J. – MARKOVÁ, M.: *První světová válka a vztahy mezi Čechy, Slováky a Němci*. Brno, 2000, s. 46–47. Dále k represím KŘEN, J.: *Konfliktní společenství. Češi a Němci 1780–1918*. Praha, 1990, s. 412, KÁRNÍK, Z.: *České země v éře první republiky (1918–1938)*. Díl první. Vznik, budování a zlatá léta republiky (1918–1929). Praha, 2000, s. 19–24.

²⁵ Souhrnně SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 47. K atmosféře 28. října 1918 souhrnně KLÍMEK, A.: *Říjen 1918. Vznik Československa*. Praha, Litomyšl, 1998, s. 182–231.

²⁶ Srov. Masarykovo poselství Národnímu shromáždění 22. prosince 1918: „... území, obývané Němci, je území naše a zůstane naším. My jsme vybudovali svůj stát, my jsme jej udrželi, my jej budujeme znovu; přál bych si, aby naši Němci přitom pracovali s námi...“ Cesta demokracie I. Soubor projevů za republiky. Svazek první. 1918–1920. In *Spisy T. G. Masaryka*. Kniha III. Praha, 1939, s. 20.

²⁷ SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 49 (citace Pražský deník, 5. 7. 1919).

²⁸ KREJČÍ, [F. V.]: Kapitola o národnostním šovinismu. *České slovo*, 7. 1. 1920, č. 6, s. 2.

²⁹ V rozhovoru pro Frankfurter Zeitung 14. května 1919 prezident Tomáš Garrigue Masaryk prohlásil: „*Budou jako občané plně rovnoprávní a nebudou vydáni žádnému pokusu odnárodnění.*“ SOUKUPOVÁ, B.:

„Šovinisté nebudou řešit náš poměr k Němcům v Československé republice,“ prohlásil prezident Tomáš Garrigue Masaryk v rozhovoru s německým novinářem.³⁰ Obdobně se vyjadřoval i demokratický tisk.³¹

V prvních letech mladého státu ovšem eskalovaly také stereotypy českých Němců rozmazlených rakouskými vládami, Němců – expanzivních agresorů,³² kteří byli zbavení nadprávi a vládní výsady germanizovat (např. žurnalista Ferdinand Peroutka³³) a nepochopili dějinný vývoj. Čeští Němci se tak ocitli v psychické defenzivě,³⁴ kterou ještě prohloubily zákroky a rozhodnutí mladého státu: vojenský zásah 4. března 1919 ve stávkujícím pohraničí, zdrženlivost při vyplácení válečných půjček, pozemková reforma (1919–1920), státní školská politika.³⁵ Jako zvláště citlivý v počátcích soužití Čechů a Němců v Československé republice se ukázal jazykový zákon – součást ústavního zákona (29. únor 1920),³⁶ který stanovil československý jazyk (češtinu a slovenštinu) státním, oficiálním jazykem republiky, a později tzv. prováděcí jazyková nařízení (1926), na jejichž základě museli němečtí státní úředníci vykonat zkoušku z češtiny.³⁷ V letech 1921–1930 přišlo podle Dietera Salomona o místo 33 000 českých Němců, které nahradilo 41 000 Čechů.³⁸

Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 64, dle Pražských novin z 16. května 1919. Stejnou tezi vyslovil i historik Kamil Krofta, český historik a diplomat. KROFTA, K.: Němci v československém státě. *Československá společnost pro studium národnostních otázek v Praze*, sv. 8. Praha, 1937, s. 10.

³⁰ KREJČÍ, [F. V.]: Kapitola o národnostním šovinismu. *České slovo*, 7. 1. 1920, č. 6, s. 1.

³¹ Srov. např. Nový rok pražských listů. *České slovo*, 2. 1. 1920, č. 2, s. 2.

³² SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 49–50.

³³ PEROUTKA, F.: *Budování státu. Československá politika v letech popřevratových, 1. Rok 1918*. Praha, 1933, s. 160–161.

³⁴ SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 54–55.

³⁵ K tomu srov. souhrnně SOUKUPOVÁ, B.: *Obraz českých Němců ve vybraném českém pravicovém tisku v letech 1919–1926. Etnický stereotyp jako ochuzená půda a jako nástroj*. In *Stereotypy a symboly. Lidé města 12*. Praha, 1998, s. 137–143.

³⁶ K přípravě ústavy, k jejím tvůrcům, vzorům a hodnocením BROKLOVÁ, E.: *Československá demokracie. Politický systém ČSR 1918–1938*. Praha, 1992, s. 22–26.

³⁷ *Dějiny zemí Koruny české II. Od nástupu osvícenství po naši dobu*. Praha, 1992, s. 169. V okresech, kde ostatní národnosti tvořily více než 20 % obyvatelstva, směly ve styku s úřady užívat mateřský jazyk. Toto právo bylo převzato z poválečné dohody o ochraně menšin. Tamtéž.

³⁸ SALOMON, D.: *Od rozpadu podunajské monarchie do konce druhé světové války (1918–1945)*. In BAUER, F. – GLASSL, H. – HÄRTEL, H.-J. – MACHILEK, F. – NITTNER, E. – OHLBAUM, R. – SALOMON, D.: *Tisíc let česko-německých vztahů*. Praha, 1995, s. 195. Německý historik Ferdinand Seibt uvedl, že se vláda pokusila zvrátit nepřívznivý poměr českých úředníků ve státní byrokracii oproti úředníkům českoněmeckým. Z tohoto důvodu využíla i jazykových zkoušek způsobilosti. SEIBT, F.: *Německo a Češi. Dějiny jednoho sousedství uprostřed Evropy*. Praha, 1996, s. 263.

JAZYKOVÝ ZÁKON V OFICIÁLNÍM ČESKÉM POJETÍ. PROBLÉM HISTORICKÉ REMINISCENCE. OFICIÁLNÍ, NEBO STÁTNÍ JAZYK?

Ministr spravedlnosti dr. František Veselý připouštěl, že tzv. jazykový zákon v sobě obsahuje reminiscence na „starou, hlubokou ránu jazykovou, kterou nám Vídeň zasadila“.³⁹ Současně dodával, jaká byla jazyková praxe: „Rakousko příliš tvrdě využívalo své moci k potlačování jazyka našeho, příliš malicherně a svévolně dráždilo city lidové, ponižovalo jazyk český a upíralo mu rovnocennost a platnost zejména v užívání úředním. Čistě rakouská konstrukce rozdílu mezi jazykem vnitřním a vnějším, která nutila českého soudce z Mělníka, aby českému soudci v Kolíně v české věci psal dopis německý... proti tomu zákonně zamítání českých žádostí a žalob u soudců v Žatci, Teplicích a ve Štětí... každý záznam ve spisech německý, každý dopis vyšší stolec, každá relace úředního sluhy aby byly německé, heslo, že bez němčiny se nikdo nemůže stát ani kaprálem, úplné vylučování češtiny ze života důstojníků, nucení, aby se český úředník českému prezidentovi např. v Písku představoval německy, a podobné akty jazykového násilí nashromáždily za staletí svého trvání v duši českého člověka mnoho trpkosti, rozhořčení, ale zejména i nedůvěry k Němcům.“⁴⁰ Kamenem sváru mezi českými politiky se tak stal zvláště termín oficiální jazyk, který odkazoval na mírové smlouvy a na údajně rakouskou terminologii, a státní jazyk.⁴¹

Ve výsledné verzi ústavy se objevily oba termíny: oficiální i státní.⁴² Edvard Beneš, ministr zahraničních věcí, prohlásil: „Vláda od počátku hájí stanovisko, že míroví delegáti podepsali v Paříži v mírové smlouvě St. germánské, že můžeme zavést jazyk oficiální... tím, že jsme přijali formulí o terminologii oficiální, nezadali jsme žádným způsobem jakýmkoliv právům jazykovým československého národa...“⁴³ Profesor František Hnídek, zpravodaj ústavního výboru, historik, objasňoval, že funkcí zákona je odstranění starých jazykových sporů, starých křivd a snaha dostat mírovým smlouvám. Hnídek přitom dodal, že pro německou a maďarskou menšinu je ústava nadstandardní.⁴⁴

³⁹ VESELÝ, F.: Jazykový zákon. *Čas*, 15. 6. 1920, č. 2, s. 1.

⁴⁰ Tamtéž.

⁴¹ Klub poslanců československé strany socialistické se 21. ledna 1921 usnesl na termínu státní jazyk. V pátek a sobotu budou projednány úst. předlohy. *České slovo*, 26. 2. 1920, č. 48, s. 1. K tomuto návrhu se připojila koalice; národní demokrat Karel Kramář navrhol použití závorek. Jazykový zákon. *České slovo*, 1920, 28. 2., č. 50, s. 1. Edvard Beneš jako ministr zahraničních věcí se klonil k termínu oficiální, termín státní považoval za rakouský, terminologickou otázku však nepokládá za klíčovou. Národní shromáždění Československé republiky. *České slovo*, 2. 3. 1920, č. 52, s. 3. Do sporu zasáhly rovněž právní autority. Jirí Hötzl, univerzitní profesor státního práva, sekční šéf ministerstva vnitra, v národně demokratickém deníku Národní listy 28. března 1920 kousavě poznamenal: „Jednání o jazykovém zákoně, pokud šlo o slovo ‚oficiální‘ a ‚státní‘, působilo na mne dojmem středověkého hádání o slova.“ *Československá republika*, 29. 3. 1920, č. 88, s. 1. Tribuna, list českých Židů, se domníval, že by čeština měla být jazykem oficiálním, nikoliv však státním. Státní jazyk podle ní totiž plodil občany druhé třídy, otroky, cizince. Bez státního jazyka. *Tribuna*, 20. 1. 1920, č. 15, s. 1.

⁴² Srov. např. Jednání o ústavě. *České slovo*, 29. 2. 1920, č. 51, s. 2.

⁴³ Národní shromáždění československé republiky. *Věnkov*, 2. 3. 1920, č. 52, s. 3.

⁴⁴ *České slovo*, 28. 2. 1920, č. 50, s. 13. – Také úvodník Lidových novin z 21. ledna 1920 kladl požadavek češtiny jako státní řeči – předpokladu zachování státu, současně však nepochyboval o nutnosti „spravedlivého uplatnění“ ostatních jazyků: „Člověk by ani nevěřil, že jest možná vůbec pochybovat o tom, že československá republika může mít jen českou státní řeč... Jsou otázky, které se hlásí o své právo samy...“

František Weyr, chápající prohlášení češtiny za státní jazyk jako dekorativní, pak podtrhoval možnost ústředních státních úřadů jednat v několika jazycích.⁴⁵

KONEČNÝ ČESKÝ VERDIKT: VELKÉ DÍLO ČESKOSLOVENSKÉ DEMOKRACIE

Československý tisk hýřil na adresu nové ústavy nadšením a chválou.⁴⁶ Venkov napsal, že ústava znamená základ české samostatnosti, konec závislosti na „rakouském dědictví“.⁴⁷ „Veliké, epochální dílo včera dovršeno... V historii našeho národa málo věru najdeme podobně dalekosáhlých a věkopamatných událostí, jako jest vytvoření nové ústavy, našeho samostatného státu. Jen výtvar ústavy z r. 1500 může se dnešnímu dílu přibližně rovnati co do významu a důležitosti,“ napsal pak 29. února 1920.⁴⁸ S údajnou návazností na postavení češtiny ve vrcholném středověku pracovaly i nezávislé Lidové noviny.⁴⁹ „Ústava Československé republiky, není-li nejdemokratičtější celého světa, rozhodně se může měřiti se všemi, kteří v tomto směru zaujímají první místo,“ napsala Československá republika, úřední list státu.⁵⁰ Ústavou se chtěl československý národ, jak stálo v jejím čele, připojit ke Společnosti národů jako národ vzdělaný, mírumilovný, demokratický a pokrokový.⁵¹ Závažnost ústavy dokládal i ceremoniál přijetí. Na závěr zazněly obě hymny, sociální demokraté a českoslovenští socialisté pak zazpívali *Rudý prapor*.⁵²

JAZYKOVÝ ZÁKON A STRANICKÉ ZÁJMY

V ovzduší příprav a vydání ústavy a jazykového zákona se pochopitelně tříbily také stranické rivality. Vládnoucí agrární strana oživila mýtus rolníka jako zachránce českého jazyka.⁵³ V roli nekompromisního ochránce vystoupil i Národně

K nim náleží otázka státní řeči v každém národním státě a tím více ve státě, který nebyl nově utvořen, ale pouze obnoven... Český stát musí míti českou státní řeč, nemá-li v základech ohroziti své trvání. To neznamená ještě znásilnění jiných národností.“ Fr. K.: *Lidové noviny*, 21. 1. 1920, č. 37, s. 1.

⁴⁵ WEYR, F.: Státní jazyk. *Lidové noviny*, 7. 2. 1920, č. 66, s. 2.

⁴⁶ Pouze v Lidových novinách se objevila kritika překotných příprav ústavy a chybějící kontroly ze strany veřejnosti, právě tak jako nepřizvání tzv. menšinových znalců. MÁŠA, J.: Dvacet procent. *Lidové noviny*, 2. 1. 1920, č. 3, s. 1.

⁴⁷ Historické chvíle. *Venkov*, 28. 2. 1920, č. 50, s. 1.

⁴⁸ Velké dílo dovršeno... *Venkov*, 29. 2. 1920, č. 51, s. 1. I v tomto textu byl veleben demokratický, moderní a logický duch ústavy, vytvořen pro vítězný národ, současně však spravedlivé k ostatním národům žijícím v republice.

⁴⁹ Fr. K.: Státní řeč. *Lidové noviny*, 21. 1. 1920, č. 37, s. 1.

⁵⁰ Naše ústava. *Československá republika*, 27. 2. 1920, č. 57, s. 1. Obdobně se vyjádřil i agrární deník *Venkov*. V první den ústavní debaty. *Venkov*, 27. 2. 1920, č. 49, s. 1.

⁵¹ Ústava schválena. *Lidové noviny*, 29. 2. 1920, č. 107, s. 1. Dále viz Ústava Československé republiky schválena. *Československá republika*, 1. 3. 1920, č. 60, s. 1.

⁵² Ústavodárná schůze Národního shromáždění. *Československá republika*, 1. 3. 1920, č. 60, s. 1.

⁵³ Projev klubu poslanců Republikánské strany čl. venkova k vládním předloham. *Venkov*, 29. 2. 1920, č. 51, s. 1.

demokratický klub. V únoru 1920 hlasoval proti ustanovením jazykového zákona, která nenařizovala státním úředníkům a zřízcům umět česky.⁵⁴ Národní listy, stranický deník, pak přinášely desítky zpráv o německém bojkotu češtiny.⁵⁵ Když v roce 1921 jeden u Čechů na valné hromadě Zemského svazu gremií a obchodních společenstev slezských v Opavě promluvil česky, tamější Němci podle Národních listů „*vyskakovali ze svých sedadel, povykovali, rámusili židlemi, pokřikovali a počínali si jako divoši, že člověku jen poněkud společensky vychovanému bylo trapno všechno poslouchati. Někteří němečtí obchodníci vykřikovali slov, jichž prostě nelze opakovat.*“⁵⁶ Jedna z nejostřejších debat se rozpoutala mezi československými socialisty a národními demokraty.⁵⁷ J. Nehera z Olomouce 10. března 1920 napsal: „*Český úředník, který byl před válkou pronásledován každým německým buršákem jak v úřadě, tak mimo úřad – jinak pohlíží na to, že se kolegům Němcům ještě teď dávají koncese!*“⁵⁸

V duchu svých starších tradic odmítla spor jako „jazykové tahanice“ Československá sociálně demokratická strana dělnická.⁵⁹ „*Pro nás vůbec není otázka jazyková věcí národně politickou. My a s námi všichni politicky rozšafní lidé vidí v úpravě jazykové otázky pouze věc účelného uspořádání správy, přihlížejícího k potřebám občanstva,*“ napsalo na konci února Právo lidu.⁶⁰ Obdobně se vyjádřil také sociálnědemokratický poslanec Josef Stivín 28. února 1920: „*Pro nás není jazyková otázka a jazykový zákon žádnou věcí národně-politickou, pro nás jest čistě věcí správní a dle našeho soudu jistě jazykový zákon nemůže býti ohrožením nebo upevněním naší republiky.*“⁶¹

⁵⁴ Ústava schválena. *Lidové noviny*, 29. 2. 1920, č. 107, s. 1. Dr. Herber, poslanec za národní demokracii, odpůrce termínu oficiální jazyk, řekl: „*My jsme tento stát založili, my jsme v něm národem největším, my jsme zbudovali jeho kostru i ústrojí, není tedy žádného důvodu, abychom se báli mluvit o tom, že jazyk československý je jazykem státním... Rakousko chtělo vnucovatí němčinu jako jazyk státní. My nechceme vnucovatí československý jazyk vůbec a žádáme proň účinnost jen tam, kde toho státní ústrojí vyžaduje.*“ Ústava přijata! *Právo lidu*, 29. 2. 1920, č. 51, s. 1.

⁵⁵ SOUKUPOVÁ, B.: Obraz českých Němců ve vybraném českém pravicovém tisku v letech 1919 – 1926. Etnický stereotyp jako ochuzená půda a jako nástroj. In *Stereotypy a symboly. Lidé města 12*. Praha, 1998, s. 140–141, s. 160–161.

⁵⁶ Tamtéž, s. 140–141. Srov. *Národní listy*, 2. 12. 1921, č. 331.

⁵⁷ České slovo si stěžovalo: „*Národně demokratické listy a placení i neplacení agitátoři národní demokracie využívali debaty o jazykovém zákoně v Národním shromáždění k pustým štvanicím proti socialistickým stranám. Spustili pokřik, že socialisté jsou zaprodanci Němců atd. atd. ... Leží-li si však národně demokratictí průmyslníci v náručí s německonacionálními průmyslníky, je to patrně přemíra vlastenectví.*“ Před volbami. *České slovo*, 16. 3. 1920, č. 57, s. 3.

⁵⁸ Hanba republiky. *Lidové noviny*, 22. 3. 1920, č. 148, s. 1.

⁵⁹ Současně stranický deník *Právo lidu* tvrdě kritizoval postoj Karla Kramáře: „*Dopoledne projednával ústavní výbor jazykový zákon, proti němuž má dr. Kramář různé námítky, zejména proti uzákonění «oficiálního» namísto «státního» jazyka. V těchto starorakouských jazykových tahanicích je ovšem dr. Kramář mistr, protože v nich ubil velkou část svého politického života. Ale takové recidivy rakouské jazykové politiky nemohou našemu státu přinést prospěchu, leda by někdo minil, že budeme nejtšastnějším státem pod sluncem, přeneseme-li všechny formy a metody národnostních bojů z Rakouska do naší republiky...*“ Ústavní zákony. *Právo lidu*, 25. 2. 1920, č. 47, s. 1.

⁶⁰ Jazyková otázka. *Právo lidu*, 27. 2. 1920, č. 49, s. 1.

⁶¹ Sociální demokracie a českosl. ústava. *Právo lidu*, 29. 2. 1920, č. 51, s. 3.

ČESKO-NĚMECKÉ OFICIÁLNÍ CHÁPÁNÍ JAZYKOVÉHO ZÁKONA

Opoziční českoněmecká politika označila časově i zpětně jazykový zákon za amorální akt, který povede k hospodářským škodám.⁶² Dne 5. ledna 1920 se konala v Teplících-Šanově schůze zástupců všech německých nacionálních stran. Ze schůze, které předsedal Rudolf Lodgmann von Auen, českoněmecký nacionalistický poslanec, někdejší zemský hejtman provincie Deutschböhmen, vzešel proti připravované ústavě, na níž se nepodíleli Němci, ostrý protest proti „*neslýchané zradě demokracie*“. V něm se argumentovalo proti „*znásilňování nečeských národů*“.⁶³ Liberální politik Bruno Kafka pak obžaloval československou vládu za to, že si přála násilnou čechizaci státní byrokracie („*Reinigung*“ [očistění] od Němců).⁶⁴ Na jedné straně tak česko-němečtí politici argumentovali zájmy vyšších principů a zájmy státu, na druhé straně hájili vlastní, údajně ohrožené národnostní zájmy. I tento fakt potvrzuje tezi kielského historika Rudolfa Jaworského o tom, že čeští Němci neuznali pro sebe statut národnostní menšiny, v praxi se však jako minorita chovali.⁶⁵ Na útlak způsobený jazykovým zákonem si však stěžovali i řadoví čeští Němci.⁶⁶

VYBRANÁ ČESKÁ KRAJNÍ POJETÍ JAZYKOVÉHO ZÁKONA

Česká nestranická veřejnost oscilovala mezi negativní a pozitivní argumentací. Negativní argumentace, v nejostřejší podobě se objevující u Čechů – menšinářů, se odvolávala na nespravedlivou jazykovou praxi Rakouska a Rakouska-Uherska, ale i na údajné přednostní zásluhy Čechů na novém státě, na „právo tvůrců státu“, na nízký status češtiny v počátcích národního hnutí⁶⁷. „*Bez němčiny se nestal v Rakousku nikdy ani kaprálem – a republika by měla trpět, aby na nejvyšší úřady státní byli povoláváni lidé, kteří jsou líní naučiti se řeč národa, který tento stát utvořil?*“ ptal se v prosinci 1921 František Borecký, menšinový pracovník.⁶⁸

⁶² *Die Lage der Deutschen der Tschechoslowakei. Eine Ergänzung der im Sommer 1922 dem Völkerbunde überreichten Denkschrift deutschen Parlamentier*. Prag, Reichenberg, 1928, s. 35–47.

⁶³ Němečtí protestanti. *Československá republika*, 7. 1. CCXLI, č. 7, s. 1, Německé výhrůžky. *Venkov*, 7. 1. 1920, č. 6, s. 4.

⁶⁴ KAFKA, B.: *Die Deutschen in der Tschechoslowakei. Zwei Abhandlungen von Dr. Kamil Krofta und Dr. Bruno Kafka*. Prag, 1928, s. 64, s. 65, s. 68.

⁶⁵ JAWORSKI, R.: *Vorposten oder Minderheit?*, Stuttgart, 1977, s. 63.

⁶⁶ VESELÝ, F.: Jazykový zákon. *Čas*, 15. 6. 1920, č. 2, s. 1.

⁶⁷ Souhrnně srov. SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918 – 1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 74, text Napomenutí Němcům, otištěný 3. ledna 1921 v Československé republice.

⁶⁸ Jeho úvahu s názvem Jsou Němci v Československu počestřováni? Vánoční úvaha českého menšináře otiskl deník *Československá republika* 3. ledna 1922. SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918 – 1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 58, s. 74.

Zvláště působivé byly ovšem líčené případy ignorance vůči češtině v pohraničí, českým nacionalistickým termínem ve zněmčeném území. Např. menšinoví učitelé do redakce Českého slova v únoru 1920 napsali: „*Dráha od Liberce až do Žitavy v saské správě dosud se nalézající, má ráz čistě německý... Žádá-li občan republiky Československé v oblasti republiky o lístek jazykem českým, může mu snad býti vyhověno – leč úředníci trati nejen nevyhoví, ale z českého jazyka tropí si posměšky, peníze házejí zpět a podob.*“ Také vojenská nádražní policie v Liberci ještě před vydáním ústavy uvedla: „*Žádali jsme o lístek česky. Nebylo nám vyhověno, ač každý několikráté žádost jsme opakovali, a teprve, když německy požádali jsme o lístek, obdrželi jsme jej. Všichni žádající byli jsme tímto jednáním velice pobouřeni, nejvíce však rázný kolega K., který neustoupil a poučil úředníka, že v území republiky jest povinností úřadů při dráze, aby ovládaly státní řeč republiky. Úředník stal se drzým, bouchnutím zavřel okénko a že lístku nevydá, až oň řekne kolega německy...*“⁶⁹ Při jednání o ústavě vystoupil i socialistický poslanec Frejman, který upozorňoval na pozitivní důsledky jazykového zákona pro českou menšinu v pohraničí: „*Jazykový zákon má jim otevřít dvěře k národnému rozvoji na poli kulturním. Řečník líčí martyrium našich Čechů v uzavřeném území, kde byl vypracován celý plán Němců, aby Češi byli odnárodněni a asimilováni. Účinek germánského snažení bylo znát všude. Tu nebylo českých měšťanských, středních a odborných škol. Obecné školy byly vybojovány Čechy po velkých bojích.*“⁷⁰ Olej do ohně přiléval i dobový tisk. Karikatura národně demokratického satirického listu Nebojsa z února 1920 (26. 2.) zachytila poťouchlého českého Němce, který se raduje z toho, že státní úředníci nemusejí umět česky, a že se proto může stát příštím československým ministrem Němec. Pozitivní argumentace kolem jazykového zákona naopak zdůrazňovaly česko-německou tradici bilingvismu. Znalost češtiny se měla stát branou k důstojnému životu německé menšiny v novém státě a branou k jejímu porozumění české společnosti a české kultuře.⁷¹ Směrem k české společnosti poukazoval český tisk také na české možnosti na trhu práce v pohraničí.⁷² Navyklým pojetím se pak vymykal požadavek Tribuny, aby jazyk nebyl politickou otázkou.⁷³

PRAGMATISMUS A SYMBOLIKA

Právě na příkladu jazykového zákona lze však také dokumentovat převahu pragmatismu nad symbolikou. Již v říjnu 1919 nabádal ke znalosti češtiny české Němce redaktor liberálního pražského deníku Bohemia Franz Bacher. V únoru 1920 byla vy-

⁶⁹ Ze zněmčeného území. Jsme v republice? *České slovo*, 26. 2. 1920, č. 48, s. 1.

⁷⁰ Jednání o ústavě. *České slovo*, 29. 2. 1920, č. 51, s. 13.

⁷¹ Srov. úvahu českého germanisty Otakara Fischera v Československé republice 14. března 1921. SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 58.

⁷² SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 74, citace Československé republiky ze 14. února 1926.

⁷³ Nebezpečné metody. *Tribuna*, 29. 1. 1920, č. 25, s. 1.

tvořena Česko-německá akademie v lůně pražské německé obchodní akademie. Jejím úkolem byla výuka češtiny a němčiny. 16. března 1926, v ovzduší počínající hospodářské konjunktury a příprav společné česko-německé vlády (třetí Švehlova vláda), podali česko-němečtí poslanci návrh zavedení povinného vyučování na německých obecných a měšťanských školách. Od roku 1924 přinášel pražský liberální deník Prager Tagblatt adresy rodin, které měly zájem o tzv. prázdninovou výměnu svých dětí (tzv. handl), během níž si děti osvojovaly jazyk v hostitelské rodině nenásilnou formou.⁷⁴

ZÁVĚREM

Sociálnědemokratické Právo lidu nazvalo ústavu demokratickým dílem kompromisu, respektujícím poměr sil v Národním shromáždění.⁷⁵ Názory na jazykový zákon jednotlivých veřejných subjektů však kompromisní nebyly – zúročila se v nich jejich tradice vztahu k národnostní a jazykové otázce, jejich mocensko-politické strategie (aktuálně ve volbách), jejich demokratický nebo nedemokratický charakter, vztah k republice.

V české veřejnosti převládl názor, že jde o velké dílo tolerantní československé demokracie, zatímco v českoněmecké veřejnosti dominovaly emoce národního ohrožení.

⁷⁴ SOUKUPOVÁ, B.: Česká a německá společnost středních vrstev v Praze v realitě unitárního Československa 1918–1929. Několik poznámek k tématu konfrontace ideálu demokracie s nacionalismem. In *Společnost – postoj – konflikt. Lidé města 5*. Praha, 1994, s. 58, s. 74, s. 75.

⁷⁵ Historický den. *Právo lidu*, 29. 2. 1920, č. 51, s. 1.

DVOJAZYČNÉ OZNAČOVÁNÍ MĚST A OBCÍ DLE EVROPSKÉ CHARTY REGIONÁLNÍCH ČI MENŠINOVÝCH JAZYKŮ A RÁMCOVÉ ÚMLUVY O OCHRANĚ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

MONIKA FOREJTOVÁ

Abstract: **Bilingual Markings of Towns and Municipalities in Accordance with the European Charter of Regional and Minority Languages and the Framework Convention for the Protection of National Minorities**

This paper briefly analyses two multi-lateral instruments of the European protection of language rights, particularly with regard to the right to topographical indications of municipalities, their parts, streets and other public places in the language of a national minority. The paper examines the European Charter of Regional and Minority Languages, as well as the Framework Convention for the Protection of National Minorities in connection with the situation in the Czech Republic.

Key words: regional language, minority language, protection of minorities, allochthonous and autochthonous minorities, Government Council for National Minorities

Klíčová slova: regionální jazyk, menšinový jazyk, ochrana menšin, alochtonní a autochtonní menšina, Rada vlády pro národnostní menšiny

EVROPSKÁ CHARTA REGIONÁLNÍCH A MENŠINOVÝCH JAZYKŮ

Jazykové právo je nedílnou součástí ochrany práv menšin a práv jejich příslušníků. Sdílí tak jejich historické složitosti, problémy terminologické i koncepční, které činí problematiku práv menšin velmi dynamickou záležitostí. Ta je ovlivňována aktuálními i politickými souvislostmi doby. Zároveň však problematika jazykového práva zahrnuje i řadu specifík. Podobně jako neexistuje legálně závazná definice menšiny, nelze hovořit o tom, že by existovala obecně přijatá mezinárodněprávní definice jazyka. Některé státy kupř. zvolily řešení, že ve svých ústavách určily svůj státní jazyk *de iure*, což může s sebou nést řadu problémů.¹ Jiné státy tuto takovou úpravu postrádají.²

¹ Např. Rakouský Spolkový ústavní zákon v čl. 8 konstatuje, že „německý jazyk je, s výhradou práv jazykových menšin zaručených spolkovou legislativou, státním jazykem republiky“. Ústava Španělského království v čl. 3 uvádí, že kastilština je oficiálním státním jazykem a všichni Španělé mají povinnost ji znát a zároveň mají právo ji užívat.

² Např. Ústava ČR nevymezuje státní jazyk českého státu. Ochrana jazykových práv příslušníků menšin je svěřena Listině základních práv a svobod, konkrétně čl. 24 a 25.

Poněvadž je otázka jazykového práva otázkou s mezinárodním prvkem, je v zájmu celého mezinárodního společenství, zejména společenství evropského, stanovit nezbytnou právní úpravu, která bude disponovat minimálními požadavky na státy. Jejím cílem je mít sjednocující charakter a vymezit tak prvky jazykového práva, které budou společné co nejširšímu počtu států. Touto cestou je zamýšleno postupné sjednocování právní úpravy jazykového práva a tím i posílení ochrany individuálních lidských práv. Dva z instrumentů mezinárodního práva regionálního charakteru jsou tak předmětem tohoto příspěvku.

Prvním z nich je Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (*European Charter for Regional or Minority Languages*), která byla členským státům Rady Evropy otevřena k podpisu dnem 5. listopadu 1992. Charta nabyla účinnosti v souladu s čl. 18 a 19 Charty ke dni 1. 3. 1998 poté, co ji ratifikovalo prvních pět zemí. Česká republika podepsala Chartu 9. 11. 2000, ratifikovala dne 15. 11. 2006³ a účinnost byla stanovena až k 1. 3. 2007. Česká republika k Chartě vydala i Prohlášení České republiky,⁴ jehož obsahem bylo plnění závazků vyplývajících z Charty, zejména pokud šlo o užívání polštiny a slovenštiny.

Dle ustanovení čl. 15 a násl. Charty jsou vysoké smluvní strany povinny pravidelně předkládat generálnímu tajemníkovi Rady Evropy zprávy o své politice a o způsobech, jak Chartu implementují do svého zákonodárství a praxe. První zprávu členské státy povinně předložily do 1 roku od vstupu Charty v platnost, a následně každé tři roky po první zprávě. Česká republika prošla již třemi intervaly – resp. monitorovacími cykly a předkládala své tři periodické zprávy tak, jak uvedeno výše. Výbor expertů, jehož založení předvídá čl. 17 Charty, pak předkládá Výboru ministrů Rady Evropy v souladu s čl. 16 své zprávy, a to ke každému jednotlivému členskému státu. V dubnu 2012 byla Výborem expertů vypracována druhá zpráva o aplikace Charty v ČR. Jejím obsahem jsou doporučení, která nejdříve zapracoval Výbor ministrů a následně je zaslal České republice. Česká republika vždy na jednotlivé zprávy Výboru ministrů reaguje a vláda ČR k tomu vydává své konkrétní usnesení.⁵ V červenci 2014 byla Českou republikou generálnímu tajemníkovi Rady Evropy předložena třetí periodická zpráva,⁶ kterou byl

³ Usnesení vlády ČR ze dne 7. prosince 2005 č. 1574 k návrhu na ratifikaci Evropské charty regionálních či menšinových jazyků (ETS 148), otevřené k podpisu členským státům Rady Evropy ve Štrasburku dne 5. listopadu 1992

⁴ Prohlášení České republiky týkající se splnění závazků vyplývajících z Evropské charty regionálních či menšinových jazyků: „Česká republika prohlašuje, že přijatá ustanovení Charty bude uplatňovat v souladu se svým ústavním pořádkem a příslušnými mezinárodními smlouvami, jimiž je vázána. Ačkoliv v České republice neexistuje obecná právní úprava úředního jazyka, pro účely Charty se považují za menšinové jazyky ty jazyky, které splňují podmínky článku 1 písm. a). Česká republika tak v souladu s Chartou prohlašuje, že za menšinové jazyky, jimiž se na jejím území hovoří, a vůči kterým bude uplatňovat ustanovení části II, považuje slovenštinu, polštinu, němčinu a romštinu. Česká republika prohlašuje, že bude v souladu s článkem 2 odst. 2 a článkem 3 odst. 1 Charty aplikovat vybraná ustanovení části III Charty na tyto jazyky: Polštinu v Moravskoslezském kraji, na území okresů Frýdek-Místek a Karviná a slovenštinu na celém území České republiky“ (formulováno jako Příloha k usnesení vlády ze dne 7. prosince 2005 č. 1574).

⁵ Např. usnesení vlády České republiky č. 673/2012, ze dne 12. září 2012 ke Komentáři České republiky ke Druhé zprávě Výboru expertů Evropské charty regionálních či menšinových jazyků ohledně plnění závazků z této Charty Českou republikou.

⁶ Na přípravě zpráv za ČR spolupracuje Rada vlády pro národnostní menšiny, která má jako svůj poradní orgán pro otázku aplikace Charty Komisy pro hodnocení projektů dotačního programu Podpora implementace Evropské charty regionálních či menšinových jazyků.

završen další tříletý cyklus, který bude předmětem monitoringu ze strany Výboru expertů.

Charta jazyků, jak se jí ve zkratce říká, je jediným dokumentem mezinárodního práva veřejného,⁷ který se výslovně vztahuje pouze k jazykovým otázkám menšin. Jejím vzniku předcházela desetiletí trvající diskuse o potřebě chránit evropské jazyky jako součást evropské identity. V podstatě od roku 1957 se na půdě Rady Evropy diskutovalo o takové legislativní úpravě. Charta se tak po jejím přijetí stala určitým prostředkem legitimizace menšinových a regionálních jazyků.

Pokud se jedná o užívání regionálních či menšinových jazyků v praxi členských zemí, je třeba zejména vycházet z diferenciaci, kterou Charta činí mezi těmito jazyky a tzv. neteritoriálními jazyky. Za regionální či menšinové jazyky jsou pro účely Charty, dle čl. 1 Charty, považovány ty jazyky, které jsou tradičně užívány na daném území státu občany tohoto státu, kteří tvoří skupinu početně menší než ostatní obyvatelstvo státu; a dále jazyky odlišné od úředního jazyka tohoto státu. Charta k tomu výslovně stanoví, že za regionální nebo menšinové jazyky neoznačuje dialekty úředního jazyka státu, ani jazyky migrantů. Přívlaskem „regionální“ označuje Charta jazyky, jimiž se hovoří na omezené části území státu, kde však jimi může hovořit většina občanů. Termín „menšinové“ se vztahuje k situaci, kdy je jazyk buď používán osobami, které nežijí soustředěně na určité části území státu, anebo jím hovoří skupina osob, která, ačkoli je soustředěna na určitém území státu, je početně menší než populace tohoto regionu, hovořící většinových jazykem země. Obě adjektiva tudíž popisují faktická kritéria a nikoli právní pojmy a v každém případě se vztahují k situaci v dané konkrétní zemi (například menšinový jazyk jednoho státu může být většinových jazykem jiného státu).⁸ Členské státy si samy určují, které z jazyků budou podle jejich konkrétní geografické a demografické situace pod ochranu Charty. Přesto je ale třeba rozumět tomu, že právě vliv hodnotících zpráv Výboru expertů a následně Výboru ministrů může působit jako donucující faktor na státy k posílení ochrany konkrétního jazyka, kterým na území dotčeného členského státu hovoří určitá část populace.⁹

Za tzv. neteritoriální jazyky Charta považuje jazyky užívané občany státu, které jsou odlišné od jazyka nebo jazyků užívaných ostatním obyvatelstvem státu, ale které, ačkoli jsou tradičně užívány na území tohoto státu, nelze spojovat s některou jeho konkrétní oblastí. Je tedy patrné, že jedním z identifikačních znaků jazyků, kterým je poskytována ochrana Chartou, je jejich teritoriální rozšíření a užívání.

Vztah mezi jazyky není konkurenční a Charta je vnímá jako součást kulturního dědictví Evropy a jako jedno z nezczizitelných individuálních práv. Evropská ochrana jazyků tak v současné právní úpravě navazuje i na definici menšiny uvedené v čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, podle kterého ve státech, kde existují etnické, náboženské nebo jazykové menšiny, nebude jejím příslušníkem

⁷ MRÁZEK, J. Mezinárodněprávní ochrana menšin a právo na sebeurčení. In PETRÁŠ, R. – PETRŮV, H. P. – SČHEU H. Ch.: *Menšiny a právo v České republice*. Praha, 2009, s. 473.

⁸ Bod. 18. vysvětlující zprávy k Chartě regionálních a menšinových jazyků.

⁹ Viz např. Druhá zpráva Výboru expertů předkládána Výboru ministrů Rady Evropy na Českou republiku, ze dne 10. 4. 2012, která realizuje tlak na posílení podpory romštiny a němčiny.

upíráno právo, aby spolu s ostatními příslušníky menšiny užívali své vlastní kultury, vyznávali a projevovali své vlastní náboženství nebo používali svého vlastního jazyka.¹⁰

V odborné veřejnosti však v poslední době zaznívají kritické názory na rádius aplikace Charty a tvrdí, že Charta stanoví minimální standard ochrany pouze pro autochtonní menšiny, konzervuje kulturně jazykovou homogenitu v členských státech a zcela odhlíží od dynamického migračního procesu, který s sebou nese příliv nových jazyků a nezbytnost ochrany jazyků nových tzv. alochtonních menšin.

Charta výslovně počítá i s řadou závazků pro vysoké smluvní strany, jejichž obsahem jsou pozitivní povinnosti členských zemí jak chránit a podporovat jazykovou diverzitu v Evropě. Konkrétní povinnosti jsou vymezeny v části III. Charty a zahrnují povinnosti v oblasti vzdělávání v menšinových jazycích, ochranu před orgány soudní a správní soustavy. Dále obsahují podporu menšinových jazyků v médiích, či podporu kulturní činnosti a kulturních zařízení menšin včetně podpory hospodářského a společenského života, ve kterém se právě uplatnění jazyka stává jediným prostředkem pro vzájemné porozumění mezi kulturou majority a příslušníky menšin. Jednou z takových povinností je i povinnost užívat nebo přijmout tradiční a správné formy místních názvů v regionálních nebo menšinových jazycích, v případě potřeby vedle názvu v úředním jazyce (úředních jazycích).¹¹

První hodnotící zpráva Výboru expertů k implementaci Charty Českou republikou uvedla (2009), že Výbor expertů se seznámil s relevantní českou právní úpravou. Ta stanovila, že místní názvy a topografické značky by mohly být instalovány v regionálních či menšinových jazycích za předpokladu, že dle posledního sčítání lidu se minimálně 10 % občanů dané obce považuje za příslušníky dané menšiny. Nezbytnou podmínkou k tomuto opatření je však usnesení výboru obce pro národnostní menšiny, že toto bude požadovat. V praxi to znamenalo, že přibližně 13 z 31 obcí, které splnily tyto podmínky, zavedlo v různé míře dvojjazyčné místní názvy, názvy ulic a nápisy v okresech Český Těšín a Karviná. Nicméně v některých obcích výbory taková doporučení nenavrhlly a v jednom případě obec odmítla implementaci tohoto doporučení. Dvojjazyčné značky měly také být instalovány na nádražích v Moravskoslezském regionu v těch obcích, které dosáhly 10% hranice počtu polských obyvatel. Výbor expertů nepovažoval toto opatření za dostatečné a vyzval ČR, aby přijala řešení buď formou změny tehdy platné legislativy nebo, aby přijala právní úpravu novou. Výbor ministrů doporučil českým úřadům, aby „zlepšily legislativu týkající se složení a pravomocí výborů pro národnostní menšiny tak, aby tato pravidla nepředstavovala bariéru implementace Charty, včetně [...] používání polských místních názvů v topografickém značení“. Výbor expertů přímo vyzval české úřady, aby odstranily legislativní překážky užívání polských místních názvů na topografických značkách v oblasti, kde je používána polština.¹²

¹⁰ Blíže též CAPOTORTI, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1979, s. 1an. Pro právní úpravu v ČR např. PETRÁŠ, R. Některé analogie ve středověkém českém státě. In PETRÁŠ, R. – PETRŮV, H. – SCHEU, H. Ch.: *Menšiny a právo v České republice*. Praha, 2009, s. 33an.

¹¹ Čl. 10 odst. 2 písm. g) Charty.

¹² Bod 183 Druhé zprávy Výboru expertů předkládána Výboru ministrů Rady Evropy na Českou republiku, ze dne 10. 4. 2012.

Podle druhé pravidelné zprávy bylo pokračováno v instalaci dvojjazyčných značek a nyní jsou instalovány ve dvou třetinách z 31 obcí, které splňují právní podmínky. Každá obec rozhodne, na základě doporučení výboru pro národnostní menšiny, které značky budou zobrazeny dvojjazyčně. Náklady na instalaci dvojjazyčného značení v obcích byly hrazeny ze státního rozpočtu. Dvojjazyčné značení bylo také instalováno na některých nádražích (např. Návsi/Nawsie) a náklady byly hrazeny Českými drahami. Mohou být dále instalovány pouze v obcích na novém železničním koridoru, který je budován v Moravskoslezském kraji.¹³

Jako obecně problematické bylo sdělení zástupců polské menšiny zástupům Výboru expertů, kteří si stěžovali na to, že přetrvávají problémy spojené s dvojjazyčnými názvy a že často vyvolávají napětí. Bylo zjištěno, že situace je odlišná v každé jednotlivé obci.¹⁴ Co se týče legislativy v ČR, úprava zachovává 10% hranici a předpokládá, že žádost o dvojjazyčné značení může být podána také občanským sdružením, které zastupuje zájmy dané menšiny a v dané obci je přítomno alespoň pět let. Žádosti představitelů národnostních menšin prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny zůstanou hlavní metodou, zatímco žádost podaná sdružením bude výjimečným řešením v případě, že výbor řádně neplní svou roli.¹⁵ Třetí periodická zpráva byla orgány ČR projednána v polovině roku 2014.

Obecně je Evropská charta pro regionální a menšinové jazyky jedním z významných dokumentů ochrany lidských práv Evropě. Poskytuje prozatím dostatečný kontrolní mechanismus pro hodnocení její aplikace v jednotlivých státech, a to přestože není k její kontrole zřízen žádný orgán soudního typu. Výbor expertů *dává doporučení pro zlepšení legislativy, politik a praxe* a členské státy tyto závazky více či méně naplňují. Výbor ministrů tak v prvé řadě nezávisle na vládě členského státu zkoumá skutečnou situaci regionálních nebo menšinových jazyků ve státě. Následně, v případě potřeby, vyzývá stát a to i opakovaně, aby naplňoval vyšší míru odpovědnosti za své mezinárodní závazky.¹⁶

RÁMCOVÁ ÚMLUVA O OCHRANĚ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (*Framework Convention for the Protection for National Minorities*) byla otevřena k podpisu dne 1. února 1995. Česká republika podepsala tento dokument dne 28. dubna 1995. Ratifikační

¹³ Bod 184 Druhé zprávy Výboru expertů předkládána Výboru ministrů Rady Evropy na Českou republiku, ze dne 10. 4. 2012.

¹⁴ Reprezentace polské menšiny si dále stěžovala, že zejména dvojjazyčné značení je často devastováno, není nahrazováno a to především z důvodu finančních obstrukcí. Obce dostávají pozdě příspěvek ze státního rozpočtu, což má vliv na situaci rozpočtu obce. Obce následně váhají při povolování dvojjazyčného značení. Co se týče nádraží, nebyly v novém koridoru instalovány žádné další dvojjazyčné značky. Ve stanicích jako je Třinec-Konská nebo Ropice, kde toto značení bylo instalováno, zůstává vypnuté. Problémy byly zaznamenány také na nádražích v Třinci a Vendryně. bod 185. Ibidem.

¹⁵ Tato úprava byla připravena Výborem pro spolupráci s místní samosprávou Rady vlády pro národnostní menšiny, sekretariátem této Rady a Ministerstvem vnitra.

¹⁶ Např. čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

proces úmluvy byl ukončen dne 18. prosince 1997, kdy ČR uložila ratifikační listinu u generálního tajemníka Rady Evropy. Rámcová úmluva je účinná od 1. února 1998, kdy ji ratifikovalo 12 zemí. Pro Českou republiku je Rámcová úmluva platná od data 1. dubna 1998.

Rámcová úmluva o ochraně menšin je prvním mezinárodním dokumentem regionálního charakteru, který celistvě a koncepčně upravuje problematiku menšin.¹⁷ Jedná se o dokument otevřený nejen pro členské státy Rady Evropy, ale i pro ostatní státy, které mají zájem sjednotit svůj rámec právní ochrany pro příslušníky národnostních menšin na svém území a ve své jurisdikci. Tato úmluva má opět charakter minimálního standardu ochrany lidských práv, nevylučuje příznivější národní úpravu, avšak na druhé straně zapovídá takovou právní úpravu nebo praxi států, která by snižovala ochranu práv menšin a jejich příslušníků v ní zakotvených. Je to mnohostranná úmluva, která však neposkytuje ochranu kolektivním právům menšin.¹⁸

Úmluva má charakter deklarace, programu a její ustanovení nemají charakter self-executing, tedy nejsou přímo aplikovatelná. Všechny vysoké smluvní strany musely změnit nebo nově přijmout vnitrostátní legislativu, která závazky z této Rámcové úmluvy implementují.¹⁹

Rámcová úmluva je strukturována do pěti oddílů, kdy oddíl I obsahuje základní zásady a obecná ustanovení, oddíl II je katalogem zvláštních zásad, oddíl III obsahuje ustanovení týkající se aplikace a interpretace úmluvy, oddíl IV se týká monitoringu plnění závazků z úmluvy členskými státy a konečně poslední oddíl V obsahuje závěrečná ustanovení a pravidla pro uzavření samotné dohody.

Jedním z řady cílů, které si tato Rámcová úmluva klade je zajištění pluralitní a skutečně demokratické společnosti, která by měla nejen respektovat etnickou, kulturní, jazykovou a náboženskou identitu každého příslušníka národnostní menšiny, ale zároveň i vytvářet vhodné podmínky umožňující tuto identitu vyjadřovat, zachovávat a rozvíjet.²⁰ Preambule Rámcové úmluvy odkazuje na významnou Deklaraci OSN o právech příslušníků národnostních, etnických a jazykových menšin a tím záměrně spojuje principy universální ochrany lidských práv s regionální úpravou evropskou.²¹

Rámcová úmluva považuje ochranu národnostních menšin, práv a svobod příslušníků těchto menšin za součást mezinárodní ochrany lidských práv a jako taková spadá do rámce mezinárodní spolupráce. Rámcová úmluva neobsahuje žádnou definici menšiny nebo národnostní menšiny. Z celkového kontextu Rámcové úmluvy, s odkazem na předcházející soubory mezinárodních norem přijatých v rámci OSN, OBSE (dále např. Kodaňský dokument z roku 1993) a Rady Evropy (např. Úmluva o ochraně lidských práv a svobod včetně jejich protokolů), které Rámcová úmluva zmiňuje ve své preambuli, je patrné, že jejím hlavním cílem je podporovat podmínky nezbytné pro příslušníky národnostních menšin k tomu, aby mohli zachovávat a rozvíjet svou kulturu a uchovávat si základní prvky své identity, zejména své náboženství, jazyk, tradice a kulturní dědictví.

¹⁷ FOREJTOVÁ, M.: *Mezinárodněprávní ochrana menšin*. Plzeň, 2002, s. 79.

¹⁸ ŠTURMA, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha, 2010, s. 47.

¹⁹ Parlament ČR např. přijal zák. č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů.

²⁰ Preambule Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin.

²¹ Rezoluce Valného shromáždění č. 47/135, ze dne 18. 12. 1992.

Státům je zakázáno, aby realizovaly politiky nebo praxe, které přímo nebo nepřímo směřují k asimilaci příslušníků národnostních menšin proti jejich vůli. Rámcová úmluva má tyto příslušníky menšin před jakýmkoliv kroky směřujícími k takové asimilaci před členskými státy chránit.²²

Ve smyslu čl. 5 Rámcové úmluvy je jazyk jedním ze čtyř prvků kulturní identity, a to spolu s náboženstvím, tradicemi a kulturním dědictvím. Veškerá opatření členských států, a to i taková, která mají integrační charakter, musejí respektovat tyto odlišnosti menšin včetně té jazykové.

Ve smyslu čl. 10 Rámcové úmluvy má každý příslušník národnostní menšiny právo svobodně a bez zasahování užívat svůj menšinový jazyk, a to v soukromí i na veřejnosti, ústně i písemně. Tato úprava nemá vliv na stanovení úředního jazyka země. Základní úprava topografických názvů je uvedena v čl. 11 odst. 1–3 Rámcové úmluvy:

1. Strany se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo používat své příjmení (jméno po otci) a křestní jména v menšinovém jazyce a právo na jejich oficiální uznání způsobem určeným jejich právním řádem.
2. Strany se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo v menšinovém jazyce rozmísťovat veřejně viditelné znaky, nápisy a další informace soukromé povahy.
3. V oblastech tradičně obývaných značným množstvím příslušníků určité národnostní menšiny strany usilují, v rámci svého právního řádu, včetně, pokud je to vhodné, dohod s jinými státy a s přihlédnutím ke svým specifickým podmínkám uvádět tradiční místní názvy, názvy ulic a další topografická označení určená pro veřejnost rovněž v menšinovém jazyce, pokud existuje dostatečný požadavek na taková označení.

Řada z ustanovení Rámcové úmluvy upravuje slovní spojení typu „pokud možno“, „pokud je to vhodné“ nebo „pokud to odpovídá skutečné potřebe“,²³ což jsou kaučková ustanovení, která umožňují členským státům sami určit, zda budou konkrétní opatření na podporu menšin možná nebo potřebná. Těmito rámcovými formulacemi je do jisté míry síla této Rámcové úmluvy oslabována.

S tím souvisí i slabší kontrolní mechanismus, který nemá judiciální povahu, ale podobně jako Charta regionálních či menšinových jazyků je opatřen pravidelnými zprávami vysokých smluvních stran a kontrolou ze strany Výboru ministrů RE. Výbor ministrů RE dle čl. 24 Rámcové úmluvy sleduje provádění úmluvy. Obecně se jedná o velice citlivou otázku právního postavení menšin v členských státech. I proto musí Výbor ministrů i jemu ku pomoci zřízený expertní Poradní výbor Rady Evropy pro úmluvu (advisory committee)²⁴ pracovat velmi citlivě, vyváženě, diplomaticky směrem k vysokým smluvním stranám, avšak musejí i naslouchat případným komentářům a stížnostem ze strany příslušníků menšin.

Členské vlády tedy předkládají své zprávy o plnění závazků, které plynou z Rámcové úmluvy, tyto poradní výbor zpracuje a předává Výboru ministrů. Ze zprávy Výboru

²² FOREJTOVÁ, M. In KLÍMA, K. a kol.: *Evropské právo*. Plzeň, 2011, s. 449.

²³ Např. čl. 10 odst 3, nebo čl. čl. 12.

²⁴ Zřízen v roce 1998 na základě rezoluce Výboru ministrů RE 97 (10) – *Pravidla přijatá Výborem ministrů o sledování plnění závazků dle čl. 24 a 26 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin*.

ministrů pak pro jednotlivé členské země plynou závazky a doporučení ke zlepšení jejich legislativy, právní, správní a soudní praxe. K tomu může Výbor ministrů stanovit lhůtu k plnění nebo lhůtu k vyjádření ze strany dotčeného členského státu.

V roce 2013 byl ze strany České republiky dovršen třetí monitorovací cyklus, který byl tradičně zakončen seminářem za účasti zástupců národnostních menšin zastoupených v Radě vlády pro národnostní menšiny a zástupci Poradního výboru Rady Evropy pro úmluvu. V dubnu 2014 předkládala ČR Radě Evropy svoji čtvrtou periodickou zprávu.²⁵

Co se týče užívání vícejazyčných topografických názvů a označení v jazyce národnostní menšiny je situace v České republice řešena řadou dotačních projektů. Tyto projekty směřují k podpoře užívání tradičních a správných forem místních názvů v menšinových jazycích. Vzhledem k tomu, že zpráva o topografickém názvosloví je stejná jako zpráva ČR k plnění závazků z Evropské charty regionálních či menšinových jazyků, lze na její závěry odkázat i ve vztahu k Rámcové úmluvě.

Je otázkou, zda lze v budoucnu očekávat nárůst žádostí národnostních menšin žijících v ČR o rozšíření topografického označení obcí, částí obcí, ulic či veřejných prostranství v souvislosti s rozšířením Rady vlády pro národnostní menšiny o zástupce běloruské a vietnamské menšiny.²⁶

²⁵ *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2013*. Vydal sekretariát Rady. Úřad vlády. Praha, 2013, s. 15.

²⁶ Usnesení vlády ČR ze dne 3. 7. 2013, č. 530.

POUŽÍVÁNÍ MENŠINOVÝCH JAZYKŮ V ČESKÉ REPUBLICE – ÚŘEDNÍ STYK A VÍCEJAZYČNÉ NÁZVY

DAVID KRYSKA

Abstract: Using Minority Languages in the Czech Republic – The Official Language and Multilingual Designations

The topic of this paper is the domestic regulation of the right of members of national minorities to use their minority languages in contact with authorities, before courts as well as to multilingual designations which are contained in the Charter of Fundamental Rights and Freedoms, in the act on rights of members of national minorities, and partially also in many other regulations. This paper aims to provide an overview of said regulation, to point to some of its flaws, and to outline possible solutions.

Key words: minority language, official language, national minority, Council for National Minorities, administrative proceedings, civil proceedings, administrative justice, local government, multilingual designations, chartered towns

Klíčová slova: menšinový jazyk, úřední styk, národnostní menšina, výbor pro národnostní menšiny, správní řízení, občanské soudní řízení, soudní řízení správní, obecní zřízení, vícejazyčné názvy, statutární města

ÚVOD

Používání menšinových jazyků v České republice v úředním styku a ve formě vícejazyčných názvů je upraveno jak na úrovni ústavní, tak je předmětem několika zákonů. Tato oblast je zároveň obsahem závazků, které pro Českou republiku vyplývají z mezinárodního práva, které jsou však předmětem jiného příspěvku. Tento příspěvek se snaží alespoň stručně analyzovat vnitrostátní úpravu práva na užívání menšinového jazyka v úředním styku a práva na vícejazyčné názvy.

PRÁVO NA UŽÍVÁNÍ MENŠINOVÉHO JAZYKA V ÚŘEDNÍM STYKU A PŘED SOUDY

Listina základních práv a svobod (dále rovněž jen „Listina“ nebo „LZPS“)¹ upravuje práva národnostních a etnických menšin v samostatné hlavě třetí. Mimo jiné

¹ Jako součást ústavního pořádku České republiky znovu vyhlášena pod č. 2/1993 Sb.

se zde občanům příslušejícím k národnostním a etnickým menšinám za podmínek stanovených zákonem zaručuje právo užívat jejich jazyka v úředním styku.² Z hlediska klasifikace základních práv a svobod se tedy jedná o právo individuální, které přísluší pouze jednotlivci,³ a z hlediska statusu se jedná o pozitivní status.⁴ Na rozdíl od práv obsažených v předchozím odstavci⁵ zde pro realizaci tohoto práva není potřeba součinnost s jinými příslušníky dané národnostní menšiny.

Ústavní úprava předpokládá přijetí prováděcího zákona, který má stanovit podrobnosti těchto práv, resp. podmínky jejich výkonu, ale dále má rovněž vymezit pojmy „národnostní a etnická menšina“ či „mateřský jazyk“.⁶ Tímto zákonem je primárně zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin (dále jen „menšinový zákon“).⁷ Ten příslušné ustanovení Listiny provádí v § 9, podle kterého příslušníci národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, mají právo na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy. Podmínky pro výkon tohoto práva upravují zvláštní právní předpisy. Zároveň toto ustanovení provádí závazky z Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin⁸ a Evropské charty regionálních a menšinových jazyků.⁹

Ustanovení § 9 menšinového zákona ve vztahu k ústavní úpravě v Listině:

- 1) zužuje osobní (subjektivní) působnost normy,
- 2) rozšiřuje věcnou (předmětnou) působnost normy,
- 3) konkretizuje pojem mateřského jazyka,
- 4) opětovně odkazuje na úpravu ve zvláštních předpisech.

Ad 1) Menšinový zákon v souladu se svým ústavním úkolem v § 2 vymezuje pojmy *národnostní menšina* a *příslušník národnostní menšiny*. Na druhou stranu však rezignuje na konkretizaci pojmu *etnická menšina*, ačkoliv *společný etnický původ* je jedním z demonstrativních prvků tvořících *národnostní menšinu* s ohledem na legální definici tohoto pojmu.¹⁰ Zároveň však menšinový zákon nad (či mimo?) rámec ústavní úpravy

² Srov. čl. 25 odst. 2 písm. b) LZPS.

³ K pojmu srov. např. PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha, 2011, s. 475.

⁴ Tzv. *status positivus* vyjadřuje nároky na plnění ze strany státu, kdy se stát nemá něčeho zdržet nýbrž naopak má něco poskytovat (FILIP, J. – SVATONĚ, J.: *Státověda*. 5. vyd. Praha, 2011, s. 196).

⁵ Srov. čl. 25 odst. 1 LZPS.

⁶ Srov. MIKULE, V.: *Národnostní menšiny v České republice pohledem českého práva*. In GABAL, I. a kol.: *Etnické menšiny ve střední Evropě: konflikt nebo integrace*. Praha, 1999, s. 59–60.

⁷ Zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů. Blíže srov. např. SULITKA, A.: *K aktuálním otázkám menšinového zákona*. In PETRÁŠ, R. (usp.): *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice*. Praha, 2010, s. 61–74.

⁸ Srov. její čl. 10 odst. 2 a 3 (č. 96/1998 Sb.).

⁹ Srov. její čl. 9 a 10 (č. 15/2007 Sb.).

¹⁰ Ustanovení § 2 menšinového zákona zní: „1) **Národnostní menšina** je společenství občanů České republiky žijících na území současné České republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla **společným etnickým původem**, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem společného úsilí o zachování a rozvoj vlastní svébytnosti, jazyka a kultury a zároveň za účelem vyjádření a ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo. 2) **Příslušníkem národnostní menšiny** je občan České republiky, který se hlásí k jiné než české národnosti a projevuje přání být považován za příslušníka národnostní menšiny spolu s dalšími, kteří se hlásí ke stejné národnosti“ (zdůraznění doplněno autorem).

v Listině přichází s konceptem *národnostní menšiny, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky*, s tím, že některá práva výslovně přiznává pouze příslušníkům těchto národnostních menšin, a to aniž by vymezil, o které národnostní menšiny se jedná. Tato skutečnost souvisí rovněž s tím, že český právní řád, narozdíl od zahraničních úprav, nestanoví jakýmkoliv výčtem, které skupiny svých občanů za národnostní (či etnické) menšiny považuje, ani formalizovaný postup, kterým by tato skupina byla za národnostní menšinu prohlášena. Listina a menšinový zákon tak vycházejí z kombinace prvků objektivních (naplnění definičních znaků pojmu národnostní menšiny) a prvků subjektivních (touha jejich příslušníků být za národnostní menšinu považován, což menšinový zákon vyjadřuje slovy „*projevují vůli být považováni za národnostní menšinu*“).¹¹ Vymezení tohoto pojmu však výrazně přesahuje téma a rozsah tohoto příspěvku.¹² Otázku, zda se jedná o příslušníka národnostní menšiny, eventuálně té, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, si však bude muset orgán aplikující právo (orgán veřejné správy či soud) v konkrétním případě vyřešit.¹³ Při interpretaci těchto ustanovení Listiny a menšinového zákona je třeba mít rovněž na paměti, že při používání ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu a že taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro které byla stanovena.¹⁴ V tomto ohledu vyvstává proto otázka, zda zúžení osobní působnosti lze považovat za takové podmínky stanovené zákonem, které šetří podstatu a smysl příslušného ustanovení Listiny.

Ad 2) Listina zaručuje menšinám právo užívat jejich jazyka v *úředním styku*, naproti tomu menšinový zákon právo na užívání jazyka národnostní menšiny v *úředním styku a před soudy*. Zákon tedy upřesňuje, že se toto právo vztahuje nejen na styk se správními úřady nebo jinými orgány veřejné správy, nýbrž rovněž na styk se soudy. Ostatně rovněž na příslušníky národnostních menšin se vztahuje čl. 37 odst. 4 Listiny, zařazený do hlavy páté Listiny – právo na soudní a jinou právní ochranu, podle kterého má právo na tlumočnicka, kdo prohlásí, že neovládá jazyk, jímž se vede jednání. Ustanovení čl. 25 odst. 2 písm. b) Listiny tak musíme vykládat ve vzájemné souvislosti s čl. 37 odst. 4 Listiny. *Úředním stykem* tak můžeme rozumět jak úřední styk v užším slova smyslu, tak vedle něj rovněž styk se soudy. Ve vzájemném vztahu s osobní působností je na tomto místě třeba dodat, že příslušník národnostní menšiny má právo na užívání jazyka národnostní menšiny rovněž tehdy, když ovládá jazyk, jímž se vede jednání, neboť menšinový zákon logicky ve vztahu soudům takový požadavek nestanoví. Trvání na splnění tohoto požadavku rovněž v případě příslušníků národnostních menšin podle § 9 menšinového zákona by byl zcela v rozporu s jeho samotným smyslem a účelem. Komplikovanější

¹¹ Z hlediska ústavní úpravy tak „[z]áleží jen na menšině samotné (resp. na obyvatelích státu), zda pocítuje svou identitu, zda se rozštěpí dále na jiné menšiny..., nebo se integruje do majoritní skupiny.“ (PAVLÍČEK, V. a kol.: *Ústava a ústavní řád České republiky. Komentář. 2. díl. Práva a svobody*. Praha, 2002, s. 195).

¹² Bez jakéhokoliv nároku na úplnost a za použití výhradně legalistického přístupu (včetně jeho historické modifikace) lze za tyto menšiny považovat národnostní menšinu maďarskou, německou, polskou, ukrajinskou a ruskou (čl. 1 ústavního zákona č. 144/1968 Sb., o postavení národnosti v Československé socialistické republice), resp. národnostní menšinu polskou, německou, slovenskou a romskou (srov. prohlášení České republiky k Evropské chartě regionálních a menšinových jazyků vyhlášené pod č. 15/2007 Sb. m. s.).

¹³ Srov. však též čl. 3 odst. 2 LZPS, podle kterého má každý má právo svobodně rozhodovat o své národnosti.

¹⁴ Srov. čl. 4 odst. 4 LZPS.

je to u příslušníků ostatních národnostních menšin, kteří ovládají jazyk, jímž se vede jednání. I zde však takový požadavek může být považován za problematický. Účelem poskytnutí příslušníkům národnostních menšin možnosti jednat v jazyce této národnostní menšiny totiž není pouze odstranit jazykovou bariéru, nýbrž jeho dalším účelem je rovněž podpora menšinových jazyků.

Ad 3) Listina v čl. 25 odst. 1 hovoří ve vztahu k národnostním a etnickým menšinám hovoří o *jejich mateřském jazyce*, kdežto v čl. 25 odst. 2 pouze o *jejich jazyce*. Podle komentářové literatury „*pojmem ‚jejich jazyk‘ není zřejmě shodný s pojmem ‚mateřský jazyk‘. Lze jej vyložit tak, že jde o jazyk národnosti, k níž se hlásí.*“¹⁵ Menšinový zákon však tuto distinkci nesleduje, když hovoří o *jazyku národnostní menšiny*, tedy *jejich jazyku* rovněž v případech, na které dopadá čl. 25 odst. 1 Listiny, nebo užívá tyto pojmy *promiscue*.¹⁶

Ad 4) Listina zaručuje právo užívat menšinového jazyka v úředním styku *za podmíněk stanovených zákonem*. Stejně jako v jiných případech i v případě práva na užívání jazyka v úředním styku a před soudy mají podle menšinového zákona *podmínky pro výkon tohoto práva upravit zvláštní právní předpisy*. Menšinový zákon tak není ve vztahu k Listině komplexním prováděcím zákonem, neboť sám odkazuje na další právní předpisy, tedy zejména jiné zákony. Tyto však nejsou vždy s menšinovým zákonem vzájemně kompatibilní a vznikají tak často komplikované interpretační otázky, které nejsou – jedná-li se v obou případech o zákony, tedy právní předpisy stejné právní síly – řešitelné za pomoci prostého použití pravidel priority a posteriority a obecnosti (subsidiarity) a speciality. Interpretaci pak komplikuje situace, kdy z menšinového zákona nevyplývá vždy nejvyšší standard užívání menšinového jazyka.

Co se týče promítnutí uvedeného práva do (obecné) právní úpravy správního řízení, **správní řád**¹⁷ a **daňový řád**,¹⁸ tedy zákony novější než menšinový zákon, na něj ve svých úpravách navazují. Shodně tak stanoví, že občan České republiky příslušející k národnostní menšině, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky, má před správním orgánem (správcem daně) právo činit podání a jednat v jazyce své národnostní menšiny. Nemá-li správní orgán (správce daně) úřední osobu znalou jazyka národnostní menšiny, obstará si tento občan tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků.¹⁹ V řízení podle správního řádu však má navíc specifické postavení slovenština, tedy rovněž jazyk slovenské národnostní menšiny, která je postavena naroven češtině.²⁰

¹⁵ PAVLÍČEK, V. a kol: *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha, 2011, s. 198.

¹⁶ Ostatně pojem *mateřského jazyka* se v menšinovém zákoně objevuje pouze v § 6 odst. 5 písm. d), který se vztahuje na „působnost“ Rady vlády pro národnostní menšiny, a v § 11 týkajícím se práva na vzdělání v jazyce národnostní menšiny (srov. nadpis paragrafu), resp. právo na výchovu a vzdělávání v *mateřském jazyce* (§ 11 odst. 1).

¹⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁸ Zákon č. 280/2009 Sb., daňový řád, ve znění pozdějších předpisů.

¹⁹ Srov. § 16 odst. 4 správního řádu a § 76 odst. 4 daňového řádu. Obě ustanovení tak představují speciální pravidlo oproti § 16 odst. 3 správního řádu, resp. § 76 odst. 4 daňového řádu, podle kterého každý, kdo neovládá jazyk, jímž se vede jednání, má právo na tlumočnicka zapsaného v seznamu tlumočnicků.

²⁰ Podle § 16 odst. 1 správního řádu se v řízení jedná a písemnosti se vyhotovují v českém jazyce. Účastníci řízení mohou jednat a písemnosti mohou být předkládány i v jazyce slovenském. Správní řád však v tomto případě z hlediska účastníků řízení nerozlišuje a speciální ustanovení se tak nevztahuje pouze na občany

Správní řád upravuje tuto oblast rovněž v případech doručování veřejnou vyhláškou²¹ nebo veřejnoprávních smluv.²²

Výše naznačený problém vztahu menšinového zákona k dalším zákonům se dále komplikuje, když některé zákony ze zvláštní části správního práva tuto otázku upravují samostatně.²³ Může pak vznikat otázka vztahů v řetězci Listina – menšinový zákon – správní řád – zákon ze zvláštní části správního práva. Jedná se např. o zákon o loteriích a jiných podobných hrách,²⁴ nebo zákon o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti.²⁵ Specifické interpretační otázky dále vyplývají např. z úpravy v zákoně o obětech trestných činů.²⁶

Co se týče práva příslušníků národnostních menšin užívat svého jazyka před soudy, pro oblast **občanského soudního řízení a řízení ve správním soudnictví** je relevantním ustanovením § 18 občanského soudního řádu (dále rovněž jen „o. s. ř.“).²⁷ Podle něj mají účastníci v občanském soudním řízení rovné postavení a mají *právo jednat před soudem ve své mateřštině. Účastníku, jehož mateřštinou je jiný než český jazyk, soud ustanoví tlumočníka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. Tento předpis, který časově předchází menšinový zákon, na něj přímo nenavazuje. S ohledem na dikci tohoto ustanovení se vztahuje nejen na příslušníky národnostních menšin, ale rovněž na jiné osoby, jejichž mateřštinou je jiný než český jazyk (např. cizince). Zároveň pokud bychom jej interpretovali nezávisle na menšinovém zákoně, pak by se osobní působnost právní normy zde stanovená vztahovala rovněž na příslušníky jiných národnostních menšin než těch, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky. Vzájemný vztah § 9 menšinového zákona a § 18 o. s. ř. nelze vykládat tak, že se druhé ustanovení vztahuje pouze na příslušníky národnostních menšin zmíněné v prvním ustanovení, neboť by to vedlo k absurdnímu závěru, podle kterého by příslušníci národnostních menšin, které však nespĺňují požadavky § 9 menšinového zákona, neměli vůbec právo jednat před soudem ve své mateřštině, neměli by nárok na tlumočníka a měli tak menší standard práv než např. cizinci. Problém však způsobuje podmínka, podle které soud ustanoví tlumočníka, jakmile taková potřeba vyjde v řízení najevo. Kupříkladu Nejvyšší správní soud k této podmínce uvedl, že „[s]oud ustanoví tlumočníka účastníku pouze v těch případech, kdy by účastník řízení pro jazykovou bariéru nemohl účinně*

České republiky – příslušníky slovenské národnostní menšiny. Daňový řád však obdobné ustanovení neobsahuje (srov. § 76 odst. 1).

²¹ Srov. § 25 odst. 4 správního řádu.

²² Srov. § 164 odst. 4 správního řádu.

²³ Rámcový přehled již aktuálních, ale rovněž dnes již zrušených, úprav podává J. Vedral, který upozorňuje na to, že zvláštní zákony se snažily tyto otázky regulovat z důvodu absence této úpravy v předcházejícím správním řádu (VEDRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. Praha, 2012, s. 210–211).

²⁴ Srov. § 46a zákona č. 202/1990 Sb., o loteriích a jiných podobných hrách, ve znění pozdějších předpisů.

²⁵ Srov. § 89 odst. 3 zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti, ve znění pozdějších předpisů.

²⁶ Srov. § 30 odst. 4 zákona č. 45/2013 Sb., o obětech trestných činů a o změně některých zákonů (zákon o obětech trestných činů), ve znění pozdějších předpisů.

²⁷ Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení se pak použije rovněž pro řízení podle zákona č. 292/2013 Sb., o zvláštních řízeních soudních, podle jehož § 1 odst. 2 nestanoví-li tento zákon jinak, použije se občanský soudní řád, a pro řízení ve správním soudnictví podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů (dále rovněž jen „s. ř. s.“), podle jehož § 64 nestanoví-li tento zákon jinak, použijí se pro řízení ve správním soudnictví přiměřeně ustanovení prvé a třetí části občanského soudního řádu, tedy rovněž § 18 o. s. ř.

obhajovat svá práva v řízení před soudem, přičemž potřeba tlumočnicka musí být zcela zjevná a musí z řízení vyplynout sama, tedy bez toho, aby soud aktivně zjišťoval, zda jsou naplněny podmínky stanovené v § 18 odst. 2 o. s. ř.“²⁸ Pokud bychom tedy řekli, že se taková podmínka vztahuje rovněž na příslušníky národnostních menšin podle § 9 menšinového zákona, dospěli bychom opět k absurdnímu závěru, podle kterého by § 9 menšinového zákona vůbec ztrácel smysl. Vycházíme totiž z předpokladu, že § 9 menšinového zákona zaručuje toto právo bez ohledu na to, zdali jazyková bariéra existuje, nebo nikoliv, zda tedy příslušník národnostní menšiny ovládá český jazyk (což ostatně bude zřejmě spíše pravidlem). Rovněž komentářová literatura potvrzuje, že § 18 o. s. ř. se vztahuje rovněž na občany České republiky (tedy také příslušníky národnostních menšin s mateřským jazykem jiným než českým) a že přitom záleží na účastníku řízení, zda se rozhodne tohoto svého práva využít. Pokud ano, je soud povinen mu to umožnit.²⁹ Výklad je tak možný dvojitý. Podle prvního v případě příslušníků národnostních menšin podle § 9 menšinového zákona nelze vůbec přihlížet k podmínce pro ustanovení tlumočnicka, podle které má taková potřeba vyjít v řízení najevo, tedy že příslušník národnostní menšiny neovládá jazyk, kterým se vede jednání.³⁰ Opačný výklad by mimo jiné vedl k tomu, že příslušníci národnostních menšin podle § 9 menšinového zákona, kteří ovládají český jazyk (kdy neexistuje jazyková bariéra), by měli menší rozsah práv než příslušníci národnostních menšin v § 9 menšinového zákona či jakékoliv jiné osoby, které český jazyk neovládají. V případě příslušníků ostatních národnostních menšin se pak uplatní izolovaně § 18 o. s. ř., včetně uvedené podmínky stran potřeby ustanovení tlumočnicka.³¹ Podle druhého výkladu by se pak s ohledem na uvedené modalit vztahů Listiny, § 9 menšinového zákona a § 18 o. s. ř. ustanovení § 9 menšinového zákona vztahovalo na příslušníky všech národnostních menšin, kdy by zároveň podmínky stran potřeby ustanovení tlumočnicka splněna být nemusela. Tomu by nasvědčovala jak dikce Listiny, tak jí samou stanovená pravidla pro omezování základních práv, komentářová literatura k občanskému soudnímu řádu a rovněž zásada *in dubio pro libertate*.

Podle úpravy v **restním řádu** (dále rovněž jen „tr. ř.“),³² jehož úprava opět předchází přijetí menšinového zákona, je každým, *kdo prohlásí, že neovládá český jazyk*, oprávněn používat před orgány činnými v restním řízení svého *mateřského jazyka* nebo jazyka, o kterém uvede, že ho ovládá. Využije-li obviněný tohoto práva, přibere se tlumočnick. Neuvede-li obviněný jazyk, který ovládá, nebo uvede-li jazyk či dialekt, který není jazykem jeho národnosti nebo úředním jazykem státu, jehož je občanem, a pro takový jazyk nebo dialekt není zapsána žádná osoba v seznamu tlumočnicků, ustanoví orgán činný v restním řízení tlumočnicka pro jazyk jeho národnosti nebo úřední jazyk státu, jehož je občanem.³³ Restní řád je tak ze všech uvedených procesních předpisů nejpřísnější,

²⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 7. 2004, č. j. 5 Azs 52/2004-45, <http://www.nssoud.cz>. Pro úplnost je však třeba dodat, že se v uvedeném případě jednalo o věc mezinárodní ochrany, tedy účastníkem řízení byl cizinec, nikoliv příslušník národnostní menšiny.

²⁹ Srov. DRÁPAL, L. – BUREŠ, J. a kol.: *Občanský soudní řád I, II. Komentář*. Praha, 2009, s. 97–98.

³⁰ V rámci konferenční diskuse J. Větrovský vyslovil zajímavý názor v tom smyslu, že v těchto případech tuto potřebu vyvolává sám § 9 menšinového zákona.

³¹ Kterou však uvedená literatura obecně neuvádí.

³² Zákon č. 141/1961 Sb., o restním řízení soudním (restní řád), ve znění pozdějších předpisů.

³³ Srov. § 2 odst. 14 a § 28 odst. 1 tr. ř.

když pro uplatnění práva jednat ve svém mateřském jazyce bezpodmínečně vyžaduje, že osoba musí prohlásit, že neovládá český jazyk. V případě příslušníků národnostních menšin však taková situace nebude vždy splněna a, jak je uvedeno výše, účelem přiřazení příslušníkům národnostních menšin práva jednat v jejich jazyce není odstranění jazykové bariéry, na kteréžto případy míří tato ustanovení trestního řádu. Trestní řád tak nedostatečně provádí jak Listinu, tak menšinový zákon, neboť neumožňuje ústavně konformní výklad, resp. výklad, který by byl v souladu s menšinovým zákonem, tedy neupravuje podmínky pro výkon tohoto práva, které by zároveň respektovaly ústavní a zákonnou úpravu jazykových práv příslušníků národnostních menšin. Jestliže se tedy bude jednat o příslušníka národnostní menšiny podle § 9 menšinového zákona, který však bude český jazyk ovládat, nebude možné k této podmínce přihlížet. V případě příslušníků ostatních národnostních menšin je možný dvojí výklad analogický uvedenému k úpravě v občanském soudním řádu.

Právo jednat před soudem ve svém mateřském jazyce obsahuje rovněž **zákon o Ústavním soudu**, podle kterého se v řízení před Ústavním soudem užívá českého jazyka, avšak fyzické osoby mohou při ústním jednání nebo jiném osobním jednání užívat svého *mateřského jazyka*. Jedná-li účastník nebo vedlejší účastník před Ústavním soudem v jiném než českém jazyce, přibere soud tlumočnicka; nemusí tak se souhlasem účastníků učinit, má-li být výpověď učiněna ve slovenském jazyce.³⁴ Tato úprava tak neobsahuje žádné omezující podmínky a je tak s menšinovým zákonem plně kompatibilní. Dokonce obsahuje vyšší standard práv, když uplatňování tohoto práva neomezuje pouze na příslušníky národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky; podobně jako ve správním řádu je privilegovaná slovenština. Mohlo by se zdát, že tento zákon zužuje věcnou působnost práva jednat v mateřském jazyce, když jej váže pouze na osobní jednání, avšak toto souvisí spíše s povinným právním zastoupením v řízení před Ústavním soudem.³⁵

Právo na užívání jazyka národnostní menšiny upravují rovněž volební zákony³⁶ a zákony o jednacích řádech komor Parlamentu České republiky.³⁷ Tyto úpravy však neprovádí pouze právo užívat jazyka v úředním styku, nýbrž rovněž právo rozšiřovat a přijímat informace v mateřském jazyce a právo účasti na řešení veřejných věcí.³⁸

³⁴ Srov. § 33 odst. 1 a 2 zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁵ Podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu musí být fyzické osoby jako účastníci nebo jako vedlejší účastníci řízení před Ústavním soudem zastoupeny advokátem v rozsahu stanoveném zvláštními předpisy. K tomu srov. HOLLÄNDER, P. In FILIP, J. – HOLLÄNDER, P. – ŠIMÍČEK, V.: *Zákon o Ústavním soudu. Komentář*. Praha, 2007, s. 152–153.

³⁶ Podle § 10 menšinového zákona za podmínek stanovených zvláštními právními předpisy mají příslušníci národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, právo na zveřejnění oznámení o době a místě konání voleb a na další informace pro voliče v jazyce národnostních menšin. Toto ustanovení dále provádějí jednotlivé volební zákony.

³⁷ Poslanci a senátoři mají právo mluvit a předkládat návrhy ve svém mateřském jazyce. Nemluví-li poslanec nebo senátor česky, tlumočí se jeho projev do českého jazyka, pokud o to alespoň jeden poslanec či senátor požádá. Písemné návrhy předložené v jiném než českém jazyce se přeloží do českého jazyka. Srov. § 65 odst. 1 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, ve znění pozdějších předpisů a § 67 odst. 1 zákona č. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu, ve znění pozdějších předpisů.

³⁸ Srov. čl. 25 odst. 1 LZPS a čl. 25 odst. 2 písm. c) ve spojení s čl. 21 odst. 1 a 4 LZPS.

Z práva na užívání jazyka národnostní menšiny v úředním styku a před soudy vyplývá povinnost orgánu veřejné správy a soudu výkon tohoto práva umožnit,³⁹ což neoddelitelně souvisí s otázkou nákladů tlumočení, resp. **nákladů řízení**. Správní řád a daňový řád shodně stanoví, že náklady tlumočení a náklady na pořízení překladu v případě příslušníků národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky, nese správní orgán, resp. správce daně.⁴⁰ V občanském soudním řízení a v řízení ve správním soudnictví však může problém vyvolávat úprava, podle níž stát má podle výsledků řízení proti účastníkům právo na náhradu nákladů řízení, které platil, pokud u nich nejsou předpoklady pro osvobození od soudních poplatků.⁴¹ Toto ustanovení není totiž vykládáno jednotně. Podle jednoho názoru stát nemůže náhradu nákladů řízení, které platil v souvislosti s tím, že účastník jednal před soudem ve své mateřštině, požadovat.⁴² Podle druhého názoru pak z § 18 o. s. ř. nevyplývá, že by neúspěšný účastník řízení nebyl povinen státu nahradit náklady tlumočení.⁴³ Soud má podle něj povinnost pouze zajistit tlumočení a uhradit odměnu za tlumočení, ale tyto náklady musí účastníci, nejsou-li osvobozeni od soudních poplatků, podle míry svého neúspěchu státu uhradit.⁴⁴ Budeme-li řešit tuto otázku pouze ve vztahu k právu příslušníků národnostních menšin, je třeba se přiklonit k názoru, že tyto náklady spojené s používáním jejich jazyka ve styku se soudem nést neměli, ani pokud by byli ve věci neúspěšní a nebyli osvobozeni od soudních poplatků. Vede k tomu jednak srovnání s novějšími úpravami řízení před orgány veřejné správy, kde tyto zároveň nesou náklady s tím spojené. Kromě argumentů Listinou se rovněž nabízí připomenout, že v případě těchto účastníků má právo jednat před soudem v jazyce národnostní menšiny nejen účel odstranit jazykovou bariéru. Opačný závěr by totiž vedl k tomu, že by někteří příslušníci národnostních menšin, kteří ovládají český jazyk, nechťeli v řízení před soudem užívat menšinový jazyk, aby tak neriskovali, že v případě neúspěchu ponесou náklady s tím spojené. Takový závěr by byl v absolutním rozporu s úpravou v Listině a menšinovém zákoně a s jejím účelem. Uvedené je třeba jednoznačně vztáhnout na příslušníky národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky. V případě příslušníků ostatních národnostních menšin odpověď závisí na tom, ke které ze dvou možných výkladových variant se přikloníme v případě obecného vztahu Listiny, menšinového zákona a občanského soudního řádu.

Co se týká **jazyka**, v němž je **rozhodnutí** vyhotovováno, je tímto jazykem vždy jazyk český. Podle Nejvyššího správního soudu tento závěr lze dovodit z principu su-

³⁹ Srov. DRÁPAL, L. – BUREŠ, J. a kol.: *Občanský soudní řád I, II. Komentář*. Praha, 2009, s. 97–98; VE-DRAL, J.: *Správní řád. Komentář*. 2. vydání. Praha, 2012, s. 213.

⁴⁰ Srov. § 16 odst. 4 správního řádu *in fine* a § 76 odst. 4 daňového řádu *in fine*.

⁴¹ Srov. § 148 o. s. ř. a § 60 odst. 4 s. ř. s.

⁴² Srov. DRÁPAL, L. – BUREŠ, J. a kol.: *Občanský soudní řád I, II. Komentář*. Praha, 2009, s. 997–998. Srov. též rozhodnutí Nejvyššího soudu sp. zn. 1 Cz 15/84, publikované pod č. R 21/1986.

⁴³ Srov. ŠURÁNEK, P. In JEMELKA, L. – PODHRÁZKÝ, M. – VETEŠNÍK, P. – ZAVŘELOVÁ, J. – BOHADLO, D. – ŠURÁNEK, P.: *Soudní řád správní. Komentář*. Praha, 2013, s. 451.

⁴⁴ Srov. tamtéž.

verenity státu.⁴⁵ Některé procesní předpisy tuto zásadu upravují přímo.⁴⁶ Kupříkladu z trestního řádu však vyplývá, že za určitých podmínek je třeba obviněnému písemně přeložit zákonem stanovené úkony orgánů činných v trestním řízení.⁴⁷ Právo na rozhodnutí v jazyce národnostní menšiny (či na překlad rozhodnutí do tohoto jazyka) však z Listiny, ani menšinového zákona explicitně nevyplývá.

PRÁVO NA VÍCEJAZYČNÉ NÁZVY A OZNAČENÍ

Hovoříme-li o vícejazyčných (topografických) označeních, můžeme z hlediska českého právního řádu a praxe hovořit o jejich dvou druzích. Prostřednictvím prvního druhu vícejazyčných topografických označení jsou realizována práva menšin a těmto bude s ohledem na téma příspěvku věnována v následujících řádcích pozornost. Vedle nich se však v praxi (mnohdy mimoprávní) objevují ještě další vícejazyčná označení, ať již z důvodu bezpečnosti (kupříkladu v rámci provozu na pozemních komunikacích), nebo za účelem podpory turistického ruchu či projektů příhraniční spolupráce nebo se jedná výhradně o soukromé iniciativy. Tato označení přitom rovněž mohou mít topografický charakter.

Podle § 8 odst. 1 menšinového zákona mají *příslušníci národnostních menšin, které tradičně a dlouhodobě žijí na území České republiky*, právo, aby název obce, v níž žijí, názvy jejích částí, ulic, jiných veřejných prostranství, označení budov orgánů veřejné správy a volebních místností byly uvedeny rovněž v jazyce národnostní menšiny.

Otázka vícejazyčných názvů a označení není v Listině výslovně zmíněna. Tímto ustanovením menšinový zákon tak *stanoví podrobnosti* zejména práva příslušníků národnostních menšin rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku podle čl. 25 odst. 1 Listiny,⁴⁸ ale souvisí rovněž s právem účasti příslušníků národnostních menšin na řešení veřejných věcí či s právem územních společenství občanů na samosprávu.⁴⁹ Zároveň toto ustanovení reaguje na úpravu v Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin⁵⁰ a Evropské chartě regionálních a menšinových jazyků.⁵¹ Z hlediska klasifikace základních práv a svobod se jedná o právo kolektivní a z hlediska statusu se jedná o pozitivní status.

⁴⁵ „Jedním ze znaků suverenity České republiky, je i užití českého jazyka ve státě užívaného (v právních rádech některých zemí je užití jazyka jako „státního“ nebo „úředního“ i výslovně právem upraveno) jako výrazu státní suverenity. Proto i rozsudky soudů, jakož i rozhodnutí jiných státních orgánů, jsou důsledně vyhotovovány a účastníkům řízení doručovány v českém jazyce. Jen toto („úřední“) znění je závazné a způsobilé vyvolat právní účinky. Bylo by protismyslné, aby rozhodnutí orgánů státu byla vyhotovována v jazyce, kterému samotný občan státu, úředník nebo soudce nerozumí a řízení v takovém jazyce nevede, zatímco účastník řízení by z takového rozhodnutí vyvozoval svá práva.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24. 11. 2004, č. j. 1 Azs 90/2004-45, <http://www.nssoud.cz>).

⁴⁶ Srov. § 16 odst. 1 správního řádu; § 76 odst. 1 daňového řádu; § 2 odst. 14 tr. ř.

⁴⁷ Srov. § 28 odst. 2 tr. ř.

⁴⁸ Srov. FOREJTOVÁ, M. In KLÍMA, K. a kol.: *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň, 2005, s. 788.

⁴⁹ Srov. čl. 25 odst. 2 písm. c) ve spojení s čl. 21 odst. 1 a 4 LZPS a čl. 8 a hlavu sedmou Ústavy ČR (ústavní zákon ČNR č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů).

⁵⁰ Srov. její čl. 11 odst. 3.

⁵¹ Srov. její čl. 10 odst. 2 písm. g).

Podle § 8 odst. 2 menšinového zákona má podmínky pro výkon tohoto práva a způsob uvádění vícejazyčných názvů a označení stanovit zvláštní právní předpis. Tím je obecní zřízení⁵² a tato úprava se tak nevztahuje na hlavní město Prahu.

Podle § 29 odst. 1 obecního zřízení se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství uvádějí vždy v českém jazyce. Ulice nebo jiná veřejná prostranství se nepojmenovávají shodnými názvy a ani podle jmen žijících osobností veřejného života.

Ustanovení menšinového zákona pak provádí § 29 odst. 2 obecního zřízení, podle kterého v obci obývané příslušníky národnostních menšin se název obce, jejích částí, ulic a jiných veřejných prostranství a označení budov státních orgánů a územních samosprávných celků uvádějí též v jazyce národnostní menšiny, jestliže se podle posledního sčítání lidu hlásilo k této národnosti alespoň 10 % občanů obce, pokud o to požádají zástupci příslušné národnostní menšiny prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny a pokud ten svým usnesením návrh doporučí. Oproti úpravě v menšinovém zákoně zákon o obcích neopakuje požadavek, že se musí jednat o příslušníky národnostní menšiny, která tradičně a dlouhodobě žije na území České republiky.

Obecní zřízení obdobnou úpravu obsahovalo již před přijetím menšinového zákona. Ustanovení § 29 odst. 2 v původním znění pro zavedení názvů a označení v jazyce národnostní menšiny stanovilo podmínku, že se podle posledního sčítání lidu hlásilo k určité národnosti alespoň 20 % občanů obce a zároveň o to požádalo petici nejméně 50 % zletilých občanů obce hlásících se k této národnostní menšině. Menšinový zákon pak tyto podmínky v obecním zřízení poněkud zmírnil, když hranici občanů obce snížil na 10 % a požadovaný počet těchto občanů žádajících v petici snížil na 40 %. Současné znění s sebou přinesla novela obecního zřízení z r. 2006.⁵³

Rozhodovat o názvech částí obce, o názvech ulic a dalších veřejných prostranství spadá do oblasti samostatné působnosti obce a tato pravomoc je vyhrazena zastupitelstvu obce.⁵⁴ Označení ulic a jiných veřejných prostranství provádí obec na svůj náklad.⁵⁵

Každá obec má svůj název a ke změně názvu obce dává souhlas Ministerstvo vnitra na návrh obce. Názvy mají též části obce. Část obce je evidenční jednotka vytvářená budovami s čísly popisnými a čísly evidenčními přidělenými v jedné číselné řadě, která leží v jednom souvislém území. Názvy částí obce jsou zpravidla převzaty z názvu zaniklých obcí, osad nebo z názvů historicky vzniklých území, na nichž se tyto části obce nacházejí.⁵⁶ Co se týče pojmu veřejné prostranství, tak kromě ulic jsou jimi všechna náměstí, tržiště, chodníky, veřejná zeleň, parky a další prostory přístupné každému bez omezení, tedy sloužící obecnému užívání, a to bez ohledu na vlastnictví k tomuto prostoru.⁵⁷ Budovou státního orgánu je třeba rozumět budovu na území obce, v níž působí

⁵² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů.

⁵³ Provedená zákonem č. 234/2006 Sb.

⁵⁴ Srov. § 84 odst. 2 písm. r) obecního zřízení.

⁵⁵ Srov. § 30 obecního zřízení.

⁵⁶ Srov. § 27 obecního zřízení.

⁵⁷ Srov. § 34 obecního zřízení.

orgán moci zákonodárné, výkonné či soudní; budovou územního samosprávného celku pak budovu, kterou disponuje na území dané obce obec či kraj.⁵⁸

Z výše uvedeného vyplývá, že obecní zřízení pro zavedení názvů a označení v jazyce národnostní menšiny stanoví tři podmínky:

- 1) podle posledního sčítání lidu se hlásilo k (jediné) národnosti jiné než české alespoň 10 % občanů obce;
- 2) zástupci příslušné národnostní menšiny o to požádají prostřednictvím výboru pro národnostní menšiny;
- 3) výbor pro národnostní menšiny svým usnesením návrh doporučí.

Ad 1) Podle obecního zřízení je občanem obce fyzická osoba, která je státním občanem České republiky⁵⁹ a je v obci hlášena k trvalému pobytu. Trvalým pobytem občanů České republiky se pak rozumí „evidenční“ trvalý pobyt podle zákona o evidenci obyvatel.⁶⁰ Sčítáním lidu se pak rozumí zvláštní statistické zjišťování, při němž jsou k jednomu rozhodnému okamžiku stanovenému zákonem zjišťovány údaje o fyzických osobách, jejich demografických, sociálních a ekonomických charakteristikách, domácnostech, úrovni bydlení a rozmístění a struktuře bytového fondu na území České republiky.⁶¹ Sčítání však podléhá nejen občané České republiky, nýbrž každá fyzická osoba, která má v rozhodný okamžik trvalý pobyt nebo povolený přechodný pobyt na území České republiky, a každá další fyzická osoba, která je na území České republiky v rozhodný okamžik přítomna, a nemá zde trvalý nebo povolený přechodný pobyt.⁶² Údaj o národnosti fyzické osoby je údajem dobrovolným.⁶³

Ad 2) Výbor pro národnostní menšiny představuje iniciativní a kontrolní orgán zastupitelstva obce, jehož prostřednictvím mají příslušníci národnostní menšiny na území obce vykonávat své právo na aktivní účast v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech, zvláště pak těch, které se týkají národnostních menšin, jejichž jsou příslušníky.⁶⁴ Výbor má zřizovat a rušit zastupitelstvo obce, stejně jako volit jeho předsedu a další členy a odvolávat je z funkce.⁶⁵ Výbory proto bývají považovány za orgány zastupitelstva.⁶⁶ Obligatorně je výbor pro národnostní menšiny zřizován v obci, v jejímž územním obvodu žije podle posledního sčítání lidu alespoň 10 % občanů hlásících se k národnosti jiné než české. Členy tohoto výboru jsou rovněž zástupci národnostních menšin s tím, že příslušníci národnostních menšin musí tvořit

⁵⁸ VÁŇA, L. In VEDRAL, J. – VÁŇA, L. – BŘEŇ, J. – PŠENIČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha, 2008, s. 174.

⁵⁹ Ve světle judikatury Ústavního soudu je však třeba pojem občan obce vykládat eurokonformně a zahrnout pod něj rovněž občany jiných členských států EU s bydlištěm na území obce (nález Ústavního soudu ze dne 19. 4. 2010, sp. zn. IV. ÚS 1403/09, NALUS). Občané jiných členských států EU však netvoří národnostní menšinu ve smyslu Listiny a menšinového zákona, byť by byli shodné národnosti jako příslušníci této menšiny.

⁶⁰ Zákon č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel a rodných číslech a o změně některých zákonů (zákon o evidenci obyvatel), ve znění pozdějších předpisů.

⁶¹ Srov. § 2 písm. a) zákona č. 296/2009 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011.

⁶² Srov. § 5 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 296/2009 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011.

⁶³ Srov. § 6 písm. b) bod 1 zákona č. 296/2009 Sb., o sčítání lidu, domů a bytů v roce 2011.

⁶⁴ Srov. § 117 odst. 1 obecního zřízení a § 6 odst. 1 menšinového zákona.

⁶⁵ Srov. § 84 odst. 2 písm. l) a m) obecního zřízení.

⁶⁶ Srov. např. PRŮCHA, P.: *Místní správa*. Brno, 2011, s. 72.

nejméně polovinu všech členů výboru. Předsedou výboru je vždy člen zastupitelstva obce.⁶⁷ Výbor plní úkoly, kterými jej pověří zastupitelstvo obce. Ze své činnosti odpovídá výbor zastupitelstvu obce. Počet členů výboru je vždy lichý. Výbor se schází podle potřeby.⁶⁸ Požádání výboru může vypadat tak, že se zástupci národnostní menšiny obrátí na výbor přímo nebo prostřednictvím některého jeho člena.⁶⁹

Ad 3) Usnesení výboru se vyhotovuje písemně a podepisuje je předseda výboru. Usnesení výboru je platné, jestliže s ním vyslovila souhlas nadpoloviční většina všech členů výboru.⁷⁰ Pokud s návrhem zástupců národnostní menšiny výbor pro národnostní menšiny vysloví souhlas, předloží výbor toto usnesení zastupitelstvu obce, kterému s ohledem na dikci 29 odst. 2 však nezbude, než tuto skutečnost vzít na vědomí a uložit radě obce či obecnímu úřadu přijetí příslušných opatření.⁷¹ Usnesení výboru pro národnostní menšiny tak má v tomto případě decisivní povahu, nikoliv tedy iniciativní či dokonce kontrolní.

Pokud by všechny uvedené podmínky byly analogicky splněny v rámci městského obvodu nebo městské části územně členěného statutárního města, avšak nikoliv na území statutárního města jako celku, úprava v obecním zřízení zřejmě nebrání, aby v takových případech došlo ke zavedení názvů a označení v jazyce národnostní menšiny pouze na území tohoto městského obvodu nebo městské části.⁷²

ZÁVĚR

Právo příslušníků národnostních menšin na užívání menšinového jazyka v úředním styku a před soudy a na vícejazyčné názvy a označení je obsaženo v normách obsažených jak v ústavním pořádku (zejména Listině), tak v relativně široké škále zákonů (v čele s menšinovým zákonem), které vytvářejí poměrně komplikovaný rámec vzájemných vztahů. To se projevuje mimo jiné při interpretaci jejich jednotlivých ustanovení. Zapomínat přitom není možné ani na mezinárodně právní závazky České republiky. Uvedený příspěvek měl za cíl seznámit čtenáře se základní vnitrostátní právní úpravou těchto práv a v rozsahu, který mu umožnilo jeho tématické zaměření a jeho délka, se pokusit alespoň na některé problematické otázky nalézt odpověď. Z předcházejícího textu však mimo jiné vyplývá, že ustanovení Listiny a menšinového zákona nejsou ve vzájemném vztahu dostatečně kompatibilní. Tomuto pak nepřispívají ani další zákony,

⁶⁷ Srov. § 117 odst. 3 a 4 obecního zřízení.

⁶⁸ Srov. § 118 odst. 1 a 2 obecního zřízení.

⁶⁹ Srov. VEDRAL, J. In PETRÁŠ, R. – PETRŮV, H. – SCHEU, H. (eds.): *Menšiny a právo v České republice*. Praha, 2009, s. 256.

⁷⁰ Srov. § 118 odst. 2 a 3 obecního zřízení

⁷¹ VÁŇA, L. In VEDRAL, J. – VÁŇA, L. – BŘEŇ, J. – PŠENIČKA, S.: *Zákon o obcích (obecní zřízení). Komentář*. Praha, 2008, s. 174.

⁷² Podle § 4 obecního zřízení se může území statutárních měst členit na městské obvody nebo městské části s vlastními orgány samosprávy, jehož zastupitelstvo tak může učinit statutem, který je vydán formou obecně závazné vyhlášky (§ 130). Podle § 146 obecního zřízení přitom platí pro statutární města, jejich městské obvody a městské části ustanovení ostatních hlav obecního zřízení, nestanoví-li hlava VIII – statutární města výslovně jinak. Uvedený závěr naznačují úvahy J. Exnera (srov. EXNER, J.: *Obce, města, městské části: o místní veřejné správě a její dekoncentraci statutárními vyhláškami v územně členěných městech*. Praha, 2004, s. 216).

které by měly upravovat podrobnější úpravu, nicméně Listinu a menšinový zákon dostatečně neprovádějí. S ohledem na to, že lze očekávat, že těchto práv se bude postupem času dožadovat stále širší okruh občanů České republiky, byly by změny právní úpravy, které by se snažily naznačené problémy odstranit, minimálně vhodné. Nejen tomu může předložená analýza pomoci.

JAZYKOVÁ PRÁVA NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN NA SLOVENSKU: ÚŘEDNÍ STYK A TOPOGRAFICKÉ ÚDAJE Z HLEDISKA STANDARDU JAZYKOVÉ SPRÁVEDLNOSTI

JAROSLAV VĚTROVSKÝ

Abstract: **Language Rights of National Minorities in Slovakia: Official Communication and Topographical Indications according to the Standard of Linguistic Justice**
Linguistic rights represent a key element of the minority rights protection system in Slovakia. Both the use of minority languages in relation to state authorities and in displaying the topographical indications are allowed. The rights are nevertheless subject to several limitations which in fact make them inaccessible for a considerable part of the Slovak minority population. Some of the limitations seem reasonable. Other, however, shall be considered neither necessary, nor just, intensifying inequality among the Slovak citizens according to the language group they belong to.

Key words: minority rights, language, official communication, topographical indications, Slovakia

Klíčová slova: menšinová práva, jazyk, úřední styk, topografické údaje, Slovenská republika

ÚVOD

Jazyková práva tradičně představují základní pilíř ochrany národnostních menšin a nejinak je tomu i ve Slovenské republice. Slovensko je zemí národnostně rozmanitou. V zemi, která aktuálně čítá necelých 5,5 mil. obyvatel,¹ žije celkem třináct národnostních menšin uznaných státem.² Jejich příslušníci společně tvoří přibližně 12 % populace. Viditelnost národnostních menšin se však nezdá být výrazná. Navzdory opačným, často nacionálně laděným deklaracím různých politických i nepolitických uskupení – a bez ohledu na to, zda takovouto skutečnost vnímáme pozitivně nebo nikoli – situace většiny národnostních skupin je charakterizována poměrně vysokým stup-

¹ Není-li výslovně uvedeno jinak, vycházejí statistické údaje o počtu obyvatelstva uvedené v tomto článku z posledního sčítání obyvatel, které proběhlo v roce 2011. Citované údaje jsou dostupné na stránkách Slovenského štatistického úradu na <https://slovak.statistics.sk> [cit. 18. 2. 2015].

² Kompetence uznat určitou národnostní skupinu za menšinu náleží vládě Slovenské republiky. Uznány prozatím byly menšiny bulharská, česká, chorvatská, maďarská, moravská, německá, polská, romská, rusínská, ruská, srbská, ukrajinská a židovská.

něm integrace, resp. asimilace.³ Tyto skupiny sdílí se slovenským národem nejen území, které obývají, ale též základní principy morální a hodnotové povahy, způsob života, náboženství, event. další významné atributy, které se na tvorbě národní identity podílejí. Jazyk často bývá jediným znakem, který menšinové skupiny od většinových Slováků *objektivně* odlišuje, a zároveň znakem, který mezi příslušníky jednotlivých menšin vytváří pouto vzájemnosti a *subjektivní* pocit sounáležitosti.

Této charakteristice odpovídá i právní rámec, který byl za účelem ochrany příslušníků národnostních menšin Slovenskou republikou přijat. Základním formálním pramenem je zde Ústava. Vedle obecné svobody sdružovat se, práva na všestranný, zejména kulturní rozvoj a práva na participaci při řešení věcí týkajících se národnostních menšin zaručuje čl. 34 Ústavy příslušníkům menšin tři významná práva jazykové povahy. Jde o právo šířit a přijímat informace v mateřském jazyku, právo na vzdělání v tomto jazyku a právo používat mateřský jazyk v úředním styku. K ochraně jazyka a jeho používání se vztahuje i jediný zvláštní zákon určený národnostním menšinám. Jde o zákon č. 184/1999 Z.z., *o používání jazykov národnostných menšin*, v platném znění (dále též jen „ZPJNM“). Ačkoliv z hlediska svého rozsahu je zákon spíše stručný, dochází jeho prostřednictvím ke konkretizaci většiny jazykových práv, které Ústava zaručuje v obecné rovině.⁴ A to včetně práva na používání menšinového jazyka v úředním styku a souvisejícího práva na používání menšinového jazyka pro označení obcí či vytváření jiných topografických údajů.

Posledním dvěma aspektům používání jazyků národnostních menšin na Slovensku bude věnován i tento příspěvek. Jeho základním účelem je vysvětlit, jaké právo v tomto ohledu na Slovensku *je*. Pozornost bude zaměřena jak na základní pravidla, jež jsou pro současnou právní úpravu rozhodující, tak na některé partikulární požadavky, které z těchto pravidel vyplývají (kap. Základní pravidla a partikulární požadavky). Je ale zřejmé, že pouhý analyticko-empirický rozměr příspěvku by pro dosažení cíle *vysvětlit* nebyl dostatečný. Zkoumání právních norem nelze omezit pouze na popis konkrétních právních předpisů, event. způsobu jejich aplikace. Vysvětlování práva, stejně jako jakéhokoliv jiného společenského fenoménu, se stává úplným teprve tehdy, zahrnuje-li složku normativní, tj. vyjadřuje-li hodnocení (kap. Závěrečné poznámky: hodnocení). Takovéto hodnocení, má-li být smysluplné, přitom vyžaduje učinit důležitý krok. Je potřeba určit a vysvětlit referenční rámec, na jehož základě k hodnocení dojde (kap. Dosažení standardu jazykové spravedlnosti).

DOSAŽENÍ STANDARDU JAZYKOVÉ SPRAVEDLNOSTI

Soužívá-li na určitém území několik národnostních skupin, jako je tomu v případě Slovenské republiky, vzniká obvykle potřeba určit jejich vztah a vzájemné

³ Výjimku v tomto ohledu představuje pouze romská národní menšina. Její „viditelnost“ je však důsledkem spíše faktorů stojících vně této skupiny (marginalizace Romů ze strany ostatních národnostních skupin) nežli faktorů majících původ uvnitř skupiny a vycházejících z jejich kulturních, náboženských a jiných odlišností.

⁴ Pouze otázka práva na vzdělání v jazyku menšin je upravena v odlišném předpisu, konkrétně v zákoně č. 245/2008 Z.z., *o výchově a vzdělávání (školský zákon)*, v platném znění.

uspořádání. Hovoří-li navíc jednotlivé skupiny odlišnými jazyky, stává se tato potřeba nutností, jejíž povaha je objektivní. Oproti většině ostatních prvků utvářejících identitu národnostních skupin, jako jsou např. náboženství či kulturní tradice, má jazyk specifické postavení. Představuje nástroj komunikace. Komunikace v přirozeném jazyku probíhá na úrovni horizontální, tj. v soukromém styku mezi jednotlivci, ale též na úrovni vertikální mezi jednotlivci a orgány státu. Prostřednictvím jazyka a jazykových sdělení stát vytváří právní předpisy, rozhoduje o právech a povinnostech jednotlivce, přijímá podněty, žádosti, event. stížnosti, šíří podstatné informace atp. Je proto zřejmé, že na rozdíl od náboženství či praktikování kulturních tradic postoj státu nemůže zůstat ve vztahu k používání jazyka neutrální.⁵ Stát nemůže pouze nekonat a ponechat otázku jazykové komunikace zcela bez úpravy. Vyžadován je postoj aktivní. Stát musí učinit *volbu*, tj. musí vybrat jeden či více jazyků, které budou považovány za jazyk úřední a které jako základní budou při komunikaci se státem a jeho orgány používány.⁶

Povinnosti, které v souvislosti s používáním jazyků v úředním styku státu vznikají, jsou tedy primárně *povinnosti pozitivní*. Stát musí určit, jakým způsobem mohou být jazyky, jejichž mluvčí území státu obývají, používány. K vymezení vztahu jednotlivých jazyků a možností jejich použití stát zpravidla přistupuje prostřednictvím zákonů. Forma, ve které k určení jazykového režimu dojde, však není zásadní (byť úprava ve formě zákona se jeví jako žádoucí). Podstatné je naplnění požadavků substantivních. Uspořádání, které stát zvolí, musí být spravedlivé, tj. musí naplňovat určitý standard, jenž můžeme označit jako *standard jazykové spravedlnosti*.⁷

Co do svého významu je standard jazykové spravedlnosti konceptem neurčitým. Uspořádání, které se jeví jako spravedlivé z jednoho hlediska, může tento charakter ztrácet, zaujmeme-li pro hodnocení hledisko odlišné. Neurčitost konceptu však není neomezená. Jeho sémantická hranice je určena dvěma znaky, které jsou s konceptem jazykové spravedlnosti obvykle spojovány. Prvním z nich je *rovnost*.⁸ Rovnost, o kterou se v tomto případě jedná, nicméně není zamýšlena jako rovnost mezi jazyky. Není nutné, aby spravedlivě uspořádání stavělo všechny jazyky na stejnou úroveň. Rovnost se týká mluvčích daného jazyka, tedy osob, jež tento jazyk ovládají jako jazyk mateřský, zpravidla z důvodu příslušnosti k určité národnostní skupině.⁹ Koncept jazykové spravedlnosti lze proto v obecné rovině vyjádřit jako požadavek, aby státem definovaná úprava používání jazyků nevytvářela mezi jednotlivými skupinami mluvčích postavení, které by bylo *nerovné*, a nevystavila některou ze skupin zacházení, jež by bylo *diskriminační*.

Zdroje a formy nerovnosti, kterou neznačí, event. nedostatečná znalost určitého jazyka může vyvolat, jsou různorodé. V kontextu používání jazyků národnostních menšin se nerovnost stává viditelnou zejména tehdy, vztahuje-li se nedostatečná znalost

⁵ LAGERSPETZ, E.: On Language Rights. *Ethical Theory and Moral Practice*, 1998, Vol. 1, s. 183.

⁶ VAN PARIJS, P.: *Linguistic Justice for Europe and for the World*. New York, 2011, s. 89–90.

⁷ MOWBRAY, J.: Linguistic Justice in International Law: An Evaluation of the Discursive Framework. *International Journal for the Semiotics of Law*, 2011, Vol. 24, s. 79–95.

⁸ VAN PARIJS, P.: *Linguistic Justice for Europe and for the World*. New York, 2011, s. 91. MOWBRAY, J.: Linguistic Justice in International Law: An Evaluation of the Discursive Framework. *International Journal for the Semiotics of Law*, 2011, Vol. 24, s. 84.

⁹ MOWBRAY, J.: Linguistic Justice in International Law: An Evaluation of the Discursive Framework. *International Journal for the Semiotics of Law*, 2011, Vol. 24, s. 85.

k jazyku většinovému, který byl státem vybrán jako jazyk úřední. Neznalost úředního jazyka představuje pro příslušníka národnostní menšiny znevýhodnění přinejmenším ve dvou směrech. Za prvé, podstatným způsobem stěžuje jednotlivci přístup ke vzdělání, není-li poskytováno v menšinovém jazyku, a zaměstnání, je-li dobrá znalost úředního jazyka pro jeho výkon nutná.¹⁰ Za druhé, nedostatečná znalost *lingua franca* používaného v daném státě způsobuje, že rodilý mluvčí tohoto jazyka zastává výhodnější pozici, pokud jde o komunikaci, přesvědčování, porozumění atp. ve vztahu ke svému okolí nežli mluvčí jazyka menšinového.¹¹ Nerovnost se prvotně může projevovat ve sféře soukromé komunikace. Palčivou se však stává zejména tehdy, dotýká-li se postavení jednotlivce v úředním styku. Dojde-li např. k rozvodovému řízení mezi manželi, z nichž jeden je rodilý mluvčí úředního (jednacího) jazyka a druhý jazyka menšinového, je prvně uvedený z nich v jednoznačně lepším postavení k tomu, aby příslušného soudce či soudkyni svými argumenty přesvědčil. Druhý z manželů, který jednací jazyk ovládá nedostatečně, není schopen svá vyjádření formulovat přesně a překlad tlumočnickem zbavuje jeho výpověď bezprostřednosti.

Můžeme proto říci, že volba jednoho jazyka jako jazyka úředního je vždy rozhodnutím *distributivním*.¹² V jeho důsledku nevyhnutelně dochází k poskytnutí určité výhody či naopak uložení břemene občanům patřícím do různých národnostních, resp. jazykových skupin. Fakt, že všichni občané státu mají povinnost používat v úředním styku stejný jazyk, který stát za tímto účelem určí, není pro naplnění konceptu jazykové spravedlnosti postačující. Rovnost, která je v kontextu postavení národnostních menšin vyžadována, nepředstavuje pouze formální rovnost před zákonem. Vyžadována je rovnost faktická, materiální.¹³ Ta přitom nemůže být omezena pouze na rovnost výsledků. Podstatou konceptu jazykové spravedlnosti není, resp. není pouze dosažení rovnovážného stavu, např. pokud jde o vytváření ekonomického zisku či obsazování pracovních míst příslušníky různých národnostních skupin. *Koncept jazykové spravedlnosti míří na distributivní spravedlnost založenou na rovnosti příležitostí*.¹⁴ Týká se možnosti všech obyvatel splnit kritéria, které jsou pro přístup k určitým sociálním statkům vyžadována, a to bez ohledu na národnostní, resp. jazykovou skupinu, ke které náleží.¹⁵

Tradiční postup, který stát za účelem dosažení rovnosti příležitostí svých obyvatel zastává, spočívá v přijetí norem zakazujících diskriminaci. Jestliže např. důvod pro nepřijetí jednotlivce do zaměstnání tkví v jeho odlišném náboženském přesvědčení, národnostním nebo rasovém původu či pohlaví, k odstranění nežádoucího stavu teoreticky postačí, je-li znevýhodňování v těchto případech a na základě těchto důvodů zakázáno. Normy zakazující diskriminaci jsou přitom součástí vnitrostátních právních řádů všech demokratických států.¹⁶ Jak již ale bylo uvedeno výše, otázka používání jazyka se od jiných aspektů tvořících identitu jednotlivce, event. národnostní skupiny liší. Funkce

¹⁰ VAN PARIJS, P.: *Linguistic Justice for Europe and for the World*. New York, 2011, s. 93.

¹¹ *Ibid.*, s. 94.

¹² LAGERSPETZ, E.: *On Language Rights. Ethical Theory and Moral Practice*, 1998, Vol. 1, s. 184.

¹³ Permanent Court of International Justice, *Minority Schools in Albania*, Advisory Opinion, Series A/B 1935, s. 19.

¹⁴ VAN PARIJS, P.: *Linguistic Justice for Europe and for the World*. New York, 2011, s. 91.

¹⁵ FREDMAN, S.: *Antidiskriminační právo*. Praha, 2007, s. 14.

¹⁶ Pravdivost tohoto tvrzení je analytická.

jazyka je heterogenní, a to přinejmenším ve dvou ohledech. Za prvé platí, že jazyk podobně jako rasa, náboženství či společné tradice sice představuje znak, který určitou národnostní skupinu charakterizuje, avšak zároveň se jedná o kompetenci představující významnou „produktivní dovednost“ (*productive skill*).¹⁷ Samotný zákaz diskriminace tak ke kýženému vyrovnání příležitostí, např. pokud jde o přístup k zaměstnání, nepovede, neboť znalost či neznalost určitého jazyka bude při volbě mezi uchazeči i nadále považována za jasnou výhodu či naopak jasné znevýhodnění. Rozlišování mezi jednotlivci, příslušníky různých národnostních skupin, na základě jazykových dovedností nebude za diskriminaci považováno. Znalost určitého jazyka, je-li pro výkon povolání nutná, vždy bude představovat legitimní a přiměřené zdůvodnění, proč je takové rozlišování právně i morálně přijatelné.¹⁸

Druhý heterogenní rys jazyka – významný z hlediska rovnosti příležitostí – představuje skutečnost, že znalost konkrétního jazyka nelze považovat výhradně ani za projev toho, co Ronald Dworkin označuje jako úsilí (*ambition*), ani za pouhý důsledek toho, co označuje jako dar, talent či nadání (*endowment*). Úsilí je Dworkinem spojováno s volbou, kterou jednotlivec učinil, a s výsledky, které této volba přinesla (např. volba tvrdě pracovat, volba lenořit atp.). Oproti tomu dar, talent i nadání odkazují k okolnostem, nad kterými jednotlivec nemá kontrolu a jsou výsledkem náhody, štěstí, event. neštěstí.¹⁹ Jazyk náleží do obou těchto kategorií. Fakt, že se někdo narodí v rodině, která hovoří určitou řečí a tato řeč se mu stane mateřským jazykem, představuje dar, který zvládnutí jazyka jednotlivci podstatným způsobem usnadňuje. Na druhou stranu přiměřená znalost jazyka je možná i bez tohoto daru, jestliže jednotlivec v tomto směru vyvine dostatečné úsilí. Je přitom zřejmé, že pouze nerovnost, která je založena na odlišné míře distribuce darů, talentu či nadání, může být považována za nespravedlivou. Rozdílné příležitosti, které jsou výsledkem volby jednotlivce, žádný problém z hlediska distributivní spravedlnosti nevyvolávají.

Funkce a hodnota jazyka však nejsou pouze instrumentální. Jinými slovy, jazyk není pouze nástrojem komunikace. Je také jedinečným projevem lidské tvořivosti a součástí jeho kulturního dědictví. Proto bez ohledu na hodnotu, která je mu jako nástroji komunikace přiznána, má jazyk svou vlastní, *vnitřní hodnotu*, jež potřebu jeho ochrany zdůvodňuje a spoluurčuje její rozsah.²⁰ Základním požadavkem v tomto směru je, aby vnitřní hodnota jazyka byla státům (společnostmi) uznána. Negativně vyjádřeno, nikdo nesmí být diskriminován či veřejně očeřňován pouze proto, že hovoří určitým jazykem.²¹ Druhý požadavek odkazuje zpět k praktické využitelnosti jazyka, a tedy k jeho instrumentální užitečnosti. Jazyk, má-li být jeho vnitřní hodnota zachována a dále rozvíjena, musí být jazykem reálně používaným. Není-li jazyk používán, ztrácí pro příslušnou jazykovou

¹⁷ VAN PARIJS, P.: *Linguistic Justice for Europe and for the World*. New York, 2011, s. 92.

¹⁸ JÍLEK, D. – ŠMIGOVÁ, K. – VĚTROVSKÝ, J.: *Segregace, vzdělávací příležitost a závazky států*. Praha, 2015, s. 66.

¹⁹ LAMONT, J. – FAVOR, Ch.: Distributive Justice. In ZALTA, E. N. (ed.): *The Stanford Encyclopedia of Philosophy*, Fall 2014 Edition. Dostupné na <http://plato.stanford.edu/archives/fall2014/entries/justice-distributive/> [cit. 6. 3. 2015].

²⁰ RÉAUME, D. G.: Official-Language Rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference. In KYMLICKA, W. – NORMAN, W.: *Citizenship in Diverse Societies*. New York, 2000, s. 250.

²¹ *Ibid.*, s. 252.

skupinu význam a postupně zaniká. Povinností státu je proto vytvořit takové prostředí, aby k praktickému použití jazyka vůbec mohlo docházet.²²

Odkaz k vnitřní hodnotě jazyka a jeho kulturnímu rozměru představuje druhý znak, jenž do konceptu jazykové spravedlnosti vnáší sémantickou určitost. Významný je zejména požadavek stanovící pozitivní povinnost států přijmout opatření, která by praktické používání jazyka v běžném životě umožnila. Takováto opatření nejenže musí zachovávat již zmíněnou rovnost příležitostí, ale zároveň musí zajistit, aby právo používat vlastní jazyk bylo jednotlivci zaručeno v co nejširší míře.²³ Teprve v případě, budou-li obě podmínky splněny, lze uspořádání jazyků, které stát určil, považovat za spravedlivé. Jak již přitom bylo uvedeno výše, spravedlnost v tomto kontextu neznamená, že možnost používání musí být ve vztahu ke každému z jazyků stejná a úplná. Právo na používání vlastního (menšinového) jazyka představuje princip, k jehož naplnění může dojít v různé míře.²⁴ Za spravedlivou však můžeme dosaženou míru považovat jen tehdy, je-li možnost používání konkrétního jazyka omezena jiným stejně hodnotným dobrem a v rozsahu, který je pro tento účel nezbytný. Přípustná povaha vyvažujícího dobra a jeho hodnota jsou samozřejmě relativní a nemohou být určeny mimo konkrétní případ. Je ale zřejmé, že ekonomické hledisko představuje v této souvislosti pouze jedno z možných hledisek a jeho hodnota nemusí být nutně nejvyšší.

ZÁKLADNÍ PRAVIDLA A PARTIKULÁRNÍ POŽADAVKY

Hovoříme-li o právní úpravě používání menšinových jazyků v úředním styku a u topografických údajů, je třeba zaměřit pozornost na tři vnitrostátní předpisy klíčového charakteru. Dva z nich již byly identifikovány výše. Jsou jimi Ústava a zákon o používání jazyků národnostních menšin. Třetím významným předpisem je zákon č. 270/1995 Z.z., o *štátnom jazyku Slovenskej republiky*, v platném znění (dále též jen „ZSJ“). Účel tohoto zákona je zřejmý a vyplývá z jeho označení. Zákon uskutečňuje volbu mezi jednotlivými jazyky používanými na území Slovenské republiky a ustanovuje jeden z nich, slovenský jazyk, jako jazyk úřední, resp. státní.²⁵ Tím také, symbolicky i funkčně, vymezuje jeho prvořadé postavení. Podle preambule zákona je Slovenský jazyk „nejdůležitějším znakem osobitosti slovenského národa, nejvzácnější hodnotou jeho kulturního dědictví, výrazem suverenity Slovenské republiky, jakož i všeobecným dorozumivacím prostředkem jejich občanů“. Důsledkem této poslední jmenované funkce slovenské jazyka, která menšinovým jazykům přiznána není, je, že coby státní jazyk „má přednost před ostatními jazyky používanými na území Slovenské republiky“ (§ 1 odst. 2 ZSJ).

Zákon o státním jazyku tímto explicitně formuluje *první pravidlo*, pravidlo *přednostního postavení slovenského jazyka*, jimž se uspořádání jazyků na Slovensku řídí.

²² Ibid.

²³ VAN PARIJS, P.: *Linguistic Justice for Europe and for the World*. New York, 2011, s. 88.

²⁴ ALEXY, R.: *A Theory of Constitutional Rights*. New York, 2002, s. 47.

²⁵ Můžeme také říci, že zákon tuto volbu pouze potvrzuje, neboť postavení slovenského jazyka jako jazyka státního je zakotveno již v čl. 6 odst. 1 Ústavy SR.

Zároveň toto pravidlo vzhledem k různým kontextům jeho použití konkretizuje a tím mu dodává praktické účinnosti. Například § 3 odst. 1 zákona o státním jazyku vyjadřuje požadavek, aby státní zaměstnanci, bez ohledu na místo svého působení, ovládali státní jazyk. Analogická povinnost týkající se znalosti menšinového jazyka však v právním řádu Slovenské republiky chybí, resp. je explicitně vyloučena ustanovením § 7 odst. 1 zákona o používání jazyků národnostních menšin. A to i tehdy, vykonává-li úředník činnost v místě, kde na používání menšinového jazyka v úředním styku má jednotlivec nárok. Zákon o používání jazyků národnostních menšin taktéž stanoví, že je-li řízení vedeno v menšinovém jazyku, rozhodnutí, které z tohoto řízení vzejde, je vedle tohoto jazyka vydáváno i v jazyku státním. Platí přitom, že je-li mezi jazykovými verzemi rozhodnutí rozpor, „v pochybnostech je rozhodující text rozhodnutí ve státním jazyku“ (§ 2 odst. 4 ZPJNM).

Ze zákona o používání jazyků národnostních menšin vyplývají i další pravidla upravující uspořádání jazyků na Slovensku. Zákon stanoví podmínky, za kterých může k použití menšinového jazyka v úředním styku či ve vztahu k topografickým údajům dojít. Předkládá v tomto ohledu dvě omezení. Povaha prvního omezení je personální. Jde o *pravidlo*, podle kterého *právo na používání mateřského jazyka v oblastech úředního styku a topografických údajů náleží* nikoliv každé národnostní menšině, resp. jejím příslušníkům, ale *pouze mluvčím toho jazyka, který je jako menšinový zákonem výslovně uznán*. Bylo již řečeno, že status menšiny byl ve Slovenské republice formálně příznán třinácti národnostním skupinám. Menšinových jazyků však zákon uvádí pouze devět.²⁶ Ochrany, kterou zákon menšinovým jazykům poskytuje, se tak *a priori* nemohou dovolávat příslušníci čtyř národnostních skupin – ruské, srbské, židovské a moravské. Je třeba též zdůraznit, že právo na používání menšinového jazyka v úředním styku zákon svěřuje pouze občanovi Slovenské republiky, který je osobou patřící k národnostní menšině,²⁷ tedy pouze osobě fyzické, a nikoliv osobě právnické, jejímž jménem fyzická osoba vystupuje.

Druhá omezující podmínka, a v pořadí již *třetí obecné pravidlo* upravující vztahy mezi jazyky na Slovensku, je povahy teritoriální. Právo na používání menšinového jazyka v úředním styku či u topografických údajů může být využíváno pouze v obcích, v nichž počet obyvatel – příslušníků dané menšiny – tvoří „*podle dvou po sobě následujících sčítání obyvatel [...] nejméně 15 %*“ (§2 odst. 1 ZPJNM). Požadavek procentuálního zastoupení příslušníků menšiny nezbytného pro realizaci jazykových práv není ve vnitrostátních právních řádech, alespoň co se evropských států týče, neobvyklý. Vhodnost stanovené výše však může být legitimním způsobem zpochybněna. Podle zákona o používání jazyků národnostních menšin ve znění platném před 1. 6. 2011 byl nutný podíl menšinového obyvatelstva v obci stanoven na 20 %. Novelou zákona č. 204/2011 Z.z. byl tento podíl snížen na 15 %, avšak zákon v přechodném ustanovení § 7c odst. 1 určuje, že pod dvěma po sobě následujícími sčítání obyvatel se rozumějí sčítání, jejichž výsledky byly vyhlášeny až po nabytí účinnosti novely, tj. po 1. 6. 2011. První započi-

²⁶ Jde o jazyky bulharský, český, chorvatský, maďarský, německý, polský, romský, ruský a ukrajinský.

²⁷ Jazyková práva občanů jiných států Evropské unie v úředním styku samozřejmě nejsou tímto tvrzením dotčena. Srov. zejména rozsudek Soudního dvora Evropské unie ve věci *Bickel a Franz*, C-274/96, 24. 11. 1998.

tatelné sčítání obyvatel proběhlo v samotném roce 2011. Další bude uskutečněno v roce 2021 a zákonné kritérium 15 % tak bude moci být poprvé aplikováno až v tomto roce.

Současný požadavek 20 % způsobuje, že pouze pět z devíti menšinových jazyků, které zákon výslovně jmenuje, mohou být při tvorbě topografických údajů či v úředním styku reálně používány.²⁸ Hranici nutného podílu překračují alespoň v jedné obci národnostní menšiny maďarská, romská, rusínská, ukrajinská a německá. Tyto obce jsou uvedeny v nařízení, které vydává vláda Slovenské republiky. Je zde uveden jak název obce ve slovenském jazyku, tak její označení v jazyku menšinovém. K rozšíření počtu jazyků, které budou moci být využívány v úředním styku a u topografických údajů, s největší pravděpodobností nedojde ani po uvedeném roce 2021. Snížení procentuálního podílu na 15 % sice povede k rozšíření práva na používání menšinového jazyka o další obce, nikoliv ale o další menšinové jazyky. Je třeba však zdůraznit, že ani v obcích, kde počet příslušníků národnostní menšiny nedosahuje požadovaných 20 %, resp. 15 %, zákon používání menšinového jazyka v úředním styku zcela nevyklučuje. Kterýkoliv z jazyků, který zákon označuje za menšinový, může jeho mluvčí – příslušník národnostní menšiny – v úředním styku využít, „pokud s tím zaměstnanec veřejné správy a osoby zúčastněné na řízení souhlasí“ (§ 2 odst. 8 ZPJNM). V daném případě tedy použití menšinového jazyka přestává být právem jednotlivce, stává se pouhou *možností* podmíněnou souhlasem všech zainteresovaných osob. Zákon navíc stanoví, že takovouto možnost lze uplatnit pouze v ústní komunikaci s úřadem, nikoliv při projevech učiněných písemně.

Čtvrté pravidlo, kterým se používání menšinových jazyků na Slovensku řídí, se vztahuje pouze k otázce užití jazyka v úředním styku, nikoliv k problematice topografických údajů. Určuje orgány státní správy, vůči kterým může být právo na používání menšinového jazyka uplatněno. Podle § 2 odst. 3 zákona o používání jazyků národnostních menšin *právem komunikovat v menšinovém jazyku disponuje jednotlivec (a) ve vztahu k orgánům místní státní správy, (b) orgánům územní samosprávy a (c) ve vztahu k právníckým osobám, které byly územní samosprávou zřízeny*. Orgánem místní státní správy jsou okresní úřady.²⁹ Těch je na Slovensku celkem 72. Pouze devět z nich nicméně sídlí v okresním městě, ve kterém podíl příslušníků národnostní menšiny dosahuje 20 %, což je podmínka, která je pro používání menšinového jazyka před tímto orgánem nezbytná.³⁰ V osmi případech se jedná o obce s maďarskou národnostní menšinou, v jednom případě o obec s menšinou rusínskou (Medzilaborce). Podstatně dostupnější je právo komunikovat v menšinovém jazyku před orgány samosprávy. Podle předmětného nařízení vlády č. 534/2011 je možné toto právo realizovat v 656 obcích, tedy přibližně v 1/5 všech obcí na Slovensku.³¹

²⁸ K těmto pěti jazykům je nutné přičíst ještě český jazyk, u něhož je možnost použití v oblasti úředního styku analogická k postavení jazyka slovenského. Ustanovení zákona o používání jazyků národnostních menšin, pokud jde o oblast úředního styku (nikoliv ale topografických údajů) na český jazyk nedopadají (§ 2 odst. 9 ZPJNM).

²⁹ Viz zákon č. 180/2013 Z.z., *o organizácii miestnej štátnej správy*, v platném znění.

³⁰ Jde o okresní úřady v obcích Dunajská Streda, Galanta, Komárno, Medzilaborce, Nové Zámky, Senec, Šaľa, Rimavská Sobota a Rožňava.

³¹ K použití maďarského jazyka může dojít v 512 obcích, rusínského jazyka v 68 obcích, romského jazyka v 57 obcích, ukrajinského jazyka v 18 obcích a německého jazyka v 1 obci. V žádné obci nenastala situace, že by hranice 20% dosáhli příslušníci dvou či více národnostních skupin zároveň.

Právo na používání vlastního jazyka v úředním styku, které příslušníkům národnostních menšin zaručuje Ústava, je ale chápáno širěji než pouze jako právo používat tento jazyk v případech uvedených v § 2 odst. 3 zákona o používání jazyků národnostních menšin. Zahrnuje i další situace jednání mezi státním orgánem a občanem státu. Typicky jde o *jednání před soudy*. Podle § 5 odst. 1 zákona o používání jazyků národnostních menšin je právo příslušníků národnostních menšin používat mateřský jazyk před soudními orgány upraveno zvláštním zákonem. Vedle zákona o státním jazyku se jedná zejména o občanský soudní řád a o trestní řád.³² Soudní řízení, občanské i trestní, je vedeno výhradně v jazyku slovenském (§ 7 odst. 1 ZSJ). Slovenský občanský soudní řád i trestní řád však připouštějí situace, kdy jednotlivec má právo používat při jednání se soudy i jiný jazyk nežli slovenštinu, zejména jazyk mateřský. Zákonná úprava přitom nerozlišuje, zda tímto jednotlivcem je občan Slovenské republiky patřící k národnostní menšině, anebo cizinec. Na rozdíl od komunikace s orgány státní správy a orgány samosprávy žádná zvláštní úprava týkající se menšin nebyla v tomto směru přijata.

Právo na používání menšinového jazyka v úředním styku se týká zejména *styku vnějšího*. Z judikatury Ústavního soudu Slovenské republiky (dále jen „Ústavní soud“) vyplývá, že kontakt dvou subjektů – orgánu státní správy a jednotlivce – je z hlediska definice výrazu „úřední styk“ podmínkou, která je nutná. Tzv. vnitřní styk – tj. komunikaci, ke které dochází uvnitř státního orgánu – nelze podle slovenského práva za „úřední styk“ vůbec považovat.³³ Určité možnosti, které se používání menšinového jazyka ve vnitřním styku týkají, však zákon o používání jazyků národnostních menšin přesto připouští. Podle § 3 odst. 1 zákona se v obci, kde podíl menšinového obyvatelstva dosahuje zmíněných 15 %, resp. 20 %, může v jazyku národnostní menšiny uskutečnit jednání orgánu veřejné správy, „pokud s tím souhlasí všichni přítomní“. K použití menšinového jazyka může dojít také ze strany poslance obecního zastupitelstva při jednání tohoto orgánu. V takovém případě se navíc nejedná o pouhou možnost, kterou zákon poslanci otvírá, ale o subjektivní právo, kterým poslanec disponuje. Případné náklady spojené s tlumočením hradí z vlastních zdrojů obec (§ 3 odst. 2 ZPJNM).

U topografických údajů je možnost používání menšinového jazyka z věcného hlediska omezena podstatně více. Rozhodující úpravu v tomto směru obsahuje zákon o státním jazyku. Podle § 3a tohoto zákona se názvy obcí, jejich části, názvy ulic a jiných veřejných prostranství, jakož i veškeré jiné topografické (zákon používá termín „geografické“) názvy – řeky, pohoří atp. – uvádějí vždy ve státním jazyku. Výjimku z tohoto pravidla představuje pouze možnost, aby určitá *místní topografická označení* byla uváděna, vedle státního jazyka, i v příslušném jazyku menšiny. Jde zejména o značení obcí (§ 4 odst. 1 ZPJNM) a ulic (§ 4 odst. 4 ZPJNM). I v těchto případech však platí teritoriální omezení: k používání menšinového označení může dojít pouze v rámci obce, v níž počet menšinového obyvatelstva dosahuje požadované hranice 20 % (nikoliv tedy např. na směrové tabuli umístěné mimo obec). Menšinové označení obce se společně s jejím slovenským názvem uvádí zejména na dopravních značkách označujících začá-

³² Zákon č. 99/1963 Z.z., *občiansky súdny poriadok*, v platném znění (úplné znění vyhlášeno pod č. 200/2013 Z.z.) a zákon č. 301/2005 Z.z., *trestný poriadok*, v platném znění.

³³ Ústavní soud SR, Pl. ÚS 4/97, 24. 2. 1998.

tek a konec obce a na budovách orgánů veřejné správy (§ 4 odst. 1 ZPJNM).³⁴ Zákon o používání jazyků národnostních menšin kromě toho umožňuje, aby menšinové označení obce bylo souběžně se slovenským názvem používáno též na nádražních budovách, autobusových stanicích, event. letištích a přístavech V praxi k tomuto značení však nedochází.³⁵ Místní topografická označení se mohou v menšinovém jazyku objevit též v „odborných publikacích, v tisku a jiných prostředcích masové komunikace, jakož i v úřední činnosti orgánů veřejné správy, pokud se v nich používá jazyk menšiny“ (§ 4 odst. 5 ZPJNM). Stejně jako ve všech předcházejících případech i zde nicméně platí, že označení v menšinovém jazyku může být použito pouze druhotně „vedle standardizovaných geografických názvů“, které jsou vytvářeny, jak již bylo uvedeno výše, zásadně v jazyku slovenském (§ 4 odst. 5 ZPJNM).

Poslední *páté obecné pravidlo*, které vyplývá ze zákona o používání jazyků národnostních menšin, popř. některých dalších zákonů a kterým se řídí úprava používání jazyků na Slovensku, je možné formulovat následovně: *právo na používání menšinového jazyka zahrnuje nejen právo mluvčího tímto jazykem hovořit, ale též právo rozumět a právo, aby dotyčnému mluvčímu bylo porozuměno*.³⁶ V největší míře se toto pravidlo uplatňuje při kontaktu příslušníka národnostní menšiny s orgány místní státní správy a územní samosprávy. Jednotlivce je v těchto případech oprávněn používat menšinový jazyk při jakékoliv ústní komunikaci a dále při komunikaci písemné, včetně podávání žádostí, předkládání listin, důkazů (§ 2 odst. 3 ZPJNM) či podávání formulářů, jež musí být pro tento účel vyhotoveny dvojjazyčně (§ 2 odst. 7 ZPJNM). Je-li podání učiněno v některém z menšinových jazyků, zákon stanoví povinnost orgánu poskytnout dotyčné osobě odpověď jak ve státním jazyku, tak i v příslušném jazyku menšiny.³⁷ To se týká i rozhodnutí, pokud řízení bylo v jazyku menšiny zahájeno anebo pokud o to účastník řízení požádá. Jak již ale bylo zmíněno výše, k porozumění mezi jednotlivcem a orgánem státu nemusí dojít přímo. Může být zprostředkováno tlumočnickem. Náklady spojené s tlumočením nese v těchto případech stát, popř. samospráva. Je třeba též připomenout, že právo používat menšinový jazyk před orgány veřejné správy náleží, není-li výslovně uvedeno jinak, každému „[o]bčanu Slovenské republiky, který je osobou patřící k národnostní menšině“ (§ 2 odst. 3 ZPJNM). Tedy nikoliv pouze účastníku řízení, ale kterékoliv osobě, jež do řízení vstupuje (svědek, opatrovník, vedlejší účastník řízení atp.).

O něco méně příznivá je úprava používání menšinových jazyků v řízení před soudy. Bylo již konstatováno, že zákon o používání jazyků národnostních menšin na řízení před soudy nedopadá a relevantní právní úprava je stanovena ve dvou klíčových předpisech: v občanském soudním řádu a v trestním řádu. Ty přitom shodně vycházejí z čl. 47 odst. 4 Ústavy, podle kterého „[k]do prohlásí, že neovládá jazyk, v němž se řízení

³⁴ Podle § 4 odst. 2 ZPJNM se „[d]opravní značky s označením obce v jazyku menšiny umísťují [...] pod dopravními značkami s názvem obce, který se uvádí vždy ve státním jazyku“.

³⁵ Zejména v případě železničních stanic je tato situace zarážející. Slovenské dráhy zdůvodňují svoji nečinnost zejména tím, že platná legislativa jim neumožňuje, aby na změnu označení vynaložily prostředky z vlastních (tj. státních) zdrojů.

³⁶ Srov. RÉAUME, D. G.: Official-Language Rights: Intrinsic Value and the Protection of Difference. In KYMLICKA, W. – NORMAN, W.: *Citizenship in Diverse Societies*. New York, 2000, s. 294.

³⁷ I v tomto případě nicméně platí, že „[v] pochybnostech je rozhodující znění odpovědi orgánu veřejné správy ve státním jazyku“ (§ 2 odst. 3 ZPJNM).

vede [...], má právo na tlumočníka“. Právo na používání jiného než slovenského jazyka v řízení před soudy je Ústavou identicky formulováno jak ve vztahu k občanům, příslušníkům národnostní menšiny, tak ve vztahu k cizincům. Totéž platí i o obou uvedených zákonech. Podle § 18 občanského soudního řádu „účastníci mají [...] právo jednat před soudem ve své mateřštině anebo jazyku, kterému rozumějí“. Znění tohoto ustanovení se tedy od čl. 47 odst. 4 Ústavy částečně liší. Právo používat mateřský, event. jiný jazyk není podmíněno tím, že slovenský (jedenací) jazyk účastník řízení neovládá. Je-li např. účastníkem řízení příslušník národnostní menšiny, má takováto osoba právo používat menšinový jazyk i tehdy, hovoří-li slovensky bez obtíží. Platí přitom, že právo používat mateřský jazyk zahrnuje jak právo hovořit, tak právo rozumět i právo, aby mluvčímu daného jazyka bylo porozuměno.³⁸ Není-li mateřským jazykem účastníka řízení jazyk slovenský, je soud povinen mu za účelem realizace jeho práv zabezpečit tlumočníka, a to na náklady státu.³⁹

Úprava vztahující se na řízení před soudy v trestních věcech kopíruje ústavní záruku obsaženou v čl. 47 odst. 4 o poznání věrněji. Podle § 2 odst. 20 trestního řádu právo na používání jiného než slovenského jazyka a s tím spojené právo na tlumočníka nebo překladatele vzniká jednotlivci pouze tehdy, prohlásí-li, že „neovládá jazyk, v němž se řízení vede“. Vedle obviněného svědčí toto právo též jeho zákonnému zástupci (nikoliv ale obhájci), poškozenému, tzv. zúčastněné osobě⁴⁰ a svědkům. Náklady za překlad či tlumočení nese v těchto případech vždy stát. Také v trestním řízení zahrnuje právo používat mateřský jazyk jak právo hovořit, tak právo rozumět⁴¹ a právo, aby osobě, která mateřský jazyk používá, bylo porozuměno. Nutnost striktního dodržení procesní spravedlnosti, která je pro trestní řízení charakteristická, dokonce vyžaduje, aby k přizvání tlumočníka či překladatele došlo i tehdy, pokud soud či některý z jeho členů mateřský jazyk, v něm byla výpověď učiněna, ovládá.⁴²

ZÁVĚREČNÉ POZNÁMKY: HODNOCENÍ

Pět obecných pravidel určující vzájemný vztah jazyků používaných na Slovensku, jež zde byla identifikována, můžeme označit za pravidla obvyklá. V obdobném znění a v obdobných kontextech se objevují i v právních řádech jiných evropských států.⁴³ Obdobnými pravidly se řídila i úprava používání menšinových jazyků

³⁸ MAZÁK, J. et al.: *Základy občanského procesného práva*. Bratislava, 2009, s. 30: „Účastník má právo činit podání v mateřském jazyku, hovořit na jednání v tomto jazyku a požadovat, aby jiné ústní projevy byly přetlumočené do jeho mateřštiny, a konečně, aby stejně jako ústní podání byly i všechny písemnosti vyhotovené také v jeho mateřském jazyku.“

³⁹ KRAJČO, J.: *Občiansky súdny poriadok. Komentár*. Bratislava, 2010, s. 113.

⁴⁰ K pojmu „zúčastněná osoba“ viz § 45 trestního řádu SR.

⁴¹ Literatura v tomto směru nicméně zpřesňuje, že „[p]rávo používat jazyk, kterému dotčená osoba rozumí, nezakládá právo na zaslání rozhodnutí a jiných písemností vydaných v rámci trestního řízení ve slovenském jazyku přeložené do jazyka, kterému tato osoba rozumí“. MINÁRIK, Š. et al.: *Trestný poriadok. Stručný komentár*. Bratislava, 2010, s. 47.

⁴² Rozsudek Nejvyššího soudu SR, R 29/1981. Viz opět MINÁRIK, Š. et al.: *Trestný poriadok. Stručný komentár*. Bratislava, 2010, s. 59.

⁴³ Jde např. o Českou republiku, Rakousko, Rumunsko aj.

v Československu během tzv. první republiky. Ačkoliv k přímé inspiraci slovenského zákonodárce touto úpravou zřejmě nedošlo, znaků spojujících tehdejší ústavní zákon č. 122/1920 Sb. a dnešní zákon o používání jazyků národnostních menšin nalezneme vícero. Příznačné je již nazývání hlavního používaného jazyka jazykem státním, a nikoliv „jen“ jazykem úředním. Volba označení přitom není náhodná. Má významnou symboliku odkazující ke Slovensku jako státu *národním*u a slovenskému národu jako národu *konstitutivnímu*.⁴⁴ Slovensko, podobně jako tehdy Československo, nechce být založeno na jazykové pluralitě a zákonná úprava neusiluje o vytvoření bilingvní či multilingvní společnosti. Znalost slovenského jazyka je považována za nutný standard, jehož nesplnění zbavuje jednotlivce přístupu k množství práv, včetně práva podílet se na spravování věcí veřejných.⁴⁵ Možnost používání jiných (menšinových) jazyků není zcela vyloučena. Je ale limitována omezeními personální i teritoriální povahy, z nichž nejvýznamnější je požadavek procentuálního zastoupení menšiny na určitém území. V prvorepublikovém Československu i současném Slovensku je tento požadavek shodně vyjádřen podílem 20 %.

Je ale zřejmé, že originalita zkoumané právní úpravy, event. její podobnost s právní úpravou československou nemohou být hodnotícím hlediskem, které je prvořadé. Podstatné je určit, zda přijatá právní úprava je *spravedlivá*, tj. zda dosahuje standardu jazykové spravedlnosti, tak jak byl tento standard popsán výše. Možnost používání menšinových jazyků v úředním styku a ve vztahu k topografickým údajům musí být taková, aby (a) *rovnost příležitostí* mezi mluvčími menšinového jazyka a mluvčími slovenského jazyka nebyla porušena a zároveň (b) aby příležitost používat menšinový jazyk byla vzhledem k jeho funkci spolutvůrce kulturní (národnostní) identity jednotlivce *co možná nejširší*. Situaci je nutné posuzovat vždy s ohledem na kontext, v němž má k použití jazyka dojít.

Problematických bodů, pokud jde o používání menšinového jazyka v úředním styku a u topografických údajů, vytváří současná právní úprava z hlediska jazykové spravedlnosti několik. Čtyři z nich zmíním na tomto místě. První se týká požadavku, svojí povahou asymetrického, podle kterého úředníci státu či samosprávy působící obci, v níž je právo na používání menšinového jazyka zaručeno, nemusí menšinový jazyk ovládat. Zvládnutí slovenského jazyka je naopak pro každého úředníka nutností. Požadavek schopnosti komunikovat ve slovenském jazyku můžeme uznat jako legitimní. Je zřejmé, že úředník při své činnosti obvykle vstupuje do kontaktu i s jednotlivci, listinami či orgány, které menšinový jazyk nepoužívají. Pro první z uvedených požadavků však stejné hodnocení neplatí. Zejména v obcích, kde počet příslušníků národnostní menšiny dosahuje 50 % i více, se znalost menšinového jazyka jeví pro efektivní komunikaci s veřejností jako nezbytná. Podmínka, aby alespoň část zaměstnanců úřadu menšinový jazyk ovládala, by navíc motivoval úřady přijímat ve větší míře právě příslušníky menšin, jejichž zastoupení v orgánech veřejné správy často neodpovídá podílu menšiny na celkovém počtu obyvatel (flagrantní je tato skutečnost zejména u romské národnostní menšiny). Souvislost opatření s rovností příležitostí je tedy zřejmá.

⁴⁴ Obdobný symbolický význam byl přikládán termínu „státní“ i v nově vzniklém Československu. Srov. PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha, 2009, s. 313.

⁴⁵ Srov. zejména § 7 odst. 1 ZSJ a § 7 odst. 1 ZPJNM.

Druhý bod, který se z hlediska naplnění standardu jazykové spravedlnosti jeví jako problematický, představuje požadavek absolutní přednosti slovenského jazyka před jazykem menšinovým. Jak již bylo uvedeno výše, jedním z konkrétních důsledků této přednosti je pravidlo, podle kterého má-li orgán veřejné správy povinnost vydat listinu (sdělení, rozhodnutí aj.) v jazyku slovenském i v jazyku národnostní menšiny, závazný je pouze ten obsah listiny, který je formulován v jazyku státním. V konečném důsledku to znamená, že pokud např. rozhodnutí zhotovené v menšinovém jazyku přiznává jednotlivci určité právo, zatímco rozhodnutí zhotovené ve slovenském jazyku mu toto právo upírá, ztrácí rozhodnutí v menšinovém jazyku jakékoliv právní účinky. Namísto toho, aby obě rozhodnutí byla prohlášena za nicotná (což by bylo řešení jistě spravedlivé), přihlédnuto je pouze k rozhodnutí v jazyku slovenském. Právo na vedení řízení a vydání rozhodnutí v menšinovém jazyku tím ztrácí na významu, neboť každý účastník řízení je nucen seznámit se i s rozhodnutím ve slovenském jazyku a přizpůsobit mu své další jednání.

Třetí problematický bod současné právní úpravy tkví v podmínce, aby k používání menšinového jazyka v úředním styku a u topografických označení docházelo pouze v obcích s minimálním podílem 20 % příslušníků (jedné) národnostní menšiny na celkovém počtu jejich obyvatel. Podíl určený tímto způsobem se zdá být nepřiměřeně vysoký. Již samotný fakt, že jeho výše je stejná, jako tomu bylo v období první republiky, budí rozpaky. Např. počet příslušníků maďarské národnostní menšiny žijících na Slovensku byl v té době téměř o 1/3 vyšší, než je tomu dnes. Chápeme-li proto právo na použití menšinového jazyka v úředním styku a u topografických označení jako opatření směřující k naplnění rovnosti příležitostí i vnitřní (kulturní) hodnoty jazyka, potom požadavek 20 % podílu dosažení obou těchto cílů brání. Je pravda, že v roce 2011 byl novelou zákona o používání jazyků národnostních menšin podíl snižen na 15 %. Účinky přijaté změny jsou však pouze relativní. K její faktické realizaci nedojde dříve než v roce 2021, aniž by pro tento odklad svědčily jakékoliv racionální důvody.

Čtvrtý a poslední problematický bod, který bude na tomto místě zmíněn, se týká možnosti používat menšinový jazyk u topografických údajů. Označování měst, obcí či jiných geografických objektů sídelního i nesídelního charakteru směřuje především k naplnění vnitřní hodnoty jazyka jako kulturního fenoménu (na rozdíl od používání jazyka v úředním styku, kdy instrumentální a vnitřní hodnota jazyka jsou zastoupeny přibližně rovnocenným způsobem). Používání topografických označení v menšinovém jazyku by proto mělo být umožněno v co nejširší míře, resp. vždy tehdy, nebrání-li tomu jiné legitimní důvody. Takto formulovaný požadavek však současná právní úprava nesplňuje.

Poměrně úzce je zákonem vymezena již samotná povinnost uvádět v menšinovém jazyku označení obce. Povinnost se opět týká pouze těch obcí, kde minimální podíl příslušníků národnostní menšiny tvoří 20 %. Požadavek nutného podílu 20 % byl v tomto příspěvku již několikrát prohlášen za nepřiměřený. U značení obcí je takovéto hodnocení zřejmé o to více, že použití menšinového jazyka je v těchto případech spojeno pouze s minimální finanční zátěží. Je třeba též upozornit, že zákon o používání jazyků národnostních menšin rozlišuje mezi pojmy „název“ obce, který musí být vždy ve slovenském jazyku (§ 3a ZSJ), a „označení“ obce, které může být i v jazyku menšinovém.

To znamená, že obec se vždy „jmenuje“ slovensky, v menšinovém jazyku může být pouze „označována“, pokud to zákon umožňuje. Jazyková nespravedlnost této úpravy vyniká o to více, že množství obcí ztratilo svůj menšinový název až na konci 40. let 20. století, kdy jim bez konzultace místního obyvatelstva byl přiřazen název slovenský, často odvozený od významné osobnosti slovenského národa (Štúrovo, Hviezdoslavov, Kolárovo atd.).

STATUS MENŠINOVÝCH JAZYKŮ V NĚMECKÉM PRÁVU – PRÁVO NA TOPOGRAFICKÁ OZNAČENÍ A NA UŽÍVÁNÍ JAZYKA VE VEŘEJNÉ SFÉŘE

MARTINA FRAŇKOVÁ

Abstract: **Status of Minority Languages in German Law – The Right to Topographical Indications and to the Use of Language in the Public Sphere**

The study concerns itself with the status of minority languages in the Federal Republic of Germany with the focus on the right to topographical indications and the use of language in the public sphere, i.e. the contact of a citizen with courts, public authorities and bodies of local governments. The study works on the obligations undertaken by the Federal Republic of Germany in the European Council on the basis of the Framework Convention for the Protection of National Minorities and the Charter of Minority Languages at the end of the 1990s. Considering the theoretical basis of German law, both instruments have the character of federal laws; however, the implementation of particular obligations is vested in individual states. The study deals with the status of the Danish, Frisian, Romany and Sorbian languages, i.e. languages of so-called traditional minorities. A brief introduction to individual minorities and their languages is followed by a summary of their regulation at the constitutional and under-constitutional level, namely the regulation of Danish minority and the Danish language in Schleswig-Holstein, of the Frisians and the Northern and Sater Frisian language in Schleswig-Holstein and Lower Saxony, and of Lusatian Sorbs and Lower and Upper Sorbian in Brandenburg and Saxony. When asserting their rights to the communication with public authorities and bodies of local governments in their minority language and to topographical indications, the minorities are confronted with the ignorance of the regulation of said rights or with the inadequate language training of officers. Also, the particular regulation of rights at the level of individual states might lead to a different standard of protection even within the framework of one and the same language. The situation is different in the case of Roma and Sinti and of the Romany language as, unlike the aforementioned minorities, they are scattered throughout a larger number of constituent states; the Romany language is not codified in the Federal Republic of Germany; the main emphases are put rather on rights connected with education and the social sphere, as well as on the prohibition of discrimination in general. The main benefit of said conventions is, apart from increasing the standard of legal protection of the above stated minorities, the reinforcement of their status with respect to public authorities and bodies of self-governments, as well as the opening of a public debate on the issue of rights of minorities in general.

Key words: Federal Republic of Germany, Danish, Frisian, Lusatian Sorbian, Roma and Sinti, topographical indications, minority languages in the public sphere

Klíčová slova: Spolková republika Německo, dánština, friština, lužická srbština, Romové a Sintové, topografická označení, menšinový jazyk ve veřejné sféře

NĚKOLIK POZNÁMEK NA ÚVOD

Závazná legální definice výrazu „menšinový jazyk,“¹ stejně jako výrazu „menšina“ v mezinárodním právu neexistuje. Přesto jsou oba tyto termíny zcela klíčové – v širším pojetí pro zachování tradiční kulturní diverzity v Evropě a v užším pohledu pro ochranu soukromého života jednotlivce hovořícího tzv. menšinovým jazykem. Právě jazyk je ve střední Evropě pod vlivem německého romantismu vnímán jako nositel myšlenkového bohatství společnosti, tradic, dějin, náboženství a tradičního způsobu života. Jazyk hraje velmi významnou roli při utváření a projevování vlastní identity jednotlivce, je katalyzátorem našeho vnímání okolního světa. Podpora užívání menšinového jazyka může také přispět k identifikaci příslušníka dané menšiny se státem, ve kterém žije. Rozhodnutí, zda a nakolik budou konkrétní menšina či užívání konkrétního menšinového jazyka státem chráněna a podporována, je – alespoň prozatím – svěřeno jednotlivým státům. Jedná se o rozhodnutí čistě politické, které však bývá mnohdy výsledkem složitého historického, kulturního a společenského vývoje na dotčeném území.

Prostředkem právní ochrany menšinových jazyků je jazykové právo,² které lze charakterizovat jako souhrn „právních norem, které obsahují předpisy o používání jazyků mezi státem a občanem, uvnitř státních institucí a mezi soukromými osobami. Pod [tuto definici] spadají nejen jazykové zákony, ale také jednotlivá ustanovení v předpisech, [které se vztahují] ke zcela jiným tématům pokud obsahují jazykové požadavky nebo výhody.“³ Normy jazykového práva – ať již přímé či nepřímé – lze nalézt na všech stupních právní úpravy – od práva mezinárodního až po podzákonné předpisy práva vnitrostátního. Tato rozmanitost norem jazykového práva je velice důležitá, protože zaručuje určitou minimální míru ochrany i pro jazyky popř. jazyková společenství – tedy menšiny – které jsou z různých důvodů vyloučeny z pozitivní jazykové politiky daného státu.

Ochrana a podpora menšin a menšinových jazyků dodnes budí emoce, a v budoucnu tomu zřejmě nebude jinak. Na rozdíl od práva na užívání jazyka v soukromé sféře či v soukromých médiích, které zpravidla nepřináší problémy, může vést realizace práva na užívání menšinového jazyka ve veřejné sféře – zejména v úředním styku a v topografických označeních – k nepokojům a k politické nestabilitě.⁴ Na druhou stranu je právě užívání jazyka ve veřejné sféře velice významné z hlediska jazykové vitality a hraje důležitou roli pro přežití daného menšinového jazyka. Přítomnost jazyka ve veřejné sféře, zvláště v případě topografických označení, má také důležitý význam symbolický, neboť vytyčuje hranice.⁵ V této souvislosti je však třeba si uvědomit, že přechod z jedno- do vícejazyčného režimu ve veřejné sféře je v demokratickém právním státě vždy rozhodnutím většiny.

¹ O Evropské chartě menšinových jazyků bude pojednáno níže v textu.

² Termín „jazykové právo“ bude v tomto příspěvku používán ve smyslu právní úpravy dotýkající se menšinových jazyků, neboť právní ochrany menšinových jazyků se týkají i normy, které například stanoví povinné užívání jazyka státního a tak negativně vymezují prostor určený pro jazyk menšinový.

³ MANZ, V. *Sprachenvielfalt und europäische Integration: Sprachenrecht im Spannungsfeld von Wirtschaft, Politik und Kultur*. Zürich, c2002, s. 40. Přeloženo a upraveno autorkou.

⁴ K ničení dvojjazyčných nápisů docházelo krátce po jejich zavedení jak v České republice, tak v Belgii. Nelze zmínit také situaci v rakouských Korutanech v 70. letech minulého století.

⁵ Pro menšinu mohou být významnou psychologickou posilou, pro cizince turistickou zajímavostí, většinové obyvatelstvo je však vnímá spíše negativně a spojuje je mnohdy se secesionistickými tendencemi. Případy ničení dvojjazyčných topografických označení jsou známy po celé Evropě např. v České republice, v Bel-

ZÁKLADY PRÁVNÍ ÚPRAVY A JAZYKOVÁ SITUACE VE SPOLKOVÉ REPUBLICE NĚMECKO⁶

Z hlediska mezinárodní ochrany menšin a menšinových jazyků v Evropě mají klíčový význam zejména Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin⁷ (dále jen „Rámcová úmluva“) a Evropská charta regionálních a menšinových jazyků⁸ Rady Evropy (dále jen „Charta menšinových jazyků“), obě ratifikované Spolkovou republikou Německo. Vzhledem k dualistickému pojetí vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva v Německu, je k použití ustanovení mezinárodní smlouvy v národním právu třeba transformačního právního aktu. Obě výše zmíněné úmluvy mají tedy v německém právu charakter spolkového práva (tzv. Bundesrecht). K realizaci jednotlivých závazků vyplývajících z obou úmluv jsou však příslušné především jednotlivé spolkové země, neboť úprava konkrétních jednotlivých práv menšin spadá do jejich sféry.⁹ Právní úpravu užívání menšinových jazyků ve styku s veřejnou správou a u topografických označení je proto třeba hledat zejména na úrovni jednotlivých spolkových zemí.

Vzhledem k tomu, že závaznost klíčové části III. Charty menšinových jazyků je určována volbou příslušného státu, a s ohledem na to, že Rámcová úmluva nepřináší definici pojmu „menšina“, je z hlediska rozsahu aplikace obou úmluv určující vůle daného státu a monitorovací praxe příslušných mezinárodních orgánů. Dle deklarace Spolkové republiky Německo se Rámcová úmluva použije za podmínky německého občanství na národnostní menšiny Dánů a Lužických Srbů a dále na tradiční etnické skupiny sídlící v Německu, kterými jsou Frísové, Sintové a Romové.¹⁰ Charta menšinových jazyků pokrývá dánštinu, horní a dolní lužickou srbštinu, severní a saterskou fríštinu a romštinu jako menšinové jazyky a tzv. dolní němčinu (Niederdeutsch) jako regionální jazyk.¹¹ Následující text si klade za cíl krátce představit zmíněné menšiny a základy jejich právního postavení v jednotlivých spolkových zemích.

gii či v poslední době na Balkáně. Srov. SCHEU, H. Ch.: *Ochrana národnostních menšin podle mezinárodního práva*. Praha, 1998, s. 77 an.; BLUMENWITZ, D.: Das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprache. Gegenwärtiger Stand und Entwicklungstendenzen im europäischen Völkerrecht. In BOTT-BODENHAUSEN, K.: *Unterdrückte Sprachen: Sprachverbote und das Recht auf Gebrauch der Minderheitensprachen*. New York, 1996, s. 159–202, s. 178.

⁶ K základním zdrojům informací pro následující kapitoly patří zprávy SRN, vyjádření Výboru expertů a doporučení Výboru ministrů Rady Evropy. Zprávy budou v celém textu uváděny v českém jazyce zkráceně pořadovým číslem a úmluvou, ke které se vztahují. Příslušné dokumenty jsou pro Rámcovou úmluvu k nalezení zde: <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring#Germany> [21. 2. 2015] a pro Evropskou Chartu menšinových jazyků zde: http://www.coe.int/t/dg4/education/minlang/Report/default_en.asp#Germany [21. 2. 2015].

⁷ Spolková republika Německo: podpis 11. 5. 1995; ratifikace 10. 9. 1997; účinnost 1. 2. 1998.

⁸ Spolková republika Německo: podpis 5. 11. 1992; ratifikace 16. 9. 1998, účinnost 1. 1. 1999.

⁹ První zpráva – Rámcová úmluva s. 4; První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 4; MALLOY, T. H.: *Gleichheit der Sinti und Roma in Schleswig-Holstein*. ECMI Working Paper # 78. European Centre for Minority Issues 2014, s. 4.

¹⁰ Deklarace Spolkové republiky Německo k Rámcové úmluvě, dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=157&CM=8&DF=07/02/2015&CL=ENG&VL=1> [7. 2. 2015].

¹¹ Deklarace Spolkové republiky Německo k Chartě menšinových jazyků, dostupné z: <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeDeclarations.asp?NT=148&CM=8&DF=07/02/2015&CL=ENG&VL=1> [7. 2. 2015]. Vzhledem k zaměření této studie nebude dolní němčina v dalším textu věnována pozornost.

Právo na užívání menšinových jazyků ve veřejné sféře, především ve styku se správními úřady státu, upravuje čl. 10 odst. 1 a zejména odst. 2 Rámcové úmluvy a čl. 10 Charty menšinových jazyků. Právo na užívání menšinového jazyka před soudy¹² je upraveno v čl. 9 Charty menšinových jazyků. Právo na dvojjazyčná topografická označení je pak upraveno v čl. 11 odst. 3 Rámcové úmluvy a v čl. 10 odst. 2 písm. (g) Charty menšinových jazyků.

Článek 10 odst. 2 Rámcové úmluvy je formulován natolik otevřeně, že lze pochybovat o jeho reálném významu. Smluvní strany mají podle něj usilovat, pokud je to možné, o vytvoření podmínek pro umožnění užívání menšinových jazyků ve styku se správními orgány, a to na území, která jsou tradičně či ve značném počtu obývána příslušníky národnostní menšiny, a v případě, že je zde požadavek, který odpovídá reálné potřebě.¹³ V Evropě ovšem drtivá většina příslušníků tradičních národnostních menšin mluví plynně i oficiálním jazykem státu, reálná potřeba zde tedy zpravidla neexistuje. V případě topografických označení (čl. 11 odst. 3 Rámcové úmluvy) se také jedná spíše o deklaraci než o opravdový závazek, na druhou stranu zde odpadla podmínka reálné potřeby. Čl. 10 odst. 2 písm. (g) Charty menšinových jazyků je sice menšinovým jazykům o něco příznivější, avšak v souladu s čl. 2 odst. 2 Charty menšinových jazyků jsou státy povinny uvést do praxe z čl. 10 Charty menšinových jazyků pouze jeden závazek a nemusí tedy zaujmout jakékoli stanovisko k možnostem dvojjazyčných topografických označení nebo ve větší míře umožnit přístup k soudům či správním a lokálním úřadům v menšinovém jazyce. I Charta menšinových jazyků obsahuje další podmínky, zejména počet obyvatel, který opodstatňuje přijetí daných opatření či reálnou možnost daných opatření. Toto je třeba vzít v potaz vzhledem ke konkrétním závazkům Spolkové republiky Německo.

JAZYKOVÁ SITUACE V NĚMECKU A STATUS VYBRANÝCH MENŠIN A JEJICH JAZYKŮ

Světový přehled jazyků „ethnologue.com“¹⁴ uvádí pro Německo 27 živých tradičních jazyků a dialektů včetně německé znakové řeči a dalších 24 jazyků imigrantů. Zatímco podíl osob jiného než německého občanství dosahuje v téměř 81 milionové

¹² V této souvislosti je třeba poukázat na rozdíl mezi civilním a trestním řízením. Zatímco civilnímu řízení konkrétně se věnuje jen několik ustanovení Charty menšinových jazyků a mimoto platí, co bylo řečeno o menšinových jazycích v úředním styku, zájem na efektivní ochraně práv obviněného v řízení trestním je mnohem silnější, i když právo na použití menšinového jazyka zde často není jednoznačně upraveno. Zvláštní přítomou i nepřímou úpravu práv obviněného z hlediska jazykových práv lze nalézt v čl. 14 odst. 3 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 5 odst. 2 a čl. 6 odst. 3 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod a čl. 10 odst. 3 Rámcové úmluvy.

¹³ „V oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud to títo příslušníci vyžadují a kde takový požadavek odpovídá skutečné potřebě, strany, pokud možno, usilují o zajištění podmínek, které by umožnily používání menšinového jazyka ve vztazích mezi těmito příslušníky a správními orgány.“ Česká republika, Sdělení ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb., o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, čl. 10.

¹⁴ LEWIS, M. P. – SIMONS, G. F. – ENNIG, Ch. D. (eds.): *Ethnologue: Languages of the World*. Dallas, 2014. Online verze dostupná z: <http://www.ethnologue.com>. <http://www.ethnologue.com/country/DE> [7. 2. 2015].

německé populaci necelých 9 %, ¹⁵ podíl příslušníků tradičních národnostních menšin, kteří mají německé občanství, lze pouze odhadovat, neboť data o etnické příslušnosti se v Německu na oficiální úrovni více než 60 let nesbírají. ¹⁶

Jak již bylo zmíněno výše, týká se mezinárodněprávní ochrana zajišťovaná Chartou menšinových jazyků a Rámcovou úmluvou jen některých z nich. V dalším textu se proto zaměříme na status výše zmíněných jazyků, na které se Charta menšinových jazyků a Rámcová úmluva použijí, a to s ohledem na topografická označení a možnost použití menšinového jazyka ve styku se správními i lokálními orgány ve Spolkové republice Německo.

DÁNSKÁ MENŠINA A DÁNŠTINA

Dánština má na základě Charty menšinových jazyků odpovídající status ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko. Současná hranice mezi SRN a Dánskem byla určena v roce 1920 plebiscitem, který vyplýval z versailleské mírové smlouvy. V severní a centrální části Šlesvicka, které patřilo od roku 1864 k Prusku a později k Německu, byly vytvořeny dvě zóny, ve kterých bylo hlasováno o připojení dané zóny k Dánsku či k Německu. Zatímco v severním Šlesvicku se i přes několik měst s německou převahou vyslovilo 74,9 % účastníků pro připojení k Dánsku, centrální část Šlesvicka zůstala s 80,2 % hlasů součástí Německa. ¹⁷ K větší revizi této hranice nedošlo ani po druhé světové válce. Dánská komunita má v současné době centrum ve městě Flensburg a okolních obcích, kde se podíl příslušníků dánské menšiny pohybuje okolo 20 %, v dalších obcích Šlesvicka je výrazně nižší. ¹⁸

Začátkem 50. let 20. století vedla zhoršující se situace menšin na obou stranách hranice a snaha tehdejší Spolkové republiky Německo o vstup do NATO k řešení tzv. Šlesvické otázky. V roce 1955 došlo po vzájemných jednáních k vydání tzv. Bonnského a Kodaňského prohlášení – jednalo se o paralelní jednostranné deklarace západoněmecké a dánské vlády z 29. března 1955. ¹⁹ Čl. II odst. 2 Bonnského prohlášení deklaruje možnost používání dánštiny slovem a písmem, v zákonných mezích také před soudy a správními orgány. Dánská menšina, stejně jako fríská národnostní skupina a Romové a Sintové, je dále v obecné rovině zmíněna v čl. 6 ústavy spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko. Jedná se však toliko o obecnou deklaraci principu svobodného přiznání se k menšině, kulturní samostatnost a politické spolupůsobení menšin bez pozitivních

¹⁵ https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Bevoelkerung/Bevoelkerungsstand/Tabellen/Zensus_Geschlecht_Staatsangehoerigkeit.html [7. 2. 2015].

¹⁶ Bundesministerium des Innern: Nationale Minderheiten. Minderheiten- und Regionalsprachen in Deutschland. 2. Auflage 2014. Dostupné z: http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/2014/Minderheiten_Minderheitensprachen.html?jsessionid=F44EA5F2A0A862389225E300C735ECD3.2_cid295 [7. 2. 2015]; srov. Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 35.

¹⁷ KÜHL, J.: *The Schleswig Experience: The National Minorities in the Danish-German Border Area*. Aabenraa, 1998, s. 10 an.

¹⁸ Třetí zpráva – Rámcová úmluva, s. 199.

¹⁹ KÜHL, J.: *The Schleswig Experience: The National Minorities in the Danish-German Border Area*. Aabenraa, 1998, s. 22 an., Bonnské prohlášení z 29. 3. 1955 přístupné z: <http://www.wahlrecht.de/doku/doku/19550329.htm> [15. 2. 2015]. Srov. MALLOY, T. H.: *Gleichheit der Sinti und Roma in Schleswig-Holstein*. ECMI Working Paper # 78. European Centre for Minority Issues 2014, s. 5.

závazků státu. Výslovně je zde dále stanoveno, že dánská menšina, menšina Romů a Sintů a fríská národnostní skupina mají nárok na ochranu a podporu.²⁰

Na základě Charty menšinových jazyků se Spolková republika Německo zavázala ve vztahu k dánštině ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko uznávat v civilním a správním soudním řízení důkazy v menšinovém jazyce, nepopírat platnost vnitrostátních právních listin proto, že jsou sepsány v menšinovém jazyce, zajistit, aby uživatelé menšinového jazyka mohli právoplatně předkládat listiny v těchto jazycích ve styku se správními úřady, a zasadit se pokud možno o kladné vyřízení žádostí zaměstnanců veřejné správy, kteří ovládají menšinový jazyk, pokud žádají o zaměstnání na území, kde je daný menšinový jazyk užíván.

Ze zpráv SRN v rámci monitorování implementace Rámcové úmluvy a Charty menšinových jazyků vyplývá, že užívání dánštiny ve styku s úřady není bráněno, pokud příslušný úředník dánštinu ovládá a občan to požaduje, na druhou stranu přináší každodenní praxe jisté problémy, které je však spolková země ochotna spolu se zástupci dánské menšiny identifikovat a postupně řešit.²¹ V rámci zprávy SRN je odkazováno na § 82a odst. 2 Obecného správního zákona Šlesvicka-Holštýnska z 2. 6. 1992 (GVOBl. 1992, 243, 534),²² který má umožňovat předkládání dokumentů včetně žádostí v jiných jazycích než v oficiálním německém jazyce. Je však třeba upozornit na to, že úřad může v takovém případě požadovat předložení překladu, a v odůvodněných případech dokonce úředně ověřeného překladu daného dokumentu, nejedná se tedy o zvláštní ustanovení reflektující pouze status dánštiny (či fríštiny a romštiny) jako menšinového jazyka. Náklady na překlad nese žadatel/předkladatel dokumentu. Ačkoliv šlesvicko-holštýnská vláda považovala výše zmíněné ustanovení za dostatečné, není tak vnímáno ze strany dánské menšiny ani výboru expertů. Dle zprávy výboru expertů v 5. monitorovacím cyklu z května 2014 se připravují rozhovory se zástupci dánské menšiny a legislativní změny.²³

Závazky ohledně topografických označení vyplývaly původně pouze z Rámcové úmluvy. Již v první zprávě SRN jsou zmíněny dánské ukazatele cesty k zařízení dánské menšiny a snaha o vytvoření jednotného systému turistických a cyklistických tras s dánským značením v příhraničních regionech, které jsou podporovány ze strany SRN. Od června roku 2007 je na základě výnosu šlesvicko-holštýnského ministerstva pro vědu, hospodářství a dopravu obecně možné zavádět dvojjazyčná topografická označení. Náklady nesou v tomto případě samy obce.²⁴

²⁰ Ústava spolkové země Šlesvicko-Holštýnsko ve znění ze dne 2. 12. 2014. Zmínka o dánské a fríské menšině byla do ústavy doplněna novelou z roku 1990. V roce 2012 byla doplněna ještě zmínka o Romech a Sintech. MALLOY, T. H.: *Gleichheit der Sinti und Roma in Schleswig-Holstein*. ECMI Working Paper # 78. European Centre for Minority Issues 2014, s. 3.

²¹ První zpráva – Rámcová úmluva, s. 77; Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 50 an.; Třetí zpráva – Rámcová úmluva, s. 199. Na problémy zejména s implementací Charty menšinových jazyků poukazuje také vyjádření dánské menšiny – viz Pátá zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 112an.

²² První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 59.

²³ Pátá zpráva výboru expertů – Charta menšinových jazyků, s. 6, 14.

²⁴ První zpráva – Rámcová úmluva, s. 82an., Třetí zpráva – Rámcová úmluva, s. 208 an.

Frísové jsou jednou z německých autochtonních menšin. První zmínky o nich lze nalézt již v 1. stol. našeho letopočtu u Plinia Staršího. V raném středověku osídlili Frísové široký pás pobřeží Severního moře,²⁵ kde je lze nalézt dodnes. Fríšтина a její dialekty se dělí do tří skupin – západní, severní a východní fríšтина. Z hlediska závazků Spolkové republiky Německo na základě Charty menšinových jazyků je podporována severní fríšтина ve spolkové zemi Šlesvicko-Holštýnsko a tzv. saterská fríšтина ve spolkové zemi Dolní Sasko.

Počet aktivních mluvčích saterské (východní) fríštiny, která je dosud užívána v okolí města Oldenburg, se odhaduje na 1500–2000 mluvčích, pasivních uživatelů je zhruba jednou tolik. Severní fríšтина se dělí na 9 dialektů, z nichž některé mají méně než 150 aktivních uživatelů, celkově však severní fríštinou, která je i jazykem literárním, mluví okolo 10 000 osob a zhruba 20 000 osob jí rozumí.²⁶ Na rozdíl od dánské menšiny se Frísové nemohou opírat o vlastní „mateřský stát“.

Ve vztahu k severní fríštině se Šlesvicko-Holštýnsko zavázalo k následujícím bodům: (i) právoplatné předkládání listin v menšinovém jazyce před úřady (čl. 10 odst. 1 písm a) v); (ii) kladné vyřízení žádostí zaměstnanců veřejné správy, kteří ovládají daný menšinový jazyk, žádají-li, aby byli zaměstnání na území, kde se daný jazyk užívá (čl. 10 odst. 4 písm. c)); (iii) povolit předkládání listin a důkazů v menšinovém jazyce, podle potřeby prostřednictvím tlumočení či překladu v občanskoprávním a správním řízení soudním (čl. 9 odst. 1 písm. b) iii a písm. c) iii) a (iv) nepopírat platnost vnitrostátních právních listin, proto, že jsou sepsány v regionálním či menšinovém jazyce (čl. 9 odst. 2 písm. a)).

Jak již bylo uvedeno výše, jsou Frísové přímo zmíněni v zemské ústavě Šlesvicka-Holštýnka.²⁷ Na Vánoce roku 2004 nabyl navíc účinnosti zákon k podpoře fríštiny ve veřejném prostoru (GVOBl. 2004, 481). Tento zákon nejen uznává význam fríštiny, ale zároveň uzákoňuje, že v kraji Severní Frísko a na ostrově Helgoland mohou úřady užívat fríštinu v přímém styku s občany, kteří se na ně ve fríštině obrátí, mohou vydávat oficiální formuláře a oznámení a užívat fríské hlavičky a pečeti, dále je možné doplnění označení veřejných budov, ústavů a nadací o fríské názvy a udělení této možnosti samosprávě, jakož i možnost a závazek podpory pro dvojjazyčná topografická označení. SRN ve své první zprávě k Chartě menšinových jazyků uvádí, že úřední styk v severní fríštině je možný zejména v insulárních komunitách. Ačkoliv Šlesvicko-Holštýnsko oficiálně nepřevzalo závazek umožnit užití severní fríštiny při zasedání lokálních autorit, severní fríšтина je užívána při zasedání na fríských ostrovech a Halligenu, pokud nikdo

²⁵ POLM, H.: *Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland*. Bonn, 1997, s. 58.

²⁶ První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 7.; První zpráva – Rámcová úmluva, s. 7.; POLM, H.: *Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland*. Bonn, 1997, s. 58.

²⁷ Na rozdíl od dánské menšiny jsou Frísové v ústavě označeni jako „Volksgruppe.“ Toto kompromisní označení vyplývá z diskuse mezi samotnými Frisy, kdy se většina z nich necítí být národem a tedy ani menšinou. Srov. První zpráva – Rámcová úmluva, s. 8, s. 16.

z přítomných nemá námitek.²⁸ Přesto se v praxi vyskytují problémy, které se však snaží Šlesvicko-Holštýnsko aktivně řešit.²⁹

Dolní Sasko se zavázalo vůči saterské fríštině nad rámec výše zmíněného ještě k následujícím bodům: (i) dovolit orgánům veřejné správy vyhotovování listin v menšinovém jazyce (čl. 10 odst. 1 písm. c)); (ii) dovolit či podporovat užívání menšinového jazyka při činnosti regionální či místní veřejné správy; podávání ústních nebo písemných žádostí v menšinovém jazyce, vydávání úředních písemností regionální a místní veřejné správy v menšinovém jazyce, užívání menšinových jazyků ve shromáždění regionálních a místních orgánů (čl. 10 odst. 2 písm. a)–f)) a (iii) zajistit dle potřeby překlady a tlumočení (čl. 10 odst. 4 písm. a)).

Dolní Sasko zastává názor, že vzhledem k právu na samosprávu nejsou předpisy o užívání saterské fríštiny na úrovni orgánů samosprávy přípustné a navíc spolkové právo ohledně obou úmluv poskytuje menšinám dostatečné záruky.³⁰ Znalost saterské fríštiny je u jednotlivých úředníků oznamována při vstupu do kanceláře a je možné mít v saterské fríštině svatební obřad.³¹

S ohledem na fríštinu nebyly původně oficiálně převzaty žádné závazky týkající se topografických označení. V roce 2003 však SRN deklarovala aplikaci čl. 10 odst. 2 písm. g) pro severní fríštinu ve Šlesvicko-Holštýnsku a saterskou fríštinu v Dolním Sasku. Přesto bylo již od roku 1997 na základě dekretu zemského ministerstva hospodářství, práce a spojů umožněno užívání dvojjazyčných topografických označení v kraji Severní Frísko ve Šlesvicku. Tato možnost je rovněž podporována výše zmíněným zákonem k podpoře fríštiny a také výnosem šlesvicko-holštýnského ministerstva pro vědu, hospodářství a dopravu (srov. také předchozí kapitolu).³² Během prvních tří let využilo této možnosti 7 obcí. V Dolním Sasku jsou topografická označení umožněna od roku 2000.³³

SINTOVÉ, ROMOVÉ A ROMŠTINA

Romové a Sintové patří do dnešních dní k nejvíce diskriminovaným skupinám v rámci Evropy. Na území SRN jsou poprvé písemně zaznamenáni již na počátku 15. stol. Jejich přechod od kočovného života ke stálému místu pobytu byl však v dějinách často vnímán jako nežádoucí. Pronásledování vyvrcholilo za druhé světové války, kdy byli Romové a Sintové tvrdě perzekuováni a umírali ve velkých počtech v koncentračních a vyhlazovacích táborech. Některá diskriminační opatření postihující zvláště osoby bez stálého místa pobytu byla zrušena teprve v roce 1970. Specifikem této skupiny je dále podíl osob bez státní příslušnosti, neboť navrátilí se Sintové po druhé

²⁸ První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 111 an.; První zpráva – Rámcová úmluva, s. 78.

²⁹ Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 50an.; Třetí zpráva poradního výboru – Rámcová úmluva, s. 28.

³⁰ Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 50; srov. např. Třetí zpráva – Rámcová úmluva, s. 209; Pátá zpráva výboru expertů – Charta menšinových jazyků, s. 42an.

³¹ První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 111 an.; První zpráva – Rámcová úmluva, s. 78.

³² Na základě § 46 odst. 2 spolkového „Strassenverkehrs-Ordnung“ ze 6. 3. 2013, BGBl. I S.367, mohou určité úřady udělovat výjimky z předpisů daného nařízení. Výše zmíněným zákonem tak Šlesvicko-Holštýnsko této možnosti využilo. Druhá zpráva – Rámcová úmluva, s. 158.

³³ První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 113; srov. Třetí zpráva – Rámcová úmluva, s. 209.

světové válce často nemohli své občanství prokázat právě kvůli předchozímu způsobu života.

Ačkoliv nelze romštinu považovat za jednotný jazyk, a také romština Sintů je rozdílná, zůstává dorozumění jakžtakž možné a jazyk má při neexistenci mateřského státu hlavní roli jako nositel identity celé skupiny či skupin. V současné době odhaduje SRN počet Romů a Sintů zhruba na 70 000 osob, z nichž asi 60 000 užívá sintskou verzi romštiny. Romové a Sintové žijí převážně rozptýleně ve většině spolkových zemí SRN.³⁴

Realizace konkrétních práv německých Romů a Sintů především na základě Rámcové úmluvy naráží zejména na následující problémy. Romové a Sintové žijí převážně rozptýleně, na rozdíl od Dánů či Frísů nejsou soustředěni do jednoho regionu a i vzhledem k výše naznačenému historickému vývoji nespĺňují tedy požadavek tradičního osídlení či osídlení ve značném množství. Poskytnutí konkrétních práv je navíc někdy odmítáno příslušníky samotné menšiny, pro které má jejich jazyk význam zejména v rodinném a komunitním prostředí, mnozí z nich však odmítají romštinu jako prostředek komunikace s lidmi mimo vlastní etnikum a nesouhlasí ani s možností výuky romštiny mimo etnikum. Romština či její jednotlivé podoby navíc nejsou v Německu kodifikovány, což výrazně ztěžuje např. ustanovování soudních tlumočnicků.³⁵

Z hlediska používání romštiny před orgány veřejné moci převzala Spolková republika Německo pro celé spolkové území následující závazky: povolit předkládání listin v romštině v občanskoprávním řízení a v soudním řízení správním, a to podle potřeby prostřednictvím tlumočení či překladu (čl. 9 odst. 1 písm. b) iii a písm. c) iii). Specifické závazky ve vztahu k romštině, zejména co se týče školství, médií a kultury převzaly následující spolkové země: Bádensko-Württembersko, Berlín, Hamburk, Hesensko, Severní Porýní-Vestfálsko, Dolní Sasko, Porýní-Falc a Šlesvicko-Holštýnsko. Závazky týkající se romštiny ve veřejném styku převzaly následující země: Bádensko-Württembersko (kladné vyřízení žádostí úředníků o přeložení do oblasti, kde se užívá menšinový jazyk – čl. 10 odst. 4 písm. c)); Šlesvicko-Holštýnsko (právoplatné předkládání listin v menšinovém jazyce čl. 10 odst. 1 písm. a) v, možnost podávat ústní i písemné žádosti v menšinovém jazyce na regionální či lokální úrovni – čl. 10 odst. 2 písm. b) a kladné vyřízení žádostí úředníků o přeložení do oblasti, kde se užívá menšinový jazyk – čl. 10 odst. 4 písm. c)) a Hesensko (možnost užívat menšinový jazyk při shromáždění místních a regionálních orgánů – čl. 10 odst. 2 písm. e) a f), umožnění podávat žádosti v menšinovém jazyce – čl. 10 odst. 3 písm. c) a kladné vyřízení žádostí úředníků o přeložení do oblasti, kde se užívá menšinový jazyk – čl. 10 odst. 4 písm. c)). S ohledem na topografická označení vyplývají závazky SRN k romštině pouze z Rámcové úmluvy.

³⁴ POLM, H.: *Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland*. Bonn, 1997, s. 130 an., 140 an.; MALLOY, T. H.: *Gleichheit der Sinti und Roma in Schleswig-Holstein*. ECMI Working Paper # 78. European Centre for Minority Issues 2014, s. 3 an.; První zpráva – Rámcová úmluva, s. 8 an., s. 16, s. 24 an.; První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 8 an.

³⁵ Srov. např. První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 20, s. 148; První zpráva – Rámcová úmluva, s. 78 an.; Čtvrtá zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 222; Pátá zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 83.

I vzhledem k výše zmíněnému není užívání romštiny ve styku s úřady a před soudy časté³⁶ a není ani hlavním cílem podpory Romů a Sintů, která se soustředí hlavně na školství, pracovní trh a zlepšení sociálního statusu těchto skupin.

LUŽIČTÍ SRBOVÉ A HORNÍ A DOLNÍ LUŽICKÁ SRBŠTINA

Lužičtí Srbové³⁷ jsou uznanou autochtonní menšinou slovanského původu, která žije již od raného středověku na území dnešní SRN. Obyvatelstvo s lužicko-srbským původem se odhaduje na přibližně 60 000, z nichž asi 35 000³⁸ dosud aktivně ovládá lužickou srbštinu slovem i písmem. V polovině 19. století čítalo lužicko-srbské obyvatelstvo ještě na 160 000 lidí. Zhruba dvě třetiny lužicko-srbského obyvatelstva žijí ve spolkové zemi Sasko a jedna třetina ve spolkové zemi Braniborsko. Lužická srbšтина má dvě psané varianty, tzv. horní a dolní lužickou srbštinu.³⁹ Dolnolužičtí Srbové bývají také někdy označováni jako Venedové.

Za časů Německé demokratické republiky byli Srbové podporováni jako bratrský národ sovětských spojenců. Přípuštěno bylo i užívání lužické srbštiny ve styku s úřady.⁴⁰ Přesto vedl státní dohled a podpora těžby uhlí v lužicko-srbských oblastech k ústupu srbštiny z veřejného prostoru.⁴¹ Dne 31. srpna 1990 byla uzavřena smlouva o sjednocení mezi NDR a SRN. V připojeném protokolu bylo k čl. 35, který se týkal kultury, jasně stanoveno, že se zaručuje zachování a rozvoj srbské kultury a tradic, že přihlášení k srbskému národu a kultuře je svobodné a příslušníci srbského národa a jeho organizací mají svobodu pečovat o srbský jazyk a zachovat jej ve veřejném prostoru.⁴²

Vzhledem k lužické srbštině se Sasko a Braniborsko zavázaly k následujícím bodům z čl. 9 Charty menšinových jazyků: zaručit obviněnému právo na užití menšinového jazyka, zaručit v trestním řízení přípustnost písemných i ústních žádostí a důkazů v menšinovém jazyce; povolit předkládání listin a důkazů v menšinových jazycích dle potřeby prostřednictvím tlumočení nebo překladu v občanskoprávním a správním řízení

³⁶ Je zaznamenáno několik případů, kdy byl povolán tlumočník – v Bádensku-Württembersku (První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 146), v Hesensku (Čtvrtá zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 219 an.).

³⁷ Z jazykového hlediska je vhodné poznamenat, že němčina na rozdíl od češtiny rozlišuje mezi příslušníky jihoslovanského národa Srbů, kteří jsou označováni „Serben“, a Lužickými Srby, pro které je užíváno výrazu „Sorben“. Od toho je pak odvozen i název filologického studijního oboru na FF UK – sorabistika. Zcela na okraj je možno zmínit, že Univerzita Karlova je vůbec první univerzitou, která sorabistiku pěstovala jako samostatný vědní obor.

³⁸ Ačkoliv byla první zpráva SRN k Chartě menšinových jazyků připravena jen rok po první zprávě k Rámcové úmluvě, uvádí, že počet aktivních mluvčích lužické srbštiny se pohybuje pouze okolo 20 000 jedinců. První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 6.

³⁹ POLM, H.: *Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland*. Bonn, 1997, s. 144 an.; První zpráva – Rámcová úmluva, s. 6 an.; První zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 6 an.

⁴⁰ POLM, H.: *Kleines Lexikon der ethnischen Minderheiten in Deutschland*. Bonn, 1997, s. 145.

⁴¹ HECKMANN, F.: *Ethnische Minderheiten, Volk und Nation: Soziologie inter-ethnischer Beziehungen*. Stuttgart, 1992, s. 26 an. Právo na podporu srbského jazyka a kultury bylo zakotveno v čl. 40 ústavy Německé demokratické republiky z roku 1968. Ústava NDR z 9. 4. 1968, dostupné z: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/ddr74-i.htm> [28. 2. 2015].

⁴² Srov. bod 14 protokolu ke smlouvě o sjednocení uzavřené dne 31. 8. 1990 mezi Německou demokratickou republikou a Spolkovou republikou Německo, dostupné z: <http://www.verfassungen.de/de/ddr/einigungsvertrag90-i.htm> [22. 2. 2015].

soudním a nepopírat platnost vnitrostátních právních listin sepsaných v menšinovém jazyce. Sasko se navíc ve vztahu k horní lužické srbštině zavázalo povolit účastníkovi občanskoprávního a správního řízení soudního při osobním vystoupení užití menšinového jazyka, aniž by mu tím vznikaly další náklady. S ohledem na čl. 10 Charty menšinových jazyků se Sasko a Braniborsko zavázaly: zajistit, aby uživatelé menšinových jazyků mohli podávat ústní a písemné žádosti v těchto jazycích a právoplatně předkládat listiny v nich sepsané; umožnit podávání ústních nebo písemných žádostí v menšinovém jazyce a dovolit a podporovat užívání dvojjazyčných topografických označení, v případě veřejných služeb dovolit, aby podávání žádostí a přípravu odpovědí v menšinovém jazyce a umožnit na žádost přeložení zaměstnance veřejné správy, který ovládá menšinový jazyk, na území, kde je daný menšinový jazyk užíván. Sasko se navíc ve vztahu k horní lužické srbštině zavázalo dovolit a podporovat užívání menšinového jazyka při činnosti regionální nebo místní veřejné správy a zajistit překlady a tlumočení podle potřeby vzhledem k implementaci výše zmíněných závazků.

Co se týče právní úpravy na úrovni spolkových zemí, je v braniborské ústavě Srbům věnován čl. 25, který přímo zakotvuje právo na užívání srbštiny ve veřejném prostoru a na topografická označení. Práva Srbů jsou blíže upravena v Zákoně o provedení práv Srbů/Venedů v zemi Braniborsko ze dne 7. července 1994 (GVBl.I/94, Nr. 21, S. 294). Klíčovým pojmem pro uplatnění teritoriálně podmíněných práv, ke kterým lze počítat právo na užívání menšinového jazyka ve styku s orgány státu a v případě topografických označení, je pojem a vymezení tzv. tradičního prostoru osídlení Lužických Srbů v § 3 výše zmíněného zákona, který obsahuje částečný výčet dotčených obcí a dále odkazuje na seznam přiložený k předmětnému zákonu. Rozhodujícím znakem je kontinuální jazyková a kulturní tradice až do dnešních dní.⁴³ V § 8 tohoto zákona se dále zaručuje možnost obracet se na veřejnoprávní korporace a správu obcí v dolnolužické srbštině. Daná věc může být vyřízena a rozhodnuta v dolnolužické srbštině. Dolnolužická varianta srbštiny zde má výslovně stejné postavení jako němčina a její uživatel nesmí být vystaven žádným zvýšeným nákladům.⁴⁴ Dvojjazyčným topografickým označením se věnuje § 11 výše zmíněného zákona.⁴⁵ Tato mohou být užita na veškerých veřejných budovách, ulicích, silnicích, mostech a ukazatelích. Náklady vzniklé z důvodu uplatnění obou zmíněných práv Srbů nese formou vyrovnání zvýšených nákladů spolková země

⁴³ Dle poslední zprávy výboru expertů je však vysoce problematický fakt, že o tom, zda bude patřit k území (tradičního) srbského osídlení, rozhoduje konkrétní obec sama. Je otázkou, zda je taková úprava v souladu s Chartou menšinových jazyků. Pátá zpráva výboru expertů – Charta menšinových jazyků, s. 30.

⁴⁴ Podrobnosti upravuje Zákon o správním řízení pro zemi Braniborsko ze 7. 7. 2009 (GVBl.I/09, [Nr. 12], S. 262, 264), který ve svém čl. 4 upravuje § 23 spolkového zákona o správním řízení ze dne 23. 1. 2003 (BGBl. I S. 102) v tom smyslu, že v rámci tradičního prostoru lužickosrbského osídlení nenesou uživatelé menšinového jazyka náklady na překlad či tlumočení a upravuje běh lhůt. Další upřesnění k právům lužickosrbské menšiny obecně lze nalézt v tzv. Správních předpisech ministerstva vědy, výzkumu a kultury k zákonu o provedení práv Srbů/Venedů v zemi Braniborsko ze dne 28. 4. 1997 (ABl./97, [Nr. 21], S. 422).

⁴⁵ Dvojjazyčná topografická označení v rámci tradičního prostoru osídlení Lužických Srbů předepisuje v § 9 odst. 4 také tzv. obecní ústava země Braniborsko z 18. 12. 2007 (GVBl.I/07, [Nr. 19], S. 286). Detaily pak upravuje Výnos ministerstva pro infrastrukturu a zemědělství k dvojjazyčným německo-dolnolužickosrbským nápisům na dopravním značení ze dne 25. 6. 2014 (ABl./14, [Nr. 29], S. 926). V jednotlivostech lze úpravu nalézt i v jiných předpisech jako např. v obecném opatření ministerstva spravedlnosti o úředních označeních z 2. 7. 2014 (JMBl/14, [Nr. 7], S. 95) v případě soudních budov a budov některých dalších institucí.

(§ 13a). Vyzdvihnout je také třeba zmínku v preambuli a několika ustanoveních výše uvedeného zákona o úzké spolupráci se Saskem.⁴⁶

V případě Saska jsou práva Srbů zmíněna v čl. 6 saské ústavy (SächsGVBl. Jg. 1992 Bl.-Nr. 20 S. 243). Poněkud netypická je zde zmínka o nutnosti zachovat charakter osídlení a brát v potaz potřeby lužickosrbského obyvatelstva při územním plánování.⁴⁷ Dle čl. 5 jsou srbští občané výslovně součástí saského lidu. Konkrétnější úpravu přináší Zákon o právech Srbů ve svobodném státě Sasko ze dne 31. března 1999 (SächsGVBl. S. 161). Stejně jako v případě Braniborska zde hraje důležitou roli území srbského osídlení, jehož úprava je obdobná jako ta braniborská. Úprava užívání lužické srbštiny před státními⁴⁸ a samosprávnými orgány a soudy je obsažena v § 9 a topografická označení upravuje § 10. Úřady a veřejné instituce by v souladu s § 11 na území srbského osídlení měly mít alespoň jednoho pracovníka, který ovládá (horní) lužickou srbštinu, a měla by být také podporována možnost (dalšího) vzdělávání v srbském jazyce.

Stejně jako u dříve zmíněných jazyků, nevládne ani v Horní a Dolní Lužici dvojjazyčnost obecně, ale toliko u Lužických Srbů.⁴⁹ Navzdory tomu je již z prvních zpráv Spolkové republiky Německo vidět, že podpora lužickosrbského jazyka ve veřejném prostoru má delší tradici, než je tomu u dalších menšin. Přesto byla ze strany jednotlivých občanů lužická srbština ve styku s úřady užívána spíše okrajově v obcích, kde Srbové skutečně tvoří menšinu.⁵⁰ V praxi se při elektronizaci veřejné správy objevují také problémy s přepísem některých srbských hlásek.⁵¹ Co se týče výnosů a informací, tyto jsou v obcích tradičně většinově osídlených Lužickými Srby zpravidla dvojjazyčné.⁵² Za pozitivní lze označit fakt, že z výše uvedeného ustanovení smlouvy o sjednocení mezi NDR a SRN je dovozována možnost užívání srbštiny před soudy.⁵³ Ve svém komentáři však příslušníci lužicko-srbské menšiny upozorňují na fakt, že v rámci státní správy často chybí i obecné znalosti z oblasti menšinového práva a právně zaručené rovnoprávné postavení lužické srbštiny je v praxi někdy problematické.⁵⁴ Problémy lze nalézt i v případě topografických označení, Lužickým Srbům se nelíbí především nemožnost používat srbská označení obcí ležících mimo srbské tradiční osídlení a zdráhavost v plnění zákonných povinností ze strany veřejné správy.⁵⁵

⁴⁶ V níže uvedeném saském zákoně tomu odpovídá zmínka o podpoře přehraničních zájmů a pocitu sounáležitosti v § 15.

⁴⁷ Možná se jedná o reakci na těžbu uhlí v území osídleném Srby za časů DDR, která se negativně podepsala na lokální ochraně lužickosrbského jazyka a kultury (srov. výše). Srov. nově také Třetí rezoluci výboru ministrů k Rámcové úmluvě.

⁴⁸ Služební řád spolkové vlády pro správní řízení stanoví v bodě č. 3, že lužická srbština je postavena němčině na roveň. Správní předpis saské státní vlády k úpravě výkonu služby pro úřady svobodného státu Sasko ze dne 6. 9. 2010 (SächsABl. Jg. 2010 Bl.-Nr. 38 S. 1316, 1532).

⁴⁹ První zpráva – Rámcová úmluva, s. 73.

⁵⁰ První zpráva – Rámcová úmluva, s. 75; První zpráva – Charta, s. 86.

⁵¹ Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 48 an.

⁵² Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 51.

⁵³ První zpráva – Rámcová úmluva, s. 79; První zpráva – Charta, s. 83 an.

⁵⁴ Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 99, 103. Výbor expertů pak upozornil Německo, že právo podávat žádosti v menšinovém jazyce zahrnuje veškeré orgány, které mají odpovědnost za oblast osídlenou Lužickými Srby, nejen orgány situované přímo v této oblasti. Pátá zpráva – Charta menšinových jazyků, s. 21; Třetí zpráva poradního výboru – Rámcová úmluva, s. 27; Toto se týká především Braniborska. Viz Pátá zpráva výboru expertů – Charta menšinových jazyků, s. 30.

⁵⁵ Čtvrtá zpráva – Rámcová úmluva, s. 104; Třetí zpráva poradního výboru – Rámcová úmluva, s. 29.

ZÁVĚREM

Spolková republika Německo i její menšiny se potýkají s podobnými problémy, jaké jsou známé i z dalších evropských zemí. Federativní státní zřízení rozděluje kompetence tak, že spolku je svěřena publikace Rámcové úmluvy a Charty menšinových jazyků, zatímco provedení jednotlivých jazykových práv menšin je ponecháno spolkovým zemím. To vede k rozdílnému standardu nejen pro různé menšiny, ale také v rámci jedné menšinové skupiny, žijící ve více spolkových zemích, což není příliš žádoucí. Na druhou stranu existují i případy spolupráce spolkových zemí jako např. v případě lužické srbštiny. Příslušníci menšin pak při uplatňování svých práv narážejí zejména na neznalost úpravy jejich práv ze strany povinných orgánů státní správy a místní samosprávy a na fakt nedostatečných znalostí menšinového jazyka a s tím spojenou neochotou, neboť na rozdíl od příslušníků menšin není zpravidla většinové obyvatelstvo, byť žije i na územích, kde samo tvoří relativní menšinu, biligvní.

Specifické je postavení menšiny Romů a Sintů, kteří jsou na rozdíl od Dánů, Frísů a Lužických Srbů rozptýleni do většího počtu spolkových zemí SRN a řeší také jiné problémy než další zmíněné skupiny především s ohledem na diskriminaci, sociální problémy a určitou uzavřenost komunity ve vztahu k vlastnímu jazyku.

Dánové a Lužičtí Srbové se od ostatních menšin v SRN liší posíleným postavením vzhledem k jedno- či bilaterálním úmluvám mezinárodního práva veřejného. Přesto lze říci, že i v jejich případě, stejně jako v případě Frísů, Romů a Sintů přispěla ratifikace Rámcové úmluvy a Charty menšinových jazyků k posílení jejich postavení vůči orgánům státu i samosprávy a k veřejné diskusi o právech přinejmenším tradičních menšin obecně. Ačkoliv se deklarace ochoty a snahy ze strany německých orgánů opakovaně setkává s kritikou praktického provádění jednotlivých kroků v každodenních situacích, lze uzavřít, že ochrana tradičních menšin a menšinových jazyků ve Spolkové republice Německo ve vztahu k orgánům státní správy a samosprávy a k topografickým označením doznala v posledních letech pozitivního posunu. Je však třeba mít stále na paměti, že tato studie je zaměřena pouze na malý výsek problematiky ochrany práv tradičních menšin a menšin vůbec.

POUŽÍVÁNÍ MENŠINOVÝCH JAZYKŮ VE STYKU SE SPRÁVNÍMI ORGÁNY A SOUDY V JIŽNÍM TYROLSKU

HARALD CHRISTIAN SCHEU

Abstract: **The Use of Minority Languages before Administrative Authorities and Courts in South Tyrol**

In this article the linguistic rights of persons belonging to national minorities are presented as a key component of South Tyrol's territorial autonomy. The current regulation of the use of minority languages before local courts and administrative authorities is based on the specific historical and cultural context. The case of language rights in South Tyrol shows that the implementation of those rights in practice depends on a number of the implementing measures.

Key words: South Tyrol, autonomy, language rights, bilingualism, court procedure, public administration

Klíčová slova: Jižní Tyrolsko, autonomie, jazyková práva, dvojjazyčnost, soudní řízení, veřejná správa

ÚVOD

Cílem tohoto příspěvku je představit jeden z klíčových aspektů jazykových práv v Jižním Tyrolsku, který je na první pohled možná méně viditelný než dvojjazyčná topografická označení, ale má pro samotný status národnostní menšiny a praktickou realizaci jejich práv ještě větší význam. Používání menšinového jazyka před správními orgány a soudy představuje vedle oblasti menšinového školství nejvýznamnější základ specifické menšinové identity a současně také specifické identity regionu, ve kterém národnostní menšina žije.

Jazyková práva národnostních menšin mají svoji oporu v některých mezinárodních smlouvách a dokumentech. Poměrně vágním způsobem zmiňuje Deklarace OSN o právech příslušníků národnostních, etnických, náboženských a jazykových menšin z roku 1992 ve svém čl. 2 odst. 1 právo příslušníků menšin na užívání vlastního jazyka v soukromí a na veřejnosti.¹ Konkrétnější úpravu obsahuje Kodaňský dokument o lidské dimenzi KBSE z roku 1990, který ve svém bodě 32.1 potvrzuje právo příslušníků menšiny na užívání mateřského jazyka v soukromí a na veřejnosti. Bod 34 stanoví, že

¹ A/RES/47/135.

zúčastněné státy KBSE mají zajistit vhodný rámec pro užívání menšinových jazyků před veřejnými orgány, a to všude tam, kde je to možné a nutné a navíc v souladu s národní legislativou.²

Na regionální úrovni je právo na užívání menšinového jazyka upraveno především v čl. 10 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin (RÚNM) z roku 1995. První odstavec citovaného ustanovení stanoví obecný rámec pro užívání menšinového jazyka v soukromí a na veřejnosti. Druhý odstavec stanoví právo příslušníků národnostních menšin na užívání mateřštiny před správními orgány, a to za velmi restriktivních podmínek. Konkrétně mohou státy realizaci závazků podle čl. 10 odst. 2 RÚNM omezovat na oblasti, ve kterých žijí příslušníci národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, a na situace, kdy příslušníci menšin takové právo vyžadují, a tento požadavek odpovídá skutečné potřebě. Čl. 10 odst. 3 se vztahuje na řízení před trestními soudy a opakuje obecnou lidskoprávní zásadu, podle níž má být každý neprodleně informován o důvodech svého zatčení a o povaze obvinění proti němu v jazyce, kterému rozumí. Není však stanoveno, že příslušník menšiny má v takové situaci právo na informaci ve vlastním jazyce, a proto nelze čl. 10 odst. 3 RÚNM bez dalšího zařadit do kontextu menšinového práva.

Evropská charta regionálních či menšinových jazyků (EChRMJ) z roku 1992 upravuje právo na užívání menšinových jazyků před orgány veřejné správy ve svém čl. 10 poměrně komplexním způsobem. Podle citovaného ustanovení se předpokládá počet obyvatel užívajících regionální či menšinový jazyk, který opodstatňuje přijetí konkrétních opatření, jako jsou např. užívání menšinového jazyka ze strany orgánu veřejné správy, užívání menšinového jazyka ze strany určitých zaměstnanců orgánu veřejné správy, možnost podání ústních a písemných žádostí v menšinovém jazyce, možnost předložit listiny v menšinovém jazyce, poskytování často užívaných textů a formulářů v menšinovém jazyce nebo vyhotovení listin v menšinovém jazyce. Čl. 10 odst. 4 EChRMJ naznačuje, jak je zajištění těchto jazykových práv náročné, když jako nutná či vhodná opatření zmiňuje překlady a tlumočení podle potřeby, nábor bilingvních úředníků a jiných zaměstnanců veřejné správy a dokonce určité upřednostňování bilingvních zaměstnanců veřejné správy. Je však třeba dodat, že faktický dopad čl. 10 EChRMJ je poněkud oslaben tím, že si státy mohou podle čl. 2 odst. 2 EChRMJ zvolit konkrétní ustanovení, která hodlají na národní úrovni uplatňovat.

Nad multilaterální rámec, který vznikl jak na univerzální, tak i na regionální úrovni, nelze ani v dnešním mezinárodním právu opomenout prostor pro bilaterální úpravy, které lépe reflektují specifický kulturní, politický, sociální a historický kontext, v němž národnostní menšina žije, a poskytují příslušníkům menšin výhodnější status než mnohostranné úmluvy. Také úprava užívání menšinových jazyků v Jižním Tyrolsku ukazuje, jak může bilaterální standard výrazně převyšovat obecný multilaterální rámec. Úprava

² Bod 34 Kodaňské deklarace KBSE zní: „The participating States will endeavour to ensure that persons belonging to national minorities, notwithstanding the need to learn the official language or languages of the State concerned, have adequate opportunities for instruction of their mother tongue or in their mother tongue, as well as, wherever possible and necessary, for its use before public authorities, in conformity with applicable national legislation.“

užívání menšinového jazyka přitom tvoří jeden ze základů územní autonomie Jižního Tyrolska.

HISTORIE JIHOTYROLSKÉ AUTONOMIE

V roce 1946 na Pařížské konferenci rozhodli ministři zahraničních věcí vítězných mocností o tom, že Jižní Tyrolsko zůstane součástí Itálie. Za tímto rozhodnutím se mohou skrývat různé politické úvahy. Uvažovalo se např. o určité kompenzaci ve prospěch Itálie za ztrátu některých ostrovů a italských kolonií.³ Určitou roli mohla hrát také skutečnost, že Itálie přijala již v roce 1945 některá opatření na zmírnění následků násilné italianizace Jižního Tyrolska z období fašismu, např. v oblasti menšinového školství a užívání němčiny před úřady.

V roce 1946 následovalo uzavření bilaterální dohody mezi Itálií a Rakouskem,⁴ která předpokládala určité prvky teritoriální autonomie včetně režimu dvojjazyčnosti v rámci vzdělávání, úřední komunikace a topografických označení. Z teritoriálního hlediska se dohoda z roku 1946 vztahovalo hlavně na oblast Jižního Tyrolska a některé dvojjazyčné obce v oblasti Trentina, které byly následně přefazeny pod správu Jižního Tyrolska.

Itálie však podkopala smysl a účel ochrany německy mluvící menšiny tím, že ustanovení o autonomii⁵ neaplikovala jen na oblast Jižního Tyrolska, ale na celý autonomní region Trentino-Jižní Tyrolsko, ve kterém italské etnikum tvořilo jasnou většinu. V prvním statutu o autonomii z roku 1948 byly rozhodující kompetence upraveny pro správu celé autonomní oblasti a centrální orgány státu. V takové situaci nemohly být přijaty prováděcí normy ve prospěch německé a ladinské menšiny, protože zástupci těchto menšin byli v příslušných regionálních orgánech zpravidla přehlasováni.

Následující období bylo poznamenáno násilnými protesty ze strany místního obyvatelstva a násilnou reakcí ze strany Itálie. Vyhrotil se také diplomatický konflikt mezi Rakouskem a Itálií, který se dostal až na úroveň Organizace spojených národů. V roce 1960 vyzvalo Valné shromáždění OSN obě strany k vyjednávání o sporných otázkách. Tato jednání, byť složitá a zdlouhavá, vyústila v roce 1971 v přijetí druhého statutu o autonomii, který vstoupil v platnost v roce 1972.⁶

Klíčovým momentem nového modelu autonomie byl přesun důležitých kompetencí od orgánů regionu Trentino-Jižní Tyrolsko na provincii Bozen/Bolzano (Jižní Tyrolsko). Nový statut (druhý statut o autonomii) a příslušná politická dohoda předpokládaly přijetí celkem 15 prováděcích předpisů do ledna 1974. Ukázalo se však, že lhůta dvou let byla vzhledem ke komplexnosti celé materie nereálná a zástupci německy mluvící-

³ Srov. např. čl. 11, 14 a 23 mírové smlouvy s Itálií z roku 1947.

⁴ Bilaterální dohoda byla podepsána 5. září 1946 a připojena k mírové smlouvě uzavřené dne 10. února 1947 mezi Itálií a spojenými a přidruženými mocnostmi jako příloha IV.

⁵ Srov. čl. 2 bilaterální dohody z roku 1946. „Der Bevölkerung obengenannter Gebiete wird die Ausübung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt für den Bereich ihrer Gebiete zuerkannt. Der Rahmen, in welchem die besagte Autonomie Anwendung findet, wird noch bestimmt, wobei auch örtliche Vertreter der deutschsprachigen Bevölkerung zu Rate gezogen werden.“

⁶ Viz dekret prezidenta republiky ze dne 31. srpna 1972, č. 670 o schválení textu ústavního zákona, který ustavil zvláštní statut pro Trentino-Jižní Tyrolsko.

ho obyvatelstva souhlasili s výrazným posunem původního termínu. Ještě v 70. letech minulého století byla přijata opatření týkající se např. etnického kritéria při obsazování míst ve veřejné správě nebo úpravy dvojjazyčnosti. Po překonání další politické krize ve vztahu mezi Bozenem a Římem se v roce 1988 podařilo přijmout další prováděcí normy týkající se např. zrovnoprávnění jazyků a rozdělení daní. Proces přijímání prováděcích norem trval až do roku 1992.

Teprve po schválení všech dohodnutých prováděcích norem informovaly Rakousko a Itálie v roce 1992 Valné shromáždění OSN o ukončení bilaterálního sporu týkajícího se Jižního Tyrolska. Nový model jihotyrolské autonomie se od roku 1992 často uvádí jako vzor pro řešení etnických konfliktů.

ZÁSADY UŽÍVÁNÍ MENŠINOVÝCH JAZYKŮ V SYSTÉMU JIHOTYROLSKÉ AUTONOMIE

Hlava XI druhého statutu o autonomii, která zahrnuje čl. 99 až 102, je věnována otázce užívání němčiny a ladinštiny. Čl. 99 druhého statutu stanoví zásadu, že němčina je v regionu Trentino-Jižní Tyrolsko zrovnoprávněna s italštinou, přičemž pouze italština je výslovně označována za úřední státní jazyk. Toto ustanovení vyjadřuje důležitou změnu oproti koncepci prvního statutu o autonomii, který pro region upravila jako úřední jazyk italštinu. Před přijetím druhého statutu o autonomii byl v italské právní vědě rozšířen názor, že cílem zakotvení italštiny jako úředního jazyka bylo zajistit jazykovou a národní jednotnost italského státu.⁷ Novou úpravu čl. 99 druhého statutu je třeba chápat jako potvrzení, že v regionálním rámci (tzn. pro celou oblast Trentina a Jižního Tyrolska) je úředním jazykem také němčina.

Konkrétní jazyková práva ve prospěch německy mluvícího obyvatelstva jsou však stanovena pouze pro provincii Bozen (Jižní Tyrolsko). Podle čl. 100 druhého statutu mají příslušníci německého etnika v Jižním Tyrolsku právo užívat svůj jazyk ve styku se soudními orgány a orgány veřejné správy se sídlem v provincii Bozen. V němčině mohou komunikovat také s těmi orgány, které sice nesídlí v Bozenu, ale jsou pro provincii místně příslušné, a se soukromými subjekty, které získaly koncesi na poskytování služeb v Jižním Tyrolsku. Všechny uvedené orgány a podniky mají ve styku s občany používat jazyk, ve kterém se na ně občan obrátil. Pokud konají ex offi, mají zvolit jazyk, o kterém se domnívají, že je prvním jazykem daného občana. Akty adresované veřejnosti mají být vydány v italštině a němčině.⁸ Jako jedinou výjimku upravuje čl. 100 druhého statutu výlučné užívání italštiny ve vojenských složkách státu, a to v rámci zařízení nacházejících se na území Jižního Tyrolska.

Provedení čl. 100 druhého statutu bylo v praxi poměrně složité. Právní úprava předcházející druhému statutu stavěla na prováděcím předpisu k prvnímu statutu. Již podle

⁷ BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 307.

⁸ Čl. 100 druhého statutu autonomie stanoví také, že na zasedáních kolegiálních zastupitelských orgánů na úrovni celého regionu, provincie Bozen a jednotlivých obcí může být používána jak italština, tak i němčina.

této úpravě⁹ měli německy mluvící obyvatelé Jižního Tyrolska právo na užívání němčiny před soudy. Zápisy z jednání soudu, výpisy z trestního rejstříku a originální znění rozsudků však byly vyhotoveny pouze v italštině. Výjimečně, tedy pouze v případě, že byl německy mluvící italský občan chycen přímo při činu, mohl být zatýkán i příslušníkem policie, který němčinu neovládal.

Prováděcí předpis k druhému statutu byl přijat v roce 1988,¹⁰ ale vyhlášen byl až o rok později. Podstatná část nové úpravy vstoupila v platnost až 4 roky po vyhlášení, tzn. 8. května 1993. Důvodem zpoždění byly praktické problémy týkající se nedostatečných znalostí německého jazyka ze strany italských soudců, advokátů a policejních orgánů. Bylo třeba přijmout skutečnost, že ten, kdo večer usne jednojazyčně, neprobudí se ráno dvojjazyčně.¹¹

UŽÍVÁNÍ MENŠINOVÉHO JAZYKA V SOUDNÍM ŘÍZENÍ

ÚPRAVA TRESTNÍHO PROCESU

Jeden z klíčových problémů nové prováděcí úpravy souvisel s otázkou, zda má trestní řízení před příslušným jihotyrolským soudem probíhat pouze v jednom jazyce nebo ve dvou jazycích. Zastánci jednojazyčného procesu argumentovali tím, že již během období rakousko-uherské monarchie byla trestní řízení v Trentinu (tj. podle tehdejší terminologie Welsch-Tirol) zásadně vedena jen v italštině a že se model jednojazyčného procesu osvědčoval také např. v Belgii. Smíšené řízení ve dvou jazycích se oproti tomu jevilo jako těžkopádné a průběžné překládání všech složek spisu z jednoho jazyka do druhého skrývalo v sobě riziko nesprávností, překlepů a jiných chyb. Zastánci smíšeného procesu ve dvou jazycích však upozornili na problém, že by si německy mluvící účastník řízení nemohl v jednojazyčném procesu zvolit italsky mluvícího advokáta. Právo na užívání německého jazyka by v takovém případě vyústilo v nutnost volit mezi dvěma variantami: buď by se německy mluvící občan musel vzdát služby jednojazyčného italského advokáta, kterému důvěřuje, aby měl řízení v němčině, nebo by se rozhodl pro svého italsky mluvícího advokáta, ale musel sám v řízení vypovídat v italštině.¹² Bylo také namítnuto, že princip jednojazyčného procesu omezuje svobodný výkon povolání těch advokátů, kteří ovládají jen jeden jazyk.¹³

Prováděcí úprava sice nakonec potvrdila princip jednojazyčného trestního procesu, ale otevřela možnost využívat služby jednojazyčného advokáta. Podle čl. 16 dekretu č. 574 z roku 1988 může advokát, který neovládá jazyk řízení, ústně intervenovat ve své mateřštině a všechny jeho výroky mají být přeloženy na místě a zapsány v jazyce

⁹ Dekret prezidenta republiky ze dne 3. ledna 1960, č. 103.

¹⁰ Dekret prezidenta republiky ze dne 15. července 1988, č. 574.

¹¹ BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 311.

¹² Tento problém se vyřešil nakonec jinak. Viz níže.

¹³ Viz podrobněji BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 308–309.

řízení. Přirozeně se počítá také s překladem výpovědi svědků a znalců, kteří jazyk řízení neovládají.

Ostatně se může obžalovaný podle čl. 17 dekretu č. 574 z roku 1988 rozhodnout ještě během řízení pro jiný jazyk, ale jen jednou během řízení před soudem prvního stupně a jednou před soudem druhé instance. V případě změny jazyka řízení na žádost obžalovaného však nebudou již provedené úkony přeloženy do nově zvoleného jazyka.

V praxi řešily jihotyrolské soudy také otázku, zda může německy mluvící obžalovaný, který např. kvůli svému italskému obhájci zvolil řízení v italštině, sám vypovídat nebo spontánně intervenovat v němčině. Vzhledem k tomu, že dekret č. 574 z roku 1988 tento problém výslovně neupravil, bylo až novelizací z roku 2001 upřesněno, že obžalovaný může v dané situaci svoji mateřštinu užívat.¹⁴ Jeho výpovědi budou na místě přeloženy a zapsány v jazyce řízení.¹⁵ Výjimečně může být vedeno trestní řízení ve dvou jazycích, a to v případě, že jsou současně obžalováni italsky mluvící a německy mluvící občané nebo že vedlejší žalobce zvolí jiný jazyk než obžalovaný. Každá strana řízení se však může svého práva na dvojjazyčný proces vzdát.¹⁶

Některá závažná porušení uvedeného jazykového režimu způsobí absolutní neplatnost trestního řízení, méně závažná pochybení musí být namítnuta obžalovaným.¹⁷

SODNÍ ŘÍZENÍ V OBČANSKOPRÁVNÍCH SPORECH

Podle čl. 20 dekretu č. 574 z roku 1988 má v civilním procesu každá strana právo volit jazyk, ve kterém bude během řízení vystupovat. Tato volba vyplývá z jazyka, ve kterém byla podána žaloba, resp. odpověď žalované strany. Ve dvojjazyčném řízení používá každá strana jazyk, který si na začátku procesu zvolila. Dokumenty a podání předložené jednou stranou se však nepřekládají automaticky do jazyka druhé strany.

Pouze procesní strana, která nemá trvalé bydliště v Jižním Tyrolsku, může o takový překlad na náklady soudu požádat. Soud může odmítnout překlad těch dokumentů, které považuje za nepodstatné. Veškeré akty samotného soudu a rozsudky jsou zásadně vydány v obou jazycích, ledaže by se jedna strana řízení tohoto práva vzdala. Ustanovení čl. 20 dekretu č. 574 z roku 1988 dále stanoví, že strany řízení vypovídají v dvojjazyčném řízení v jazyce vlastním. Na základě žádosti druhé strany musí být výpověď první strany zapsána ve dvojjazyčném protokolu. Také svědci a znalci mají právo vypovídat v jazyce vlastní volby a strany řízení mohou požádat soud o vyhotovení dvojjazyčného zápisu (na náklady soudu).

¹⁴ Ústavní soud ostatně ve svém rozsudku č. 271 ze dne 22. června 1994 konstatoval, že německy mluvící obžalovaný může v trestním řízení v Jižním Tyrolsku užívat němčiny, i když si jako jazyk procesu zvolil italštinu. Ústavní soud opřel tento výrok o čl. 109 trestního řádu. Další ústavněprávní problém se týkal rozlišování mezi postavením obhájce voleného obžalovaným a postavením soudem stanoveného obhájce, který nemá právo používat jiný jazyk než jazyk řízení. Ústavní soud shledal i v tomto bodě úpravu statutu za slučitelnou s ústavou. Viz rozsudek italského ústavního soudu č. 16 ze dne 12. ledna 1995.

¹⁵ Viz čl. 16 novelizovaného znění dekretu č. 574 z roku 1988.

¹⁶ Čl. 18 dekretu č. 574 z roku 1988.

¹⁷ Čl. 18/bis dekretu č. 574 z roku 1988.

Jako další detail upravuje čl. 20 odst. 9 dekretu č. 574 z roku 1988 doručování dokumentů. Je stanoveno, že ke všem spisům a dokumentům, které jsou doručovány mimo oblast Jižního Tyrolska, musí být přiložen překlad v italštině, tzn. zřejmě i v případě, že se samotné řízení koná pouze v němčině.

Pokud řízení, které bylo před jihotyrolskými soudy vedeno v němčině nebo dvojjazyčně, pokračuje před vyššími soudy mimo region Trentino-Jižní Tyrolsko, tzn. před Kasačním soudem (Corte Suprema di Cassazione) a Nejvyšším správním soudem (Consiglio di Stato), které sídlí v Římě, stane se jazykem řízení italština. Pro tyto účely je nutné, aby byl spis přeložen z němčiny do italštiny. Rozsudky a soudní rozhodnutí mají přitom být přeloženy v každém případě, ostatní součásti spisu a dokumenty pouze na základě žádosti dotyčného soudu v Římě. Překlad zabezpečuje a jeho náklady hradí příslušný soud v Jižním Tyrolsku.¹⁸

Ve prospěch německy mluvících obyvatel Jižního Tyrolska stanoví čl. 24 dekretu č. 574 z roku 1988 právo používat vlastní jazyk také v řízení, které pokračuje před soudy mimo region. Z právního hlediska vyvolala tato úprava složité problémy. Dvojjazyčný jazykový režim, který je ve prospěch němčiny zakotven v čl. 100 druhého statutu autonomie, platí totiž výslovně jen v samotném Jižním Tyrolsku. Centrální orgány státu v Římě proto namítaly, že ustanovení čl. 24 dekretu č. 574 z roku 1988 překračuje územní působnost statutu autonomie. Tyto diskuse výrazně přispívaly k opožděnému vyhlášení dekretu. Až po řadě politických intervencí ze strany zástupců Jižního Tyrolska u italské vlády se podařilo sporné jazykové právo prosadit i pro trestní řízení před vyšší instancí mimo provincii Bozen.

UŽÍVÁNÍ MENŠINOVÉHO JAZYKA PŘED ORGÁNY VEŘEJNÉ SPRÁVY

Dekret prezidenta č. 574 z roku 1988 opakuje ve svém čl. 1 odst. 1 klíčový princip, který byl začleněn již do čl. 100 druhého statutu autonomie z roku 1972: orgány veřejné správy, které mají své sídlo v Jižním Tyrolsku či jsou příslušné pro celý region Trentino-Jižní Tyrolsko, mají respektovat princip dvojjazyčnosti stejně jako soukromé společnosti poskytující služby na základě veřejné koncese. Zatímco pojetí orgánu veřejné správy nevyžadovalo definici v zákoně, bylo přesné vymezení okruhu podniků s veřejnou koncesí složitější.

Čl. 2 odst. 2 dekretu č. 574/1988 stanoví obecně, že se pojmem podniků s koncesí rozumí subjekty, které vykonávají služby spadající do působnosti a rozhodovací pravomoci orgánů veřejné správy. Namátkově lze tedy uvést např. lékárny, dopravní společnosti, úvěrové instituce nebo státem uznané soukromé školy.¹⁹ Výklad daného

¹⁸ Tato pravidla se vztahují nejen na civilní, ale také na trestní řízení.

¹⁹ I v této souvislosti mohou v praxi vznikat složité problémy, např. při vymezení pravomoci jihotyrolských orgánů ve vztahu k dopravě přesahující území provincie Bozen. V případě koncese na dopravní spoj, který sice zahrnuje oblast Jižního Tyrolska, ale jehož delší část běží mimo území provincie, rozhoduje příslušný orgán italského státu a orgány v Bozenu mají jen právo konzultace. Viz podrobněji BONELLI, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 275–278.

pojetí musel nakonec upřesnit italský ústavní soud, a to v souvislosti s privatizací zasahujícími např. do fungování poštovní služby a telekomunikace. Ústavní soud konstatoval, že zrušením veřejnoprávního statusu určitého podniku nezaniká jeho povinnost komunikovat s veřejností ve dvou jazycích.²⁰

Povinnosti týkající se dvojjazyčnosti se částečně vztahují i na zákonná pojištění, např. v oblasti povinného ručení. Podle čl. 2 odst. 3 dekretu č. 574/1988 mají pojišťovny v Jižním Tyrolsku používat formuláře v italštině a němčině. Dvojjazyční musí být také notáři působící v Jižním Tyrolsku, na rozdíl od advokátů. K úpravě postavení advokátů lze dodat, že uchazeči z Jižního Tyrolska mají možnost složit advokátní zkoušky v domácí provincii, a to před komisí složenou ze dvou příslušníků německého etnika a dvou příslušníků italského etnika. Všichni tito členové komise musejí být bilingvní, aby si uchazeč mohl sám zvolit, zda chce zkoušky složit v němčině nebo italštině.²¹

Vzhledem k rozsahu veřejné správy a podniků působících na základě veřejné koncese, lze na tomto místě jen zmínit další podrobnější problémy týkající se např. dvojjazyčnosti příbalových letáků k lékům a potravinám. Poté, co italské farmaceutické společnosti nedodržovaly tuto povinnost a dodávaly do Jižního Tyrolska léky pouze s italským příbalovým letákem, se situace vyhroutil. V roce 1997 byl zaznamenán případ intoxikace německy mluvící pacientky, která italskému textu zřejmě nerozuměla dostatečně a aplikovala lék nesprávně. Jihotyrolské orgány vyhrožovaly farmaceutickým společenstvem vysokými pokutami, ty však ve své reakci oznámily, že přestanou dodávat léky do Jižního Tyrolska. Kompromisní řešení se nakonec pohybovala částečně mimo rámec pozitivně právní úpravy, když lékárny předaly zákazníkům k lékům obsahujícím pouze příbalový leták v italštině informace v němčině, které tiskly na vlastní náklady a zřejmě i na vlastní odpovědnost.²²

MECHANISMY NA ZAJIŠTĚNÍ DVOJJAZYČNOSTI

Nad rámec vymezování povinných subjektů a jejich případného sankcionování²³ je klíčová otázka zabezpečení jakéhosi lidského základu fungování autonomie a principu dvojjazyčnosti veřejné správy. Je pochopitelné, že právo na užívání německého jazyka před jihotyrolskými orgány vyžaduje na straně příslušných soudců, úředníků a pracovníků dotčených soukromých podniků dostatečné znalosti jak italštiny, tak i němčiny.

Jedním z klíčových prvků jihotyrolské autonomie je proto úprava školství, které jak německy mluvícím, tak i italsky mluvícím dětem poskytuje dostatečně kvalitní výuku v obou jazycích. Oproti požadavkům zejména italsky mluvících Jihotyrolanů, kteří by preferovali model dvojjazyčné školy, vychází právní úprava dodnes z principu jednojazyčné školy. To znamená, že standardní výuka probíhá pouze v jednom jazyce a druhý jazyk se učí jako povinný předmět od druhé třídy základní školy. Výuku „cizího jazyka“

²⁰ Viz rozsudek italského ústavního soudu č. 260 ze dne 26. května 1993.

²¹ BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 339.

²² Srov. BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 340–342.

²³ Viz čl. 2 odst. 5 dekretu č. 574/1988.

mají zabezpečit učitelé, pro které je tento jazyk mateřštinou a kteří současně disponují přiměřenými znalostmi hlavního jazyka školy.

Druhým stěžejním prvkem je systém kvót, podle něhož mají být jednotlivé etnické skupiny alikvotně zastoupeny v orgánech veřejné správy. V odborné diskusi byl pro tento systém zaveden výraz „ethnischer Proporz“, který se ovšem v samotném statutu o autonomii nevyskytuje. Kromě obsazování míst podle etnické příslušnosti uchazečů se kvóty aplikují také v oblasti rozdělování veřejných finančních prostředků pro sociální a kulturní účely. Obsazování míst ve veřejné správě je však nejdůležitějším momentem „etnické proporce“.

Podrobnější analýza příslušné úpravy²⁴ by jednoznačně překročila rámec této studie. Lze ovšem vyzdvihnout některé důležité prvky modelu etnických kvót. Podle čl. 1 dekretu č. 752 z roku 1976, který se může opírat o čl. 61 druhého statutu o autonomii, je přiměřená znalost italského a německého jazyka předpokladem přijetí do veřejné správy. Požadavek dvojjazyčnosti platí též pro zaměstnance v oblasti soudnictví.

Praktická realizace etnických kvót závisí na řadě konkrétních opatření. Přirozeně musí znít první otázka: podle jakého klíče se vypočítá alikvotní zastoupení jednotlivých etnických skupin? Odpověď našli autoři modelu v čl. 44 prvního statutu o autonomii z roku 1948, který stanovil, že složení zemské vlády („Landesausschuss“) musí odpovídat početnímu zastoupení jednotlivých etnik v zemském sněmu („Landtag“).²⁵ Až v roce 1971 bylo do druhého statutu o autonomii zavedeno ustanovení čl. 89, podle něhož má být alikvotní obsazování míst ve veřejné správě založeno na početní síle etnických skupin,²⁶ tak jak vychází ze sčítání lidu. Výsledky sčítání lidu tedy nahradily výsledky voleb do zemského sněmu jako referenční kritérium.

Tím vyvstává druhá otázka týkající se konkrétní podoby sčítání lidu a možnosti přihlásit se k určité etnické skupině. Úprava z roku 1971 vyvolala pochopitelně značné praktické problémy. Každý italský občan pobývající v Jižním Tyrolsku měl při sčítání lidu z roku 1981 učinit prohlášení o příslušnosti k jedné z etnických skupin, přičemž toto prohlášení mělo být nejen základem početní síly etnické skupiny, ale také závazným kritériem přiřazení konkrétního jednotlivce k jedné z etnických skupin. Prohlášení mělo být účinné 10 let, tedy do termínu dalšího sčítání lidu. Na prohlášení o etnické příslušnosti navazuje zvýhodněný, resp. znevýhodněný přístup k zaměstnání ve veřejné správě a také přístup k finanční podpoře např. v oblasti bydlení.

Nejvyšší správní soud v Římě („Consiglio di Stato“) však zrušil ustanovení, podle něhož se občané v Jižním Tyrolsku museli rozhodnout pro jednu ze tří skupin, tj. pro italskou, německou nebo ladinskou etnickou skupinu. Nejvyšší správní soud dovodil, že v případě občana, který se cítí příslušný současně k více z uvedených etnických skupin nebo se necítí příslušný k žádné z nich, bude prohlášení nepravdivé. Podle Nejvyššího správního soudu ale nemůže právní norma donutit jednotlivce učinit nepravdivé prohlášení a skrýt svoji pravou etnickou identitu.²⁷

²⁴ Dekret prezidenta republiky č. 752/1976.

²⁵ Tato úprava byla převzata do čl. 50 druhého statutu autonomie.

²⁶ Statut autonomie používá výraz jazykové skupiny („Sprachgruppen“).

²⁷ Srov. BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 124–125.

Před dalším sčítáním lidu z roku 1991 byly proto zavedeny některé změny. Kdo se necítí být příslušníkem jedné ze tří etnických skupin uvedených ve statutu o autonomii, může nyní zaškrtnout kolonku „jiné“, musí ale pro praktické účely dodat prohlášení o připojení se k jedné z uvedených skupin („Erklärung der Angliederung“). Po dalších debatách souvisejících se sčítáním lidu z roku 2001 bylo stanoveno, že toto prohlášení má být anonymní. Pouze v případě, že dotyčný občan chce užívat výhod plynoucích z konkrétní etnické příslušnosti, musí prohlášení o připojení k etnické skupině učinit pod svým jménem.²⁸

Dalším kritériem vstupu do veřejné služby je složení zkoušky dvojjazyčnosti, kterou je třeba konat před komisí složenou z rovných podílů německy mluvících zkoušejících a italsky mluvících zkoušejících. Příslušníci všech etnických skupin, kteří se ucházejí o místo ve veřejné správě, se musí prokázat certifikátem o úspěšném složení zkoušky. Statistika zkoušek pro období od roku 1977 do roku 1991 vykazala pro jednotlivá etnika různou míru úspěšnosti. Příslušníci italské etnické skupiny uspěli u zkoušky pouze z 29 %, příslušníci německé etnické skupiny z 41 % a příslušníci ladinské etnické skupiny z 61 %. Od roku 1991 už není podobná statistika vedena.²⁹

Co se týká konkrétního výběru uchazečů, kteří přísluší k určité etnické skupině a úspěšně složili jazykovou zkoušku, je podrobný postup stanoven v čl. 8 odst. 3 dekretu prezidenta republiky č. 752/1976. Místo určené pro jednu etnickou skupinu, které nemůže být příslušníkem této skupiny obsazeno, se uvolňuje příslušníkům druhé skupiny, pokud tato etnická skupina ještě neobsadila stanovený maximální počet míst.

I v této souvislosti vedla realizace principu etnických kvót k určitým problémům. Uchazeči, kteří mohou *ad hoc* učinit prohlášení o příslušnosti k určité etnické skupině (např. protože ve chvíli sčítání lidu ještě nedosáhli věku 14 let), volí přirozeně příslušnost k německé etnické skupině, která je v systému kvót zvýhodněna oproti italské etnické skupině. Dvojjazyčnost přijímacího řízení přitom umožňuje těmto uchazečům, aby nejprve složili přijímací zkoušky a absolvovali přijímací pohovor ve své italské mateřštině a následně se přihlásili k německé etnické skupině. Tato praxe přirozeně začala vadit příslušníkům německé etnické skupiny.³⁰

ZÁVĚR

Jihotyrolská autonomie je jedinečným modelem, který reflektuje specifické historické a etnické poměry v oblasti. Úprava jazykových práv příslušníků jednotlivých etnických skupin je základním kamenem celého systému. Zvláštnost Jižního Tyrolska spočívá v tom, že etnická skupina, která je velmi malou menšinou v rámci Itálie, představuje poměrně silnou většinu v provincii Bozen.

Zajištění práva na užívání menšinových jazyků před jihotyrolskými soudy a orgány veřejné správy je výsledkem složitého procesu vyjednávání na mezinárodní a národní

²⁸ Srov. čl. 18 dekretu č. 752/1976 v aktuálním znění.

²⁹ BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 141.

³⁰ *Ibidem*, 104.

úrovni. Principy obsažené v bilaterální smlouvě mezi Itálií a Rakouskem z roku 1946 a ve statutech o autonomii z let 1948 a 1971 jsou důležitým vodítkem. Praxe však ukázala, jak mohou být tyto principy obcházeny v rámci prováděcí legislativy. Fungování jazykových práv je proto výsledkem celé řady konkrétních opatření. Musí být určeny instituce, pro které jsou závazky v oblasti dvojjazyčnosti závazné. Musí být zajištěny dostatečné jazykové znalosti místních obyvatel. Musí být stanoven obecně přijatelný model obsazování míst ve veřejné správě.

Model jihotyrolské autonomie nelze jako takový exportovat do jiných regionů, kde panují etnické konflikty. Obecné poučení však spočívá v tom, že práva menšin musejí být zakotvena v konkrétním kontextu a zohlednit požadavky místních obyvatel. Úprava jazykových práv menšin je velmi složitým procesem, který může nejen v případě Jižního Tyrolska trvat půlstoletí nebo i déle. Na podpis bilaterální smlouvy a na rekodifikaci autonomie ve druhém statutu z roku 1971 navazují desítky prováděcích norem. Některé věci nejsou vyřešeny dodnes, jako např. složitá otázka zajištění finanční samostatnosti Jižního Tyrolska. Autonomie totiž není pouze o kodifikaci jazykových, politických a jiných práv, ale představuje také poměrně nákladný systém, jehož financování musí být vyřešeno ve složitém politickém jednání.

ON SOME RIGHTS OF NATIONAL MINORITIES IN POLAND

JAROSŁAW SUŁKOWSKI

Abstract: **O některých právech národnostních menšin v Polsku**

Tento článek se zabývá vnitrostátní úpravou práva příslušníků národnostních menšin na užívání menšinového jazyka v úředním styku a na vícejazyčné názvy v Polské republice. V první části práce se autor zabývá právní úpravou dvojjazyčných geografických názvů, v druhé části pak právem na užívání mateřského jazyka v řízení před soudy a ve správním řízení. V poslední části autor hodnotí polskou právní úpravu těchto dvou práv národnostních menšin.

Key words: Republic of Poland, national minority, ethnic minority, mother language, the municipal council, court proceedings, administrative proceedings, the right to a fair trial

Klíčová slova: Polská republika, národnostní menšina, etnická menšina, mateřský jazyk, rada obce, soudní řízení, správní řízení, právo na spravedlivý proces

INTRODUCTION

The line of research initiated and conducted by doc. dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D. from Charles University in Prague focuses on the status of national minorities and the legal position of diasporas residing outside of their country of origin. Within this scope two issues are of particular importance. Firstly, the problem of bilingual geographical names, and secondly, the rights of minority members, parties in legal proceedings, to use their mother tongue before administrative bodies and courts. Although such substantial issues do not exhaust the complex topic of minority rights, focusing research on these particular issues is fully understandable as they highlight the importance of topography and minority members' procedural rights. These rights are used in practice and are therefore of great importance.

I.

1. The Polish law regulates the matter of national minorities on the constitutional and statutory level with the basis being the Constitution of the Republic of

Poland of 2 April 1997¹ and the Act on National and Ethnic Minorities and Regional Languages.² Other legislative acts refer to particular rights of national minority group members.

The following minority members' rights and freedoms are guaranteed by the Polish law: 1) the freedom of sustaining and development of one's language— Article 35 (1) of the Constitution and Article 8 and Chapter 4 of the Act on National and Ethnic Minorities and Regional Language; 2) freedom to maintain customs and traditions, and to develop their own culture – Article 35 (1) of the Constitution, Articles 1–7 of the Act of 17 May 1989 on the Guarantees of the Freedom of Conscience and Faith,³ Chapter 3 of the Act on National and Ethnic Minorities and Regional Language; 3) the right to establish their own educational and cultural institutions, as well as institutions aiming at the protection of religious identity – Article 35 (2) of the Constitution, Article 13 of the Act of 7 September 1991 on the System of Education,⁴ Act on the Guarantees of the Freedom of Conscience and Faith; 4) the right to participate in the resolution of matters pertaining to their national identity – Article 35 (2) of the Constitution, Articles 23–30 of the Act on National and Ethnic Minorities and Regional Languages; 5) the right to use their minority language freely in private life and in public – Article 2 of the Act of 7 October 1999 on the Polish Language,⁵ Chapter 2 of the Act on National and Ethnic Minorities and Regional Language; 6) the right to spell their given and last names according to the spelling rules of their minority language – Article 7 of the Act on National and Ethnic Minorities and Regional Language; 7) the right to have access to the public media – Article 54 of the Constitution, Article 21 (2) (9) of the Act of 29 December 1992 on Radio and Television Broadcasting;⁶ 8) the right to unrestricted performance of religious practices – Article 53 of the Constitution, Act on the Guarantees of the Freedom of Conscience and Faith; 9) the right to partake in public life and to electoral privileges for election committees of minority organisations – Article 197 of the Act of 5 January 2011 – the Electoral Code;⁷ 10) the right of association – Article 58 of the Constitution and Article 1 of the Act of 7 April 1989 on Associations.⁸

In Article 35 the Constitution guarantees Polish citizens belonging to national and ethnic minority groups the freedom of sustaining and developing of their own language, the freedom of sustaining their customs, tradition and the development of their culture, which includes the right to create educational and cultural institutions as well as institutions aiming to protect their religious identity and to solve issues regarding their cultural identity.

The construction of the described Article is twofold. On the one hand the Constitution guarantees certain rights to minority members (Polish citizens), and on the other it

¹ Journal of Laws 78, item 483, as amended; hereinafter: Constitution.

² Act of 6 January 2005 on National and Ethnic Minorities and on Regional Languages, (Journal of Laws 17, item 141, as amended; hereinafter: Act on Minorities).

³ Journal of Laws No. 231, 2005, item 1965, as amended; hereinafter: Act on Freedom of Conscience.

⁴ Journal of Laws No. 256, 2004, item 2572, as amended; hereinafter: Education Act.

⁵ Journal of Laws No. 43, 2011, item 224; hereinafter: Act on the Polish Language.

⁶ Journal of Laws No. 43, 2011, item 226, as amended.

⁷ Journal of Laws No. 21, item 112, as amended.

⁸ Journal of Laws No. 79, 2011, item 855, as amended.

offers institutional (the right to create educational and cultural institutions) and procedural guarantees (the right to participate in decision making processes regarding their cultural identity) to minorities as collective entities. It has to be noted, however, that the term “national minority” is contentious and there is a lack of a uniform definition, also in international law. Despite this, the Constitution has made a minority a body subject to law. It is beyond doubt that Article 35 of the Constitution is a source of subjective rights and can form a basis of a constitutional complaint.

2. The issue of bilingual geographical naming is an element of the granted by the Constitution right to sustain one’s language (Article 35). However, with regards to the right to use one’s language, Article 27 of the Constitution refers to international agreements (among others the Charter⁹ and the Framework Convention¹⁰) and acknowledges the guarantees they include, but does not offer an explanation regarding this law and its elements.

The Act on Minorities stipulates the right to use a minority language, called an auxiliary language, including education through the medium of that language. However, the Act introduces high requirements for the introduction of additional names to appear next to Polish geographical names – traditional town names in a minority language, names of physiographic objects and street names.

3. An auxiliary name of a town or a physiographic object in a minority language can be established at a request of a Municipality Council, provided that the minority constitutes at least 20% of the municipality population. If the given minority does not constitute 20% of the local population, an auxiliary name can be introduced if in consultations held under the procedure established in Article 5a (2) of the Local Government Act of 8 March Act 1990 (Journal of Laws No. 142, 2001, item 1591, as amended), the majority of that municipality population, who took part in the consultations, decide for it. Additionally, the request for introduction of an auxiliary name has to receive a positive opinion of the Commission for Names of Localities and Physiographic Objects, which was established following the Act of 29 August 2003 on Official Names of Localities and Physiographic Objects (Journal of Laws No. 166, item 1612). The number of population belonging to a given minority is understood as the number officially determined by the latest general census.

The number of people eligible to take part in consultations specified in Article 12 (7) of the Act on National and Ethnic Minorities and on Regional Languages, has been limited to inhabitants of a locality in which the auxiliary name is to be introduced. Therefore the right to take part in consultations is not granted to all inhabitants of a municipality, but only to the inhabitants of a given locality.

It has to be noted that the legislator does not require a referendum to be conducted, but only consultations limited to inhabitants of the locality whose name is petitioned to appear in both languages – the official one and in the language of the minority. The vote on the resolution takes place in the council on conditions of a general vote – it is an open vote, and simple majority is sufficient for the resolution to be passed. Such a resolution

⁹ European Charter for Regional or Minority Languages (Strasbourg, 5 November 1992).

¹⁰ Framework Convention for the Protection of National Minorities (Strasbourg, 1 February 1995).

does not constitute local law and therefore does not have to be published in the Official Journal of that Voivodeship.

By introducing obligatory consultations the legislator acknowledged that matters which are to be dealt through them should not be resolved by a simple count of votes for and against. The decision-making authority has the obligation of taking into consideration the arguments of the minority, provided they are supported by valid considerations.

The additional names can only be used in territories of municipalities entered into the Official Register of Municipalities by the competent minister in charge of religious denominations and national and ethnic minorities, and where names are used in the respective minority language. The names cannot refer back to the names given in 1933–1945 by the authorities of the Third Reich and the Union of Soviet Socialist Republics. Auxiliary names are placed after the respective Polish names and cannot be used separately. Furthermore, they can be introduced in the entire territory of a municipality or in selected localities. The establishment of an additional name in a given minority language takes place in accordance with the spelling rules of the given language.

4. The procedure of establishing an additional name consists of several stages. Firstly, the Municipal Council lodges an application on the motion of municipality residents belonging to a minority or on its own initiative, for the establishment of an additional name to the competent minister in charge of religious denominations and national and ethnic minorities through the local governor's office. The application should contain:

- the municipal resolution concerning the establishment of an additional name for a place or physiographical object;
- the correct official name of the place or physiographical object in Polish;
- the proposed additional name in the minority language;
- discussion of the results of the consultation
- information regarding the costs of the introduction of the proposed change.

Next, the local governor is obligated to convey the application to the competent minister in charge of religious denominations and national and ethnic minorities, along with their own opinion of it, no later than within 30 days from the day the motion was introduced to them. The competent minister in charge of religious denominations and national and ethnic minorities then submits the motion for approval to the Committee on Names of Places and Physiographical Objects. As soon as it examines the motion the Committee on Names of Places and Physiographical Objects gives its opinion to the competent minister in charge of religious denominations and national and ethnic minorities through the agency of the competent minister in charge of public administration.

The additional name of a locality or a physiographical object in the minority language can be considered to be established once it is entered into the Official Register. This entry is made by the competent minister in charge of religious denominations and national and ethnic minorities upon being conveyed a favourable opinion of the Committee on Names of Places and Physiographical Objects. However, the competent minister in charge of religious denominations and national and ethnic minorities will refuse entering into the Official Register an additional name of a place or physiographical

object in a minority language or may remove this name from the Register if the name refers to a name used in years 1933–1945, given by the authorities of the German Third Reich or of the Union of Soviet Socialist Republics. Should making such an entry be refused, it is possible to lodge a complaint to an administrative court.

The costs involved in the introduction and the use of a supporting language on the territory of a given municipality and the costs involved in the introduction of additional names in a minority language, are borne by the municipality budget, except for the costs of the change of information boards, resulting from the adoption of an additional name of a place or geographical object in the minority language – these costs are incurred by the budget of the state.

A separate matter is the scope of the introduced signage in the additional language. It cannot be limited to information boards with town names as it seems appropriate to introduce bilingual signage on train and bus stations, information boards, tourist boards, school boards, shops, leaflets, Internet websites etc.

II.

1. The right of a person unable to use Polish to use their mother tongue in court and administrative proceedings is a subjective right and is of key significance for the realization of the right to trial, proper operation of public administration, and protection of minority members' rights in general, as subjective rights are a safeguard of the proper execution of substantive law.

Foreigners are not the only addressees of this law since the use of a mother tongue is separate from membership to a given country (nationality). The right to use one's mother tongue is to be granted to both a foreigner and a Pole, who use their own language. The condition for taking advantage of this right is the inability to use the language in which a proceeding takes place. By "inability" to use a language we mean the inability to understand and speak, or not being fluent and having problems with expressing one's thoughts.

The content of the discussed subjective rights covers several issues. Above all it is about access to a translator (direct or indirect in case of translation of documents) and presence of a translator during all actions that may influence the future legal situation. Although nonessential acts may be omitted, classifying an action as such is problematic since a seemingly insignificant act in future may turn out to be a source of significant changes of the legal situation. Personal traits of a translator are also of significance – his/her objectivism, education, and preferably knowledge of legal terminology. What cannot be overlooked is the free access to a translator – his/her costs have to be incurred by the state in which the procedure is taking place. Additionally, it has to be stressed that it is the court or administrative authority that bears the responsibility for the analysis of the situation and for the decision on whether there is a need for a translator. In case such a possibility is not used it is their obligation to prove a translator was indeed not needed.

The subjective rights discussed above are not without restrictions. Restrictions depend on the type of the proceedings and may result from the uniqueness of the language

(few translators). If there is a need to use a rare language direct translation may not be possible and relay translation, where several translators are involved, may be needed. A decision against the use of a mother tongue cannot be made on the basis of the speed of the proceeding.

2. There are numerous legal acts, which regulate a minority member's access to a translator in proceedings before administrative authorities or courts.¹¹ Apart from the already mentioned provisions of the Constitution (in particular Article 35, which states that The Republic of Poland shall ensure Polish citizens belonging to national or ethnic minorities the freedom to maintain and develop their own language, to maintain customs and traditions, and to develop their own culture, and Article 27 which stipulates that Polish is the official language in the Republic of Poland, and that this does not infringe upon national minority rights resulting from ratified international agreements, Article 45 (1) of the Constitution is also of importance as it grants everyone the right to a fair and public hearing of his or her case, without undue delay, before a competent, impartial and independent court. Of equal significance is the provision of the Framework Convention for the Protection of National Minorities adopted in Strasbourg on 1 February 1995, which stipulates that every person belonging to a national minority has the right to his or her minority language, in private and in public, orally and in writing. In relations between administrative authorities and persons belonging to national minorities in areas inhabited by persons belonging to national minorities traditionally or in substantial numbers, the Parties of the Convention will endeavour to ensure, as far as possible, the conditions which would make it possible to use the minority language if so requested and where such a request corresponds to a real need (Article 10 (1, 2)). Additionally it is necessary to guarantee the right to be informed in a language, which he or she understands (therefore not necessarily in the language of the minority) of the reasons for his or her arrest, and of the nature and cause of any accusation made against him or her (Article 10 (3)).

3. Implementation of the provisions of the Constitution and international law with regards to the use of a mother tongue is scattered and included in many legislative acts. With respect to court proceedings Article 5 of the Law on the System of Common Courts¹² is of significance as it stipulates that a person unable to use Polish satisfactorily has the right to address the court in a language known to them and to use services of a translator free of charge. It should be recognized that this provision broadens its scope through the use of the word "person" and not "foreigner" and through free access to a translator. However, it is not specified what kind of a translator a person can apply for in the proceeding, and it is especially unclear whether he or she should be a sworn translator.

The right to use one's mother tongue is especially important in criminal proceedings¹³. In such proceedings an interpreter should be called if there is a need to question a person who does not know Polish. A translator should also be called if there is a need

¹¹ Articles 9 and 10 of the Charter contain an extended regulation regarding this issue.

¹² Act of 27 July 2001 – Law on the System of Common Courts (Journal of Laws 2015, item 133, as amended).

¹³ Act of 6 June 1997 – Code of Criminal Procedure (Journal of Laws 89, item 555, as amended).

to translate a document written in a foreign language into Polish, or from Polish, as well as when there is a need to acquaint the accused with the contents of the taken evidence. The accused and the suspect have the right to a translator free of charge if they do not know Polish sufficiently well. Additionally, the obligation of calling a translator also pertains to actions carried out with the participation of the accused (the suspect). At the request of the accused (the suspect), or their counsel, an interpreter should be called for the accused (the suspect) to communicate with their counsel with regards to the proceedings to which the accused (the suspect) is entitled to. More importantly, the accused is provided with the decision on submission, addition or modification of charges, indictment, and a decision subject to appeal or completing the proceeding along with the translation. If the accused gives his/her consent it is enough to present the translated decision completing the proceeding if it is not subject to appeal.

The fact that criminal procedure provisions cover two phases of proceedings – both judicial and preparatory¹⁴ is positive. Unfortunately, the scope of guarantees for the accused (suspect) is too narrow as the provision does not directly lay down the obligation to inform about the reasons for arrest and information of the appeal procedures available to him or her. The lack of a resolution regarding the costs of a translator in preparatory proceedings deserves criticism as it results in the costs being passed on to the sentenced person. The question regarding the quality control of translations is still valid – the rules in force make no provisions regarding procedures in this respect, even though the state has a monitoring obligation.¹⁵

In misdemeanour case proceedings,¹⁶ if the accused does not know Polish, a motion for punishment, and the decisions subject to appeal, or those concluding proceedings, are announced or delivered along with the translation. Moreover, in misdemeanour proceedings rules of criminal procedure apply, both those pertaining to interrogations and to document translation. When referring to the content of provisions it has to be stressed that the legislator uses an unclear term that a given person “does not know Polish”. What is more, provisions do not take into account the necessity or possibility to contact one’s counsel, which should be criticized, as although misdemeanour proceedings involve petty crimes, they determine criminal responsibility.

In turn, in judicial administrative proceedings the abovementioned rule specified in the Law on the System of Common Courts is binding. Incurring of costs has been wrongfully specified before the administrative jurisdiction. According to the statutory regulation costs include in particular translators’ fees, and the party who petitioned for taking the action connected to the costs is obliged to make an advance payment to cover those costs.

A detailed regulation concerning civil procedure¹⁷ stipulates that the court may demand that a document written in a foreign language be translated by a sworn translator, and that it may call a translator to question a witness who does not know Polish

¹⁴ DŁUGOSZ, J.: *Prawo do udziału tłumacza jako jedna z przesłanek rzetelnego procesu karnego*, http://www.staff.amu.edu.pl/~inveling/pdf/Dlugosz_17.pdf.

¹⁵ *Kamasiński v. Austria* ruling 19. 12. 1989 r., A. 168.

¹⁶ Act of 24 August 2001 – Petty Offences Procedure Code (Journal of Law 2013, item 395, as amended).

¹⁷ Act of 17 November 1964 – Civil Procedure Code (Journal of Laws 2014, item 101, as amended).

sufficiently. More importantly, an employee of judiciary authorities can take on the responsibilities of a translator without affirmation, just on the basis of his or her oath of office. Provisions of the civil procedure deserve criticism as they differentiate between a sworn translator (who gives better guarantees of the proper fulfilment of the translation task and who is only required for translation of documents needed by the court) and a translator for all other tasks. It is both surprising and deserving criticism that the role of a translator can be performed by an employee of a court who knows the needed language, as firstly, his or her work is not verifiable and secondly, he or she might not be objective in the fulfilment of the translation tasks given to them.

4. Proceedings before administrative authorities involve many bodies. However, two regulations are of particular significance. The first one refers to proceedings heard by the authorities of the municipality inhabited by the given minority, the second is the Code of Administrative Proceedings¹⁸ which is universal and used most often.

An auxiliary language may only be used in municipalities where the number of inhabitants belonging to a minority group whose language is to be used as an auxiliary language is no smaller than 20% of all inhabitants of that municipality, and if it has been entered into the Official Register of Municipalities. The possibility of supporting language use means that people belonging to a minority have the right to: 1) address municipality authorities in the supporting language, either in a written or oral form; 2) obtain, on his/her distinct request, an answer in the supporting language, either in a written or oral form; and 3) submit applications in the supporting language, however, the appeal proceedings may only take place in the official language. The stipulation that no-one may avoid carrying out a lawful order or decision given in the official language if the circumstances require that it be carried out immediately if it is to achieve its purpose, is also significant. This stipulation allows waiving the right to use a minority language due to the purpose of the proceeding. Such lack of precision may form a basis for abuse, especially since according to the act doubts are solved based on a document written in the official language.

The Code of Administrative Proceedings, on the other hand, provides that public authorities have an obligation of gathering and examining of evidence in such a way that allows the determination of a factual state of the case in accordance with reality, and especially an obligation to conduct a comprehensive assessment of the circumstances of the given case on the basis of all of the evidence, and present their decision in the justification of the decision. The procedure required by the act does not rule out the use of interpreters, as long as in the record of a testimony given in a foreign language, a translation of that testimony into Polish, along with the name and address of the translator, is provided. The record of the testimony should be signed by the translator. Tax Code¹⁹ stipulates that records of testimonies given in a foreign language should include the translation of the testimony into Polish, name and address of the translator, and that the translator is obliged to sign the record of the testimony.

¹⁸ Act of 14 June 1960 – Code of Administrative Proceedings (Journal of Law 2013, item 267, as amended).

¹⁹ Act of 29 August 1997 – Tax Ordinance Act (Journal of Laws 2012, item 749, as amended).

In a control procedure files written in a foreign language, along with a Polish translation, connected to the controlled cases, have to be presented upon the request of a controller.

There are numerous rights granted to members of minority groups in proceedings before the President of the Office for Foreigners²⁰ with respect to the use of their mother tongue and the right to a translator, in matters concerning temporary residence, when a foreigner does not have travel documents, and decisions on the obligation of a foreigner to return.²¹ Unfortunately, the provisions do not specify procedures for persons taking part in an interrogation in the abovementioned administrative bodies (i.e. an officer conducting the questioning, a foreigner, a translator, a foreigner's agent, a psychologist, a representative of UNHCR etc.). The problem of the quality of translations remains. In the judgment of the Voivodeship Administrative Court in Szczecin from 9 November 2010 II SA/Sz 546/10 the court confirmed (unfortunately uncritically) that neither The Code of Administrative Proceedings, nor the 2003 Act on Aliens introduce a requirement of a sworn translator to be present during questioning. Tasks of a translator can be fulfilled by any person who knows a given language.

CONCLUSIONS

A country of the 21st century has the obligation to ensure the protection of minority rights. The actions undertaken towards this goal have to be multi-faceted. The discussed issues of bilingual names and rights of minority members in judicial and administrative proceedings are both elements of the safeguard policy.

Having analysed the first matter it can be stated that the process of bilingual sign introduction is a lengthy process. The scope of the Polish and Czech signage introduction is significant here. As these signs cannot be limited to locality name boards, it seems reasonable to introduce bilingual signage on train and bus stations, on information and tourist boards, schools, shops, leaflets, websites etc. In general, the present use of bilingual names is satisfactory, however, it should be continually monitored and improved.

The procedural situation of parties with regards to the use of a minority language is more difficult, as most often only one side of the issue is considered, namely the correct proceeding of the judicial (administrative) procedure. Courts and other authorities are to ensure the correct gathering of procedural materials (the need of translating them into Polish), however, they fail to recognise that clarifications from a minority group representative are an element of taking of evidence, and that allowing such a person to speak freely is beneficial for the establishment of material truth. Fortunately, this principle is applied most fully in criminal procedure (although some exceptions still exist).

²⁰ 12 December 2013 on Foreigners (Journal of Laws, item 1650, as amended).

²¹ As it ensues from the 30 October 2008 ruling of the Supreme Administrative Court (II OSK 1097/07) administrative courts should inform foreigners of their right to free services of a translator in every situation when there are justifiable concerns regarding the foreigner's level of Polish.

Two issues remain unsolved, the first of which is the obligation to bear translation costs. At this point it has to be clearly stated that these costs should be covered by the budget of the state, as it is needed for the proper functioning of the judiciary. The second issue, which requires the legislator's attention is the matter of quality control of translations. The lack of such control over translated documents or testimonies may lead to the limitation of one's right to a fair trial, as granted by Article 45 (1) of the Constitution.

POUŽÍVÁNÍ MENŠINOVÝCH JAZYKŮ V ÚŘEDNÍM STYKU POHLEDEM NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN A ORGÁNŮ MÍSTNÍ SAMOSPRÁVY*

ANDREJ SULITKA

Abstract: **The Use of Minority Languages in the Official Communication through the Eyes of National Minorities and Local Authorities**

This article deals with the use of minority languages in the Czech Republic as documented by the Council for the national minorities, an advisory body of the Czech Government. Two types of documents are used in this article – reports on implementation of the European Charter for Regional or Minority Languages, and annual reports on the state of national minorities in the Czech Republic prepared for the Government by the Council. The article draws on these documents to provide an overview of situations where national minorities use their respective languages in the official communication with local authorities.

Key words: national minorities, minority languages, self-government

Klíčová slova: národnostní menšiny, menšinové jazyky, samospráva

Předesílám, že doklady o praktickém používání menšinových jazyků v úředním styku v ČR jsou velmi skromné. V rámci diskurzu k tématu semináře lze tak poukázat pouze na několik příkladů, které však z pozice orgánů veřejné správy i postojů příslušníků národnostních menšin nevyplývají o příčinách současného stavu. Přísluší ale uvést, že příspěvek se neopírá o poznatky z terénního výzkumu, tedy šetření mezi zaměstnanci příslušných orgánů místní samosprávy či zástupci menšin. Za východisko byly použity oficiální vládní dokumenty, na jejichž vytváření se prostřednictvím Rady vlády pro národnostní menšiny (dále jen Rada) a jejího sekretariátu podílejí jak pracovníci státní správy a místní samosprávy, tak zástupci národnostních menšin.

Z agendy Rady máme k dispozici dva typy informačních zdrojů o používání menšinových jazyků v úředním styku. Především jde o dokumenty k implementaci Evropské charty regionálních či menšinových jazyků v České republice (dále jen Charta), nejnověji Třetí periodické zprávy o plnění závazků vyplývajících z Evropské charty regionálních či menšinových jazyků v České republice z roku 2014.¹ Tento dokument – podobně jako předchozí zprávy o plnění závazků vyplývajících z Charty či Rámcové

* Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace RVO:/68378076.

¹ Usnesení vlády ze dne 14. července 2014 č. 573, ke Třetí periodické zprávě o plnění závazků vyplývajících z Evropské charty regionálních či menšinových jazyků v České republice. Dostupné na http://www.vlada.cz/assets/ppov/rnm/aktuality/iii_treti_periodicka_zprava_charta_vlada.pdf

úmluvy o ochraně národnostních menšin – byl zpracován na půdě Rady za přímé účasti zástupců národnostních menšin a měly by sumarizovat aktuální poznatky o provádění Charty nejen z pozice výkonné moci, ale i z pohledu příslušníků národnostních menšin.

Dalším zdrojem jsou každoroční zprávy o situaci národnostních menšin, které Rada předkládá k projednání vládě. Ve struktuře těchto zpráv je v posledních letech pravidelně zapracován text pod názvem „Veřejná správa na místní či regionální úrovni a národnostní menšiny“. Tento text na základě podkladů příslušných obcí, měst a krajů popisuje přístup orgánů místní samosprávy k uplatňování národnostně menšinových práv. Vedle toho každá zpráva obsahuje i obsáhlou samostatnou kapitolu – text zástupců národnostních menšin uvedený jako „reflexe národnostních menšin“, v němž je mj. prostor pro vyjádření stanoviska k implementaci Charty a tedy i používání menšinových jazyků. S určitou mírou eufemizmu bychom z toho mohli předpokládat, že tyto zdroje nám poskytnou vyčerpávající sumu poznatků o používání menšinových jazyků v úředním styku v praxi jak z pozice orgánů místní správy, tak národnostních menšin.

Pokud jde o periodické zprávy o plnění závazků vyplývajících z Charty, tyto přináší bilanci legislativních opatření dle vymezených tematických částí Charty, možnostech výkonu národnostně menšinových práv, ale nevypovídají o tom, jak a v jakém rozsahu využívají příslušníci národnostních menšin menšinový jazyk v úředním styku v praxi. Z hlediska postojů příslušníků národnostních menšin přísluší připomenout např. stanovisko zástupce polské menšiny: „... ne vždy výbory pro národnostní menšiny v jednotlivých obcích vyhověly žádostem zástupců příslušné národnostní menšiny na zřízení dvojjazyčných nápisů, aniž by pro své stanovisko měly legitimní důvody...“. Aby se v takovém případě omezila blokáce iniciativy menšinového spolku výborem pro národnostní menšiny, Rada iniciovala zpracování návrhu změny zákona o obcích, která by umožnila podání žádosti přímo spolkům, které zastupují zájmy příslušné národnostní menšiny s tím, že ke dni podání působí na území obce alespoň 5 let.² Otázkou navrhované změny právní úpravy se Rada opakovaně zabývala už v minulosti, avšak doposud nebyla provedena.

Víme, že od vstupu v platnost Charty pro ČR v roce 2007 věnuje Rada pozornost otázce metodické podpory provádění Charty.³ Od roku 2010 Rada administruje též speciální dotační program Podpora implementace Charty. Informace o čerpání finančních prostředků z tohoto programu je obsažena už ve druhé periodické zprávě z roku 2011. K dispozici tak máme výčet subjektů, které program využívají, dále přehled výše finančních prostředků na úhradu nákladů na tlumočení a překlady písemných žádostí podaných v polském jazyce do českého jazyka, přehled o nákladech na úhradu instalace dvojjazyčných místních názvů obcí (včetně ulic) a názvů veřejných budov v polském jazyce. Významné je, že dotační program umožňuje podávat projekty obcím, občanským sdružením i školám nejen se zaměřením na polštinu či těšínské nářečí jako její regionální variantu, ale i slovenštinu, němčinu a romštinu. Komentář k dotačnímu programu

² Tamtéž, s. 11.

³ Již v roce 2006 vydal sekretariát Rady brožuru Charta. Co bychom měli vědět? Informační text orgánům veřejné správy k Evropské chartě regionálních či menšinových jazyků s ohledem na její uplatnění v praxi. Praha 2006.

se však omezuje pouze na bilancování rozsahu vynaložených finančních prostředků, nevypovídá o používání menšinových jazyků v praxi.

Soustředíme-li pozornost na každoroční zprávy o situaci národnostních menšin, zjistíme, že v kapitole Reflexe národnostních menšin se zástupci menšin nevyjadřují k otázce užívání menšinového jazyka v úředním styku. Oproti tomu stručné informace jsou obsaženy v kapitole „Veřejná správa na místní či regionální úrovni a národnostní menšiny“. Vzhledem k tomu, že bilancování je často redundantní, omezíme se na příklady ze zprávy za rok 2013.⁴

Poznatky orgánů místní správy ukazují, že používání menšinového jazyka v úředním styku se omezuje na oblast Těšínského Slezska. Polštinu jako menšinový jazyk v její regionální nářečové podobě tzv. „*po našimu*“ používají mluvčí v úředním styku obecně bez omezení. Jednotlivé případy jsou popisovány následovně:

1. Pracovníci obecního úřadu ovládají polštinu, jsou schopni vyřídit žádosti podané v polštině, také svatební i smuteční obřady v obci jsou dle žádosti občanů poskytovány v polském jazyce. Na většině veřejných budov jsou v obci dvojjazyčné nápisy, což se týká obecního úřadu, obecní policie, obecní knihovny apod. Dvojjazyčně jsou také označeny dopravní značky, orientační tabule a autobusové zastávky v obci (Albrechtice).⁵
2. V oblasti působnosti orgánů veřejné správy a veřejných služeb mají příslušníci národnostních menšin možnost podávat ústní a písemné žádosti v souladu s platnou právní úpravou, v případě zájmu mohou příslušníci polské a slovenské národnostní menšiny při jednání ve shromážděných místních orgánů používat tyto jazyky; značná část zaměstnanců včetně vedení města je schopna komunikovat v jazyce polské národnostní menšiny. Město také podporuje spolkovou činnost polské menšiny, mj. pořádání literárních soutěží v místním nářečí. Negativním jevem je opakované poškozování a ničení dvojjazyčných česko-polských tabulí s názvy ulic a veřejných prostranství, včetně dopravního značení na začátku a konci obce (Český Těšín).⁶
3. Pracovníci obecního úřadu jsou v rámci úředního jednání schopni komunikace v polském jazyce či v místním nářečí; na veřejných budovách na území obce jsou umístěny dvojjazyčné nápisy (Nýdek).⁷
4. Občané obce polské národnosti nemají jazykový problém při komunikaci s úřadem (Střítež), všichni pracovníci úřadu rozumí polsky.⁸
5. Ve většině případů jsou pracovníci obecního úřadu schopni se vyjadřovat v polštině, když to situace vyžaduje (Vendryně).⁹
6. V roce 2013 nebyla na obecní úřad podána žádná žádost v polském jazyce, tlumočení či překlady písemných žádostí podaných v polském jazyce do českého jazyka tudíž nebylo potřeba řešit (Třanovice).¹⁰

⁴ Usnesení vlády ze dne 16. června 2014 č. 455, ke Zprávě o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2013. Dostupné na http://www.vlada.cz/assets/ppov/rmm/aktuality/iii_zprava_2013_tiskarna.pdf.

⁵ Tamtéž, příloha č. 1. Veřejná správa na místní či regionální úrovni a národnostní menšiny, s. 21.

⁶ Tamtéž, s. 22.

⁷ Tamtéž, s. 23.

⁸ Tamtéž, s. 24.

⁹ Tamtéž, s. 15.

¹⁰ Tamtéž, s. 25.

7. Magistrát města upravil postup používání menšinových jazyků polštiny a slovenštiny v úředním styku (Karviná).¹¹
8. Ústní i písemné žádosti mohou být podávány ve slovenštině, rovněž listiny mohou být právoplatně předkládány ve slovenštině; při jednáních může být též používána slovenština, překlady a tlumočení nejsou zajišťovány ze strany úřadu (Zlaté Hory).¹²
9. Ve správním obvodu nebyl zaznamenán problém při komunikaci ve slovenštině (Aš).
10. Město spolupracuje s německým spolkem (Kruh přátel Německa – *Deutscher Freundeskreis*), podporuje aktivity směřující k udržení menšinového jazyka a kultury ve městě, tj. kulturní vystoupení, jazykové kursy, bohoslužby v německém jazyce, veřejně přístupnou knihovnu s německými tituly, organizování výstav, přednášek apod. (Kravaře).¹³

A podobně vyznívají stanoviska místní správy i z dalších lokalit. Je přitom pozoruhodné, že text zástupců národnostních menšin nereaguje na tato vyjádření místní správy. Výjimku představuje jen polská menšina, jejichž zástupci poukazují zejména na problémy vícejazyčných názvů. Konstatují, že „... v některých obcích vůle Poláků naráží na nesouhlas vedení obce, v jiných se realizace z nepochopitelných důvodů prodlužuje ... navíc menšina naráží na neznalost menšinových práv ze strany úředníků, médií a většinové společnosti...“. Připomínají též, že se v některých místech řeší zavádění dvojjazyčných názvů velmi komplikovaně, protože „... míru dvojjazyčnosti si stanovila každá obec individuálně“, proto o dvojjazyčných názvech na veřejných budovách, úřadech, knihovnách, domech kultury, obcích, ulicích apod. probíhají v každé dotčené obci složité jednání mezi členy výboru pro národnostní menšiny a vedením obce. Také většinová společnost zaujímá vůči dvojjazyčnosti rezervovaný postoj, resp. nevnímá ho pozitivně.¹⁴

Ve stanoviscích ostatních národnostních menšin je otázka dvojjazyčných názvů či užívání menšinového jazyka v úředním styku opomíjena. Pouze zástupce německé menšiny zmiňuje obavy, že použití dvojjazyčného česko-německého názvu obce by naráželo na problémy a nepochopení, proto zájem o uplatnění tohoto práva je zcela minimální.

Znamená to, že odpověď na otázku, v jakém rozsahu jsou příslušníci národnostních menšin používány menšinové jazyky v úředním styku, uvedené příklady nevypovídají. Je ale zjevné, že pouze příslušníci polské menšiny používají menšinový jazyk v úředním styku polštinu či těšínské nářečí jako její regionální variantu polštinu. Hypoteticky můžeme připustit, že ostatní národnostní menšiny neprojevují obecně zájem o používání menšinového jazyka v úředním styku. Ptáme-li se po důvodech, není od věci připomenout poznatky z výzkumu zaměřeného na činnost organizací národnostních menšin v Praze (červenec–srpen 2014). Rozhovory se zástupci národnostních menšin ukázaly, že jejich orientace v právní úpravě postavení národnostních menšin je velmi omezena. Legislativní prostředí v ČR vnímají sice příslušníci národnostních menšin pozitivně,

¹¹ Tamtéž, s. 43.

¹² Tamtéž, s. 25.

¹³ Tamtéž, s. 10.

¹⁴ Tamtéž, příloha č. 12. Reflexe národnostních menšin, s. 28.

současně ale hovoří i o tom, že problematický je jejich vlastní postoj k vymahatelnosti národnostně menšinových práv.¹⁵ A pokud jde o možnost používání menšinového jazyka v úředním styku, situaci v menšinovém prostředí mohou v tomto případě negativně ovlivňovat zřejmě obavy z nevstřícného či odmítavého postoje úředníků veřejné správy k výkonu národnostně menšinových práv. To může být také jeden z důvodů nynějšího stavu omezeného používání menšinových jazyků – kromě oblasti Těšínského Slezska – v úředním styku v praxi.

¹⁵ Rozhovor se zástupcem polské menšiny Michałem Chrzastowskim dne 29. 7. 2014.

PŘÁVNÍ STATUS MENŠINOVÝCH JAZYKŮ VE VELKÉ BRITÁNII. PŘÍPAD VELŠSKÉHO JAZYKA VE WALESU

KLÁRA HRDLIČKOVÁ

Abstract: **Legal Status of Minority Languages in Great Britain. The Case of the Welsh Language in Wales**

The article deals with the status of the Welsh language as a minority language in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. The emphases are put on the status of Welsh as one of the official languages in Wales and on reflections thereof in the primary and secondary legislation of the National Assembly for Wales. The article further aims to briefly describe legal institutions, and the legal status thereof, which serve to reinforce and further develop the language. What might serve as an example is the independent status of the Welsh Language Commissioner and its activity. Last but not least, the article analyses the issue of the equality of topographical indications in both official languages in the territory of Wales, as well as the use of the Welsh language in education.

Key words: the Welsh language, Welsh, minority language, National Assembly for Wales, official language in Wales, Welsh Language Measure 2011, topographical indications, Chubut, BBC Radio Cymru, Cymraeg, the Welsh Language Commissioner

Klíčová slova: velšský jazyk, velština, menšinový jazyk, Velšské národní shromáždění, oficiální jazyk Walesu, Welsh Language Measure 2011, topografická označení, Chubut, BBC Radio Cymru, Cymraeg, komisař pro otázky velšského jazyka

JAZYKOVÉ PRÁVO UPRAVUJÍCÍ POSTAVENÍ VELŠTINY VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ VELKÉ BRITÁNIE A SEVERNÍHO IRSKA

POSTAVENÍ VELŠTINY VE SPOJENÉM KRÁLOVSTVÍ VELKÉ BRITÁNIE
A SEVERNÍHO IRSKA

Spojené království Velké Británie v dnešní moderní podobě bylo vytvořeno v roce 1707, spojením Anglie, Walesu a Skotska.¹ Severní Irsko pak bylo připojeno v roce 1920.² Přesto, že Spojené Království Velké Británie a Severního Irsku je pro účely vnějšího světa považováno za homogenní celek, a to jak ve smyslu mezinárod-

¹ JACKSON, A.: *To Unions: Ireland, Scotland, and the Survival of the United Kingdom, 1707–2007*. United Kingdom, 2011, s. 4.

² *Ibidem*.

ního práva, tak ve smyslu práva Evropské unie, tak vnitřní úprava poměru mezi čtyřmi jednotlivými složkami působí spíše dojmem tří oddělených částí ve smyslu Anglie a Walesu na jedné straně a Skotska a Severního Irsku na straně druhé. Z toho důvodu ve Spojeném Království existují tři právní systémy anglický, skotský a systém Severního Irsku,³ a taktéž existují tři jurisdikce.⁴ Z toho důvodu je otázka menšinových jazyků řešena v rámci jednotlivých celků pomocí odlišných právních úprav. Velština je od července roku 2001 považovaná za menšinový jazyk ve smyslu čl. 1 Evropské charty regionálních a menšinových jazyků. O statusu velštiny jako menšinového jazyka nemůže být pochyb až do roku 2011, kdy vstoupilo v platnost opatření Národního shromáždění Walesu, které přiznalo velšskému jazyku status oficiálního jazyka.⁵ V čl. 1 Charty je stanoveno, že za menšinový nebo regionální jazyk je považován takový jazyk, který je tradičně používán na území teritoria státu a skupina hovořící tímto jazykem je menší než zbytek populace.⁶ Menšinový jazyk musí být také odlišný od oficiálního jazyka státu.⁷ Jak bude prokázáno níže, velšský jazyk je tradičním jazykem na území teritoria od 6. století našeho letopočtu a v současné době jím hovoří půl milionu obyvatel z celkové populace Spojeného království, kterou tvoří podle posledního sčítání lidu 64,1 milionů obyvatel.⁸ První podmínka čl. 1 Charty je tedy splněna v obou bodech. Jak je to ale se statutem velštiny jako oficiálního jazyka? Status oficiálního jazyka přidělilo velštině Velšské národní shromáždění, které má sice pravomoc přijímat zákony, ale pouze pro oblast Walesu. Velšské zákony nemohou zavazovat Spojené Království jako takové, a to ani pro jednání v mezinárodním či evropském měřítku. Z toho důvodu může být uzavřeno, že velšský jazyk není oficiálním jazykem státu, ale pouze oblasti státu a tudíž status menšinového postavení velšského jazyka nebyl změněn tím, že se velšský jazyk ve Walesu stal oficiálním jazykem.

SROVNÁNÍ POSTAVENÍ VELŠTINY, SKOTŠTINY A IRŠTINY JAKO HISTORICKÝCH MENŠINOVÝCH JAZYKŮ NA ÚZEMÍ VELKÉ BRITÁNIE

Velština není jediným historickým menšinovým jazykem ve Spojeném království, a proto je velmi přínosné srovnat její postavení s dalšími historickými menšinovými jazyky, a to skotštinou a irštinou. Přesto, že ratifikace Evropské charty regionálních či menšinových jazyků s dodatky pro skotský a irský jazyk přinesla zlepšení postavení těchto dvou jazyků, jejich právní úprava stále zaostává za výhodami, které

³ OLIVIERA, J. – CARDINAL, P.: *Paulo Cardinal One Country, Two Systems, Three Legal Orders – Perspectives of Evolution: Essays on Macau's Autonomy after the Resumption of Sovereignty by China*. London, 2009, s. 119.

⁴ Podle Přílohy 6 Zákona o občanské příslušnosti a rozsudcích z roku 1982. V anglickém originále Civil Jurisdiction and Judgments Act 1982 Schedule 6.

⁵ Čl. 1 Opatření Národního Shromáždění Walesu ve věci velšského jazyka 2011. Citace v anglickém originále, Welsh Language (Wales) Measure 2011, art1.

⁶ Čl. 1 Evropské charty regionálních a menšinových jazyků 1992.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Srov. Bulletin Národního statistického úřadu vyjadřující pro půl roční odhad obyvatelstva pro rok 2013 [online]. Dostupné z: http://www.ons.gov.uk/ons/dcp171778_367167.pdf.

poskytl velštině status oficiálního jazyka Walesu.⁹ V případě irského a skotského jazyka je úřední osoba v úředním styku povinna reagovat na konverzaci započatou v jazyce národnostní menšiny tímž jazykem nebo musí nabídnout možnost pokračovat v daném jazyce přepojením na osobu, která daným jazykem hovoří. Případně zanecháním vzkazu ve speciální hlasové schránce, která se na náklady dané oblasti překládá hlasové zprávy ze skotského nebo irského jazyka do anglického jazyka a naopak.¹⁰ Můžeme pozorovat rozdíl, že v případě velštiny je možnost komunikace povinně nabízena na začátku každého jednání v úředním styku, a to dokonce primárním oslovením ve velštině a pak teprve v angličtině. V případě velšského jazyka na území Walesu existuje povinnost, která vyplývá ze statusu oficiálního jazyka, při srovnání ostatních dvou historických menšinových jazyků však vidíme jen možnost ve smyslu, že by mělo být umožněno v hlavních typech komunikace státu s veřejností komunikovat v menšinovém jazyce. Nevýhodou pak je, že povinnost se nevztahuje na všechny typy komunikace. Obě oblasti se shodně snaží prosadit ochranu menšinových jazyků na obdobné úrovni, jako existuje ve Walesu, přesto všechny pokusy zatím skončily menším či větším nezdarem.¹¹

JAZYKOVÉ PRÁVO UPRAVUJÍCÍ POSTAVENÍ VELŠTINY VE WALESU: HISTORIE A SOUČASNOST

HISTORICKÝ VÝVOJ VELŠSKÉHO JAZYKA JAKO JAZYKA MENŠINOVÉHO

Velština patří stejně jako irština a bretonština ke keltským jazykům a hovoříme o ní od 6. století našeho letopočtu.¹² Vyvinula se z bretonštiny ve třech hlavních fázích.¹³ Přesto, že se nedochovalo příliš mnoho dokumentů ve starověké velštině, můžeme ji najít v Juventusově Manuscriptu, který je dnes ve vlastnictví knihovny Univerzity v Cambridge.¹⁴ Z období středověké velštiny existuje řada básní od autora Taliesina a Aneirina, označovaných taky jako raní básníci, kteří stojí za zrodem básniřské velšské tradice.¹⁵ S nástupem na trůn Viléma Dobývatele z Normandie zesílil vliv francouzštiny, která se stala úředním jazykem a začala oslabovat pozici angličtiny, to mělo samozřejmě enormní vliv i na velštinu, která se o to více začala dostávat do pozadí.¹⁶ Celý proces byl dokonán v období vlády Jindřicha VIII., který v roce 1536 schválil vydání Zákona o sjednocení Anglie a Walesu.¹⁷ Schválením zákona se Wales stal součástí Anglie a pod-

⁹ Srov. Pokyny k provedení závazků týkajících se zavedení Irské a Skotské jazykového právního dodatku vyplývající z Charty regionálních či menšinových jazyků, <http://www.dfpni.gov.uk/dfp-minority-languages.pdf>.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ DHRISCEOIL, N. V.: Language conflict in Northern Ireland: revisiting the Irish language rights debate. In *Public Law*. London, 2013, s. 693–702.

¹² DAVIES, J.: *The Welsh Language*. Bath, 1993, s. 7.

¹³ Ibidem, s. 7.

¹⁴ Ibidem, s. 13.

¹⁵ PRICE, G.: *The Celtic Connection*. United Kingdom, 1992, s. 127–128.

¹⁶ BARNHOUSE, R.: *The Middle Ages in Literature for Youth: A Guide and Resource Book*. United Kingdom, 2004, s. 62.

¹⁷ Zákon o sjednocení z roku Anglie a Walesu y roku 1536. V anglickém originále Act of Unification 1536.

řídil velšské obyvatelstvo správě anglické koruny. Jazykem, který se začal používat v úředním styku a před soudy, se stala angličtina. Se zavedením anglikánské církve se angličtina stala také jazykem církevním.¹⁸ Z toho důvodu došlo k radikálnímu poklesu používání velštiny mezi vzdělanými vrstvami. Obyvatelé hovořící pouze velštinou byli považováni za méně vzdělané v porovnání s obyvateli hovořícími anglicky, z toho důvodu nastal společenský odklon především velšsky hovořících majetných rodin, které začaly prosazovat vzdělávání svých členů v anglickém jazyce. Takový vývoj situace vedl opět ke zmenšení znalosti velštiny. Zlepšení nastalo opět díky církevní otázce, a to snahou přiblížit písmo svaté obyvatelstvu hovořícímu velštinou přeložením Bible do tohoto menšinového jazyka. Za překlad se zasadil především Wiliam ze Salisbury a byl publikován v roce 1567.¹⁹ Kniha nese originální velšský název „Yn y lhyvyr hwmn“, což v překladu znamená „V této knize“.²⁰ K novodobému vývoji velštiny lze řadit především období 2. poloviny 18. století, kdy došlo k renezanci velštiny v důsledku průmyslové revoluce, která umožnila migrační nárůst počtu obyvatel Walesu. Což reflektuje i fakt, že v roce 1801 měl Wales 587 000 obyvatel a v roce 1851 toto číslo vzrostlo na 1 163 000 obyvatel.²¹ Důsledkem revoluce taktéž bylo, že přemístěním obyvatel z venkova do měst došlo ke zvýšení počtu velšsky mluvících obyvatel v centrálních oblastech Walesu.²² Pozitivní vývoj byl také spojen s rozvojem velšského tiskového vydavatelství. V roce 1845 byl založen čtvrtletník *Essayist* a v roce 1857 se velkým úspěchem stalo první vydání novin psaných ve velštině zvaných „*Baner Cymru*“.²³ První průzkum, který spolehlivě prokázal počet obyvatel mluvících velštinou, byl uskutečněn v roce 1851 a ukázal, že 54,5 % osob žijících ve Walesu bylo schopno mluvit velšsky.²⁴ Období mezi první a druhou světovou válkou je pak považováno za zlatý věk velšsky psané literatury a to především jako důsledek zjednodušení gramatických pravidel Johnem Morrisem.²⁵ Obě války a s nimi měnící se strukturální krajina Velké Británie však přinesly zásadní pokles v použití velštiny v oblasti Walesu, což může být demonstrováno v číslech, kdy v období od roku 1901–1951 došlo k poklesu ze 49,9 % na 28,9 %.²⁶

Můžeme konstatovat, že velština je menšinový jazyk na území Spojeného království s dlouhou historií. Rozvoj použití velštiny jako menšinového jazyka je úzce spjat s historickým vývojem celého Spojeného království. V obdobích, která znamenala obecný nárůst obyvatel, a to jak v důsledku migrace, tak v důsledku zvyšování životní úrovně byl taktéž spojen se zvyšováním použití a výskytu velštiny. Na druhé straně období, která znamenaly přirozený pokles obyvatel, současně představovaly i úbytek v použití velšského jazyka.

¹⁸ DAVIES, C.: *The Welsh Language*. Talybont, 2006, s. 22.

¹⁹ DAVIES, J.: *The Welsh Language*. Bath, 1993, s. 29.

²⁰ Ibidem, s. 37.

²¹ Ibidem, s. 36.

²² THOMPSON, F. M. L.: *The Cambridge Social History of Britain, 1750–1950*. Cambridge, 1999, s. 340.

²³ BRAKE, L – DEMOOR, M.: *Dictionary of Nineteenth-century Journalism in Great Britain and Ireland*. United Kingdom, 2009, s. 244.

²⁴ BARNE, P. – EVANS, R. P. – JONES, P.: *Evans GCSE History for WJEC Specification A: In-depth and Outline Studies of Aspects of Welsh/English and World History*. Portsmouth, 2003, s. 25.

²⁵ WRIGLEY, Ch.: *A Companion to Early Twentieth-Century Britain*. United Kingdom, s. 97.

²⁶ CARTER, C.: *Against the Odds: The Survival of Welsh Identity*. Cardiff, 2010, s. 67.

V současné době „Cymraeg“ neboli velštinu je schopno používat půl milionu obyvatel, což představuje 19 % populace Walesu.²⁷ Nynější postavení velštiny jako druhého oficiálního jazyka Walesu je úzce spojeno se zvyšováním se pravomocí Velšského národního shromáždění, které bylo založeno v roce 1998.²⁸ Tomu byla v roce 2006 přiznána pravomoc přijímat sekundární právní akty, které platily pro oblast Walesu.²⁹ V roce 2011 pak proběhlo referendum, ve kterém obyvatelé Walesu rozhodli, že Shromáždění bude mít právo přijímat primární právní akty ve dvaceti taxativně vypočtených oblastech.³⁰ Jako příklad může sloužit vzdělávání, zdravotní služby, sociální služby a především jazykové otázky.³¹ Zákonodárna moc Shromáždění je ve svých autonomních otázkách nezávislá, ovšem v případě rozporu s právem Evropské unie nebo základním lidskými právy tak jak jsou chráněny Evropskou úmluvou na ochranu lidských práv a základních svobod, vláda Spojeného království může intervenovat do pravomocí Národního shromáždění.³² Zákony Národního shromáždění, jako takové tedy nejsou následně schvalované parlamentem Spojeného království a Severního Irsku a jsou schváleny přímým posvěcením královským souhlasem, platí však pouze pro oblast Walesu.³³

První zákon, který shromáždění ve své nové pravomoci přijalo, byl jazykový zákon, který změnil zákon o státní správě Walesu z roku 2006, a ustanovil za dva oficiální jazyky Walesu velštinu a angličtinu.³⁴ Velština má tedy ve Walesu status oficiálního jazyka a jako s takovou s ní musí být nakládáno rovnoprávně jako s jazykem anglickým.³⁵ Před soudy má každý právo komunikovat velštinou a náklady za překladatele jsou placeny jako náklady soudu.³⁶ Všechny lokální organizace placené z veřejných prostředků mají povinnost vydávat prohlášení, ve kterých upřesňují, jakým způsobem v jejich případě probíhá komunikace ve velštině.³⁷ Národní shromáždění vydává všechny zákony a podzákoné právní předpisy v obou jazycích.³⁸ Jedním z jeho cílů je umožnit vydáváním zákonů a podzákoných právních předpisů další podporu rozvoje velštiny jako národ-

²⁷ K tomu souhrnně: Oficiální webová strana Walesu: Wales Cymru [online]. Dostupné z: http://www.wales.com/en/content/cms/english/about_wales/language/language.aspx.

²⁸ Čl. 1 zákona o státní správě Walesu z roku 1998. Citace v anglickém originále, Government of Wales Act 1998, art. 1.

²⁹ Čl. 93 zákona o státní správě Walesu z roku 2006. Citace v anglickém originále, Government of Wales Act 2006, art. 93.

³⁰ Příloha 7 zákona o státní správě Walesu z roku 2006.

³¹ Čl. 1 zákona Národního velšského shromáždění (Zákon o oficiálních jazycích) 2012. Citace v anglickém originále, National Assembly for Wales (Official Languages) Act 2012, art. 1.

³² ARDEN, M.: What is the Safeguard for Welsh Devolution? In *Public Law: United Kingdom*, 2014, s. 189–207.

³³ GILLESPIE, A.: *The English Legal System*. Oxford, 2013, str. 3.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ Čl. 2 Opatření Národního Shromáždění Walesu ve věci velšského jazyka 2011. Citace v anglickém originále, Welsh Language (Wales) Measure 2011, art. 2.

³⁶ Čl. 23 velšského jazykového zákona z roku 1993. Citace v anglickém originále, The Welsh Language Act 1993, art. 23.

³⁷ Srov. Opatření Národního Shromáždění Walesu ve věci velšského jazyka 2011. Citace v anglickém originále, Welsh Language (Wales) Measure 2011.

³⁸ *Ibidem*.

ního jazyka. Podle zákona velšští ministři musí přijmout na dané období „Jazykovou strategii pro rozvoj velštiny“ a „Systém pro rozvoj velštiny“.³⁹ Jazyková strategie pro rozvoj velštiny stanoví detailnější pravidla pro použití velštiny v úředním styku, která jsou blíže přiblížena v následujícím odstavci. Všechna individuální rozhodnutí ve věci jsou vydávána dvojjazyčně až do doby, než strany souhlasně vyjádří, že bude postačovat pouze vydávání rozhodnutí v jednom jazyce. Právní dokumenty a smlouvy jsou poskytovány jednotlivcům v preferovaném jazyce. V písemných druzích komunikace Národní shromáždění odpovídá na e-maily a dopisy psané velšsky ve velštině.⁴⁰ V případě telefonického styku je po začátku hovoru první otázkou, ve kterém jazyce chce volající pokračovat hovor. Otázka je položena v obou jazykových verzích, otázka ve velštině je ovšem položena na prvním místě. V případě veřejného zasedání Národního shromáždění je dle potřeby anglicky projev tlumočen buď do angličtiny, nebo do velštiny. V případě soukromých jednání s Národním shromážděním se preferuje, aby byl vždy přítomen člověk schopný mluvit velšsky, v případě, že přítomnost takové osoby není možná, musí být osobě nabídnuta možnost buď pokračovat jednání v anglickém jazyce, nebo odložením věci a jejím následným vyřešením v písemném styku v preferovaném jazyce. Standardně všechny publikace Národního shromáždění vycházejí dvojjazyčně, ovšem zajímavý je přístup k publikacím vydávaným ve spolupráci s vládou Spojeného království. V tomto případě Národní shromáždění distribuuje materiály v tom jazyce, ve kterém je od vlády obdrželo, ovšem očekává, že vláda na svoje náklady dostojí jazykovým povinnostem vůči velšské jazykové menšině a takové materiály poskytne v obou jazycích. S velštinou je ve vztahu k Velšskému národnímu shromáždění nakládáno zcela rovnoprávně jako s angličtinou. V některých případech lze až spatřovat prvky pozitivní diskriminace ve prospěch velštiny, například v pokládání otázek nejdříve ve velštině, teprve potom v angličtině. Případně v praktických situacích, kdy v případě uchazečů o zaměstnání pro Národní shromáždění znamená schopnost hovořit velšským jazykem značnou výhodu.

Lze diskutovat o tom, že když ve Walesu existují dva oficiální jazyky, mají být používány rovnoprávně. Přesto v případě velštiny jde spíše o postoj, že s ní má být nakládáno ne méně výhodně než s jazykem anglickým. Na druhou stranu se nevylučuje, že s ní bude nakládáno výhodněji. Jako příklad může sloužit strategie, která vyžaduje, aby čerpání peněz z fondů umožňovalo rozvoj velšského jazyka, ale stejná podmínka pro jazyk anglický neexistuje. Otázkou je, zda takový přístup má směřovat pouze ke zvýšení použití menšinového velšského jazyka větším počtem obyvatel na území Walesu, anebo ke snaze snížit použití angličtiny na území Walesu.

³⁹ Čl. 78 zákona o státní správě Walesu z roku 2006. Citace v anglickém originále, Government of Wales Act 2006.

⁴⁰ K tomu souhrnně *Velšský jazykový program pro období 2011–2016* [online]. Dostupné z: <http://wales.gov.uk/docs/drah/policy/20110331wlseng.pdf>.

MECHANISMY NA PODPORU ROZVOJE VELŠSKÉHO JAZYKA

KOMISAŘ PRO OTÁZKY VELŠSKÉHO JAZYKA

Jednou z institucí, která má prohloubit podporu rozvoje velštiny je Komisař pro otázky velšského jazyka. Komisař je nezávislý na Národním shromáždění a jeho úkolem je dohlížet a monitorovat další rozvoj jazyka.⁴¹ Komisař má oprávnění ukládat a kontrolovat standardy v rámci jazykových otázek kladené na jednotlivé organizace.⁴² Dále sledovat, zda podle zákona tyto organizace přijali schémata, která uvádějí, jakým způsobem v jejich případě probíhá komunikace ve velštině a taktéž monitoring, zda jsou schémata organizacemi uspokojivě dodržována.⁴³ Podle poslední výroční zprávy za období 2013–2014 se komisař podílel na připomínkování navrhovaných zákonů Národního shromáždění tak, aby vyhovovaly jazykovým povinnostem.⁴⁴ Jedním z takových případů byl návrh, který reagoval na skutečnou situaci, kdy lék nebyl vydán pacientovi, protože byl recept napsán ve velštině.⁴⁵ Jako reakci velšský ministr přislíbil projednání nového ustanovení zakotvujícího povinnost monitorovat množství lékáren, které disponují velšsky mluvícími pracovníky a podporu jejich růstu.⁴⁶ Dále pak komisař upozornil na případy, kdy je s velštinou zacházeno méně výhodně než v případě jazyka anglického. Jako příklad uvedl matriční zákon, který umožňuje registraci narození nebo úmrtí v anglickém jazyce nebo bilingválně, ale neumožňuje registraci pouze ve velšském jazyce.⁴⁷ Takové ustanovení označil komisař za potenciálně problematické a vyzval k nápravě.⁴⁸ Komisař má taktéž pravomoci vykonávat šetření stížností, na chování jak soukromých tak veřejných subjektů, o svých výsledcích může vydat report, který zašle příslušnému orgánu k nápravě situace.⁴⁹ V případě, že orgán nápravu nesjedná, může komisař uvědomit Státního tajemníka, který již disponuje přímo vynutitelnými pravomocemi.⁵⁰ V období 2013–2014 komisař obdržel celkem 375 případů stížností na nesprávné použití velšského jazyka, z čehož ve 104 případech stížností směřovaly na soukromé obchodní společnosti, jiné organizace a třetí sektor, v 72 případech na chování státních orgánů a zbytek na případy, ve kterých komisař nemá pravomoc.⁵¹

⁴¹ Srov. Opatření Národního Shromáždění Walesu ve věci velšského jazyka 2011, které specifikuje funkci Komisaře pro otázky velštiny.

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

⁴⁴ *Výroční zpráva Komisaře pro otázky velšského jazyka pro období 2013–2014* [online]. Dostupné z: http://www.comisiynyddygyrnaeg.org/English/Publications%20List/CyG_AdroddiadBlynyddol2013-2014_Web_SinglePages.pdf, s. 21.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ Ibidem.

⁴⁸ Ibidem.

⁴⁹ Čl. 17 Velšského jazykového zákona z roku 1993.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ *Výroční zpráva Komisaře pro otázky velšského jazyka pro období 2013–2014* [online]. Dostupné z: http://www.comisiynyddygyrnaeg.org/English/Publications%20List/CyG_AdroddiadBlynyddol2013-2014_Web_SinglePages.pdf, s. 43–45.

DOTAČNÍ PROGRAM

Dalším funkčním mechanismem, který slouží k podpoře použití velštiny je dotační výhoda, která je rozdělována podle schématu daného pro období, které určuje velšská vláda. V současnosti je platné schéma do roku 2017 nazvané Živý jazyk: jazyk pro žití.⁵² Schéma má za cíl podpořit rozvoj jazyka v šesti majoritních oblastech a to především, zvýšení využití jazyka v rámci rodiny, zvýšení počtu aktivit pro děti a mládež, které napomohou osvojení si základních jazykových znalostí v raném věku a v neposlední řadě zvýšení používání jazyka v rámci výkonu pracovních povinností a to včetně obyvatel jiných států, kteří žijí na území Walesu.⁵³ V rámci strategie existují fondy, o které může žádat ten, kdo zaručí, že oba oficiální jazyky budou používány ekvivalentně, a současně velština bude používána tak, aby to vedlo k podpoře jejího rozvoje.⁵⁴ Jako jeden z důležitých faktorů pro udělení grantu slouží závazek, že společnost zajistí komunikaci tak, aby si klient mohl jazyk zvolit, a tato možnost mu má být poskytnuta na začátku komunikace.⁵⁵ Za další pozitivní faktor je považováno, že cílem obchodu je vydávat knihy psané ve velštině, případně hry vytvářené ve stejném jazyce.⁵⁶ Jednotlivé faktory jsou nakonec zhodnoceny a při dosažení předem daného počtu bodů je organizace vybrána jako vhodná k čerpání grantu. Velšští ministři pak mají povinnost předkládat výroční zprávu Národnímu shromáždění o investicích, které byly k takovým snahám vynaloženy, a současně zhodnotit jaký úspěch tyto snahy přinesly.⁵⁷

ROZVOJ JAZYKA POMOCÍ MASOVÝCH MÉDIÍ

V dnešní době masmediálních technologií je snaha o rozvoj menšinového jazyka zaměřena i tímto směrem. BBC Radio Cymru je rádio, jehož program je vysílán pouze ve velštině, a ke stejnému účelu slouží i televizní stanice S4C, která byla založena na základě vysílacího zákona jako průkopnická metoda podpory rozvoje menšinového jazyka.⁵⁸ Další snahou je potom tzv. Velšská jazyková hodinka, která podporuje uživatele Twitteru k tomu, aby jednu týdně tweetovali pouze ve velšském jazyce.⁵⁹

ROZVOJ JAZYKA MIMO OBLAST WALESU

Od roku 1997 se snaha zvýšit používání velšského jazyka přenesla i za území Walesu a to pomocí Velšského jazykového projektu, který podporuje rozvoj velštiny v oblasti Argentiny zvané Chubut. Jedná se o historickou oblast, kde v roce 1865 přistáli

⁵² Srov. *Živý jazyk: jazyk pro žití, Velšská jazyková strategie 2012–17* [online]. Dostupné z: <http://wales.gov.uk/docs/dcells/publication/122902wls201217en.pdf>.

⁵³ Ibidem, s. 16.

⁵⁴ Ibidem.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Čl. 78 zákona o státní správě Walesu z roku 2006. Citace v anglickém originále, Government of Wales Act 2006.

⁵⁸ REHM, G – USZKOREIT, H.: The Welsh Language in the Digital Age. In *White Paper Series*. United Kingdom, 2014, s. 47.

⁵⁹ Ibidem.

velšští osadníci na území Jižní Ameriky.⁶⁰ Jazyk, je zde díky tomuto programu udržován živý a hovoří jim téměř tisíc lidí. Projekt je financován ze třech různých fondů, část příspěvku poskytuje přímo velšská vláda, část je poskytována Velšskou argentinskou společností a část je poskytována velšskou částí Britské rady.⁶¹

VÝSLEDEK ROZVOJE VELŠSKÉHO JAZYKA V PRAXI

Praktický efekt snah na pozvednutí velštiny jako menšinového jazyka může být hodnocen na základě posledního průzkumu, který byl konán pro období 2013–2014 a který mapoval schopnost osob starších tří let mluvit velštinou.⁶² Z průzkumu vyplynulo, že 23 % obyvatel Walesu starších tří let je schopno mluvit velšsky. Což je oproti předchozímu měřenému období nárůst o 4 %. Průzkum však prokázal, že úroveň a míra použití se u respondentů značně liší. Pouze 46 % respondentů prohlásilo, že umí mluvit plynně velšsky, což je pokles od měření v období 2004–2006 o 2 %. Denně mluví velšsky jen polovina z těch respondentů, kteří velšsky mluvit umí. Velštinu v e-mailové komunikaci používá běžně jen 1 z 10 respondentů a SMS zprávy píše jen 1 z 8 respondentů. Přesto Velšané za pozitivní uvádí, že v přístupu zaměstnavatelů je patrné zvyšování oceňování schopnosti mluvit velšsky. Nabízí se otázka, co se z uváděných čísel dá usuzovat. Přesto že ve Walesu probíhá stálá snaha o zvyšování počtu osob, které používají velšský jazyk, a současně existuje velké množství aktivit, které mají tento rozvoj podpořit na mnohých úrovních společnosti, jak bylo demonstrováno výše. Počet osob, které velšsky skutečně plynně hovoří, klesá, kdežto celkový počet osob hovořících velšsky stoupá. Můžeme tedy usuzovat, že současná opatření na podporu jazyka mají přimět kvantitativně více lidí jazyk používat, než že by cílily na kvalitu použití samotného. Takový přístup se dá považovat za smysluplný s ohledem na fakt, že velština je jazyk menšinový a jako takový je primárně zásadní rozšíření o jejím povědomí než kvalita, v které je používána.

POUŽITÍ VELŠTINY VE VZDĚLÁVÁNÍ

První velšská základní škola byla otevřena v roce 1939 ve velšském městě Aberystwyth.⁶³ První velšská střední škola byla otevřena v roce 1956 ve městě Rhyl.⁶⁴ V roce 1987 se velšsky ve školách učilo 42 % dětí, a to jako druhý jazyk a v roce 2012 trend pokračoval a počet se zvýšil na 85 %.⁶⁵ V současnosti se ze zákona všechny děti ve Walesu ve věku 5–16 let povinně učí ve školách velštinu, a to buď jako první, nebo jako druhý jazyk.⁶⁶ V roce 1949 byla založena taktéž první velšská školka v Maestegu.

⁶⁰ *Velšský jazykový projekt* [online]. Dostupné z: <http://wales.britishcouncil.org/en/programmes/education/welsh-language-project>.

⁶¹ Srov. *Výroční zpráva 2013 o Velšském jazykovém projektu v Chubutu* [online]. Dostupné z: http://wales.britishcouncil.org/sites/britishcouncil.cymru/files/welsh_language_project_annual_report_2013.pdf.

⁶² Srov. *Národní jazykový průzkum pro Wales, 2013–14: Průzkum používání velšského jazyka* [online]. Dostupné z: <http://gov.wales/docs/statistics/2015/150129-welsh-language-use-survey-en.pdf>.

⁶³ AITCHISON, J. – CARTER, H.: *Spreading the Word: The Welsh Language*. Talybont, 2001, s. 22.

⁶⁴ *Ibidem*, s. 23.

⁶⁵ *Ibidem*, s. 23.

⁶⁶ Čl. 227 zákona o vzdělávání z roku 1988. V anglickém originále The Education Act 1988, art. 227.

Na univerzitách se dají studovat programy ve velštině na univerzitách v Aberstwytu a Bangoru. Povinnost vyučovat povinně na všech školách ve Walesu lze považovat za jeden z klíčových zlomů upevnění postavení velštiny ve Walesu.

TOPOGRAFICKÁ OZNAČENÍ VE WALESU

Rovnoprávnost použití obou oficiálních jazyků je na první pohled patrná v případě topografických označen. Platí pravidlo, že v případě, že je název schválen zákonem, musí být označen oběma jazyky současně.⁶⁷ Topografické názvy jsou tedy ve většině případů současně popsány v obou jazycích. Výjimku představují nápisy, které jsou pouze ve velštině, protože k nim neexistuje anglický ekvivalent. V obou jazycích musí být provedení stejné co do formátu, velikosti, kvality a vzhledových vlastností.⁶⁸ V případě topografických označení vlakových stanic se pro velštinu používá bílé písmo na zeleném podkladu nebo naopak a v případě anglického jazyka jde o černé místo na bílém podkladu a naopak.

ZÁVĚRY

Velšský jazyk je menšinovým jazykem s dlouhou tradicí a historií na území Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku. Snahy na jeho rozvoj jsou dlouhotrvající a dosáhly jednoho ze svých vrcholů, když byl status velšského jazyka pozvednut na úroveň oficiálního jazyka Walesu. Přesto je z hlediska Evropské charty regionálních a menšinových jazyků velšský jazyk stále považován za jazyk menšinový, protože se nestal oficiálním jazykem Spojeného království Velké Británie a Severního Irsku jako státu, který je subjektem mezinárodních závazků. Rovnoprávnost obou oficiálních jazyků se projevuje tak, že všechny zákony a podzákonné právní předpisy jsou vydávány bilingválně, oběma jazyky se dá jak jednat jak v úředním styku, tak i u soudu. Rovnoprávnost obou oficiálních jazyků se projevuje i v případě topografických označení, které jsou ve většině případů vyvedeny v obou jazycích. Taktéž povinná výuka obou jazyků na základních školách se dá považovat za důležitý aspekt ukazující vzájemné postavení obou jazyků. Mimo ochrany velšského jazyka v rámci primární a sekundární legislativy existují i instituty, které mají zajistit rozšíření a vývoj použití velšského jazyka v budoucnu. Za takové lze třeba považovat postavení komisaře pro otázky velšského jazyka, dotační program, ale i propagace velšského jazyka v masových médiích. Lze konstatovat, že v některých případech je velšskému jazyku poskytována taková podpora, kterou druhý oficiální jazyk nedostává, a to až v takové formě, že lze spatřovat prvky pozitivní diskriminace. Závěrem lze konstatovat, že postavení velšského jazyka je ve srovnání s jinými menšinovými jazyky výjimečné a že další rozvoj jazyka je jednou z prioritních snah, protože velšský jazyk je ve Walesu považován řadou lidí za národní bohatství.

⁶⁷ Čl. 25 velšského jazykového zákona z roku 1993. Citace v anglickém originále, The Welsh Language Act 1993, art. 25.

⁶⁸ Ibidem.

ÚPRAVA DVOJAZYČNÝCH TOPOGRAFICKÝCH OZNAČENÍ V JIŽNÍM TYROLSKU

HARALD CHRISTIAN SCHEU

Abstract: **The Legal Regulation of Topographic Signs in South Tyrol**

The case of South Tyrol shows that the problem of topographic signs represents more than just a marginal issue of minority protection. In the context of specific historical and political circumstances, the use of place names in the minority language has to be seen as an important symbol. Who “owns” the territory, also has the power to name it. From a historical perspective, South Tyrol serves as an example for the brutal suppression of a national minority. On the other hand, South Tyrol is today presented as a successful model of autonomy for the benefit of all ethnic groups. Bilingual topographic signs in German and Italian (and partly also in Ladin) languages are one of the most visible symbols of this autonomy.

Key words: topographic terms, autonomy, South Tyrol, language rights, protection of national minorities

Klíčová slova: topografická označení, autonomie, Jižní Tyrolsko, jazyková práva, ochrana národnostních menšin

OBEČNĚ K VÝZNAMU TOPOGRAFICKÝCH OZNAČENÍ V MENŠINOVÉM JAZYCE

Řada mezinárodních norem řadí právo na užívání tradičních názvů obcí, ulic a dalších topografických označení v menšinovém jazyce mezi práva národnostních menšin.¹ Vedle práva na užívání menšinového jazyka při komunikaci s veřejnou správou a v soudnictví a práva na užívání menšinového jazyka v soukromé a veřejné oblasti je menšinová topografie základním kamenem ochrany jazyků národnostních menšin.² Konkrétní formulace tohoto práva na mezinárodní a národní úrovni a také samotná praxe jeho provádění dostatečně naznačují, že používání menšinových jazyků ve veřejném prostoru představuje politicky a společensky citlivou otázku.

V roce 2012 vydal Poradní výbor Rady Evropy pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin komplexní komentář k problematice jazykových práv osob pří-

¹ Srov. čl. 10 odst. 2 písm. g) Charty regionálních či menšinových jazyků a čl. 11 odst. 3 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin.

² Viz např. HOFMANN, R.: Menschenrechte und der Schutz nationaler Minderheiten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* (ZaöRV), 2005, č. 65, s. 607.

slušejících k národnostním menšinám.³ V otázce názvů a jmen v menšinových jazycích rozlišuje komentář mezi vedením osobních jmen (patronyma) a užíváním názvů míst (toponyma). Ve vztahu k užívání příjmení a křestních jmen nepřipouští čl. 11 odst. 1 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin zužující podmínky. Poradní výbor zdůrazňuje, že toto právo je přímo spjato s osobní identitou a důstojností příslušníka menšiny.⁴ U toponym je situace složitější. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin obsahuje ve svém relevantním čl. 11 odst. 3 takřka rekordní počet zužujících a podmiňujících formulací. Smluvní strany se sice zavázaly usilovat o uvádění tradičních místních názvů, názvů ulic a dalších topografických označení určených pro veřejnost v menšinovém jazyce, ale pouze v oblastech tradičně obývaných značným množstvím příslušníků konkrétní národnostní menšiny, s přihlédnutím ke specifickým podmínkám v daném státě a existuje-li dostatečný požadavek na topografická označení v menšinovém jazyce. Definice výrazu „značné množství příslušníků“ je složitá a závisí v praxi na stanovení minimálního podílu příslušníků menšiny na celkovém obyvatelstvu oblasti. V této souvislosti upozorňuje Poradní výbor na nutnost stanovit transparentní procedury a jasná kritéria při dodržování zásady přiměřenosti. Poradní výbor odmítá, aby státy pro aplikaci práva na užívání topografických názvů v menšinovém jazyce požadovaly, aby menšina tvořila absolutní či relativní většinu na úrovni měst a obcí. Obecně prosazuje Poradní výbor v komunikaci se smluvními stranami trend ke snižování hraničních hodnot. V návaznosti na výraz „v oblastech tradičně obývaných“ má Poradní výbor za to, že podíl příslušníků menšin na celkovém obyvatelstvu má být sledován po delší období.⁵ Krátkodobý pokles počtu osob hlásících se k národnostní menšině by tedy neměl negativně ovlivnit užívání topografických názvů v menšinových jazycích.

Psychologický význam dvojjazyčných topografických označení zmiňuje Poradní výbor v odstavci 67 svého komentáře. Podle Poradního výboru nelze proti užívání názvů v menšinovém jazyce namítnout důvody související s bezpečností silniční dopravy. Poradní výbor výslovně konstatuje, že dvojjazyčná topografie vyjadřuje skutečnost, že v konkrétní oblasti žije více skupin obyvatelstva v harmonii.

Kulturní aspekt spojený s ochranou menšinových jazyků je vyjádřen v preambuli Evropské charty regionálních či menšinových jazyků, podle níž ochrana historických regionálních a menšinových jazyků Evropy přispívá k zachování a rozvoji kulturního bohatství a tradic Evropy. Právo na užívání tradičních a správných forem místních názvů (v případě potřeby vedle názvů v úředním jazyce), které je kodifikováno v čl. 10 odst. 2 písm. g) Evropské charty regionálních či menšinových jazyků, je tedy třeba vnímat v tomto širším kontextu. Názvy měst, obcí a dalších míst v menšinovém jazyce představují nesporně součást kulturního dědictví konkrétní národnostní menšiny, regionu, státu i Evropy jako takové.

Vzhledem k psychologické a kulturní dimenzi dvojjazyčné topografie je zřejmé, že užívání topografických označení v různých jazycích není v první řadě záležitostí lepší orientace v určitém prostoru, ale především symbolem přítomnosti konkrétní menšiny

³ Commentary on Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention (thematic commentary no. 3), ACFC/44DOC(2012)001 rev, 5 July 2012.

⁴ Ibidem, odstavec 61.

⁵ Ibidem, odstavce 65–66.

a jejího kulturního dědictví na daném území. Zejména v situacích, v nichž je soužití různých etnik zatěžováno konflikty, může se topografický název a jeho oficiální užívání stát prostředkem vymezování jedné skupiny vůči druhé. V Evropě nejsou odmítavé reakce na používání názvů míst v menšinovém jazyce ojedinělé. Lze připomenout např. několik desetiletí trvající konflikt o slovinské názvy obcí v rakouských Korutanech,⁶ nedávný spor o srbská označení míst v chorvatském Vukovaru,⁷ známý konflikt o užívání dvojjazyčných označení ve Vlámsku a Valonsku a v neposlední řadě také vandalské akty proti dvojjazyčným nápisům na Těšinsku. Za určitých okolností se může umísťování jednojazyčných nápisů stát symbolem dominance jednoho etnika nad druhým, většiny nad menšinou. Naopak, dvojjazyčná označení mohou být vnímána jako zpochybňování stávajících mocenských poměrů či dokonce samotné jednoty státu a neporušitelnosti jeho státních hranic.

Z technického hlediska je vymezování správných názvů obcí, ulic a dalších míst komplexním úkolem, na kterém se podílejí jak historici, tak i geografové a jazykovědci. Jak ukazuje zejména zde analyzovaný případ Jižního Tyrolska, může mít samotná tvorba toponym výraznou politickou dimenzi. Zatímco ještě v 18. století bylo vydávání více či méně přesných map a atlasů zajištěno soukromými subjekty, zlaté období státní kartografie nastalo až v 19. století, kdy především pro vojenské účely vznikla potřeba zmapovat území přesně a spolehlivě. Technický pokrok v oblasti výroby map se promítal nejen do kvality měření a mapových zobrazení, ale také do vzniku kartografie jako uznané vědecké disciplíny. V kontextu map sloužících vojenským účelům nebylo blíže zkoumáno, zda místní populace s uvedenými názvy souhlasí. Vzhledem k tomu, že byly používány výlučně ze strany národní armády, nemohly tyto mapy ohrožovat status místních jazyků.

Až ve chvíli, kdy byly v druhé polovině 19. století tyto mapy používány pro účely civilní správy a obyvatelstvo mohlo zjistit řadu rozdílů mezi názvem místa uvedeným na mapě a jeho označením v běžném jazyce, vznikly problémy. Oficiální topografie převedla místní názvy do státního jazyka a nebrala ohled na jazyky národnostních menšin či regionální dialekty. Jako příklady lze uvést maďarizaci slovenských a německých topografických jmen v druhé polovině 19. století v Maďarsku, postupné střídání francouzštiny a němčiny v Alsasku, nizozemská toponyma v tradičních fríských oblastech, kastilské názvy v Katalánsku a Baskicku či anglická toponyma ve Walesu. Pojmenováním míst ve státním jazyce vznikla fikce etnický homogenní populace, a to i na těch územích, na kterých jiné etnikum tradičně tvořilo většinu.⁸

Ferjan Ormeling, nizozemský specialista na kartografii působící na univerzitě v Utrechtu, poznamenal, že užívání názvů na mapě je téměř stejně důležité jako používání hranic. Když někdo má moc pojmenovat věc určitým jménem, znamená to

⁶ Viz podrobněji PIRKER, J.: *Kärntner Ortstafelstreit: der Rechtskonflikt als Identitätskonflikt*. Baden-Baden, 2010.

⁷ Viz např. článek o problému v německém časopisu „Die Zeit“ ze dne 25. března 2013. Autor článku Thomas Roser v něm popisuje, jak užívání azbuky v místních označeních vyvolává vzpomínky na válku. (Online: <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-03/kroatien-vukovar-serben-kroatien>).

⁸ ORMELING, F.: Minority toponyms – the western European experience. *ITC Journal*, 1984, č. 1, s. 58–63.

zpravidla, že danou věc také vlastní.⁹ Výraz „pojmenovat (nazývat) věci pravým jménem“ se zřejmě vyskytuje v celé řadě jazyků. V tomto smyslu nazývají Angličané rýč rýčem („call a spade a spade“), v němčině se dítě pojmenovává jménem („das Kind beim Namen nennen“) a Italové nazývají chléb chlebem, resp. víno vínem („dir pane al pane/ vino al vino“). Tyto idiomy naznačují význam pravých jmen a názvů v běžné komunikaci. Popření či dokonce zákaz používání názvů v menšinových jazycích znamená proto citelný zásah do fungování dotyčné komunity. Z politického hlediska je naprosto zřejmé, že rozhodnutí o používání či nepoužívání menšinových názvů je otázkou moci, jak jednoznačně potvrzuje zde zvolený případ Jižního Tyrolska.

HISTORIE TOPOGRAFICKÝCH OZNAČENÍ V JIŽNÍM TYROLSKU

Ačkoli vývoj místních názvů v Jižním Tyrolsku zapadá do určité míry do obrazu nacionalizace map, spočívá specifikum jihotyrolské zkušenosti v tom, že zde bylo po první světové válce s původními názvy měst, obcí a ulic v němčině zacházeno obzvláště restriktivně, až do absurdních rozměrů. Tyto zvláštnosti dostatečně ospravedlňují samostatnou analýzu situace menšinových toponym v Jižním Tyrolsku.

Vývoj v Jižním Tyrolsku po roce 1918 je třeba sledovat na matici složení obyvatelstva. Když Itálie na konci první světové války obsadila část Tyrolska a vytvořila novou provincii jako součást svého území, žilo v dané oblasti 89 % německy mluvících obyvatel. Ladinská (rétorománská) menšina tvořila 3,8 % obyvatelstva a italská menšina pouze 2,9 %.¹⁰ Již první sčítání lidu po nástupu italské vlády vykazovalo v roce 1921 poměrně dramatickou změnu. Podíl německy mluvících obyvatel klesl z téměř 90 % na 75,9 %, naopak italské etnikum zaznamenalo nárůst ze sotva 3 % na 10,6 %. Ladinský podíl zůstal stabilní na 3,9 %.¹¹ Poté, co v roce 1922 převzala v Itálii moc fašistická strana (Partito Nazionale Fascista), stala se oblast terčem cílené italianizace. Vedle zrušení výuky v německém jazyce a pronásledování německy mluvících učitelů a úředníků se fašistická vláda zaměřila také na toponyma. Dekretem z roku 1923 byl např. zakázán samotný název „Tirol“ a byly předeepsány italské názvy.

Výrazný podíl na italianizaci názvů jihotyrolských měst a obcí, nota bene i těch obcí, ve kterých německé etnikum tvořilo prakticky 100 % obyvatel, měl italský politik a zeměpisec Ettore Tolomei, který pocházel z oblasti Trentina.¹² Zatímco v jiných zemích byla kodifikace oficiálních topografických označení především záležitostí anonymních odborných komisí, byla příprava italské úpravy spojena s konkrétní osobou, která v sobě spojovala ideologii italianizace s politickým hnutím fašismu. Není divu,

⁹ ORMELING, F.: Multicultural areas and linguistic minorities. In ORMELING, F. – SIEVERS, J. – STABE, H. (eds.): *Training Course on Toponymy*. Frankfurt and Berlin, 2002, Mitteilungen des BKG 28, Frankfurt am Main 2003, s. 85–91.

¹⁰ Jedná se o výsledky sčítání lidu z roku 1910.

¹¹ Pro přehled demografického vývoje viz informace vydané jihotyrolským statistickým institutem. BENVENUTO, O. – GOBBI, G. (eds.): *Südtirol in Zahlen/Alto Adige in cifre*. Bozen/Bolzano, 2013.

¹² Do roku 1918 byla oblast Trentina pod názvem „Vlašské Tyrolsko“ (Welschtirol) součástí Rakouska-Uherska.

že se pohledy Italů a Jihotyrolanů na tuto osobnost dodnes výrazně liší, což ovšem není tématem této studie. Lze nicméně zmínit např. společnou publikaci italských a německy mluvících historiků, která v roce 1998 pod záštitou historického muzea v Tridentu („Archivio trentino“) představila velmi kritickou analýzu díla Tolomeiho.¹³

Ještě během první světové války představil Tolomei v roce 1916 první velkou sbírku jihotyrolských toponym, která sám s pomocí tříčlenné komise přeložil z němčiny do italštiny. Sbíрка nazvaná „Prontuario dei Nomi locali dell'Alto Adige“ obsahovala 12 000 názvů míst a bodů v krajině a stala se základem italianizačního dekretu fašistů z roku 1923. Při tvorbě italských názvů vycházel Tolomei z různých metod. Některé z nich by mohly působit až komicky, kdyby celé dílo nebylo doprovázeno pronásledováním německého etnika v Jižním Tyrolsku.

Jen z velmi malé části mohl Tolomei využít italské názvy, které v Jižním Tyrolsku existovaly již před první světovou válkou. V dalších případech vycházel z názvů starých římských osad. Tak byl např. v návaznosti na latinské označení „Vitipenum“ název města „Sterzing“ transformován do italského názvu „Vitipeno“. Další Tolomeiho metoda spočívala v adaptaci fonetiky, jak ukazuje příklad slavného průsmyku „Brenner“, který byl italsky pojmenován „Brennero“. Některé další názvy byly z němčiny doslova přeloženy do italštiny. Takovým způsobem se „Grünsee“ (neboli Zelené jezero) stal „Lago Verde“. Za důvtipné lze považovat metodu, podle níž byl pro některé obce italský název vytvořen pomocí jména patrona místního farního kostela. Název „San Candido“ měl takto nahradit tradiční německý název „Innichen“. Vedle této kreativní metody působí jako poměrně banální přístup, podle něhož byl používán geografický popis místa. Takto vznikl místo původního německého názvu „Gossensaß“ název „Colle Isarco“, který označuje kopec nad řekou „Isarco“ (něm. „Eisack“).

Na první pohled se může tvorba a úřední prosazování italských topografických názvů jevit jako pouhý detail vedle jiných kroků pronásledování.¹⁴ Vzhledem k tomu, že se proces italianizace Jižního Tyrolska dotýkal národní, kulturní a jazykové identity jeho obyvatel, je ale pochopitelné, že se toponyma stala symbolem boje o sebeurčení na základě politické a kulturní autonomie. Důležitým předpokladem úspěchu tohoto boje se stala skutečnost, že jihotyrolská identita přežila více než dvě dekády útlaku ze strany fašistického režimu a také dohodu z roku 1939, na jejímž základě Benito Mussolini a Adolf Hitler koncipovali projekt přestěhování německy mluvících Jihotyrolanů do Německé říše. Stopy po italianizaci však zůstaly nejen v architektuře jihotyrolských měst, jako jsou Bozen nebo Meran, ale zapsaly se také nesmazatelně do kolektivní paměti obyvatel Jižního Tyrolska.

¹³ BENVENUTI, S. – VON HARTUNGEN, C. H. (eds.): *Ettore Tolomei (1865–1952). Un nazionalista di confine – die Grenzen des Nationalismus*. Trento, 1998.

¹⁴ Jako drastičtější opatření by bylo možné uvést např. zrušení výuky v němčině a propuštění německy mluvících učitelů po roce 1923. Srov. např. DI MICHELE, A.: *Die Schule in Südtirol zwischen Faschismus und Nazismus*, 2003 (online: http://www.emscuola.org/labdocstoria/storiae/Dossier/Dossier02/pdf-td/dossier2-03_07Td.pdf).

DVOJJAZYČNÁ TOPOGRAFICKÁ OZNAČENÍ V KONTEXTU JIHOTYROLSKÉ AUTONOMIE

VÝVOJ PO DRUHÉ SVĚTOVÉ VÁLCE

Poté, co byl rakouský návrh na sjednocení Jižního Tyrolska s Rakouskem vítěznými mocnostmi druhé světové války odmítnut, byla zahájena bilaterální rakousko-italská jednání o autonomii. V září 1946 podepsali rakouský ministr zahraničních věcí Karl Gruber a italský předseda vlády Alcide de Gasperi tzv. pařížskou smlouvu,¹⁵ která měla garantovat ochranu německého obyvatelstva v italském regionu Trentino-Jižní Tyrolsko. Je třeba dodat, že Karl Gruber pocházel z hlavního města Tyrolska, Innsbrucku, a Alcide de Gasperi, jeden z hlavních politiků italské křesťanskodemokratické strany (Democrazia Cristiana) po druhé světové válce, se narodil v oblasti Trentina ještě za doby Rakouska-Uherska. Oba politici si byli proto plně vědomi okolností a významu jihotyrolské problematiky.

Pařížská smlouva z roku 1946 zmiňuje otázku postavení německého jazyka ve svém článku 1 písm. b), podle něhož má být italským občanům německého jazyka zaručeno zrovnoprávnění německého a italského jazyka před veřejnými úřady, ve veřejných dokumentech a také v legislativě týkající se dvojjazyčných topografických označení.¹⁶ Toto právo bylo následně implementováno do prvního statutu o autonomii regionu Trentino-Jižní Tyrolsko, které bylo v podobě italského ústavního zákona přijato dne 26. února 1948.

Problém prvního statutu o autonomii spočíval ve spojení oblastí Trentina a Jižního Tyrolska do jednoho samosprávného celku. Zatímco pařížská dohoda z roku 1946 se vztahovala na oblast Jižního Tyrolska a na některé dvojjazyčné obce v oblasti Trentina,¹⁷ byl prvním statutem o autonomii vytvořen region s jasnou italskou většinou, která mohla v zákonodárném procesu německy mluvící menšinu bez dalšího přehlasovat. V rozporu s ustanoveními dohody z roku 1946 nebyli při vyjednávání prvního statutu o autonomii slyšeni zástupci německého etnika. Není proto divu, že i po přijetí prvního statutu o autonomii politické konflikty v Jižním Tyrolsku přetrvaly, a následně se domonce staly předmětem jednání na úrovni Organizace spojených národů.

Na úpravu dvojjazyčných topografických označení však neměly tyto rozpory zásadní vliv, jelikož již první statut o autonomii zakotvil pravomoci provincie Bozen (Jižního Tyrolska) v oblasti topografie. V čl. 11 prvního statutu o autonomii byl v otázce místních názvů stanoven princip dvojjazyčnosti.

¹⁵ Dohoda bývá označována také za Dohodu Gruber-De Gasperi.

¹⁶ Čl. 1 písm. c) pařížské smlouvy dále garantoval právo příslušníků německy mluvící menšiny na obnovení původních příjmení, která byla fašistickými orgány italianizována.

¹⁷ Srov. čl. 2 bilaterální dohody z roku 1946. „Der Bevölkerung obengenannter Gebiete wird die Ausübung einer autonomen Gesetzgebungs- und Vollzugsgewalt für den Bereich ihrer Gebiete zuerkannt. Der Rahmen, in welchem die besagte Autonomie Anwendung findet, wird noch bestimmt, wobei auch örtliche Vertreter der deutschsprachigen Bevölkerung zu Rate gezogen werden.“

Princip dvojazyčnosti a úprava pravomocí ve prospěch provincie byly zachovány také ve druhém statutu o autonomii ze dne 31. srpna 1972, a to konkrétně v čl. 8 odst. 1 citovaného statutu. Čl. 101 druhého statutu o autonomii dále stanoví, že v provincii Bozen musí veřejná správa v komunikaci s německy mluvícími občany používat německá toponyma, která byla schválena zákonem provincie. Druhý statut o autonomii navíc zavedl nové ustanovení čl. 102, podle něhož má právo na užívání svých topografických označení také ladinská menšina.

Kritika této úpravy namítá, že na rozdíl od italských názvů, které jsou z převážné části výsledkem pochybné tvorby E. Tolomeiho, musí být německé a ladinské názvy schváleny zákonem. A zrovna příprava takového zákona, který má provádět zásady stanové v druhém statutu o autonomii, činí problémy dodnes. Rozhodující otázka zní, zda může zemský sněm alespoň pro některá označení zrušit zásadu dvojazyčnosti, aby kompenzoval historické křivdy.¹⁸

Někteří zástupci německého etnika trvali původně na tom, aby bylo na italské straně, tzn. v italštině, používáno pouze těch málo názvů, které byly v italštině běžné nebo v italštině vůbec existovaly před rokem 1923, tzn. před zahájením fašistického programu na italianizaci Jižního Tyrolska. Problém ovšem spočívá v tom, že celá řada nových italských názvů je dnes pevnou součástí italské kulturní identity v jižním Tyrolsku. Zákaz, resp. neuznání těchto názvů na oficiální úrovni, by znamenal závažné porušení menšinových práv italského etnika. Jak správně poznamenal Peter Hilpold, profesor veřejného práva na univerzitě v Innsbrucku, nelze jedno historické bezpráví napravit bezprávi novým.¹⁹ Na druhé straně však nejsou všechny umělé názvy, které vycházejí z díla E. Tolomeiho, dnes skutečně používány ze strany jihotyrolských Italů, a bylo by proto jisté v souladu s principy mezinárodní ochrany menšin, kdyby příslušné orgány rozlišovaly mezi běžně používanými názvy a ostatními topografickými označeními.²⁰ Věcně odůvodnitelné je určitě též rozlišování mezi názvy, které mají význam pro celý region (tzn. např. města, obce, větší vodní toky a významné výšiny), a označeními např. pro místní potoky, kopce a malá osídlení.²¹

V roce 1988 se hlavní politické strany zastoupené v jihotyrolském zemském sněmu dohodly ve svém koaličním programu na tom, že italské, německé a ladinské názvy mají být schváleny jen v případě, že se staly součástí historických a národních hodnot regionu. Výslovně konstatovaly, že topografické názvy zavedené fašistickými dekrety²²

¹⁸ RAUTZ, G.: Die Südtiroler Autonomie als Modell für das Zusammenleben von Volksgruppen. In KARPF, P. – KASSL, T. – PLATZER, W. – PUSCHNIG, U. (eds.): *Dialog und Kultur. Europäische Volksgruppenkongresse 2011 und 2012* (Kärnten Dokumentation 28/29). Klagenfurt, 2013, s. 128–141, 139.

¹⁹ HILPOLD, P.: Toponomastik und Völkerrecht. Finden sich im Völkerrecht Lösungen für die Südtiroler Toponomastikdiskussion? *Academia (Wissenschaftsmagazin der Europäischen Akademie Bozen)*, 2000, č. 21, s. 18–20, 20.

²⁰ HILPOLD, P. – PICHLER N.: Die Ortstafelfrage in Kärnten und in Südtirol – ein Vergleich. In KARPF, P. – KASSL, T. (eds.): *Die Ortstafelfrage aus Expertensicht. Eine kritische Beleuchtung* (Kärnten Dokumentation, Sonderband 01). Klagenfurt, 2006, s. 66–80, 78.

²¹ RAUTZ, G.: Die Südtiroler Autonomie als Modell für das Zusammenleben von Volksgruppen. In KARPF, P. – KASSL, T. – PLATZER, W. – PUSCHNIG, U. (eds.): *Dialog und Kultur. Europäische Volksgruppenkongresse 2011 und 2012* (Kärnten Dokumentation 28/29). Klagenfurt, 2013, s. 139.

²² Jednalo se o celkem 8000 názvů obcí a dalších míst.

nelze považovat za součást těchto hodnot.²³ Lze si ovšem snadno představit politické spory týkající se interpretace výrazu „historické a národní hodnoty“.

V roce 1993 vznikla na základě dohody zástupců jihotyrolských politických stran odborná komise složená ze tří německy mluvících a tří italských členů.²⁴ Úkolem komise bylo zjistit, která toponyma přísluší ke kulturnímu dědictví jednotlivých etnických skupin, resp. jsou-li ve skutečnosti pravidelně používány. Na základě závěrů odborné komise byly ještě v roce 1993 zemským zákonem schváleny názvy na úrovni provincie (tzv. makrotoponomastika) a na úrovni obcí (tzv. mikrotoponomastika).²⁵

Kompromis byl ovšem křehký a stal se v roce 1997 předmětem diskusí na úrovni italské Poslanecké sněmovny (Camera dei Deputati). Hlavní politické subjekty z Jižního Tyrolska upozornily na to, že fašismus svým zrušením německých a ladinských toponym způsobil velké bezpráví („gravissima offesa“). Dovolaly se také rozhodnutí Valného shromáždění OSN z roku 1967, které vycházelo z principu dvojjazyčnosti v oblasti topografických názvů. Těsnou většinou hlasů ústavní výbor Poslanecké sněmovny nakonec schválil kompromisní návrh jihotyrolských zástupců.²⁶

Jihotyrolská lidová strana (SVP), která od roku 1948 představuje nejsilnější politickou sílu v provincii Bozen a která měla do roku 2013 absolutní většinu v zemském sněmu,²⁷ se snažila následně zpochybňovat některé další italské názvy, jež se údajně nestaly součástí kulturních hodnot regionu. V roce 1999 SVP předložila návrh, podle něhož měly být zemským zákonem upraveny pouze názvy měst a obcí nad 100 obyvatel (tzv. cca 600 toponym), o ostatních názvech by měly rozhodovat samotné obce v rámci své samostatné působnosti. Ani tento návrh však nebyl schválen.²⁸

Až v roce 2012 přijal zemský sněm nový zákon o místních názvech.²⁹ Podle čl. 1 tohoto zákona má být zřízen seznam místních názvů v Jižním Tyrolsku, který má sloužit správnému pojmenování samotného Jižního Tyrolska a rozšiřování znalostí o původu topografických označení. Zákon se opírá o výše citované články 8, 101 a 102 druhého statutu o autonomii. Konkrétní toponymum má být zapsáno v německém, italském a ladinském jazyce, pokud je daný název ve všech těchto jazycích obecně používán a schválen odbornou komisí zřízenou podle nového zákona. Podle čl. 2 nového zákona mají být v topografických mapách používány všechny oficiální názvy, přičemž pořadí se řídí velikostí etnické skupiny podle posledního sčítání lidu.

Nejproblematictější úpravu obsahuje čl. 4 odst. 2 nového zákona, který stanoví pro některé případy pouze název v jednom jazyce. Pochopitelná je tato úprava např. v případě ulic pojmenovaných po konkrétních osobách. Čl. 4 odst. 2 písm. b) hovoří ale také

²³ BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 222.

²⁴ Odborná komise pro otázku ladinských názvů byla složena ze tří příslušníků ladinské menšiny, jednoho německy mluvícího člena a jednoho italského člena.

²⁵ BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 224.

²⁶ Ibidem, 225.

²⁷ Ve volbách do zemského sněmu v roce 2013 získala SVP „jen“ 45,7 % hlasů.

²⁸ BONELL, L. – WINKLER, I.: *Südtirols Autonomie. Beschreibung der autonomen Gesetzgebungs- und Verwaltungszuständigkeiten des Landes Südtirol*. Bozen, 2010, s. 226–227.

²⁹ Pro německou verzi nového zákona viz http://lexbrowser.provincia.bz.it/doc/20141010/de/195689/landes-gesetz_vom_20_september_2012_nr_15.aspx?view=1.

o názvech míst, které se fakticky používají pouze v jednom jazyce. Podle čl. 4 odst. 3 mají případné nové názvy respektovat názvy obsažené v historických dokumentech a zakotvené v kolektivní paměti.

Italská vláda považovala novou úpravu za nepřijatelnou a předložila v roce 2013 celý případ italskému Ústavnímu soudu. Obdobně jako jihotyrolská opozice, která byla většinou v zemském sněmu přehlasována, argumentovala italská vláda, že zákon je v rozporu se zásadou dvojjazyčnosti podle druhého statutu autonomie. Případ dosud nebyl rozhodnut.³⁰ Avšak ani po případném rozhodnutí Ústavního soudu nebude možné záležitost považovat za uzavřenou. Politické spory o symbolickou hodnotu topografických názvů budou jistě nadále komplikovat provádění příslušných ustanovení druhého statutu o autonomii.

MEZINÁRODNÍ KONTEXT

Návrat k tradičním názvům míst v jazyce německého etnika, který byl v Jižním Tyrolsku zaveden jako jeden ze stěžejných bodů jihotyrolské autonomie, zapadá do širšího mezinárodního kontextu. V souvislosti s obdobím po druhé světové válce hovořil nizozemský kartograf Ferjan Ormeling o tzv. „demajorizing“ a měl na mysli obnovení geografických názvů v původní ortografii podle menšinových jazyků. Jako příklady uvedl Ormeling kromě Jižního Tyrolska také Irsko, německy mluvící část Belgie, Faerské ostrovy, Grónsko, Wales a Laponsko.³¹

Zkušenosti tohoto procesu se promítaly i do úsilí OSN. V roce 1959 přijala Hospodářská a sociální rada rezoluci 715A (XXVII), která připravila půdu pro expertní skupinu zaměřenou na standardizaci geografických názvů a pro uspořádání pravidelných konferencí na toto téma pod záštitou OSN (United Nations Conference on the Standardization of Geographical Names). V roce 1967 se konala v Ženevě první konference tohoto druhu, na níž účastníci začlenili do závěrečného doporučení několik odstavců týkajících se ochrany topografických označení v menšinových jazycích.³² Konference vyzvala zúčastněné státy, které mají složité etnické či jazykové složení, aby problémy existence menšinových topografických označení důkladně zvážily a zohlednily pozitivní zkušenosti jiných států.

V roce 1987 přijala zmíněná konference rezoluci o geografických názvech domorodých obyvatel („aboriginal/native geographical names“),³³ ve kterém označila topografická označení domorodců za důležitou součást toponymických tradic země a doporučila užívání jejich písemné formy v oficiálních mapách a jiných publikacích. V roce

³⁰ V rámci interpelace v zemském sněmu ze září 2014 upozornil zemský hejtman Arno Kompatscher na to, že od roku 2009 napadla italská vláda u Ústavního soudu celkem 24 zemských zákonů, resp. části zákonů. (Online: http://www.landtag-bz.org/de/aktuelles/pm-fraktionen-aktuell.asp?aktuelles_action=4&aktuelles_article_id=469227).

³¹ ÖRMELING, F.: Minority toponyms – the western European experience. *ITC Journal*, 1984, č. 1, s. 58–63.

³² Rezoluce I/20 (Revision of recommendation VII of the Group of Experts on Geographical Names).

³³ Rezoluce V/22.

2002 přijala konference rezoluci o podpoře geografických názvů menšinových skupin a domorodců („Promotion of minority group and indigenous geographical names“).³⁴

Práce konference vyústila v roce 2006 ve vydání rozsáhlé příručky pro standardizaci geografických názvů, kterou vydala skupina expertů (United Nations Group of Experts on Geographical Names).³⁵ Velká část příručky je věnována technickým otázkám, jako je např. fungování národních orgánů pro standardizaci geografických názvů a jejich vnitřní struktura. Na několika místech se příručka ale dotýká i otázek souvisejících s názvy míst v menšinových jazycích. Kapitola V příručky, která pojednává o sociálních a kulturních hodnotách geografických názvů, připomíná, že toponyma představují významnou část našeho jazykového dědictví.

ZÁVĚRY

Případ Jižního Tyrolska ukazuje, že problém topografických označení představuje více než okrajovou otázku ochrany národnostních menšin. V kontextu konkrétních historických a politických okolností je třeba používání toponym v menšinovém jazyce považovat za důležitý symbol zrovnoprávnění menšiny. Odmítnutí takového práva může být naopak vnímáno jako snaha většiny o dominanci nad menšinou. Tuto souvislost ostatně velmi dobře pochopil i italský nacionalista Ettore Tolomei, který v roce 1918 psal o tom, že vojenská okupace Jižního Tyrolska má být proměněna v trvalé vlastnictví Itálie. Kdo „vlastní“ území, má také moc jej pojmenovat.

Na jedné straně, z historického pohledu, slouží Jižní Tyrolsko jako odstrašující příklad brutálního potlačení menšiny a jako příklad cílené strategie na vykořenění etnické skupiny pomocí zakazování a vymazávání jejích tradičních názvů a jmen. Na straně druhé je Jižní Tyrolsko dnes právem prezentováno jako vydařený model autonomie ve prospěch všech etnických skupin. Tato studie ukázala, že úprava topografických názvů v jazycích italského, německého a ladinského etnika je jedním z klíčových bodů této autonomie. Současně jsme ale upozornili jsme také na to, že konkrétní provedení zásady dvojjazycznosti toponym je dodnes spornou záležitostí. Ochrana práv menšin není jedinou navždy uzavřenou kapitolou, ale znamená dynamický a komplexní sociální proces plný kompromisů, který má probíhat v režii demokratických sil a dotčených obyvatel i v zájmu mírového soužití všech skupin obyvatelstva.

³⁴ Rezoluce VIII/1.

³⁵ UN doc. ST/ESA/STAT/SER.M/88 (Manual for the national standardization of geographical names).

NĚMECKO A NĚMECKÁ MENŠINA

LUKÁŠ NOVOTNÝ

Abstract: Germany and a German Minority

What role does a German minority play in current Czech-German relations? What is the role of the Federal Republic of Germany in shaping the cultural and associational life of members of the German national minority? These are the questions this paper intends to answer. In the introduction to the paper, attention is paid to the current socio-demographic circumstances of Germans living in the Czech Republic, so it is also concerned with numerical aspect. It also presents historic landmarks that moulded the life of the German minority. In subsequent parts of the paper, the focus is given to selected current issues of this nationality, and to the cognition of the role and actual power of the members of the German minority in current Czech-German relations, as well as to the role of Germany in the constitution of the German minority.

Key words: Germany, German minority, Czech-German relations, minority group, policy regarding minorities

Klíčová slova: Německo, německá menšina, česko-německé vztahy, menšina, menšinová politika

ÚVOD

Přesný počet Němců, kteří aktuálně žijí po celém světě jako příslušníci národnostních menšin, není přesně známý. Souvisí to s odlišnou metodikou výpočtu těchto Němců, včetně toho, že v některých zemích se národnost nezachycuje, případně není povinným údajem. A tak v případě těchto zemí docházíme skutečně k odlišným výsledkům. Ostatně Česká republika zde nepředstavuje výjimku, také zde můžeme dospět k odlišnému počtu Němců, pokud zohledníme odlišné parametry. I tak ale víme, kolik Němců zde žije, a to podle pravidelně se konaných sčítání lidu, domů a bytů.

Co nás v této stati bude však primárně zajímat, je zjistit:

- jakou úlohu sehrává německá menšina v rámci aktuálních česko-německých vztahů a též to,
- jaká je úloha Spolkové republiky Německo v případě formování kulturního a společného života příslušníků německé národnostní skupiny.

V úvodu práce bude pozornost zaměřena na aktuální sociodemografickou situaci českých Němců, půjde tedy o i početní aspekt. Seznámíme zde též s významnými historickými mezníky, které formovaly život německé menšiny. V dalších částech práce bude pozornost zaměřena jednak na vybrané aktuální problémy této národnosti, dále pak právě na poznání úlohy a faktické síly příslušníků německé menšiny v současných česko-německých vztazích a na to, jaká je role Německa při utváření existence německé menšiny.

SOCIODEMOGRAFICKÁ INFORMACE

V České republice žije na základě posledního sčítání lidu z roku 2011 přesně 18 772 obyvatel hlásících se k německé národnosti. To činí zanedbatelných 0,2 % z celkového počtu obyvatel České republiky. Nejvíce obyvatel německé národnosti je situováno při německé hranici, a to v Karlovarském (4504) a Ústeckém kraji (4230).¹ Německá národnostní menšina tak zaznamenala znatelný pokles jejích členů a opustila tak pozici třetí nejpočetnější národnostní minority v České republice. V současnosti požívá tato početná menšina v souladu s českými a mezinárodními standardy všech kulturních, jazykových a politických práv. Ovšem podobně jako minority ostatní se samozřejmě i ona potýká s některými specifickými palčivými problémy, které stojí v cestě jejímu dalšímu populačnímu i kulturnímu rozkvětu.

Od poválečného transferu více než třech milionů Němců z Československa² počet osob této (až do roku 1968 oficiálně neexistující – resp. nepožívala statutu menšiny, což fakticky znemožňovalo její existenci) národnosti trvale klesal, a to zejména v důsledku jejich nepříznivé věkové, pohlavní a vzdělanostní struktury, migrace, ale také národnostní asimilací s majoritním obyvatelstvem.³ K té docházelo cíleně působením komunistického režimu, jehož cílem bylo menšinu zcela asimilovat s většinovým obyvatelstvem. To se také v velké části podařilo. Jen za poslední dvě sčítání lidu v letech 2001 a 2011, tedy v rozmezí deseti let, klesl počet obyvatel s německou národností o více než 20 000, což představuje více než polovinu původního stavu.

Pokles mezi lety 1991 a 2001 pak činil 8500, tedy také nemalá početní proměna. Německá menšina je tak de facto na jakémsi odchodu, takto strmě klesající počty jejích příslušníků fakticky nelze při naprosté absenci tzv. etnické inteligence a příslušníků mladé generace nahradit či zastavit a s „pomocí“ není možné počítat ani v případě tzv. nových Němců, tedy Němců stěhujících se do České republiky od roku 1989. Těch je jednak málo (a často nemají české státní občanství) na to, aby pokles zastavili, jednak se v mnohém rozcházejí v základním pohledu na reálný svět včetně toho, jaký smysl má

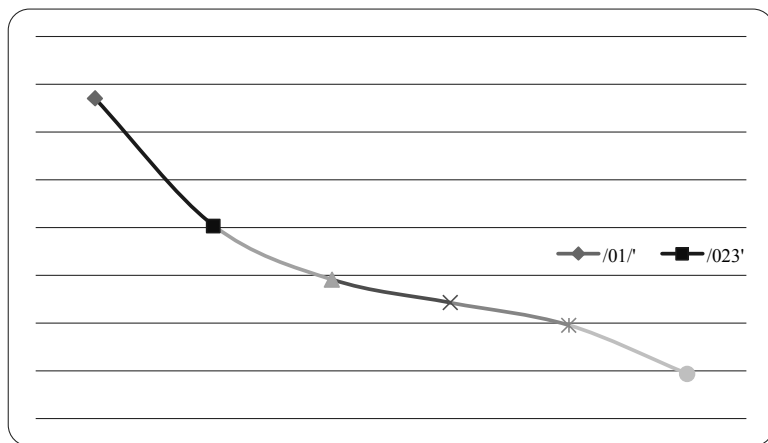
¹ http://www.czso.cz/csu/2012edicniplan.nsf/kapitola/03000-12-n_2012-00 [18. 10. 2012].

² VON ARBURG, A. – STANĚK, T. (eds.): *Výsídlení Němců a proměny českého pohraničí 1945–1951: Dokumenty z českých archivů*. Středokluky, 2010. – Viz šířeji k tomuto tématu též PETRÁŠ, R.: *Menšiny v poválečném Československu. Češi a národnostní menšiny*. Praha, 2013.

³ K tomu více viz Staněk, T.: *Německá menšina v českých zemích 1948–1989*. Praha, 1993. – Dále k tématu také BITTNEROVÁ, D. a kol.: *Kdo jsem a kam patřím? Identita národnostních menšin a etnických komunit na území České republiky*. Praha, 2005; PAVLÍČEK, V.: *Petice nebo provokace*. In *O české státnosti, 1. díl, Český stát a Němci*. Praha, 2002.

mít sdružování se v organizacích menšiny, jak se zde má koncipovat činnost, jaké mají být priority činnosti atd.

Němci v ČSR a ČR (1961–2011)



Rok	1961	1970	1980	1991	2001	2011
Počet Němců ČSR/ČR	134 143	80 903	58 211	48 556	39 106	18 772

Zdroj: ČSÚ 1961–2011.

Tato čísla nejsou jistě definitivní a zcela věrohodná, a to již proto, co bylo zmiňováno výše, a to že údaj národnosti není ve sčítání lidu povinný. Je tedy na tom, kdo daný sčítací arch vyplňuje, zda se k národnosti přihlásí, či nikoli. V době před rokem 1989 existovaly navíc specifické tlaky úřadů na to, aby se Němci ke své národnosti nehlásili.

V tom se situace po roce 1989 ztlačně proměnila a Němci se k národnosti hlásit mohou naprosto svobodně a bez zábran. To však nemění nic na tom, že u části z nich ještě přetrvávají tyto zkušenosti z minulosti a jejich ochota k přihlášení se k národnosti není velká. Ovšem tato data jsou závazná pro uskutečňování politiky státu vůči dané národnosti, a to zpravidla také včetně finanční podpory (třebaže to není důsledně dodržováno).

Jaký je tedy současný stav německé menšiny v České republice? Pozorujeme v této oblasti celkem tyto čtyři problémy:

- Dva svazy; podchycují jen asi $\frac{1}{4}$ z celkové populace → nízká reprezentativnost
- Nedobrá sociodemografická situace → menšina vymírá
- Nedobrá jazyková znalost → komunikační problémy
- Absence etnických elit, schopných generovat přínos pro menšinu → chybí koope- rační partneri⁴

⁴ NOVOTNÝ, L.: Aktuální problémy německé menšiny ve 21. století. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2013, č. 1, s. 83–93.

svazová činnost a kulturní aktivita

Dnešní sociodemografické tendence, jež vykazují poslední sčítání lidí i jiné prognózy, tedy potvrzují, že příslušníků německé menšiny výrazně ubývá. Sami čeští Němci jsou dnes reprezentováni dvěma svazy, *Kulturním sdružením občanů ČR německé národnosti*, vzniklém v roce 1969 ještě v důsledku obrodných aktivit před srpnovou invazí do Československa, a *Shromážděním Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku* z roku 1992 (předchůdcem byl *Svaz Němců v Československu*; vznikl 1990). Oba zástupci svazů poukazují na diskriminační zacházení a institucionální i jiné přezírání těchto příslušníků především za komunistické éry. Ta spočívala zejména v obecném útisku při realizaci kulturních aktivit a také v nemožnosti využívat němčinu v každodenní komunikaci na veřejnosti.

Z důvodu, že němčina coby mateřština nebyla nadále vylepšována ve školním procesu, tak často znalosti příslušníků této národnostní menšiny „zakrslý“ na úrovni dětí, tj. že tito občané jsou schopni mluvené komunikace jen v omezené míře a že jinak nejsou schopni bezchybně v německém jazyce psát a mluvit. Výjimky nalezneme především u příslušníků starší generace a dále také v těch regionech, v nichž byla německá národnostní menšina zastoupena početněji, což se projevilo také na veřejném životě obecně, tj. v Karlovarském či Ústeckém kraji, ovšem takovýchto příslušníků českých Němců není mnoho. Oba svazy českých Němců se příliš neliší co do kvality realizovaných aktivit, které zpravidla nedosahují nějaké vyšší kulturní či jinak zaznamatelné hodnoty. Nejčastěji se jedná o pravidelné každoročně organizované a již značně ritualizované oslavy (Dne matek, Vánoc atd.), které však slouží v první řadě k tomu, že se členové daných spolků a osoby z řad jejich sympatizantů sejdou, což samo o sobě je považováno za dostačující a pro další život menšiny významné. Dále jde o akce, které reagují na aktuální podněty související s deklarovanými cíli německé menšiny.

Za jistou zmínku stojí akce realizované v tzv. setkávacích centrech německé národnostní menšiny v regionech, jako například Česko-německé dny v Moravské Třebové, Česko-německý týden v Krnově, dětské tábory nebo vzdělávací semináře pro plný senio-ry. V poslední době je patrný jistý zaznamatelný nárůst vzdělávacích činností německé menšiny, což je dáno zejména omládnutím vedení obou spolků a s tím spojenou proměnou akcentů činnosti. To se projevuje také na pozvolné profesionalizaci činnosti menšiny v podobě například sestavení nových internetových stránek nebo spolupráce se sdruženími a institucemi, majícími za cíl posilovat například znalosti němčiny v ČR (jako např. Goethe-Institut nebo Institut für Auslandsbeziehungen – o těchto organizacích ještě bude zmínka dále), ovšem tyto modernizační aktivity jsou v přímém protikladu s poměrně silným početním úbytkem menšiny, který byl zmíněn výše. Německá menšina se navíc může opírat o zmínku v Československo-německé smlouvě o přátelství z roku 1992, která svědčí o jejím privilegovaném postavení, které mezi ostatními menšinami v ČR nemá obdoby.

Poněkud překvapivá je také skutečnost, že v obou výše zmíněných zastřešovacích svazech je registrováno ani ne 8000 členů, což nepředstavuje vysoký podíl z celkového počtu příslušníků menšiny.⁵ Ovšem nejedná se o „čistý“ počet členů, protože zejména

⁵ NOVOTNÝ, L.: Role sociální a národnostně smíšené rodiny ve světle aktuálního výzkumu o německé menšině v České republice. In MACHAČOVÁ, J. – ŠRAJEROVÁ, O. (eds.): *Sociálně a národnostně*

v regionu severozápadních Čech je obvyklé tzv. dvojí členství, tedy příslušnost k oběma těmto svazům. Tamní příslušníci menšiny tím reagují na to, že na ně byl vedle tradičního členství v tzv. Kulturverbandu vyvíjen ještě také jistý tlak na to, aby po revoluci buď přímo vystoupili z Kulturverbandu, označovaného za pohrobka z doby komunismu, či aby alespoň vedle svého původního členství přistoupili i k druhému svazu, příslušícím ke Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, vzniklém po roce 1992. Důvody, proč nemá německá menšina nijak velký zájem se sdružovat, je patrně nutné hledat především v minulosti, konkrétně v přetrvávající zkušenosti z poválečných let a s tím spojeném strachu z možných represí, jež je patrný dodnes. Bezprostředně po válce totiž bylo považováno za společensky neúnosné i samo užívání němčiny na veřejnosti, natož aby docházelo ke kulturním či jiným setkáváním, ať už na celostátní, nebo regionální úrovni.

Početnější z obou sdružení v České republice je zastřešující organizace pro samostatně registrované regionální svazy, Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, s asi 5000 osobami německé národnosti. Nejpočetnější regionální svazy nalezneme v Karlovarském, Libereckém a Moravskoslezském kraji. První dva kraje jsou tradičně početně silnější co do výskytu Němců a Moravskoslezský kraj aktivizoval jednak české Němce až po roce 1989, protože až do té doby se tam její příslušníci nesměli veřejně sdružovat a jednak je to dáno také regionem Hlučínska, specifickým historickým územím, v němž nedošlo ke klasickému odsunu a v němž jsou dodnes přítomni Němci s českým a od roku 1989 také německým pasem, kteří se však jen neochotně hlásí k německé menšině.

Etnická identita je u českých Němců oslabena diskriminačními principy z poválečných let a desetiletí.⁶ Na některé z nich ostatně také ukazují sami příslušníci této národnosti menšiny ve vládní Zprávě o situaci národnostních menšin za rok 2011. Stojí zde také to, že německá menšina je rozptýlena na celém území České republiky, a že „násilná asimilace a perzekuce, která proběhla po 2. světové válce, většinou znemožnila udržení jazyka a kultury německé menšiny pro poválečnou generaci.“⁷ Teprve v roce 1968 byla menšina zákonně uznána ústavním zákonem (Zákon o postavení národností v ČSSR č. 144/1968), do té doby byl na její příslušníky všemožně vyvíjen tlak na ztrátu etnické příslušnosti a příklon k majoritě.⁸ Asimilace a tedy zánik menšiny byl také cílem komunistického režimu, na čemž nic nezměnila ani ta skutečnost, že příslušníkům menšiny bylo od počátku 50. let povoleno shromažďovat se při podnicích v kulturních

smíšená rodina v českých zemích a ve střední Evropě od druhé poloviny 19. století do současnosti. Opava, 2003, s. 177–186.

⁶ Viz PEŠEK, J. a kol.: *Německé menšiny v právních normách 1938–1948. Československo ve srovnání s vybranými evropskými zeměmi.* Praha, 2006.

⁷ „Nejedná se o menšinu s problémem integrace nebo migrace, ale naopak o starousedlíky, seniory, kteří potřebují pomoci, protože v poválečných dobách byli znerovnoprávnění. K nápravě těchto křivd bohužel nikdy nedošlo a občané německé národnosti tím zůstali v sociálně znevýhodněné situaci do dneška (nesměli se vzdělávat, měli menší platy, a v důsledku toho mají dnes menší důchody). SN problémy nezaznamenalo.“ Viz Úřad vlády ČR (ed.): *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011.* Praha, 2012, s. 30.

⁸ Viz SRB, V.: Demografický profil německé menšiny v Československu. *Český lid* 75, 1, s. 29–41.

uskupeních a že vycházel tisk *Aufbau und Frieden*.⁹ V roce 1969 vzniklo Kulturní sdružení občanů německé národnosti, které se v některých regionech brzy na to stává jedním z neaktivnějších svazů Národní fronty).¹⁰ Aktivity ve svazech německé menšiny po roce 1989 se dnes zaměřují na zastavení poklesu zájmu o relevantní problémy menšiny, znovunalezení jazykové kompetence v německém jazyce¹¹ a historické kontinuity na českém území a hledání nových obsahů. Nepříznivá je pohlavní, věková a vzdělanostní struktura menšiny. Většinu stále představují ženy, podle sčítání lidu z roku 2001 je to 53 %. Podobné je to i ve svazech menšiny, i zde dominují ženy a tomu často odpovídá také zaměření činnosti (orientované na „ženské kluby“, šití krojů, zpěv atd.). Ve svazech Němců představuje průměrný věk asi 65 let u Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku a 69 let u Kulturního sdružení občanů ČR německé národnosti. To ostatně odpovídá i demografickým datům: u žen převládá věk od 50 až do 70 let, věková struktura mužů je ještě více nepříznivá, 34 % jich je ve věku nad 70 let.

Absence etnické inteligence výrazně ovlivňuje celkovou prezentaci německé menšiny. Chybí hnací síla kulturní produkce, tvořící a uchováající kulturní bohatství menšiny, navíc dnešní mladá generace představující malé procento z celkové věkové skladby (jen necelých 13 % českých Němců je ve věku do 29 let, ve věku do 14 let jsou to pouze 4 %) již identifikaci s německou národností v naprosté většině necítí. Necelá polovina příslušníků menšiny dosáhla pouze základního vzdělání, druhou nejpočetnější skupinou jsou absolventi učilišť bez maturity. To dokládá také vládní Zpráva o situaci národních menšin za rok 2011, v níž za Kulturní sdružení občanů ČR německé národnosti stojí: „Svaz se proto stále potýká s nedostatkem mladších, aktivních členů a tím následně i s malým a upadajícím zájmem o činnost v něm.“¹² Téma odškodnění následně zaznělo také v roce 2005 v souvislosti s tzv. humanitárním gestem české vlády vůči německým antifašistům. Svazy německé menšiny jej sice přivítaly, ovšem poukázaly na to, že i další skupiny z řad českých Němců by se zasloužily odškodnit. Výsledkem onoho gesta ovšem nebylo peněžité odškodnění, ale omluva s následnými finančními prostředky poskytnutými na financování dokumentačních a muzejních aktivit této skupiny obyvatelstva.

Samá německá menšina pak pro zmírnění situace příslušníků menšiny organizuje prostřednictvím organizace BUSOW (*Bildungs- und Sozialwerk*) lázeňské pobyty a ambulantní rehabilitace. Další organizací, založenou též Shromážděním Němců, je společnost *Bohemia Troppau*. Ta podporuje rozvoj podnikání malých a středních živnostníků v podobě výhodných půjček.

⁹ Viz KREISSLOVÁ, S.: *Konstrukce etnické identity a kolektivní paměti v biografických vyprávěních českých Němců. Na příkladu vzpomínek Němců na Chomutovsku*. Praha, 2013.

¹⁰ Více k tomuto tématu a stejně tak k problematice německé menšiny a jejího vývoje PETRÁŠ, R.: *Menšiny v poválečném Československu*. Praha, 2012; GABAL, I.: *Etnické menšiny ve střední Evropě. Konflikt nebo integrace*. Praha, 1999.

¹¹ NOVOTNÝ, L.: O němčině jako mateřském jazyce ve střední Evropě. Jazyková situace u příslušníků německých menšin ve světle sociologických výzkumů. In ŠRAJEROVÁ, O. (ed.): *Národnostní menšiny na přelomu tisíciletí*. Opava, 2002, s. 254–260; SOKOLOVÁ, G.: O jazykovém zaměření Slováků a Němců žijících v severních Čechách (na základě sociologických výzkumů). *Slezský sborník* 89, 1991, č. 3/4, s. 174.

¹² To ovšem platí také o Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku, kde platí obdobná situace. – Úřad Vlády ČR (ed.): *Zpráva o situaci národnostních menšin v České republice za rok 2011*. Praha 2012, s. 24.

ÚLOHA NĚMECKÉ MENŠINY V ČESKO-NĚMECKÝCH VZTAZÍCH

Vydefinovat, jaký je vliv německé menšiny na česko-německé vztahy, není jednoduché. Jisté však je, že v současnosti není veliký. Není ale ani zanedbatelný. Menšina jako taková prošla několika obdobími, kdy zejména v období mezi válkami a v prvních poválečných letech se stala zcela zásadní determinantou československo-německých vztahů. Zásadní a negativní. Značná část československých Němců totiž podlehla Hitlerově propagandě a napomohla rozbít Československo. Od té doby ale razantně klesal počet jejích příslušníků, jednak v důsledku plošného vysídlení, ale i další migrací, což se muselo projevit též na poklesu úlohy menšiny na celkovém rozvoji česko-německých vztahů. Přesto se však česko-německá jednání velmi často neobejdou bez příslušníků německé menšiny, kteří pozvání rádi přijímají a těchto jednání se účastní. Uveďme k tomu pět poznámek.

Za prvé již bylo zmíněno, že vliv menšiny na vzájemné vztahy s Německem není nijak zásadní. To je ovšem poněkud dvojsečné mínění, protože pokud bychom měli hodnotit, jaký vliv měl již jen samotný výskyt německé menšiny v československých dějinách na vzájemné česko-německé vztahy, pak je jasné, že je zcela jasný a nezpochybnitelný. Jiné je to avšak dnes, kdy menšina, jejíž celkový počet je menší než středně velké české město, která navíc žije nekoncentrovaně na celém území a jí chybí příslušníci elit, ztrácí svou roli v relaci mezi Českou republikou a Německem. Právě absence politických a ekonomických elit a též obtížnost při formulaci společných stanovisek (resp. i přímo jejich absence) je velkou překážkou v současném působení menšiny. Menšina tak zcela přirozeně abscentuje v různých odborných a expertních komisích, což je právě důsledek absence těchto elit.

Za druhé zmiňme ale přesto to, že se německé menšině dostává poměrně exkluzivního postavení, to když při svém počtu je zastoupena v různých česko-německých grémiích na nejvyšší úrovni vzájemných česko-německých politických vztahů. To platí zejména o Česko-německém diskuzním fóru, založeném Česko-německou deklarací, kde je německá menšina zastoupena prezidentem a jednatelem Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v jedné osobě, Martinem Dzingelem. Tenje dnes zcela klíčovou postavou menšiny, která ji reprezentuje nejen v česko-německých grémiích, ale i například na úrovni Rady pro národnosti při Vládě ČR, v níž je místopředsedou. Německá menšina je tradičně přizývána i na další česko-německá jednání, například Česko-německého fóra mládeže, kde tak má možnost formulovat své postoje vůči aktuálním problémům česko-německých vztahů.

Uveďme třetí poznámku. Dodnes totiž ještě v historické paměti Čechů utkvívá topos německé menšiny jakožto „páté kolony“, která významnou měrou napomáhala spulobzít meziválečné Československo. To je historická představa, která dodnes poněkud determinuje pohled Čechů na Němce obecně, německou menšinu nevyjímaje. Ovšem výzkumy veřejného mínění z posledních let ukazují, že se znatelně vylepšuje náš pohled na Němce a na Německo. To se pochopitelně projevuje i v postojích směrem k německé menšině, i když ta je dnes početně natolik marginalizována, že majorita takřka nevnímá,

že by zde německá národnostní menšina byla ještě vůbec přítomna. To je velký problém, s kterým musí příslušníci svazů menšiny bojovat.¹³

Za čtvrté vidíme, že SRN si je vědoma odpovědnosti, kterou má vůči německé národnostní menšině. Je to zejména SRN, která má velmi propracovanou kulturní politiku směrem k podpoře svých německých menšin, což se týká také podpory směrem k Němcům v České republice. Tomu je ostatně věnována obšírnější pozornost v kapitole 5.

Za páté je německá menšina vzato v potaz a přizvána do česko-německých debat i díky tomu, že je zastoupena v nejvýznamnějších bilaterálních česko-německých smlouvách. Týká se to jak Smlouvy mezi Spolkovou republikou Německo a Českou a Slovenskou Federativní Republikou o dobrém sousedství a přátelské spolupráci z února roku 1992, tak i Česko-německé deklarace z roku 1997. Zejména ona smlouva o přátelství je pro německou menšinu naprosto klíčová. V článku 20 se zde Česká republika přihlašuje k dodržování menšinových práv pro tyto občany. V bodě 2 tohoto článku k tomu stojí: „Proto příslušníci německé menšiny v České a Slovenské Federativní Republice, to znamená osoby mající československé státní občanství, které mají německý původ nebo se hlásí k německému jazyku, kultuře nebo tradici, mají zejména právo jednotlivě nebo ve společenství s jinými členy své skupiny – na svobodu projevu, zachování a rozvíjení své etnické, kulturní, jazykové a náboženské svébytnosti bez jakýchkoliv pokusů o asimilaci proti jejich vůli. Mají právo vykonávat svá lidská práva a základní svobody plně a účinně bez jakékoliv diskriminace a v plné rovnosti před zákonem.“ Česká a Slovenská Federativní Republika umožňuje a ulehčuje v rámci svých platných zákonů Spolkové republice Německo podporující opatření ve prospěch německé menšiny nebo jejich organizací. Je to pak právě tato smlouva, na jejímž základě je na území ČR založeno několik tzv. setkávacích center/Begegnungszentren, v nichž se sdružují příslušníci německé menšiny, zejména ti ze Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Podobně se jí dostává zmínky i v Deklaraci.

Posledním významným bodem, souvisejícím s postavením německé menšiny v česko-německých vztazích, je vztah těchto občanů k sudetoněmeckým organizacím. Je to totiž Sudetoněmecké krajské sdružení, které je pro svazy německé menšiny přirozeným partnerem. Spolupráce zde skutečně probíhá na různých úrovních, jak mezi vedením obou svazů menšiny a krajským sdružením, tak i mezi jednotlivými regionálními svazy menšiny a regionálními svazy odsunutých Němců. Jinak ovšem také zde pozorujeme poněkud ambivalentní vztah. Například otázka financování svazů německé menšiny, která musela být podle regulí německého ministerstva vnitra vždy realizována přes nějakou německou organizaci, fungovala v první polovině 90. let přes Sudetoněmecké krajské sdružení. Tehdejší vedení Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě ve Slezsku ovšem rozhodlo o tom, že pro celkový obraz Němců bude lepší, když se tímto prostředníkem stane spíše německé velvyslanectví. A tak se i stalo a dodnes je hlavním kooperačním partnerem pro Shromáždění právě pražské velvyslanectví. Podobné to také bylo s reprezentací německé menšiny v rámci Federalistické unie evropských skupin. Také ta probíhala v první polovině přes landsmanšaft, ovšem také zde

¹³ NOVOTNÝ, L.: Dekrety, odsun v historické paměti Čechů. Výsledky reprezentativního dotazníkového šetření. *Naše společnost*. Bulletin Centra pro výzkum veřejného mínění, 2, 2012.

se Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku poněkud emancipovalo, osamostatnilo a oprostilo od vlivu Sudetoněmeckého krajanského sdružení. Spolupráce obou těchto subjektů je však oboustranně výhodná, a tak převládá kooperace a snaha o společné postupy.

Německá menšina si „vypomáhá“ často etnickou inteligencí sudetských Němců, zejména jejich intelektuálních uskupení, jako Spolku Adalberta Stiftera nebo Sdružení Ackermannovy obce. To pro ni a její kulturní a svazovou činnost je jednoznačně přínosem, neboť členové jednotlivých spolků německé menšiny participují na jejich vzdělávacích či kulturních akcích a sami sudetští Němci pro tyto české Němce připravují různé aktivity či je podporují při vytváření aktivit vlastních. Typickým příkladem napojení příslušníků německé menšiny a sudetských Němců je existence Centra Adalberta Stiftera v Horní Plané. Toto centrum vede sudetský Němec Horst Löffler a centrum vykonává de facto roli setkávacího centra pro Němce žijících v českém blízkém okolí (*Böhmervaldverein*). Tato, ale i jiná spolupráce, a to i na úrovni jednotlivých regionálních svazů nebo setkávacích center (*Begegnungszentren*), se však nutně neobejde bez kooperace také na ideologické úrovni, kdy jsou některé cíle sudetských Němců a jejich uskupení de facto a přitom na první pohled nenásilně vnášeny také do činnosti a programových priorit svazů německé menšiny.

Obzvláště viditelné je to zejména na příkladě spolupráce Kulturního sdružení občanů německé národnosti, ale také Shromáždění Němců, resp. některých jejich svazů (setkávajících center), s pražskou pobočkou Sudetoněmeckého krajanského sdružení. Ta se dnes nachází v jakési relativně útlumové fázi, ovšem kulminovala před třemi čtyřmi lety a projevovala se v nepřetržitěm zapojování českých Němců do aktivit této „kanceláře“. Pro české Němce je i tato spolupráce, či spolupráce jí podobná, spíše přínosná, jednak na úrovni transportu německého jazyka, jednak co do kulturního a částečně také materiálního využití. Jaký je její přínos z hlediska dalšího rozvoje česko-německých vztahů a zda je tato spolupráce nosná i pro budoucnost, také s ohledem na nízké zapojení nejmladší generace z řad německé menšiny, je však otázkou jinou...

ÚLOHA NĚMECKA PŘI PODPOŘE NĚMECKÉ MENŠINY

Již byla zmínka o tom, že Spolková republika Německo si je vědoma své historické odpovědnosti vůči německé menšině. Ta je v praxi realizována jak finančně, tak i personálně a materiálně. Německá suma v České republice je jednou z mnoha německých menšin, které Spolková republika Německo finančně podporuje. Celková suma, kterou Berlín vynakládá na podporu německé menšiny, je v přepočtu asi 5,4 miliónů Kč ročně. Z těchto peněz je především financována činnost centrály Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku v Praze, ale také jednotlivá regionální setkávací centra. Peníze jsou vynakládány též na podporu výuky německého jazyka v těchto centrech a též na další projektovou činnost, zejména tu, spojenou s propagací německého jazyka a německé kultury.

Vedle toho však probíhá ještě i další pomoc německé menšině. Velkým problémem pro další faktickou existenci německé menšiny je totiž rapidně se snižující znalost ně-

meckého jazyka mezi jejími příslušníky.¹⁴ Ta se zdá být nezastavitelná, a to i přes značnou pomoc, kterou svazům německé menšiny poskytují zejména německé a případně také rakouské instituce, mezi nimi zejména *Institut für Auslandsbeziehungen* se sídlem ve Stuttgartu nebo *Goethe-Institut*, tedy zejména jeho pražská pobočka (případně Rakouské kulturní fórum). Němčina je v dnešní době obecně na ústupu, a to i přesto, že dle průzkumu Česko-německé obchodní a průmyslové komory hraje pro 90 % německých firem v České republice znalost německého jazyka významnou roli. Na základě průzkumu z roku 2010 zastává 77 % Čechů názor, že je němčina důležitým profesním faktorem.¹⁵ Pomoc ze strany Institut für Auslandsbeziehungen směřuje zejména do tiskoviny německé menšiny, *Landeszeitung*. Institut tam poskytuje finance na redaktora, rodilého mluvčího a též na kulturního asistenta, který koordinuje činnost v jednotlivých regionálních centrech. Krom toho se institut snaží také o další vzdělávání členů redakce a multiplikátorů z řad německé menšiny (včetně mládežnické organizace Jukon).

Za účelem posílení jazykové zdatnosti nejen členů německé menšiny založilo Shromáždění Němců v Čechách, na Moravě a ve Slezsku Základní školu česko-německého porozumění (*Grundschule der deutsch-tschechischen Verständigung*). Tato vzdělávací instituce byla založena v roce 1991 Svazem Němců v Československu, tedy předchůdcem Shromáždění Němců. Škola se vyznačuje zejména rozšířenou výukou německého jazyka, která v českém prostředí v takovéto míře prakticky nemá obdobu. Její spolufinancování je též realizováno z německých peněz. Svaz Němců v Československu založil v roce 1995 také nadstavbu nad onu základní školu, a to Gymnázium Thomase Manna (*Thomas-Mann-Gymnasium*), tedy školu, která nabízí osmileté gymnaziální vzdělání opět s rozšířenou výukou němčiny. Obě školy sídlí v Praze a de facto nevykonávají jakousi svornickou roli německé menšiny, protože její naprostá většina sídlí v pohraničních oblastech a nikoli v hlavním městě. Jejich přínos tak spočívá zejména v šíření výuky němčiny.

ZÁVĚR

Cílem tohoto příspěvku bylo poznat, jaká je úloha německé menšiny v česko-německých vztazích a též to, jako je její činnost podporována ze strany Spolkové republiky Německo. Stať zde dospěla k těmto poznatkům:

Úloha německé menšiny v česko-německých vztazích je zajištěna smluvně a její zástupce jsou zastoupeni v různých česko-německých grémiích a odborných skupinách. Týká se to především činnosti Česko-německého diskuzního fóra, ovšem i dalších platforem. Tím je německá menšina přizvána do hlavního proudu česko-německých vztahů. Spolupráce probíhá také se svazy odsunutých Němců, a to jako Sudetoněmeckým krajanským sdružením, tak i jednotlivými regionálními uskupeními sudetských Němců. Ta v jednotlivých regionech přináší i velmi zajímavé výsledky v podobě různých výstav

¹⁴ Viz k tomuto tématu mimojiné ŠATAVA, L.: *Jazyk a identita etnických menšin. Možnosti zachování a revitalizace*. Praha, 2009.

¹⁵ NOVOTNÝ, L.: Aktuální problémy německé menšiny ve 21. století. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica*, 2013, č. 1, s. 83–93.

či jiných aktivit, zpravidla historického charakteru. Za problém zde můžeme označit postupné početní oslabování menšiny, které vede k tomu, že v některých regionálních svazech oslabuje činnost a tím i relevantní aktivita ve prospěch německé menšiny. Tyto problémy se však dosud neprojevují na úrovni vedení obou svazů německé menšiny, kde je velmi produktivní vedení, které právě také reprezentuje menšinu v rámci různých grémií.

Druhým tématem byla podpora Německa německé menšiny. Ta je víceméně konstantní, pohybuje se nad 5 milióny korun ročně a je soustředěna na financování činnosti centrály Shromáždění Němců v Čechách a jednotlivých regionálních center. Menšina nadále čerpá finanční prostředky dalších kulturně-diplomatických uskupení Spolkové republiky Německo, což se týká především Goethe-Institutu a Institut für Auslandsbeziehungen ve Stuttgartu. Z tohoto hlediska můžeme konstatovat, že SRN si je vědoma jisté odpovědnosti za občany České republiky německé národnosti a snaží se je poměrně velkoryse podporovat. Podpora dosud nijak citelně nepoklesla, a to i přesto, že početně Němců ubíhá. Samy svazy však očekávají krácení prostředků. Diskutuje se i o redukci počtu setkávacích center a jejich koncentraci do větších českých měst. Dosud se ovšem tyto úvahy odehrávají pouze v ústní podobě a rozhodnuto v této věci není.

PRÁVNÍ POSTAVENÍ MATEŘSKÝCH STÁTŮ
V SYSTÉMU OCHRANY NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

TRADICE MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ OCHRANY MENŠIN A INICIATIVY „MATEŘSKÝCH STÁTŮ“ MENŠIN

RENÉ PETRÁŠ

Abstract: The Tradition of the International Protection of National Minorities and Initiatives of Minorities’ “Mother States”

Conflicts regarding national minorities are traditionally a considerable risk to the stability of states and even to world peace. The most dangerous situation occurs when the “mother state” of a respective minority interferes in the relationships between the state and said minority. In an effort to prevent such interventions, the enshrinement of minorities’ rights and of international supervision of the issue in international instruments was considered. The most extensive system (besides the current system of protection within the Council of Europe) was created at the Paris Peace Conference 1919–1920. It operated in the inter-war period, but it collapsed in the late 1930s, a time of poor political circumstances. The formal wording of minority treaties did not allow for the possibility of “mother states” to interfere in any way; however, the reality was different. Workers of the Minorities Section of the League of Nations always attempted to facilitate a compromise, i.e. to intermeditate between the state and the “mother state” of the minority concerned.

Key words: international protection of minorities, “mother state” of a national minority, Paris Peace Conference 1919–1920, the United Nations, theory and practice of international law

Klíčová slova: mezinárodní ochrana menšin, „mateřský stát“ menšiny, Pařížská mírová konference 1919–1920, Společnost národů, teorie a praxe mezinárodního práva

Zájem států o menšiny, tedy jejich krajany za hranicemi má prastaré tradice. Lze bohužel konstatovat, že situace, kdy „mateřský stát“ menšiny zasahuje do vnitrostátních poměrů jiné země, patří k nejnebezpečnějším prvkům ve světové politice. Původně třeba i drobný vnitrostátní menšinový konflikt se často zahraničním zásahem přemění v hrozivou krizi, která nemálo ohrožuje světový mír. V současné době (březen 2015) je tomu už rok, kdy vnitřní krize na Ukrajině aktivizovala tamní ruskou menšinu, do otázky zasahuje Rusko a následně se zhoršují mezinárodní vztahy v celé Evropě. Nejde přitom o případ ojedinělý, naopak u značné části válek moderní doby byl menšinový konflikt počátkem nebo alespoň záminkou. Tak tomu bylo i u obou světových válek. První z nich začala kvůli konfliktu Rakouska-Uherska se srbskými nacionalisty, zejména v otázce Bosny a Hercegoviny. Krize, které vedly ke druhé světové válce, byly přitom nacisty odůvodňovány jako přirozený zájem Velkoněmecké říše o „soukmenov-

ce“ za hranicemi danými nespravedlivým Versailleským mírem. Začátek samotné války, tedy tažení do Polska pak bylo odůvodňováno polským terorem proti německým kolonistům v této zemi, což bylo samozřejmě nepravdivé.¹

Tato tradiční mimořádná mezinárodní rizika spjatá se zájmem států o „své menšiny“ za hranicemi vede ke snahám řešit tuto otázku pomocí mezinárodního práva. V rámci mezinárodněprávní ochrany menšin, která se rozvíjela hlavně v meziválečné době (a nově v současnosti od počátku 90. let) je tedy úprava problému zájmu „mateřského státu“ o takovouto menšinu důležitým prvkem. Tento článek nastiňuje jak historické aspekty některých menšinových konfliktů, kde zájem „mateřského státu“ hrál klíčovou roli, tak i mezinárodněprávní řešení problému a aktivity mezinárodních organizací v této otázce.

Před rozbohem samotné problematiky je nezbytné alespoň rámcově vymezit menšinový problém a jeho tradice. O menšinách se hovoří v nejrůznějších souvislostech, ale z hlediska vnitrostátní a mezinárodní politiky je třeba rozlišovat tři základní skupiny, a to menšiny náboženské, národnostní a etnické či rasové. Ve starších dobách hrály klíčovou roli menšiny náboženské, zatímco národnostní otázka je zásadní až od 19. století (ve střední Evropě lze vymezit rokem 1848), etnické či rasové menšiny mají větší význam jen v některých regionech, na mezinárodní úrovni pak spíše výjimečně.²

Již na úvod je také třeba upozornit, že nejsložitější právní úprava je potřebná, pokud existuje národnostní menšina odlišující se jazykem a stát její specifika respektuje. Pak je třeba řešit zejména dva klíčové aspekty, kterým je právní úprava používání jazyků před úřady (často se používá pojem jazykové právo) a také menšinové školství, tedy školy, v nichž se děti příslušníků menšin vzdělávají převážně v mateřském jazyce. Naopak třeba u náboženských nebo rasových či etnických menšin obvykle postačuje důsledné prosazování rovnosti před zákonem a speciální právní úprava není nezbytná. Dodat je ovšem nutné také upozornění, že ne všechny státy s početnými menšinami jejich existenci právně reflektují. Dříve zejména ve Francii nebo státech amerického kontinentu se obyvatelé nijak nerozlišovali dle národnosti či původu. Ve státě tedy žili (kromě cizích občanů) pouze rovnoprávní občané, kteří ovšem byli obvykle povinni používat v úřadech a školách výhradně jazyk státu.

Jak již bylo zmíněno, tak menšinová otázka často velmi komplikuje mezinárodní vztahy, a proto mezinárodní právo se snaží již řadu století alespoň částečně řešit postavením menšin. Klíčovým principem bývá zákaz diskriminace menšiny ve státě zakotvený mezinárodní smlouvou, který má ale bránit vměšování „mateřského státu“ menšiny. Konkrétní právní konstrukce bývají různorodé, může jít o dvojstranné smlouvy mezi státem s menšinou a její „mateřskou zemí“, ale efektivnější bývají mnohostranné dokumenty, na jejichž dodržování dohlížejí třetí státy nebo orgány mezinárodních organizací. Nejrozsáhlejší systémy tohoto typu vznikly v meziválečné době, a to především na Pařížské mírové konferenci 1919–1920, na jejichž dodržování pak dohlížela Společnost

¹ Viz např. PETRÁŠ, R.: *Cizinci ve vlastní zemi. Dějiny a současnost národnostního napětí v Evropě*. Praha, 2012.

² Viz např. PETRÁŠ, R. a kol.: *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice*. Praha, 2010.

národů, a v současnosti nejdůkladnější mezinárodní systém ochrany menšin fungující v rámci Rady Evropy.

Tyto mezinárodní dokumenty pak mají značný, leckdy dokonce zásadní, význam i pro vnitrostátní právní úpravu postavení menšin. Zde možno uvést, že nejrozsáhlejší právní úprava postavení menšin v české historii (současně i jedna z nejkvalitnějších v minulosti vůbec), která fungovala v meziválečném Československu, vycházela z mezinárodních závazků.³ Ustanovení zejména v ústavě a klíčovém jazykovém zákoně byla z podstatné části doslova převzata z mezinárodních dokumentů, přičemž je pozoruhodné, že téměř doslova shodné mezinárodní smlouvy či deklarace se v meziválečné době týkaly zhruba dvou desítek států představujících rozsáhlý region mezi Německem, Itálií a SSSR. Vcelku lze říci, že jen málokterý právní institut je (alespoň v některých zemích, včetně meziválečného Československa) tak výrazně ovlivněn mezinárodním právem, jako tomu bývá u právního postavení menšin.

STARŠÍ TRADICE MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ OCHRANY MENŠIN AŽ DO PRVNÍ SVĚTOVÉ VÁLKY

Nejstarší mezinárodněprávní ochrana menšin se týkala náboženských minorit. Lze nalézt příklady již ze 13. století, avšak rozvoj této otázky přichází zejména v 17. století. Souvisí to s obtížnými problémy soužití katolíků a různých protestantských vyznání, které se staly v západní civilizaci (dříve katolické) s reformací zahájenou obvykle okolo roku 1520 klíčové. Náboženské války v 16. a 17. století hrůzně ničily nemalou část západní a střední Evropy. Je třeba zmínit hlavně Svatou říši římskou (tedy zejména dnešní Německo, ale i české země či Nizozemí) a Francii, ale náboženský problém měl zásadní význam i v Anglii, Uhersku či Polsku. Zásah ve prospěch náboženských souvěrců byl většinou tehdejších států, tedy vlastně panovníků, považován nejenom za přijatelný, ale často i za morálně nutný. Panovník, který by odmítl zasáhnout ve prospěch souvěrců, riskoval podráždění obyvatel, které mohlo vést dokonce až k zavraždění či svržení. Možno uvést revoluci v Anglii 1642–1660, kde jedním z klíčových podnětů byla nedostatečná podpora protestantů na počátku Třicetileté války, přičemž šlo i o českou korunu, kterou získal od protestantských povstalců Friedrich Falcký, blízký příbuzný anglického krále.

Zásahy ve prospěch náboženských souvěrců však komplikovaly či protahovaly řadu původně jen vnitrostátních konfliktů, což byl i případ proslulé Třicetileté války představující jednu z nejhorších katastrof v dějinách střední Evropy. Mnozí objektivní politici tedy začali myšlenku intervence na podporu náboženské menšiny zpochybňovat. Často se prosazovala koncepce tzv. konfesionalizace, kdy obyvatelé byli donuceni přijmout víru panovníka, a to často i brutálním násilím, jako tomu bylo i v českých zemích po roce 1620, nebo ve Francii po roce 1685. Náboženské menšiny tedy byly často násilím zlikvidovány.

³ Viz např. PETRÁŠ, R.: Vliv mezinárodního práva na postavení menšin v meziválečném Československu. In *Pocta Zdeňku Jelínkovi*. Kolín, 2001, s. 155–167.

Humánnější koncepce požadovala, aby menšinám byly dány alespoň minimální záruky na výkon své víry. Nešlo tedy o moderní úplnou toleranci, nebo dokonce jako u současných evropských států faktické oddělení náboženství od státu, ale o pouhou toleranci nestátního náboženství, která byla často jen velmi omezená. Od 17. století tedy začíná přibývat mezinárodních smluv, které obsahovaly i menšinové klausule, tedy záruku tolerance některého vyznání. Za vzor pro takovéto smlouvy se považuje hlavně mír mezi Polskem a Švédskem v Olivě roku 1660. Ten je příkladem koncepce, podle které při změně hranic stát s územními zisky zaručí alespoň soukromý výkon víry pro obyvatele svých nových panství. Šlo přitom obvykle o dvoustranné smlouvy, kdy stát, který se vzdal území, obvykle požadoval, aby jeho víra byla i nadále částečně tolerována. Nešlo tedy o žádnou náboženskou rovnoprávnost, ale o pouhou toleranci, a to obvykle jen pro dříve preferované vyznání.

Takovéto menšinové klausule se staly v mezinárodních smlouvách od poloviny 17. století zcela běžné. Zmínit je možno Vratislavský mír z roku 1742, kterým se katolické habsburské soustátí, a to konkrétně Česká koruna vzdala Slezska ve prospěch protestantského Pruska, takže vyžadovala práva pro katolíky na tomto území. V 18. století ovšem faktický význam náboženských rozdílů (alespoň ve vztahu mezi katolíky a protestanty) postupně mizel a jen málokterý panovník byl ochoten válčit jen kvůli podpoře souvěrců. Na přelomu 18.–19. století ostatně vzniká moderní stát a právo, který v Evropě přináší postupně i rovnoprávnost náboženství. Například v českých zemích tolerance vybraných vyznání byla zakotvena roku 1781, rovnoprávnost pak v zásadě v 60. letech 19. století. Intervence států ve prospěch souvěrců tím tedy ztrácela smysl.

Výrazný vliv náboženství přetrvával v Evropě zejména na Balkáně, a dokonce se ještě vyhrocoval s postupným rozpadem Turecké říše. V ní původně žila řada náboženských skupin, které byly tolerovány i přes preferenci sunitského islámu. Přibližně od roku 1820 se však hlavně národy na Balkáně začaly osvobozovat, což vedlo i k hrozivým masakrům místních muslimů. Ale také naopak k teroru Turecka vůči křesťanům. Turecko se přitom v 19. století změnilo sice v nadále rozsáhlý, ale slabý stát, do jehož poměrů intenzivně zasahovaly sousední státy, ale i vzdálené velmoci. Podnětem či spíše záležitostí k intervencím byla často právě otázka náboženských menšin. Především Rusko vystupovalo jako ochránce pravoslavných v tureckém impériu, což vedlo k řadě válek. Nejslavnější z nich je Krymská válka z let 1853–1856, kdy původní ruský zásah proti Turecku vyprovokoval ke vstupu do války také Británii, Francii, Sardinii (v roce 1860 základ pro sjednocení Itálie) a dokonce i Rakousko hrozilo zapojením do války.

Z hlediska mezinárodněprávní ochrany menšin si největší význam získal Berlínský kongres z roku 1878, který řešil jednu z válek Ruska a jeho balkánských spojenců proti Turecku. Prosadila se zde koncepce, že podmínkou mezinárodního schválení územních zisků nebo i samotného vzniku států je respektování základních práv menšin. Šlo především o muslimy, kteří žili na územích nyní patřících v zásadě křesťanským balkánským státům. Z právního hlediska bylo pozoruhodné, že práva menšin měla mít nejvyšší právní sílu, tedy i přednost před ústavou. Z teoretického hlediska tedy znamenal Berlínský kongres zásadní přínos, ale praxe byla vcelku odlišná, protože reálné šance na kontrolu práv menšin byly minimální.

Zásadní roli hrála skutečnost, že tehdy ještě neexistovaly mezinárodní organizace, které by mohly dohlížet na ochranu.⁴ Přibližně od roku 1865 totiž postupně vznikají specializované mezinárodní organizace věnující se třeba telegrafu či poštám, ale nikoli politickým otázkám. První skutečnou mezinárodní organizací byla totiž až Společnost národů vytvořená na Pařížské mírové konferenci v roce 1919, která již měla orgány, jež by mohly řešit takovéto problémy – tedy zejména Radu Společnosti národů (obdoba dnešní Rady bezpečnosti OSN). Před rokem 1919 se tedy muselo spoléhat na zásah zainteresovaných států nebo velmocí, což však mělo zásadní rizika. Neexistoval ani nějaký mechanismus, jak konkrétní problémy řešit, protože tzv. koncert velmocí byl pouhým neformálním způsobem uklidňování mezinárodních sporů.

Jak již bylo zmíněno, tak na rozdíl od 17. a 18. století ztratila v západní a střední Evropě náboženská otázka i mezinárodní ochrana takovýchto minorit později význam. V první polovině 19. století však vzniká nový, snad ještě zásadnější problém, kterým je moderní nacionalismus. Jak upozorňují mnozí myslitelé, tak nacionalismus často přerůstající v divoký šovinismus v mnohém nahradil starší náboženství. Smutnou skutečností je i nezpochybnitelný fakt, že nacionalismus se až pozoruhodně rychle rozvinul s pádem absolutismu a počátky občanské společnosti, jako tomu bylo v českých zemích na jaře 1848. Na přelomu 18. a 19. století také vznikal moderní státní systém, ve kterém je význam státních orgánů pro obyvatele podstatně vyšší a vzrůstá tedy i význam jazyka úřadů a tehdy vznikajícího masového školství. Například v Rakousku, včetně českých zemí, se státem prosazovaná germanizace objevuje až s modernizací státu za Josefa II., tedy v 80. letech 18. století. S růstem nacionalismu, ale i významu úředního jazyka samozřejmě zásadně roste aktuálnost otázky národnostních a jazykových menšin. Před první světovou válkou se ovšem ochrana národnostních menšin v mezinárodním právu prosazovala jen výjimečně. Souviselo to i se skutečností, že i přes vyhraněný nacionalismus bylo válečných konfliktů mezi státy vlastně jen málo, protože období 1815 až 1914 (s částečnou výjimkou let 1848 až 1871 nebo 1878) patří k neklidnějším v evropských dějinách.

VZNIK MEZINÁRODNÍHO SYSTÉMU OCHRANY MENŠIN NA PAŘÍŽSKÉ MÍROVÉ KONFERENCI 1919

Klíčovým mezníkem světové historie, ale i mezinárodního práva, a to zejména právě mezinárodněprávní ochrany menšin byla první světová válka. Šlo o první konflikt se zapojením velmocí, kde nacionální problém hrál klíčovou roli. Již za války se začaly objevovat nové koncepce v mezinárodních vztazích i právu. Šlo třeba o podporu nacionálního odboje a dokonce i tzv. uznání za národ v případě Poláků a Čechoslováků. Nacionální problém, v řadě regionů ale propojený s náboženstvím (např. spíše nábožensky vymezené národnostní menšiny v turecké říši), měl za války mimořádný význam. V době divokého nacionalismu či spíše šovinismu se samozřejmě mimořádně aktivizovala i otázka menšin a jejich ochrany.

⁴ KUKLÍK, J. – PETRÁŠ, R.: *Nadnárodní integrace v Evropě*. Luzern – Praha, 2007.

Všechny problémy doby měla po válce řešit mírová konference v Paříži v letech 1919–1920. Právě na této konferenci vznikl nejrozsáhlejší systém ochrany menšin v historii vázaný na Společnost národů. Vytváření mezinárodněprávní ochrany menšin bylo ovšem v řadě aspektů spíše kuriózní, k čemuž zásadně přispíval fakt, že mnohé zásadní propojené problémy byly řešeny současně také na Pařížské mírové konferenci. K největším přelomům v dějinách mezinárodního práva patří vytvoření první skutečné mezinárodní organizace, tedy Společnosti národů, na kterou přitom byla ochrana menšin vázána.⁵ Snad ještě větším experimentem bylo právě vytvoření systému mezinárodněprávní ochrany menšin.

Na konferenci fungovala speciální komise pro nové státy, běžně označovaná jako minoritní. Ta připravila smlouvu mezi velmocemi a Polskem, která zaručila řadu práv pro menšiny v Polsku a měla mít absolutní přednost před polským vnitrostátním právem. Ta byla potom přejata jako vzor pro smlouvy s dalšími státy, které se připravovaly současně, a to pro Československo, později i Království SHS (pozdější Jugoslávie), Rumunsko, Řecko. Podobné závazky pak byly začleněny i do mírových smluv s poraženými státy (s výjimkou Německa). Právní koncepce ochrany byla dosti neobvyklá a logicky narážela na odpor zemí, které měly přijmout takovéto alespoň formálně široké mezinárodní závazky. Vítězné velmoci si však uvědomovaly, že menšinové konflikty by mohly snadno přerůst v mezinárodní krizi a dokonce i novou válku, takže si přijetí závazků vynutily.

O detailech vytváření mezinárodních závazků na ochranu menšin zde nelze kvůli rozsahu pojednávat, přičemž autor odkazuje na své početné práce k této otázce,⁶ a je třeba se zaměřit na speciální problém zájmu „mateřských států“ o menšiny. V době vytváření menšinových závazků na Pařížské mírové konferenci nehrála tato otázka větší roli, protože tehdejší mezinárodní politika (ale i průběh mírové konference, včetně složení speciální minoritní komise) byla pod kontrolou vítězných (západních) velmocí a naopak ochrana menšin se týkala států střední Evropy a Balkánu. Zde až na ojedinělé výjimky (nepočtená italská menšina na chorvatském pobřeží) nežila žádná skupina, jejímž mateřským státem by byly vítězné velmoci. S rozšířením mezinárodněprávní ochrany menšin na další státy se sice počítalo, avšak mělo jít například o Pobaltí nebo Balkán a velmoci rozhodně odmítaly rozšíření ochrany na území pod jejich správou.

Již v době vytváření menšinových závazků se ovšem samozřejmě objevila otázka, jak řešit případný zájem „mateřských států“ o menšiny za hranicemi. Celá mezinárodněprávní ochrana menšin totiž vlastně měla sloužit právě tomu, aby menšinové konflikty nepřerostly do války, přičemž logicky nejnebezpečnější byly právě situace se zásahem „mateřského státu“ menšiny. Práva menšin a mezinárodní dohled Společnosti náro-

⁵ Viz např. KUKLÍK, J. – PETRÁŠ, R.: *Nadnárodní integrace v Evropě*. Luzern – Praha, 2007.

⁶ PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha, 2009; PETRÁŠ, R.: Mezinárodněprávní ochrana menšin po první světové válce. *Historický obzor*, 2000, č. 11, s. 31–40; PETRÁŠ, R.: Mezinárodněprávní ochrana menšin. In *Mnichovská dohoda / cesta k destrukci demokracie v Evropě, Munich Agreement / the Way to Destruction of Democracy in Europe*. Praha, 2004, s. 363–371; PETRÁŠ, R.: Mezinárodní ochrana menšin v teorii a praxi meziválečné Evropy. In *Zrod nové Evropy / Versailles, St.-Germain, Trianon a dotváření poválečného mírového systému*. Praha, 2011, s. 415–424; PETRÁŠ, R.: Zánik mezinárodněprávní ochrany menšin z éry Společnosti národů a Pařížská mírová konference 1946–1947. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica*, 2013, č. 1, s. 267–275.

dů tedy měly konfliktům předcházet a bránit, aby vnitrostátní menšinový spor přerostl v mezinárodní konflikt. Mnohé otázky se ovšem v době dosti rychlého vytváření menšinových závazků na mírové konferenci nepodařilo dořešit. Šlo přitom právě o procesní otázky, kde by byla role „mateřských států“ výrazná. Proces vyřizování menšinových sporů byl tedy vlastně v menšinových smlouvách jen rámcově naznačen a zbytek se nechal na praxi. To bylo ovlivněno i skutečností, že situace v prvních poválečných letech byla mimořádně specifická, nejasná a nestabilní. Panovaly dalekosáhlé idealistické představy zejména o možnosti trvalého zabránění válkám, ale třeba i o důkladné mezinárodní kontrole postavení menšin v jednotlivých státech mezinárodním společenstvím. Tyto ideje se v průběhu 20. let ukázaly jako přehnané a často naivní, ve 30. letech se pak leckdy zcela zhroutily, což byl i případ zákazu válek nebo mezinárodněprávní ochrany menšin.

VÝVOJ MEZINÁRODNÍ OCHRANY MENŠIN V MEZIVÁLEČNÉ DOBĚ

I po Pařížské mírové konferenci se ochrana menšin rozšiřovala na další země, kdy šlo především o nové pobaltské státy. Ukázaly se však i mnohé slabiny, a to především při Řecko-turecké válce počátkem 20. let, která nakonec skončila rozsáhlými nucenými přesuny milionů příslušníků menšin, což bylo spojeno i s rozsáhlými masakry. Postupně se také ukazovalo, že mnohé státy s menšinovými závazky nejsou příliš ochotné ustupovat mezinárodnímu společenství v otázce práv menšin a velmocí je nemíní k tomu příliš razantně nutit. Postavení menšin pak v praxi záviselo hlavně na mezinárodní pozici daného státu, kde klíčovou roli mohl hrát i postoj „mateřských států“ menšin, přestože formálně právně byla mezinárodně zaručena (v případě států s menšinovými závazky) téměř shodná práva menšin.

Zmínit lze například samotné vytváření mezinárodních menšinových závazků pro Albánii, do kterého se snažilo intenzivně zasahovat mnohem větší Řecko, které mělo navíc nesrovnatelně silnější mezinárodní pozici. Vynucovalo si tedy speciální práva pro nepočetnou řeckou menšinu v Albánii, což se však Athénám nepodařilo prosadit. Připomenout je v této souvislosti ale také možno jeden z nejslavnějších a nejprůlomovějších rozsudků mezinárodního soudu (tehdy Stálého dvora mezinárodní spravedlnosti), který zčásti vytvořil koncepci pozitivní diskriminace a dodnes je citován. Šlo tam právě o nepočetnou řeckou menšinu v Albánii, a to o její školství – případ *Minority schools in Albania*. Je zajímavou otázkou, jestli by takovéto projednávání menšinového sporu bylo možné, kdyby šlo o silný stát s dobrou mezinárodní pozicí, jako bylo typicky Polsko, Rumunsko nebo dokonce Turecko, které své mezinárodní závazky fakticky nerespektovalo.⁷

Přibližně od roku 1923, tedy se stabilizací poválečných poměrů, se ukazovalo, že státy s mezinárodními závazky se snaží je omezovat a rozhodně odmítnou nějaké jejich prohlubování. Takže představy o možném důkladném zakotvení procesních otázek při

⁷ PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha, 2009, s. 47, 110.

nějakých úpravách mezinárodních menšinových závazků se čím dál více ukazovaly jako nereálné. Faktické řešení menšinových sporů tedy muselo vycházet z praxe mezinárodní politiky a nemohlo se opírat o minimální právní úpravu procesu v menšinových smlouvách. Systém řešící menšinové stížnosti byl vytvořen menšinovou sekcí Společnosti národů. Její pracovníci získali značné zkušenosti s vyjednáváním s menšinami, ale i se zainteresovanými státy. V tomto neoficiálním systému pak samozřejmě výraznou nebo dokonce klíčovou roli hrál zájem „mateřských států“ o menšiny. Právě ten totiž mohl vést k nebezpečným mezinárodním sporům, kterým se menšinová sekce Společnosti národů snažila za každou cenu zabránit.

Hlavním problémem praxe ochrany menšin byla otázka petic, jejich přijatelnosti a proces vyřizování. Výchozím bodem řízení na ochranu menšin byla totiž nejčastěji petice, a když se příslušníci menšin neobrátili na Společnost národů s peticí (stížností),⁸ nemohla obvykle tato organizace poskytnout efektivní ochranu. Petice podávali především příslušníci menšin, proces jejich projednávání však již byl otázkou mezistátní úrovně, takže se problému musela ujmout některá země – často „mateřský“ stát menšiny. Základním principem vyřizování petic byla snaha Společnosti národů zprostředkovat smír, přesvědčovat a uzavírat kompromisy. Bylo to logické, vždyť často jedinou možnou praktickou sankcí vůči neústupnému státu znamenalo přednesení otázky před světovou veřejnost. Skutečné metody řízení o peticích se proto odlišovaly od ustanovení právních norem a přizpůsobovaly se okamžité potřebě. Nutné kompromisy bývaly často výsledkem mezinárodní situace a méně již záleželo na skutečném postavení menšin.⁹

Vyřizování petic se někdy táhlo roky. V řízení bylo u petice nejdříve zjišťováno, zda splňuje podmínky přijatelnosti, kdy například nesměly požadovat změnu hranic a musely vycházet z menšinových závazků. Poté je projednávaly tříčlenné menšinové výbory, které se především snažily o zprostředkování. Ve výjimečném případě, kdy se nedosáhlo kompromisu, přešlo řízení před Radu organizace, což leckdy znamenalo mezinárodní skandál.¹⁰ Na vytvoření tohoto systému měl hlavní vliv Erik Colban – ředitel menšinové sekce Sekretariátu SN. Právě tato část aparátu SN měla zásadní význam pro ochranu menšin. Podílela se na vyřizování petic, shromažďovala informace o jednotlivých zemích, její členové rovněž navštěvovali tyto oblasti.

V letech 1921–1939 přišlo do Sekretariátu SN okolo 950 petic, z nichž bylo přibližně 550 prohlášeno za přijatelné.¹¹ Jen 14 z nich bylo předloženo Radě.¹² Petice se týkaly velmi různorodých otázek – některé kritizovaly ústavy států či třeba pozemkové reformy, v jiných se však jednotlivci dožadovali svých dílčích práv a stěžovali si na příkoří. Pokud velmoci (zejména Británie) dotýcnou menšinovou otázku považovaly za riziko pro evropský mír, pak neváhaly projednávat problém v Radě, a vyvíjet tak nátlak na stát.¹³

⁸ ŠTURMA, P.: *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv*. Praha, 2003, s. 2.

⁹ Viz např. SCHEUERMANN, M.: *Minderheitenschutz contra Konfliktverhütung?* Marburg, 2000, s. 38 násl.

¹⁰ GÜTERMANN, Ch.: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin, 1979, s. 271–273; RASCHHOFER, H.: *Hauptprobleme des Nationalitätenrechts*. Stuttgart, 1931, s. 117–131.

¹¹ GÜTERMANN, Ch.: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin, 1979, s. 345–346.

¹² FOREJTOVÁ, M.: *Mezinárodněprávní ochrana menšin*. Plzeň, 2002, s. 40.

¹³ Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha, 2009, s. 104–106.

Počátkem 20. let zájem o menšiny postupně slábl. Pohasínající naděje menšin na rozšíření ochrany přechodně oživil vstup Německa do Společnosti národů v roce 1926, kdy zvláště německé menšiny v něm očekávaly svého zastávce.¹⁴ I v oficiálních projevech německých politiků obhajujících spolupráci s touto organizací se často argumentovalo odkazem na skutečnost, že přirozeným zájmem země je prý dbát osudu německých menšin a stát se jejich ochráncem v Ženevě. V mnoha odborných pracích německých autorů se projevovaly snahy o rozšíření mezinárodní ochrany menšin. Počítalo se, že státy s menšinovými závazky (např. ČSR) budou samozřejmě ostře proti, avšak předpokládala se podpora řady států nevázaných menšinovými smlouvami – tedy především Anglie, která tyto postoje podpořila už v otázce německé menšiny v Polsku. Jenže německé mezinárodní postavení tehdy nebylo nijak silné, proto se nesnažilo radikálně přestavět mezinárodní systém ochrany a bylo ochotno řešit menšinové otázky tradičním způsobem – kompromisem.¹⁵

Ve Společnosti národů nedocházelo několik let k výraznějším diskusím týkajícím se menšin, což odráželo i zmenšený zájem mezinárodní veřejnosti.¹⁶ To se mělo částečně změnit koncem dvacátých let i v souvislosti s posíleným sebevědomím Německa, které často využívalo německých menšin za hranicemi zejména proti Polsku. Již v roce 1928 zaujala v diskusi ve Shromáždění Společnosti národů otázka menšin poměrně široké místo kvůli návrhu holandského delegáta na zřízení stálé menšinové komise při Společnosti národů. S tím souhlasili zástupci Německa, Švýcarska i Rakouska, proti se postavili delegáti Polska, Francie i ČSR. Podle československého delegáta dr. Osuského Společnost národů nedostala právní mandát ke zřízení menšinové komise ani v menšinových smlouvách, ani ve statutu organizace. Podle polského ministra zahraničí by státy se závazky na ochranu menšin byly sotva ochotné přijmout takovouto komisí, pokud princip mezinárodní ochrany menšin není proveden všeobecně.¹⁷

V roce 1929 se Německo odhodlalo rozvinout v Radě Společnosti národů otázku ochrany menšin, což dozrávalo již od vstupu Berlína do této organizace. Bezprostřední příčinou byl konflikt mezi ministry zahraničí Polska a Německa v Radě v prosinci 1928 při projednávání stížnosti německé menšiny z Horního Slezska proti polské vládě.¹⁸ Stresemann prosadil v Radě v březnu 1929 projednávání otázky garancí Společnosti za závazky týkající se ochrany menšin a Kanada otázku menšinové procedury, což vyvolalo velký zájem veřejnosti a zejména menšin. Navrhovatelé sami realisticky předložili umírněně reformní návrhy, které měly společný rys, že vycházely z existujících menšinových závazků, jejichž rozšíření se ani nesnažily prosazovat, a šlo tedy pouze o výklad smluv a o menšinovou proceduru. Státy s menšinovými závazky (tehdy v Radě zastoupeno Polsko a Rumunsko) se samozřejmě postavily proti a tvrdily, že už dosavadní menšinová procedura přesahuje ustanovení smluv a mohla být uvedena do praxe pouze se souhlasem těchto zemí, které neschválí další změny. Ani Anglie a Francie nebyly nadšeny návrhy změn, hájily dosavadní činnost a raději doporučovaly menši-

¹⁴ PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha, 2009, s. 64.

¹⁵ CHMELAŘ, J.: Mezinárodní ochrana menšin a Německo. *Zahraniční politika*, 1927, s. 452.

¹⁶ Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha, 2009, s. 67–70.

¹⁷ CHMELAŘ, J.: Deváté shromáždění Společnosti Národů. *Zahraniční politika*, 1928, s. 902.

¹⁸ GÜTERMANN, Ch.: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin, 1979, s. 84 násl.

nám spolupráci s většinami. Státy Malé dohody (včetně ČSR), Polsko a Řecko vydaly společné memorandum, ve kterém odmítly rozšiřování ochrany, vměšování cizích států a doporučovaly restriktivní výklad menšinových smluv.¹⁹

Pro prodiskutování otázky byl vytvořen zvláštní výbor, který reformní návrhy ve své zprávě jednoznačně odmítl. Tato zpráva byla pak projednávána Radou SN, která se speciálně sešla v Madridu 6.–11. 6. 1929. Státy se závazky z menšinových smluv a v Radě nezastoupené, jako byla tehdy i ČSR, zastupoval rumunský delegát Titulescu. G. Stresemann jednající za Německo podporující menšiny se zde dostal do sporu s ostatními členy Rady, a to především s A. Briandem, tedy Francií. Konečná rezoluce Rady byla takřka nic neměním kompromisem, kdy došlo pouze k nepatrným změnám menšinové procedury. Německo však prohlásilo, že řešení nepovažuje za konečné a k otázce se bude vracet. Neúspěšný výsledek znamenal podráždění menšin i německého tisku.²⁰ Několikaměsíční ostré politické boje tedy nakonec nepřinesly menšinám úspěch. Je třeba podotknout, že program hájený Stresemannem v SN byl výrazně ovlivněn požadavky menšinového hnutí, které ovládaly především německé skupiny. Madridský neúspěch hnutí uklidnil a přivedl k realismu, menšiny si totiž uvědomily, že při tvrdé kritice menšinové praxe přecenily síly. Na pátém menšinovém kongresu v Ženevě se tak již objevila snaha o zevšeobecnění ochrany menšin, protože ochranu pouze v některých zemích nešlo již dále rozšířit pro silný odpor států s menšinovými závazky.²¹

V dalších letech Německo dodrželo své prohlášení a při jednáních SN pravidelně vystupovalo s otázkou ochrany menšin,²² přičemž hlavní roli obvykle hrály diskuse v šesté komisi Společnosti národů. Státy Malé Dohody zde spolupracovaly i s Polskem a Řeckem. Ministr zahraničí E. Beneš často hájil společné stanovisko odmítající rozšíření menšinových závazků, pokud by se nemělo týkat všech zemí světa a kladl důraz na vnitropolitické řešení menšinových otázek dohodou a spoluprací s většinou.²³ Vliv československé zahraniční politiky, mj. jako klíčového člena Malé dohody, na řešení minoritní problematiky byl velmi významný. Naopak klíčovou roli hrálo Německo, ale aktivní bylo výrazně i Maďarsko, tedy „mateřské státy“ menšin a to právě těch, které měly zásadní význam pro ČSR.

ROZKLAD MEZIVÁLEČNÉ MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ OCHRANY MENŠIN A VÝVOJ POZDĚJŠÍ

V tomto stručném článku nelze rozebírat další komplikovaný výklad vývoje mezinárodněprávní ochrany menšin a zásahy „mateřských států“. Přibližně od poloviny třicátých let však agresivní státy myšlenku ochrany menšin značně zneužívaly,

¹⁹ PRINZ, F.: Benešův mýtus se rozpadá. *Střední Evropa* 8, 1992, čís. 24, s. 48.

²⁰ CHMELAR, J.: Menšinový problém ve Společnosti Národů. *Zahraníční politika*, 1929, s. 249–257, 971–977 a 1096–1101; ŽVANIJA, G. E.: *Meždunarodnopravovye garantii zaščity nacionalnyh menšinstv*. Tbilisi, 1959, s. 99 násl.; POPÉLY, G.: Mezinárodní ochrana menšin, Československo a Společnost národů. *Střední Evropa* 7, 1991, č. 19, s. 64–66.

²¹ CHMELAR, J.: Problém menšin a vývoj menšinových organizací. *Zahraníční politika*, 1930, s. 88–92.

²² GÜTERMANN, Ch.: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin, 1979, s. 125 násl.

²³ *Zahraníční politika*, 1930, s. 1120 a 1931, s. 15–17.

a to často právě proti Československu. Šlo o nacistické Německo, ale i tehdy s nimi spolupracující Maďarsko i Polsko. Společnost národů, ale i mezinárodněprávní ochrana menšin v jejím rámci ztrácela postupně význam. V době Mnichova byla ostatně zcela obežita, protože nepřipouštěla změny hranic proti vůli zainteresovaných států. Přesto získala mezinárodněprávní ochrana menšin špatnou pověst, a to zejména kvůli aktivitám „mateřských států“. Za druhé světové války například československá exilová vláda jasně vystupovala proti obnově mezinárodněprávní ochrany menšin.

Po druhé světové válce došlo k tvrdým zásahům proti menšinám v řadě států a docházelo k transferům milionů osob. Pokusy obnovit mezinárodní ochranu menšin selhaly až na výjimky jako bylo začlenění některých menšinových práv do mírových smluv z Pařížské mírové konference 1946–1947. Na celosvětové úrovni byla menšinová otázka chápána jako citlivý nebo téměř podezřelý problém. Zmínka o menšinách se objevila až v mezinárodních Paktech z roku 1966, ale důkladný rozvoj mezinárodněprávní ochrany menšin a to v Evropě nastal až v 90. letech zřejmě hlavně pod dojmem hrůz válek na území bývalé Jugoslávie. Systém fungující v rámci Rady Evropy se intenzívně rozvíjí dodnes. K aktivitám „mateřských států“ se ovšem staví převážně odmítavě nebo je oficiálně zcela přehlíží, což je vzhledem k historickým zkušenostem logické. Nejnebezpečnějším prvkem menšinové otázky, který také velmi komplikuje jejich mezinárodní ochranu, jsou totiž tradičně zejména akce „mateřských států“.

KRAJANSKÉ ZÁKONY V KONTEXTE MENŠINOVEJ LEGISLATÍVY

IVAN HALÁSZ

Abstract: **Expatriate Laws in the Context of Minority Legislation**

The article aims to place the issue of so-called expatriate laws in the context of minority legislation. It points out that while the common minority legislation stems from the principles of anti-discrimination, the expatriate legislation is based on the principle of positive discrimination and on the equalization of chances. Moreover, the article deals with the relation between expatriate issue and the question of repatriation and state citizenship.

Key words: nationals, minorities, legislation, constitution, International law, state citizenship, migration

Kľúčové slová: krajanovia, menšiny, legislatíva, ústava, medzinárodné právo, štátne občianstvo, migrácia

Na rozdiel od medzivojnového obdobia, keď princíp ochrany etnických, jazykových i religióznych menšín hral dôležitú úlohu dokonca aj na medzinárodnej úrovni, desaťročia po druhej svetovej vojne charakterizovala veľká nedôvera voči menšinovej legislatíve. Príčiny tohto javu treba pravdepodobne hľadať v zneužití otázok svojich menšín nacistickým Nemeckom v 30. rokoch 20. storočia. Situácia po druhej svetovej vojne bola paradoxná hlavne preto, lebo v tomto období sa výrazne do popredia dostali všeobecné ľudské a občianske práva. To sa jednak prejavilo prijatím Všeobecnej deklarácie ľudských práv OSN v roku 1948, ďalej bol po prvý raz na medzinárodnej úrovni definovaný pojem genocídy, neskôr boli prijaté základné univerzálne konvencie o ľudských právach a nakoniec sa vytvorilo viacero regionálnych garančných systémov ochrany ľudských práv.¹

Napriek veľkej zdržanlivosti jednotlivých štátov všeobecná politika ochrany ľudských práv v demokratickom prostredí nemohla úplne ignorovať ani menšinové práva. V západnej Európe teda prežitiu menšinovej otázky pomohla predovšetkým demokracia.² Na východe Európy, ktorá sa ocitla pod mocenským vplyvom Sovietskeho zväzu zasa myšlienke zachovania aspoň určitých menšinových práv paradoxne pomohla idea

¹ O vývoji ľudskoprávnej legislatívy na medzinárodnej úrovni po druhej svetovej vojne pozri ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 2003, s. 387–424.

² Avšak ani tam nešlo o ľahký proces – stačí len spomenúť na veľmi ťažký a zdĺhavý proces zavádzania dvojazyčných (nemecko-slovenských) tabulí v rakúskom Korutánsku v 70. rokoch 20. storočia.

proletárskeho internacionalizmu a dekolonialistického antirasizmu.³ Relatívne liberálna a veľkorysá národnostná politika bolševického režimu v 20. rokoch 20. storočia⁴ síce netrvala dlho, ale nakoľko išlo o tzv. leninské dedičstvo, tak sa hlboko zapísala do identity a ideologického kódu komunistických strán.⁵

Celková situácia vo sfére ochrany menšinových práv sa však nepriek všetkým čiastkovým ústupkom zásadne zmenila až po krachu komunistických režimov v roku 1989, ktorý okrem iného značne uvoľnil priestor nielen pre tzv. „novodobú národnú renesanciu,“ ale aj pre celkovú revitalizáciu menšinovej legislatívnej problematiky na medzinárodnej úrovni. Súčasťou tohto procesu sa stala aj otázka tzv. diaspórnej politiky, alebo inak povedané problematika podpory krajských komunit žijúcich v iných krajinách. Pritom táto téma bola v desaťročiach predchádzajúcich pádu komunizmu v roku 1989 ešte viac tabuizovaná, než otázka právnej ochrany menšín žijúcich na vlastnom území. To platí hlavne pre krajiny na východ od tzv. železnej opony, ale situácia nebola jednoduchá ani na západe starého kontinentu.

Problematika podpory svojich krajanov v okolitých alebo i vo vzdialených krajinách bola totiž pre väčšinu štátov vždy podozrivá. Preto sa o nej na medzinárodnej i vnútornej úrovni hovorilo ešte menej, než o ochrane menšín na vlastnom území. Tento jav mal mnoho príčin, na vysvetlenie ktorých tu neexistuje dostatočný priestor. Niekoľko štátov (napríklad novovzniknutý Izrael alebo komunistická Čína) sa síce v prvých povojnových desaťročiach pokúsila o vytvorenie svojej vlastnej formalizovanej a relatívne transparentnej krajskej politiky, ale väčšina týchto pokusov stroskotala na odpore okolia i celkového medzinárodného prostredia.⁶ V Európe určité úspechy dosiahlo len Rakúsko vo vzťahu k južnému Tirolsku, ktoré aj po druhej svetovej vojne zostalo súčasťou Talianska, avšak Viedni sa do určitej miery v priebehu 40. až 60. rokov 20. storočia podarilo smerom k nemeckojazyčnej populácii tohto talianskeho regiónu presadiť myšlienku „ochrannej mocnosti.“ Rakúsko otázku práv pôvodného obyvateľstva južného Tirolska úspešne internacionalizovalo dokonca aj na pôde OSN. Nakoniec sa spoloč-

³ Tu treba pripomenúť, že rozličné odtiene socialistickej ideológie boli otvorené spravodlivejšiemu riešeniu národnostnej otázky už od 19. storočia – stačí si spomenúť napríklad na veľký teoretický prínos austromarxizmu, na internacionalizmus pri budovaní socialistickej hnuti atď. O postoji sociálnej demokracie Rakúsko-Uhorska k týmto otázkam pozri KOŘALKA, J.: *Češi v Habsburské říši a v Evropě*. Praha, 1996.

⁴ V tomto období došlo k federalizácii bývalej centralistickej cárskej ríše, vznikol celý systém viacstupňových národnostných autonómií a v prostredí menších národov došlo s pomocou ruských vedcov dokonca k procesu tzv. korenizácie, ktorej cieľom bolo vytvoriť nielen nové národnostné elity lojálne voči sovietskemu režimu, ale pomohla vytvoriť i novú písomnosť a kultúru viacerých malých národov. Tento proces bol neskôr zabrzdený a zastavený Stalínom, resp. ním naštartovanými politickými a spoločenskými zmenami, ale ideologicky nebol nikdy úplne znegovaný. O počiatkoch bolševickej národnostnej politiky pozri KRAUSZ, T.: *Bolsevizmus és a nemzetiségi kérdés*. Budapest, 1989. O medzivojnovnej sovietskej národnostnej politike pozri GYÓNI, G.: *A történelmi Oroszország népei*. Budapest, 2011, s. 7–28.

⁵ V posledných desaťročiach komunistických režimov však začala ich postupná nacionalizácia, ktorá sa najviac prejavila v Rumunsku a Bulharsku 70. a 80. rokov 20. storočia. Išlo o proces „výpredaja“ rumunských občanov nemeckej a židovskej identity ich materským krajinám, potom likvidovania malých maďarských dedín v rumunskom Sedmohradsku alebo o proces poslovančovania mien príslušníkov tureckej menšiny v Bulharsku, ktorý nakoniec spôsobil veľký exodus tejto menšiny do blízkeho Turecka.

⁶ HARGITAL, J.: *Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi problémái*. In BRAGYOVA, A. (ed.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest, 1997, s. 140.

ným úsilím rozličných faktorov podarilo dosiahnúť v regióne príkladné vyriešenie menšinovej problematiky.⁷

Obdobie po roku 1989 však predstavuje úplne novú kapitolu vo vývoji krajskej problematiky. Mnoho štátov postkomunistického regiónu sa otvorene prihlásilo k svojim krajanom žijúcim v blízkom alebo vzdialenom zahraničí a taktiež aj k svojim etnickým komunitám, ktoré žili väčšinou v okolitých krajinách. Príčiny tohto obratu a motivácia konkrétnych štátov mohla byť rozličná. Mohlo ísť napríklad o reakciu na blízku minulosť, keď v rámci *pax sovietica* a politiky *proletárskeho internacionalizmu* boli niektoré štáty prinútené mlčky strpieť diskrimináciu alebo dokonca utlačovanie svojich krajanov v „bratských“ socialistických krajinách. Mnohé štáty taktiež v tomto období „znovuobjavili“ svoju zámorskú diaspóru, od ktorej v časoch tranzície očakávali finančnú a technologickú podporu v procese prechodu ku kapitalizmu, resp. politický lobbying v záujme naplnenia svojich euroatlantických ambícií. Dostatočnou motiváciou pre intenzívnejšiu krajskú politiku mohol byť aj jednoduchý a nezištný vedecký záujem o zabudnuté časti svojho národa v zahraničí. Záujem o krajanov mohol mať prirodzene aj iné vnútro- alebo zahraničnopolitické príčiny, ich hľadanie a podrobné zmapovanie však nepredstavuje predmet daného príspevku.⁸

Cieľom tejto štúdie je skôr krátke hľadanie odpovede na otázku, do akej miery je možné mechanizmy krajskej politiky umiestniť v kontexte klasickej menšinovej legislatívy, resp. na otázku, aký je vzťah tzv. krajskej legislatívy a politiky k novým výzvam, ktoré charakterizujú posledné desaťročie. Osobitne ide o tzv. novú štátno-občiansku politiku, viacerých štátov, ktoré sú v stále väčšej miere poskytnúť svoje občianstvo v nejakej forme národne a inak spríbuzneným osobám aj bez presťahovania sa do krajiny nového štátneho občianstva.

Krajská legislatíva⁹ a rozličné formy krajskej politiky v súčasnosti nepredstavujú homogénny legislatívny monolit a dokonca možno konštatovať, že v súčasnosti ešte neexistuje tzv. povinné minimum okruhov otázok a možných prostriedkov, ktoré sem vôbec patria. Týmto sa krajské zákony výrazne líšia od klasických zákonov na podporu národnosti a etnicky definovaných menšín na vlastnom území, ktoré predsa len majú už podstatne ustálenejší obsah. Väčšina doteraz prijatých tzv. krajských zákonov reaguje na špecifické problémy, možnosti a ciele toho-ktorého štátu štátu, resp. jeho krajskej komunity. V mnohých ohľadoch si tieto právne normy stále ešte len hľadajú miesto medzi inými legislatívnymi aktami, zákonmi. Hoci v tomto prípade ide v zásade o zákony typu *sui generis*, veľmi často sa v nich paralelne prelínajú charakteristiky aj rozličných iných právnych noriem – napríklad noriem regulujúcich pobyt

⁷ O tomto procese pozri podrobnejšie ERMACORA, F.: *Südtirol und das Vaterland Österreich*. Wien, 1982.

⁸ V prípade hlbšieho záujmu o danú problematiku pozri HALÁSZ, I.: *Krajanía a tzv. krajské zákony na ich podporu v strednej Európe*. Praha, 2014.

⁹ Daná štúdia používa výraz tzv. krajské zákony alebo krajská legislatíva v širšom zmysle, ako určitý terminus technicus pre tento typ právnych noriem a to napriek tomu, že ide do určitej miery o zjednodušujúci prístup. Nie vo všetkých jazykoch sa totiž udomácnil tento názov. Príčinou zvoleného prístupu je jednak obmedzený rozsah daného príspevku, jednak fakt, že skoro všetky tieto právne normy – nezávisle od toho, ako ich nazval zákonodarca alebo odborná verejnosť – sa venujú problematike krajanov žijúcich v zahraničí. Druhá – komplikovanejšia – otázka však znie, ako je možné definovať pojem krajana. Týmto otázkam sa inak autor venoval už vo svojich starších publikáciách. Osobitne pozri v predchádzajúcej poznámke už citovanú knihu a hlavne jej terminologický úvod na stranách 11 až 16.

a pohyb cudzincov (teda migračných právnych noriem), štátnoobčianska úprava,¹⁰ ďalej demografickej alebo sociálno-ekonomickej politiky, noriem patriacich do sféry školstva a kultúry atď. Toto prelínanie niekedy vytvára zvláštne, paradoxné a dokonca až komické situácie.¹¹

Spoločným znakom tzv. klasických menšinových právnych noriem, t. j. noriem, ktorých cieľom je uľahčiť život menšinovým osobám a spoločenstvám, ktoré žijú na území štátu prijímajúceho takéto normy na jednej strane, a tzv. krajanských zákonov nasmerovaných smerom von, teda smerom k vlastnej diaspóre na strane druhej, je to, že sa obe pokúšajú v nejakej forme podporiť zachovanie identity osôb a skupín, ktoré sa v nejakej forme líšia od väčšinového spoločenstva svojej vlasti.

Rozdiel spočíva predovšetkým v tom, že klasická menšinová legislatíva je vybudovaná predovšetkým na princípe antidiskriminácie a nie na princípe tzv. pozitívnej diskriminácie. Prirodzene aj klasická menšinová politika môže aplikovať zásadu vyrovnávania šancí, ktoré história alebo predchádzajúca politika deformovala, avšak jej hlavným a dominantným cieľom by predsa len malo byť zabrániť diskriminácii osôb v menšinovom prostredí.

Keby sa išlo ešte viac do hĺbky, tak by sa dalo konštatovať, že tzv. klasická menšinová legislatíva je postavená predovšetkým na tolerancii, ľudskej dôstojnosti a na myšlienke neodňateľných ľudských práv, zatiaľ čo tzv. krajanská legislatíva je vybudovaná predovšetkým na pociť národno-kultúrnej spolupatričnosti a na princípe solidarity so znevýhodnenými osobami. Oba prístupy sú veľmi dôležité, ale z hľadiska klasického práva sú princípy, na ktorých je postavená menšinová legislatíva asi ešte dôležitejšie.

Nasledujúcim dôležitým rozdielom je aj to, že právne možnosti tzv. krajanskej politiky sú podstatne obmedzenejšie, než prostriedky klasickej menšinovej legislatívy. Tento rozdiel vyplýva z jednoduchého faktu – krajanská legislatíva totiž „neoperuje“ vždy len na svojom zvrchovanom území, ale častokrát má takpovediac priame či nepriame „presahy“ na územia pod inou jurisdikciou, a to niekedy aj vtedy, keď to materský štát dementuje alebo keď sa tomu aj úprimne vyhýba. Možnosti (a zároveň aj povinnosti), ktoré má ten ktorý štát na vlastnom území, sú totiž úplne odlišné od možností na cudzom území, alebo od možnosti v spoločnom internacionalizovanom priestore alebo takpovediac na území nikoho.

Z tohto faktu pramení ďalší dôležitý rozdiel – tzv. samotná krajanská legislatíva, bez využitia súčinnosti s inými právnymi systémami má za súčasného medzinárodnoprávneho stavu a dominantného myslenia väčšinou len veľmi obmedzené možnosti ochrániť práva objektu svojho záujmu a snaženia, teda práva krajanov a ich komunit. Niektoré krajanské zákony¹² to síce deklarujú, ale väčší význam to má (resp. môže mať) len vtedy, keď za takouto ochranou stojí aj vôľa celého medzinárodného spoločenstva alebo aspoň nejaká forma sily tzv. materského štátu. Toto však nepatrí do sféry klasického práva, lebo tam kde je potrebná odstrašujúca miera sily, tam už pravdepodobne zlyháva

¹⁰ Príslušnosť ku krajanskej komunite môže v mnohých krajinách uľahčiť nadobudnutie tamojšieho štátneho občianstva.

¹¹ Podrobnejšie pozri HALÁSZ, I.: Starostlivosť o krajanov po roku 1989. *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* 2013, č. 1, Praha, 2014, s. 64–66.

¹² Ide hlavne o ruský krajanský zákon z roku 1999 a bulharský zákon z roku 2000.

sila práva, ktoré má byť – ako je všeobecne známe – schopné zabezpečiť práva a ochranu všetkých subjektov v totožnej alebo podobnej situácii, a to bez rozdielu toho, aká konkrétna sila za nimi stojí.

Väčšie možnosti má krajská legislatíva vo sfére materiálnej a symbolickej-morálnej podpory. Jednotlivé krajské zákony a iné právne normy sa prevažne sústreďujú na zachovanie a posilnenie kultúrno-jazykovo-historickej identity krajanov. Toto posilnenie sa zväčša dosahuje rozličnými školskými, kultúrnymi a niekedy aj ekonomickými aktivitami. Ekonomická podpora krajanov a ich komunit môže síce vyvolať určité otázky, avšak hmotne prosperujúca a ohľadne svojej budúcnosti optimistická krajská komunita má logicky vždy väčšiu šancu zachovať identitu svojich členov, než chudobná komunita vo všeobecnej depresii.

Morálna alebo symbolická podpora, napriek tomu, že určite znamená menej, než potenciálna právna ochrana a hmotné zabezpečenie, tiež môže v živote krajanov zohrať svoju úlohu. Pociť, že niekoho vo svete vôbec zaujíma osud konkrétneho menšinového spoločenstva žijúceho v prostredí inonárodnej väčšiny, dokáže povzbudiť každého a poskytnúť mu útechu. Takpovediac materializovanejšiu formu morálnej podpory znamená všeobecné deklarovanie potenciálnej možnosti pre krajanov usadiť sa na území tzv. materského štátu. Takáto deklarácia totiž môže poskytnúť určitý pocit bezpečia, taký potrebný pre menšinové komunity, ktoré sa veľmi často cítia ohrozené. Veľmi dobrým príkladom je súčasná estónska ústava z roku 1992, ktorá v článku 36 ods. 3. deklaruje, že každý Estóнець má právo usadiť sa v Estónsku. Tu nejde len o právo osôb s estónskym občianstvom, ale o právo všetkých etnických Estóncov usadiť sa vo vlasti svojich predkov!

Od estónskeho riešenia je pravdepodobne známejší prípad štátu Izrael, ktorý vznikol v roku 1948 len niekoľko rokov po holocauste – t. j. genocíde európskeho židovstva. Izrael sa od začiatku definuje ako židovský štát, ktorý chce v prípade nutnosti poskytnúť útočisko všetkým osobám, ktoré sú prenasledované pre svoj židovský pôvod. Právo na usadenie sa tam majú však všetky osob disponujúce určitým židovským pôvodom aj vtedy, keď ich nikto neprenasleduje. Spolková republika Nemecko po dlhých desaťročia taktiež poskytovala na etnickom – nemeckom – princípe útočisko osobám zo strednej a východnej Európy, ktoré vedeli preukázať aspoň čiastočný nemecký pôvod. Nemecko totiž vychádzalo z toho, že tieto osoby sú po druhej svetovej vojne priamo alebo potenciálne vystavené prenasledovaniu vo svojej domovine.

Treba však pripomenúť, že väčšina krajských zákonov v nejakej forme síce uľahčuje krajanom vstup, pobyt a existenciu v ich tzv. materskej krajine, avšak obvykle im nedáva automatické právo na usadenie sa tam. Získanie krajského štatútu skoro nikde, kde takéto postavenie existuje, ešte neznamená právo na štátne občianstvo. Maximálne môže znamenať určité zvýhodnenie v procese naturalizácie. Z druhej strany tzv. krajská legislatíva poskytujúca právne regulované postavenie, a štátno-občianska úprava majú mnoho spoločného. Oba právne postavenia znamenajú vymedzený okruh práv, zakladajú nárok na určité výhody, sú pomerne dobre zdokumentované, a získať ich nie je možné úplne automaticky.

Niekedy sa zdá, že celá problematika tzv. krajskej legislatívy v poslednom štvrtstoročí v mnohých krajinách znamenala určitý predstupeň alebo prológ k stále viac

a viac zmenenej a liberalizovanej štátnoobčianskej politike. Inokedy môže vzniknúť dojem, že celý pokus vytvoriť nejaký krajanský medzičlánok medzi postavením štátneho občana a obyčajného cudzinca znamená určitú slepú uličku, o ktorej to však vysvitlo až na konci cesty. Pravdepodobne by však išlo o veľmi prehnané tvrdenie. Je síce pravdou, že v poslednom poldruha desaťročí viaceré štáty¹³ bez požiadavky prisťahovať sa na ich územie a zrieknúť sa dovtedajšieho občianstva otvorili svoje občianstvo osobám s ich etnickým pôvodom alebo aspoň s krajanskou minulosťou a súčasnosťou, to však ešte nemusí znamenať koniec krajanskej politiky. Tá má totiž aj iné ciele a prostriedky. Možnosť získať ďalšie občianstvo a to bez toho, aby daná osoba musela radikálne zmeniť svoj život a zrieknúť sa dovtedajších väzieb, určite znamená oveľa viac, než je schopné poskytnúť postavenie oficiálne registrovaného krajana. Občan totiž vždy má právo usadiť sa v krajine svojho občianstva, má väčšinou aj právo spoluúčasti na správe vecí verejných a v neposlednom rade skoro vždy znamená aj širšie ekonomicko-sociálne možnosti. Ide teda o podstatne veľkorysejší štátus. Avšak na druhej strane občianstvo znamená aj viac povinností, ktoré väčšinou krajanovia voči svojej tzv. materskej krajine nemajú. Krajanské zákony jednoducho neobsahujú časti o povinnostiach krajanov-neobčanov,¹⁴ čo je úplne logické, lebo by to bolo úplne nekompatibilné s medzinárodnoprávnym usporiadaním súčasného sveta a spôsobilo by to podstatne väčšie spory, než aké sa o tejto citlivej otázke viedli doteraz.

Postavenie štátneho občana a celá nová štátnoobčianska legislatíva viacerých zainteresovaných krajín má v sebe aj podstatne intenzívnejší migračný náboj, o ktorom čiastočne vyššie už bola reč. Krajana, ktorý už raz získal občianstvo svojich predkov totiž nebude možné odmietnuť na hraniciach jeho pôvodnej vlasti. Disponovanie viacerými občianstvami preto v značnej miere uľahčuje pohyb a uplatnenie sa v súčasnom svete. To však znamená, že nová štátnoobčianska politika, umožňujúca krajanom získať občianstvo ich materskej krajiny môže zároveň znamenať aj postupný koniec niektorých krajanských komunít, osobitne v tých štátoch, ktoré majú veľké ekonomicko-sociálne a politické problémy. Pritom logika tzv. krajanskej legislatívy je často úplne iná – jej cieľom je síce uľahčiť kontakty medzi tzv. materskou krajinou a krajanskými komunitami, ako aj vybudovať určité solidárne a kultúrne cezhraničné (transborder) národné spoločenstvo, avšak len v krajných prípadoch jej ide o napomáhaniu zániku cezhraničných krajanských komunít. Takétuto cieľu totiž slúži skôr repatričná politika, ktorá môže mať v mnohých prípadoch veľké opodstatnenie. Repatričná politika je síce asi najbližšou príbuznou tzv. krajanskej politiky, ale nie je s ňou totožná. Niektoré krajanské zákony dokonca nielen, že vychádzajú z dlhodobej existencie krajanských spoločenstiev, ale napríklad sa vo svojej pôvodnej forme snažili primárne napomôcť tomu, aby sa daná krajanská komunita cítila čo najlepšie vo svojej domovine a tam sa pokúsila s pomocou materského štátu nájsť svoje šťastie. To je prípad maďarského krajanského zákona z roku 2001, ktorého dôvodová správa to aj deklarovala. Treba si uvedomiť totiž aj fakt, že príliš rýchla repatriácia príliš veľkého počtu osôb môže niek-

¹³ Spomedzi stredo- a východoeurópskych krajín pozri napríklad Chorvátsko, Maďarsko, Rumunsko alebo Srbsko, v západnej Európe sa zasa do určitej miery v podobnom duchu zmenila legislatíva v Portugalsku, Španielsku a hlavne v Taliansku.

¹⁴ Situácia krajanov-občanov je prirodzene úplne iná.

torým krajinám spôsobiť veľké problémy, preto nemôže byť ich záujmom tento proces umelo urýchľovať. Okrem toho každá silená snaha môže vyvolať protireakcie práve v tom spoločenstve, ku ktorému je nasmerovaná a preto môže pôsobiť dokonca kontraproduktívne. To si väčšina krajín so značnou krajanskou komunitou aj uvedomuje. Netreba zabudnúť ani na to, že krajanské komunity môžu znamenať aj veľmi dobrého ekonomického partnera pre aktérov z tzv. materskej krajiny. Ide teda o veľmi zložité a citlivé otázky, ktoré je dôležité riešiť citlivo, s veľkou dávkou empatie a dobrou znalosťou pomerov a všeobecných súvislostí.

POSTAVENÍ „MATEŘSKÉ ZEMĚ“ A PŘÍBUZNÉ MENŠINY Z HLEDISKA MEZINÁRODNÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV

HARALD CHRISTIAN SCHEU

Abstract: The Status of the Kin-state and Its Related Minority in Terms of International Human Rights Protection

In this article we examine how the terms “mother country” (“kin-state”) and “related minority” (“kin-minority”) can be understood and applied from the perspective of international human rights law. We further explain to which extent human rights norms, especially the prohibition of discrimination, may restrict the radius of action of a kin-state on the international level. We find that factual ties between a mother country and its kin-minority abroad shall not be discredited and labeled as suspicious and prohibited. International human rights protection should rather offer tools how to reconcile diverging interests of states and minorities.

Key words: Kin-state, kin-minority, discrimination, preferential treatment, citizenship

Klíčová slova: mateřská země, příbuzná menšina, preferenční zacházení, občanství

ÚVOD

Univerzální ochrana lidských práv, která byla po roce 1948 budována na základě a v návaznosti na Všeobecnou deklaraci lidských práv, rozvázala v jistém smyslu tradiční pouto mezi státem a jeho občany ve prospěch lidsko- a přirozenoprávní koncepce rovných práv pro všechny lidi. Tento velmi idealistický program však zdaleka nemohl nahrazovat všechny struktury tradičního mezinárodního práva. Význam specifického pouta loajality mezi státem a občanem je nadále vyjadřován např. v institutu diplomatické ochrany. Některá pravidla obsažená v mezinárodních smlouvách, jako jsou např. dohody o bezvívzovém styku, navazují výslovně na kritérium občanství. Také princip volného pohybu osob jako jeden ze základních kamenů vnitřního trhu EU byl alespoň ve svém původním pojetí určen občanům členských států, a to zcela v duchu mezinárodněprávní reciprocity.

Nakonec se ani univerzální ochrana lidských práv, která je zaměřena na status a zájmy jednotlivce, nemůže vyhnout fenoménu skupinových identit a existenci pouta mezi jednotlivcem a kolektivní entitou. Poté, co Valné shromáždění OSN v roce 1948 vycházelo z toho, že zvláštní ustanovení na ochranu menšin nezapadá do univerzální

koncepte Všeobecné deklaráce lidských práv,¹ byla sotva o 20 let později myšlenka ochrany menšin zařazena do Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (MPOPP). V aktuálním výkladu čl. 27 MPOPP je v podstatě nesporné, že ochrana etnických, jazykových a náboženských menšin vyžaduje zachování jejich kolektivních identit.² Kromě toho by nemělo být přehlíženo, že oba lidskoprávní pakty z roku 1966, tzn. vedle MPOPP také Mezinárodní pakt o hospodářských, sociálních a kulturních právech, kodifikují ve svém společném článku 1 právo všech národů na sebeurčení ve smyslu určování svého politického statutu a realizace svého svobodného ekonomického, sociálního a kulturního vývoje.

Zde diskutovaná koncepce „mateřského státu“ nebo „kin-state“ obdobně předpokládá určitý druh kolektivní identity v podobě úzkého vztahu mezi konkrétním státem a osobami, které jsou s ním spojeny etnickými, jazykovými a v nejširším smyslu kulturními prvky.

Tato vazba se odráží jak na mezinárodní úrovni, tak i ve vnitrostátních právních předpisech dotčených států. Mezinárodněprávní přístup se promítá např. do čl. 17 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, podle něhož se smluvní strany zavázaly nezasahovat do práva příslušníků národnostních menšin navazovat a udržovat přes hranice svobodné a pokojné vztahy s osobami zdržujícími se právoplatně v jiných státech, zvláště s těmi, s nimiž sdílí stejnou etnickou, kulturní, jazykovou nebo náboženskou identitu nebo společné kulturní dědictví. Vzhledem k přeshraniční dimenzi zmíněného práva lze hovořit o mezinárodněprávním uznání zájmu mateřské země o příbuznou menšinu v zahraničí.

Sporná opatření některých „mateřských zemí“, a to zejména ze strany Maďarska a dalších zemí střední a východní Evropy, vedla v 90. letech minulého století k diplomatickému a politickému rozladění. Odborníci Rady Evropy a Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) se následně pokusili o vymezení prostoru pro jednání mateřských zemí z hlediska mezinárodního práva. Tzv. Benátská komise (Evropská komise pro demokracii prostřednictvím práva), která byla zřízena jako poradní orgán při Radě Evropy, ve své zprávě z roku 2001 dospěla k závěru, že mateřská země, jež chce poskytovat podporu svým příbuzným menšinám v zahraničí, má dodržovat čtyři základní principy mezinárodního práva, a to zprvč územní svrchovanost jiných států, zadržet pravidlo *pacta sunt servanda*, zatřetí princip přátelských vztahů mezi státy a začtvrté univerzální ochranu lidských práv, zejména lidskoprávní zákaz diskriminace.³

V tomto článku chceme zkoumat, do jaké míry lze z pohledu zmíněného čtvrtého principu, tzn. z perspektivy mezinárodněprávní ochrany lidských práv vymezit pojmy „mateřské země“ („kin-state“) a „příbuzné menšiny“ („kin-minority“) a jak se pravidla ochrany lidských práv promítají do právního postavení mateřské země. Přitom nechceme chápat ochranu lidských práv pouze v negativním smyslu jako zúžení akčního rádia mateřských zemí, ale chtěli bychom uvést v pozitivním smyslu také nástroje, které

¹ UN-Doc. A/Res/217 C(III).

² U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 38 (1994).

³ CDL-INF(2001)019-e, Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19–20 October 2001).

mezinárodní systém na ochranu lidských práv nabízí mateřským zemí pro účely prosazování jejich zájmů o menšiny v zahraničí.

K POJMU MATEŘSKÉ ZEMĚ

Pro účely této studie je nutné vycházet z konkrétní definice mateřské země. Smysluplnou analýzu relevantních mezinárodněprávních a lidskoprávních souvislostí lze totiž provést jen velmi obtížně, pokud není význam pojmu mateřské země zachycen použitelným způsobem. Skutečnost, že anglický výraz „kin-state“, z něhož vycházejí dokumenty Rady Evropy a OBSE, nemá v češtině, němčině a dalších jazycích svůj ekvivalent, může vyvolat pochybnosti o samotné užitečnosti této koncepce.

Ačkoliv nelze popřít, že současná internacionalizace a globalizace komunikace je úzce spojena s globalizací jazyka, zastávám dodnes rezervovaný a skeptický postoj vůči inflaci anglicismů, a to i v kontextu internacionalizované právní disciplíny, jako je mezinárodní právo. Nejde přitom o obavu ze ztráty jazykové kultury nebo snobství, ale o konzervativní názor, že jazyk nejen vytváří realitu, jak tvrdí zastánci politicky korektního jazyka zaměřovaného na genderovou rovnost a ochranu různých menšin,⁴ ale především odráží realitu nebo alespoň má realitu odrážet. Pokud tedy v konkrétním jazyce chybí jazykový výraz pro určitou předpokládanou skutečnost, má to obvykle dobrý důvod.

To platí i pro terminologické obtíže, které mají v oblasti ochrany menšin dlouhou tradici. Ani výše uvedená Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin z roku 1995, která je právem považována za ústřední dokument evropské ochrany menšin, neobsahuje definici pojmu menšiny. Existuje sice dlouhá tradice mezinárodních smluv na ochranu menšin, které předpokládají určité pojetí menšiny a překlad tohoto pojetí do všech jazyků světa, zdá se ale, že právě univerzální používání termínu menšiny je důvodem, proč nebylo na mezinárodní úrovni dosaženo závazné kodifikace definice národnostní menšiny. Pod rouškou jednotné kodifikace ochrany menšin se totiž ve skutečnosti skrývají různé zkušenosti jednotlivých zemí s menšinami a jejich integrací. Dokud se mezinárodní společenství nedokáže shodnout na obecně závazné definici menšiny, je jazykové uchopení úzkého vztahu mezi příslušníky národnostní menšiny, kteří trvale žijí v jednom státě, a druhým „příbuzným“, resp. mateřským státem velmi složité.

Je proto zajímavé, že Benátská komise zavedla ve své zprávě z roku 2001 nový umělý výraz „kin-state“.⁵ Nicméně, i když Rada Evropy a její orgány a instituce používají na základě čl. 12 Statutu Rady Evropy pouze dva oficiální jazyky, a to angličtinu a francouzštinu, vznikly již v tomto úzkém kontextu problémy s překladem výrazu „kin-

⁴ Viz např. dokument „Leitfaden für gendergerechte Texte“, který byl vydán švýcarským ústavem pro vyšší vzdělávání (Eidgenössisches Hochschulinstitut für Berufsbildung). Na str. 3 dokumentu najdeme tvrzení: „Jazyk nejen odráží realitu, ale na kulturní a symbolické úrovni také vytváří realitu.“ („Sprache bildet Wirklichkeit nicht nur ab, sondern schafft auf einer kulturellen bzw. symbolischen Ebene auch Wirklichkeit.“) Dokument je dostupný na stránkách http://www.ehb-schweiz.ch/de/ehb/ueberuns/gleichstellung-gender/Documents/Leitfaden%20f%C3%BCr%20eine%20geschlechtergerechte%20Sprache_d.pdf.

⁵ CDL-INF(2001)019-e, Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-State, adopted by the Venice Commission at its 48th Plenary Meeting (Venice, 19–20 October 2001).

-state“. Jean-Francois Allain, vedoucí oddělení pro překlady do francouzského jazyka při Radě Evropy, poukázal na tyto problémy velmi jasně, když upozornil na to, že pojem „kin-state“ (a navazující pojem „kin-minority“) má v angličtině sloužit k popisu situace, v níž se části jazykové nebo kulturní komunity ocitnou v důsledku změny hranic v jiné zemi, než kde žije většina komunity. Allain uvedl Maďarsko jako příklad „kin-state“ a etnické Maďary žijící na Slovensku jako příklad „kin-minority“. Použitím termínu „kin-state“ chtěli jeho autoři obejít polysémantické výrazy, jako jsou např. „vlast“ („homeland“), „mateřská země“ („motherland“, resp. „fatherland“) a „země“ („country“), které bývají zatěžovány romantickými a ideologickými konotacemi.⁶ Při překladu výrazu „kin-state“ do francouzštiny se nabízely různé varianty jako např. „mère-patrie“ nebo „nation-mère“. Odborníci Rady Evropy nakonec rozhodli o zavedení výrazu „État-parent“, který působí neutrálněji.⁷ Přitom je ale zřejmé, že se francouzský termín „parent“ sice částečně překrývá s anglickým výrazem „kin“, nabízí ale kromě významu „příbuzenství“ i další asociace týkající se „rodičovství“.

Když Vysoký komisař OBSE pro národnostní menšiny vydal v roce 2008 tzv. Bозenská doporučení,⁸ poznamenal hned v úvodu dokumentu, že pojem „kin“ postrádá vědeckou a právní definici. Termín „kin-state“ proto úmyslně nebyl zahrnut do textu samotných doporučení, ale je používán hned několikrát v důvodové zprávě k dokumentu. Je jisté pozoruhodné, že nevědecký pojem „kin-state“ má sloužit pro účely vysvětlování významu textu, který se pojmu „kin-state“ záměrně vyhýbá.

Jazykový problém netkví jen ve složitém překladu umělého pojmu „kin-state“ z angličtiny do jiných jazyků, ale také v uchopení odpovídající sociální reality v jednotlivých jazycích. V českém a slovenském jazyce zahrnuje pojem „kraján“ jako obecný pojem různé kategorie osob majících blízký vztah k České republice, resp. ke Slovensku. Vzhledem k tomu, že pojem „kraján“ navazuje tradičně jak na územní blízkost (např. v případě tzv. sudetských Němců), tak i na etnické vazby (např. v případě ukrajinských občanů českého původu), používá se i termín „rodák“. Oba pojmy – „kraján“ i „rodák“ – mohou označovat např. příslušníky české (a slovenské) menšiny ve Vídni. Obdobně se rozlišují v ruské terminologii mezi výrazem „russkij“ (ve smyslu etnické vazby) a výrazem „rossiskij“ (ve smyslu teritoriální vazby).⁹

Pokud jde o maďarskou terminologii, Ivan Halász upozorňuje na význam kritéria občanství. Pojem „honfitárs“ se totiž vztahuje pouze na „spoluobčany“ v užším slova smyslu. Blízké etnické vazby, které překračují formální rámec občanství, jsou vyjádřeny spíše ve výrazu „nemzettárs“. Halász ovšem také poznamenal, že se politická a legislativní debata záměrně vyhýbá termínu „nemzettárs“.¹⁰ Vzhledem k těmto specifikám

⁶ FRANCOIS, J.: Some thoughts on language. In *Protection of national minorities by their kin-state*. Strasbourg, 2002, s. 11–13.

⁷ Ibidem, 13.

⁸ OSCE High Commissioner on National Minorities: *The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations & Explanatory Note*. The Hague, June 2008.

⁹ Ruský krajanský zákon č. 2670 z roku 1999 (o sootečestvennikach Rossijskoj federacii zagranciej) slučuje obě kategorie pod novým výrazem „sootečestvennik“. Viz podrobněji GEISTLINGER, M.: Der Schutz ihrer Landsleute im Ausland durch die Russländische Föderation unter besonderer Berücksichtigung der Ukraine. *Friedenswarte*, 2004, č. 1–2, s. 181–210.

¹⁰ HALÁSZ, I.: *Krajania a tzv. krajanské zákony na ich podporu v strednej Európe*. Praha, 2014, s. 11–12.

nelze pojem „kin-state“ uchopit v uvedených jazycích jednotně. Různé výrazy totiž označují různé stupně a druhy příbuznosti mezi jedním státem a občany jiného státu.

Složité je také překlad pojmu „kin-state“ do němčiny, jak ukázala studie, kterou v roce 2006 zveřejnili Peter Hilpold a Christoph Perathoner.¹¹ Oba autoři přeložili výraz „kin-state“ jako „Mutterstaat“ („mateřský stát“), aby v souladu s anglickým pojmem „kinship“ vyjadřovali specifický úzký vztah, resp. příbuznost mezi zemí a menšinou za hranicemi. Nicméně si oba autoři také všimli skutečnosti, že v němčině neexistuje termín plně srovnatelný s výrazem „kinship“. Nejednoznačný je nakonec i termín „Mutterstaat“, protože např. německé etnikum v Jižním Tyrolsku označuje Rakousko za „Vaterland“ („otcovská země“). Je tedy třeba zvážit, a to zcela bez ironie, zda by nebyla vhodnější vygenderovaná varianta „rodičovský stát“, která se také nejvíce blíží francouzské verzi.

Hilpold a Perathoner správně upozornili na to, že prvky „kin-state“ jsou obsaženy v pojetí ochranné mocnosti („Schutzmacht“), které má zejména v německé jazykové oblasti dlouhou tradici a jde nad rámec anglického pojmu „protecting power“ nebo francouzského výrazu „puissances protectrices“. Nicméně Hilpold a Perathoner také zdůraznili, že koncept ochranné mocnosti byl zneužíván zejména v období mezi první a druhou světovou válkou a byl na mezinárodní scéně zdiskreditován. Spojení tradičního pojetí ochranné mocnosti a mezinárodní ochrany menšin by mohlo přivolat negativní vzpomínky na německou národoveckou politiku („Volkstumspolitik“) z období před a po roce 1933.¹²

Trefná je kritika Hilpolda a Perathonera namířená proti pokusům ze strany Maďarska o nahrazení znevážené koncepce ochranné mocnosti novým pozitivním pojetím „kin-state“ při současném popření zjevné vazby mezi oběma koncepcemi. Oba autoři také správně poukazují na to, že se Maďarsko snaží dosáhnout umělého rozchodu s minulostí pomocí pouhé terminologické změny.¹³ Je však překvapivé, že nakonec i Hilpold a Perathoner ze stejných důvodů nahrazují termín ochranné mocnosti pojmem „mateřský stát“ („Mutterstaat“).

Uvedené terminologické potíže dostatečně naznačují, že konkrétní výrazy a pojetí odrážejí specifický národní nebo regionální kontext, ve kterém jsou používány. Je rozumné předpokládat, že pojmy, jako jsou např. ochranná mocnost, mateřská země a „kin-state“, budou v jazycích národů a etnických skupin, jejichž příslušníci jsou z historických důvodů roztrženi po různých státech, rezonovat jinak než v jazycích národů žijících dlouhodobě v etnicky homogenních státech. Obdobně jako v otázce definice národnostní menšiny bude nejspíše i zde hlavním důvodem složité terminologie odlišná realita menšin v různých státech. Jednotného pojetí samotné menšiny a jejího „příbuzného“ státu zřejmě nelze na mezinárodní úrovni dosáhnout.

¹¹ HILPOLD, P. – PERATHONER, C.: *Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (The “kin-state”)*. Berlin/Bern/Bozen/Wien, 2006.

¹² Viz podrobněji JAGUTTIS, M. – OETER, S.: Volkstumspolitik und Volkstumsarbeit im nationalsozialistischen Staat. In PAN, C. – PFEIL, B.S. (Hrsg.): *Handbuch der europäischen Volksgruppen*, Bd. 3: Zur Entstehung des modernen Minderheitenschutzes in Europa. Wien/New York, 2006, s. 216–241.

¹³ HILPOLD, P. – PERATHONER, C.: *Die Schutzfunktion des Mutterstaates im Minderheitenrecht (The “kin-state”)*. Berlin/Bern/Bozen/Wien, 2006, s. 20–21.

Vzhledem k uvedeným problémům budeme v tomto příspěvku, spíše rezignovaně než z přesvědčení, používat výrazy „mateřská země“ a „příbuzná menšina“. Zařazujeme tyto pojmy do kontextu mezinárodních dokumentů používajících výrazy „kin-state“ a „kin-minority“.

LIDSKÁ PRÁVA JAKO PŘEKÁŽKA PRO AKTIVITY MATEŘSKÉHO STÁTU VE PROSPĚCH PŘÍBUZNÝCH MENŠIN V ZAHRANIČÍ

OBECNÝ LIDSKOPRÁVNÍ RÁMEC

Na první pohled vedly lidskoprávní úvahy k tomu, že se zúžil jedináci prostor mateřské země, která si klade za cíl různými způsoby podporovat příbuznou menšinu v zahraničí. Když byla v roce 2002 na úrovni Rady Evropy uspořádána velká konference na téma postavení „kin-state“, zdůraznila odbornice OSN na lidská práva Elsa Stamatopoulou, že mezinárodní společenství ve světle ochrany univerzálních lidských práv stále více ustupuje od principu *ius sanguinis* a že je v důsledku toho oslaben základ příbuzenství mezi mateřskou zemí a menšinou v zahraničí. Podle Stamatopoulou má místo toho stát v popředí primární odpovědnost teritoriálního státu za ochranu všech svých obyvatel.¹⁴ Toto hodnocení vyjadřuje ve vši stručnosti oficiální dogma mezinárodní lidskoprávní doktríny. V centru ochrany lidských práv se nachází jednotlivec, bez ohledu na rasu, barvu pleti, pohlaví, jazyk, náboženství, politické či jiné smýšlení, národní nebo sociální původ, majetek, rod nebo jiné postavení.¹⁵ Ve vztahu k uvedeným kritériím, zejména ke kritériu národního a národnostního původu, je jakékoli rozlišování podezřelé, resp. zakázané.¹⁶

Na pozadí oficiální doktríny lidských práv se musí budování zvláštního příbuzenského vztahu („kinship“) na základě etnických kritérií nutně jevit jako velmi problematické, ba dokonce jako anachronismus. Jediné legitimní spojení mezi státem a jednotlivcem má být občanství, které je koncipováno s ohledem na území státu a jehož existence je konstitutivním prvkem samotné státnosti.¹⁷

Na druhé straně nicméně platí, že mezinárodněprávní ochrana menšin předpokládá určitou skupinovou identitu. Pro vymezení rozsahu ustanovení čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, které je bezesporu součástí mezinárodní ochrany lidských práv, byla tato skutečnost jednoznačně potvrzena Výborem OSN pro lidská práva. Ve výše zmíněném obecném komentáři č. 23 z roku 1994 zdůraznil Výbor

¹⁴ STAMATOPOULOU, E.: Protection of National Minorities and Kin-States. An International Perspective. In *Protection of national minorities by their kin-state*. Strasbourg, 2002, s. 85–105, 104.

¹⁵ Viz čl. 2 odst. 1 Všeobecné deklarace lidských práv.

¹⁶ Probrobněji SCHEU, H. C.: The Status of Citizens and Migrants in the Light of the Non-discrimination Principle. *Urban People*, 2014, č. 2, s. 335–341.

¹⁷ Je však třeba doplnit, že současná doktrína lidských práv přistupuje velmi restriktivně i ke koncepci občanských výsad. Tradiční rozlišování mezi občany a cizinci je kritizováno jako diskriminační dokonce v oblastech sociálních práv a přístupu na trh práce. Tento problém ovšem přesahuje rámec tohoto článku. Viz podrobněji obecný komentář Výboru pro hospodářská, sociální a kulturní práva (U.N. Doc. E/C.12/GC/20 (2009)).

pro lidská práva, že výkon práv menšiny je závislý na schopnosti menšiny zachovat svoji kulturní, jazykovou nebo náboženskou identitu a že by smluvní státy proto měly přijmout pozitivní opatření na ochranu menšinové identity.¹⁸ Pokud ovšem uznáváme kolektivní vazby v rámci určité etnické skupiny a považujeme je dokonce za předpoklad účinné ochrany menšiny, není zcela srozumitelné, proč by neměly takové vazby existovat i přes hranice států.

Nejen výše citovaný čl. 17 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin hovoří o společné etnické, kulturní, jazykové nebo náboženské identitě osob náležejících k menšinám. Už Kodaňský dokument o lidské dimenzi KBSE z roku 1990 obsahoval právo příslušníků menšin na nerušený kontakt s těmi občany jiných států, s nimiž sdílejí společnou etnickou či národní identitu, společné kulturní dědictví nebo náboženské přesvědčení.¹⁹ Také Deklarace OSN o právech příslušníků národnostních, etnických, náboženských a jazykových menšin z roku 1992 zohledňuje ve svém čl. 2 právo na přeshraniční styky, které navazují na národnostní nebo etnické, náboženské nebo jazykové spojení mezi příslušníky menšiny v jednom státě a občany jiného státu.²⁰

Když zpravodaj tehdejší subkomise OSN na zabránění diskriminace a ochranu menšin, Asbjørn Eide, představil v roce 1993 řadu možných opatření ke zlepšení ochrany menšin, výslovně uvedl zachování skupinových identit a usnadnění kontaktů přes státní hranice jako důležité nástroje.²¹ Také Eide ovšem zdůraznil, že dvoustranné dohody na ochranu menšin musí být v souladu s mezinárodní zásadou rovnosti a zákazem diskriminace. Eide konkrétně dovedl, že do všech bilaterálních smluv, které stanoví ochranu konkrétní menšiny, má být doplněno ustanovení o tom, že i těm menšinám, které nejsou ve smlouvě uvedeny, přísluší stejná míra ochrany existence a identity.²² Pokud tento výklad představuje platnou zásadu ochrany lidských práv, mají stejná pravidla platit nejen pro bilaterální smlouvy, ale také pro případná jednostranná opatření ze strany mateřského státu.

PREFERENČNÍ ZACHÁZENÍ S PŘÍBUZNÝMI MENŠINAMI A ZÁKAZ DISKRIMINACE

Z hlediska mezinárodní ochrany lidských práv je nesporné, že podpora některých skupinových identit a přeshraničních kontaktů mezi mateřskou zemí („kin-state“) a příbuznou menšinou („kin-minority“) je přípustná v případě, že jsou příslušné výhody a práva poskytována i jiným menšinám. Jako problematické se naopak jeví preferenční zacházení s příslušníky určité menšiny na základě specifických etnických, jazykových a kulturních vazeb. Výše uvedené úvahy odborníků OSN, Elsy Stamato-poulou a Asbjørna Eideho, se staví zásadně proti jakémukoli preferenčnímu zacházení s příbuznou menšinou a jejími příslušníky. Je však třeba si položit otázku, zda je takto

¹⁸ U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 38 (1994), § 6.2.

¹⁹ Viz bod 32.4 Kodaňské deklarace: „(...) with whom they share a common ethnic or national origin, cultural heritage or religious beliefs“.

²⁰ A/RES/47/135.

²¹ Possible ways and means of facilitating the peaceful and constructive solution of problems involving minorities, U.N. Doc E/CN.4/Sub.2/1993/34/Add.4 (1993), § 27.

²² Ibidem, § 28.

komplexní a maximalistické pojetí zákazu diskriminace skutečně obsaženo v systému mezinárodní ochrany lidských práv. Je totiž nutné připustit, že se různé menšiny nacházejí z demografických, sociálních, politických a historických důvodů ve zcela odlišných situacích, a jednotný přístup ke všem menšinám by musel proto logicky vést k jejich faktické diskriminaci. Tato otázka však není v příslušných dokumentech OSN reflektována.

Více diferencovaně je otázka faktické nerovnosti diskutována na regionální úrovni. Základní myšlenka ochrany proti diskriminaci rezonuje jak ve zprávě Benátské komise z roku 2001, tak i v Bozenských doporučeních OBSE z roku 2008. Podle Benátské komise mají státy, které přijímají jednostranná opatření ve prospěch příbuzné menšiny, dodržovat lidskoprávní zákaz diskriminace. Pokud opatření mateřské země poskytuje příslušníkům příbuzné menšiny ve srovnání s příslušníky jiných menšin zvýhodněný status, jedná se obvykle o rozdílné zacházení na základě etnického původu. S ohledem na čl. 14 Evropské úmluvy o lidských právech však Benátská komise dodala, že taková opatření jsou v souladu s právem, dokud sledují legitimní cíl a respektují zásadu proporcionality. Podpora kulturních vztahů mezi příbuznou menšinou a obyvatelstvem mateřské země je podle Benátské komise v každém případě legitimním cílem. Za těchto okolností se může i rozdílné zacházení na základě etnického původu ukázat jako slučitelné se zásadami ochrany lidských práv.

Co se týká přiměřenosti příslušných opatření, spatřuje Benátská komise ovšem velmi omezený manévrovací prostor na straně mateřské země. Podle Benátské komise by mělo být bráno v potaz, v jakých konkrétních oblastech jsou podpůrná opatření přijímána. Pokud jde o oblast vzdělávání, bylo by preferenční zacházení s členy příbuzné menšiny dostatečně odůvodněno např. tím, že podporovaná studia souvisejí s kulturou a jazykem mateřské země. Snadnější přístup pro členy příbuzné menšiny ke studiím, která nemají souvislost se společnou kulturou, by však podle Benátské komise nebyl přiměřený. V jiných oblastech, než jsou vzdělávání a kultura, panuje podle Benátské komise ještě užší prostor pro preferenční zacházení s konkrétními menšinami.

Bozenská doporučení Vysokého komisaře OBSE pro národnostní menšiny uvádějí v bodu 9 kromě podpory v oblastech kultury a vzdělávání také opatření týkající se cestovních výhod, pracovních povolení a snadnějšího udělování víz. Důvodová zpráva k Bozenským doporučením nicméně naznačuje, že ve světle zákazu diskriminace jsou případné výsady pro členy příbuzné menšiny spíše problematické.

Podle našeho názoru není tento restriktivní postoj k preferenčním opatřením mateřské země ve všech případech správný. Pro další existenci etnické a jazykové menšiny může být ve skutečnosti velmi důležité, aby byl menšinový jazyk používán v různých vědních oborech, jež samy o sobě nemají přímý vztah ke konkrétní etnické kultuře. Proto může být i privilegovaný přístup příslušníků menšin např. k přírodovědným studiím rozumně odůvodněn. Za určitých podmínek by mohly být nakonec objektivně odůvodněny i případné cestovní výhody a zvýhodněný vízový režim, které slouží účelu živé výměny v oblasti jazyka a kultury.

Lze uvést případ lužickosrbské menšiny, jež žije převážně v Sasku a v menší míře v Braniborsku. Univerzita Karlova v Praze byla první univerzitou, která zavedla studium sorabistiky (včetně lužickosrbské etnografie a historiografie). Bylo by obtížné

pochopit, proč by Česká republika v případě politické vůle nemohla nabídnout příslušníkům lužickosrbské menšiny usnadňovaný a finančně podporovaný přístup k dalším vědeckým disciplínám v českém jazyce, aby jim tím umožňovala vzdělání v příbuzném slovenském jazyce.

Restriktivní výklad zákazu diskriminace jako překážky pro preferenční opatření mateřské země je diskutabilní ve světle mezinárodněprávně přijatelné koncepce tzv. „pozitivní diskriminace“, resp. v anglicky mluvící oblasti „afirmativní akce“ („affirmative action“). Článek 2 odst. 2 Úmluvy OSN o odstranění všech forem rasové diskriminace výslovně konstatuje přípustnost takových opatření v sociálních, ekonomických, kulturních a jiných oblastech, pokud zajistí znevýhodněným rasovým skupinám (v širokém slova smyslu) plně a zrovnoprávněné užívání lidských práv. Výbor OSN pro lidská práva v obecném komentáři z roku 1994 dokonce dovedl, že z hlediska faktické diskriminace části populace je pozitivní diskriminace nejen obecně přípustná, ale někdy i nutná.²³

Ještě složitější podobu má úprava pozitivní diskriminace na evropské úrovni. Řada členských států Evropské unie přijala zvláštní opatření např. na podporu romské menšiny, a to především v oblastech vzdělávání a pracovního trhu.²⁴ Další pozitivní opatření se týkají rovnosti mužů a žen v pracovním životě. Předběžné vyvrcholení tohoto snažení představuje návrh směrnice o zlepšení genderové vyváženosti mezi členy dozorčí rady a nevykonávanými členy správní rady společností kótovaných na burzách a souvisejících opatřeních, který v roce 2012 představila Evropská komise²⁵ a který v současné době prochází legislativním procesem EU.

Je jasné, že požadavky kladené na pozitivní diskriminaci jsou jak v mezinárodním právu, tak i na úrovni práva EU poměrně přísné. Podpora pro romskou menšinu však nemusí být striktně podmíněna požadavkem občanství. Proto by podle našeho názoru mohly být i aktivity mateřské země rozšířeny na občany jiných států, tzn. na příslušníky příbuzných menšin v zahraničí. Z koncepčního hlediska je navíc obtížné pochopit, proč má být např. plošné zavedení genderových kvót slučitelné se zákazem diskriminace, zvláštní podpora pro příslušníky příbuzných menšin ale nikoli. Je tu riziko, že se v otázce přípustnosti pozitivní diskriminace zakousne antidiskriminační kočka do vlastního ocasu.

ÚPRAVA OBČANSTVÍ

Z hlediska vymezení vztahu mateřské země k příbuzné menšině v zahraničí hraje otázka udělení státního občanství důležitou roli. Bozenská doporučení Vysokého komisaře OBSE pro národnostní menšiny označují zohlednění jazykových, kulturních a historických vazeb v národní úpravě státního občanství za vcelku legitimní, a to

²³ U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.1 at 26 (1994). Viz § 10.

²⁴ De VOS, M.: *Mehr als formale Gleichstellung. Positive Maßnahmen nach den Richtlinien 2000/43/EG und 2000/78/EG* (Bericht für die Europäische Kommission/ Generaldirektion Beschäftigung, Soziales und Chancengleichheit). Brüssel, 2007, s. 41–43.

²⁵ KOM(2012) 614 final.

i v souvislosti s udělením státního občanství osobám v zahraničí. Bozenská doporučení se však staví explicitně proti hromadnému udělování občanství větší skupině osob.²⁶

Není zcela jasné, do jaké míry ohrožuje udělení státního občanství ze strany mateřské země dobré sousedské vztahy a územní celistvosti hostitelské země. Důvodová zpráva k Bozenským doporučením sice odkazuje na spornou doktrínu Mezinárodního soudního dvora o úzkém faktickém vztahu (*genuine link*) mezi státem a jeho občanem. Zbývá ale vyjasnit, zda a popř. do jaké míry lze objektivní a subjektivní vazby mezi mateřskou zemí a příslušníky příbuzné většiny chápat jako *genuine link*. Vzhledem k tomu, že úprava občanství je nesporně výsostným právem každého státu, je překvapující, že se Bozenská doporučení snaží relativizovat suverenitu státu odkazem na případné politické důsledky národní regulace.

Pohled na praxi států ukazuje, že velký počet států zohledňuje etnické a kulturní aspekty při úpravě snadnějšího přístupu k občanství. Benátská komise hovořila ve své zprávě z roku 2001 dokonce o společné praxi tzv. „ethnic targeting“, tj. zaměření na etnická kritéria v oblasti občanství. Jako konkrétní příklad uvádí Benátská komise ustanovení čl. 116 Základního zákona Spolkové republiky Německo, které v souvislosti s definicí pojmu „Němec“ navazuje částečně na státní příslušnost a zčásti na příslušnost k německému národu („deutsche Volkszugehörigkeit“). Lze odkázat také na příslušné úpravy v Dánsku, Francii, Irsku, Řecku, Španělsku a Portugalsku. Společný prvek těchto úprav spočívá v tom, že občanství může být přednostně uděleno osobám, jež nemají trvalý pobyt v zemi nového občanství, ale mají s ní úzké kulturní vazby.²⁷ Po roce 1989 byla srovnatelná pravidla zavedena v řadě zemí střední a východní Evropy (Maďarsko, Bulharsko, Rumunsko, Slovinsko, Slovensko, Chorvatsko, Makedonie, Polsko, Ukrajina a Ruská federace).²⁸

Ve studii z roku 2010 upozornili tři maďarští vědci (Szabolcs Pogonyi, Mária M. Kovács a Zsolt Körtvélyesi) na paradoxní situaci, že některé země, které jako mateřské země umožňují příslušníkům příbuzných menšin v zahraničí zvýhodněný přístup ke svému občanství, protestovali proti srovnatelné úpravě v jiných státech. Jako příklad uvedli autoři protesty zástupců Chorvatska proti italské politice vůči příslušníkům příbuzné menšiny, přičemž samotné Chorvatsko upravilo usnadněný přístup etnických Chorvatů v zahraničí k chorvatskému občanství. Dalším příkladem může být téměř schizofrenní pozice Rumunska, jež sice vystupuje na jedné straně jako mateřská země ve vztahu k většinové populaci v Moldavsku, na straně druhé však kritizuje politiku Maďarska jako mateřské země ve prospěch maďarské menšiny v Rumunsku.²⁹

Tyto případy lze správně interpretovat pouze tak, že etnická kritéria jsou pro řadu států velmi důležitým hlediskem při udělení státního občanství osobám v zahraničí, tzn. bez podmínky trvalého pobytu. Příslušná praxe států však není zcela jednotná a konzistentní. Každopádně se zdá, že státy nejsou ochoty připustit omezení své svrchované volnosti v otázkách občanství na základě výše uvedených lidskoprávních a politických

²⁶ Viz bod 11 Bozenských doporučení.

²⁷ POGONYI, S. Z. – KOVÁCS, M. – KÖRTVÉLYESI, Z.: The Politics of External Kin-State Citizenship in East Central Europe. *EUDO Citizenship Observatory*, October 2010 (studie je dostupná na stránkách <http://eudo-citizenship.eu/docs/ECEcompreport.pdf>).

²⁸ Ibidem.

²⁹ Ibidem.

argumentů. V současné době, kdy je na úrovni EU diskutován problém prodeje občanství některých členských států (a to nejen Kypru a Malty) bohatým investorům z třetích zemí, by bylo cynické zpochybňovat objektivní etnické vazby jako legitimní *genuine link* ve smyslu mezinárodního práva.

Je však třeba doplnit, že určitou volností disponuje také stát, na jehož území příbuzná menšina žije a který hodlá reagovat na udělení občanství ze strany mateřské země. Některé státy sice jsou otevřené vůči možnosti dvojího občanství, jiné se však vědomě snaží jeho výskyt redukovat. V tomto smyslu stanoví např. § 27 odst. 1 rakouského zákona o státním občanství, že rakouské občanství pozbyde ten, kdo získá cizí státní občanství na základě vlastní žádosti, prohlášení nebo výslovného souhlasu. Obdobným způsobem stanoví § 9 odst. 16 zákona o štátnom občianstve Slovenské republiky (ve znění novely z roku 2010), že slovenské občanství ztratí ten, kdo dobrovolně nabude cizí státní občanství na základě výslovného projevu vůle, kterým je žádost, prohlášení nebo jiný úkon směřující k nabytí cizího státního občanství. Slovenská úprava byla chápána jako politická odpověď na krátce předtím přijatou novelu maďarského zákona o občanství, která umožňuje příslušníkům příbuzných menšin v zahraničí snadnější získání maďarské občanství.

Zásady mezinárodního práva nevyklučují v podstatě ani jednu z těchto dvou úprav, i když je třeba připustit, že zmíněné konflikty nejsou z diplomatického hlediska žádoucí. Pravidla týkající se pozbývání státního občanství v důsledku nabytí cizího státního občanství vyvolávají spíše praktické problémy, neboť dvojí občanství lze jen těžko prokázat, dokud si dotčené státy nevyměňují relevantní informace. To je ostatně také důvod, proč Česká republika přijala v roce 2013 nový zákon o občanství,³⁰ který dobrovolně nabytí cizího občanství již neupravuje jako důvod pro odnětí českého občanství.

Za těchto okolností nelze vycházet z jednotného mezinárodního standardu v otázkách státního občanství. Argumenty, které zpochybňují legalitu příslušné maďarské úpravy a dalších podobných úprav ve prospěch příbuzných menšin, patří jasně do politické oblasti a nemají žádnou právní oporu.

MATEŘSKÁ ZEMĚ JAKO AKTÉR MEZINÁRODNÍ OCHRANY LIDSKÝCH PRÁV

V rámci tohoto článku se chceme zabývat nejen otázkou, jaká opatření mateřské země ve prospěch příbuzné menšiny kolidují s lidskoprávními závazky a do jaké míry univerzální ochrana lidských práv slouží jako překážka pro aktivity mateřských zemí. Z koncepčního hlediska je třeba doplnit nástroje ochrany lidských práv, které mohou být i pozitivním způsobem použity ze strany mateřských států. Praxe států sice ukazuje, že významné aktivity mateřských zemí na mezinárodní úrovni jsou zaměřeny na uzavření dvoustranných nebo regionálních dohod, jejichž cílem je zlepšení postavení příbuzných menšin v zahraničí. Kromě toho však může mateřská země podporovat

³⁰ Zákon č. 186/2013 Sb., o státním občanství České republiky a o změně některých zákonů (zákon o státním občanství České republiky).

svoji příbuznou menšinu i tím, že předloží konkrétní případ na multilaterální úrovni, a to konkrétně před příslušnými lidskoprávními orgány.

Mezinárodní systém ochrany lidských práv nabízí poměrně hustou síť diplomatických a politických kontrolních mechanismů, které se zabývají mimo jiné také ochranou menšin. Přitom je přirozené, že státy v obecné rovině využívají diskusí na těchto fórech pro účely prosazování vlastních zájmů. To platí konkrétně i pro mateřské země, které mohou případné podněty a stížnosti ve prospěch příbuzných menšin nastolit v rámci OBSE, Rady Evropy nebo Evropské unie. Na úrovni OSN funguje pod záštitou Rady pro lidská práva celá řada tzv. „zvláštních postupů“ („special procedures“), které slouží lidskoprávnímu lobbingu mateřských států a příbuzných menšin. V této souvislosti lze odkázat např. na činnost dvou specializovaných mechanismů, a to na tzv. „Forum on Minority Issues“ a „Special Rapporteur on Minority Issues“.³¹

Nad rámec širokého výběru diplomatických iniciativ zahrnuje systém ochrany lidských práv i smluvní mechanismy, které řeší individuální stížnosti a stížnosti státu. Ve skutečnosti využily mateřské země možnosti podat stížnost proti jinému státu velmi zřídka. Na základě lidskoprávních úmluv OSN, které upravují stížnost státu jako fakultativní možnost, nepodal dosud ani jeden stát stížnost proti jiné smluvní straně. Nicméně Gruzie se v roce 2008 dovolala čl. 22 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, když podala žalobu proti Ruské federaci k Mezinárodnímu soudnímu dvoru. Předmět žaloby přitom souvisel se zájmem Gruzie jako mateřské země, protože Gruzie se domáhala ochrany gruzínské menšiny na územích, která formálně patří sice ke Gruzii, ale již více než 20 let jsou pod faktickou kontrolou ze strany odpadlých republik podporovaných Ruskem.³²

Štrasburské orgány se musely dosud vypořádat s 27 stížnostmi státu. Pětkrát se jednalo o případy související s akcí mateřské země ve prospěch příbuzné menšiny. Rakousko podalo v roce 1960 stížnost proti Itálii, která se týkala procesních práv německy mluvících obyvatel Jižního Tyrolska podle článku 6 Evropské úmluvy o lidských právech.³³ Stížnost Irska proti Spojenému království měla za předmět některé metody výslechu uplatněné britskými orgány proti příslušníkům katolické menšiny v Severním Irsku, kteří se stali podezřelými z terorismu.³⁴ Kypr podal v roce 1994 stížnost proti Turecku, aby upozornil na různá porušování lidských práv příslušníků řecky mluvící menšiny na Severním Kypru.³⁵ Stížnost Gruzie proti Ruské federaci z roku 2007 nastolila problém odvetných opatření proti gruzínským občanům, která byla ruskou vládou nařízena v reakci na zatčení čtyř ruských důstojníků v Tbilisi.³⁶ Další gruzínská stížnost

³¹ Viz podrobněji příručku *Minority Rights: International Standards and Guidance for Implementation*, kterou OSN vydala v roce 2010 (Doc. HR/PUB/10/3).

³² Application of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Georgia v. Russian Federation), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 2011, s. 70. Mezinárodní soudní dvůr nakonec dospěl k závěru, že nemá v dané věci jurisdikci, jelikož se Gruzie před podáním žaloby nepokusila o vyjednání s Ruskem.

³³ Stížnost č. 788/60.

³⁴ Stížnost č. 5310/71.

³⁵ Stížnost č. 25781/94.

³⁶ Stížnost č. 13255/07.

proti Rusku z roku 2008 se týkala akcí ruských vojsk v republikách Abcházie a Jižní Osetie, které formálně náleží ke Gruzii.³⁷

Také v rámci americké ochrany lidských práv byl nástroj stížnosti státu užíván jen velmi ojediněle.³⁸ V roce 2006 podala Nikaragua stížnost proti Kostarice, jež měla údajně diskriminovat migrující pracovníky z Nikaragui.³⁹ Druhá stížnost, která byla řešena Meziamerickou komisí pro lidská práva, neměla vztah k situaci mateřského státu a příbuzné menšiny a týkala se kolumbijské vojenské akce z roku 2008, při níž byli členové levicové partyzánské organizace FARC pronásledováni až na území Ekvádoru a 19 z nich bylo zabito.⁴⁰

Velmi nízký počet stížností státu jistě souvisí s obecnými politickými důvody. V odborné literatuře panuje shoda na tom, že podání stížnosti jednoho státu proti druhému může výrazně zhoršit diplomatické vztahy mezi dotčenými zeměmi⁴¹ a stát-stěžovatel musí počítat s protiopatřeními ze strany státu, proti němuž stížnost podal. Také náročná příprava na mezinárodní řízení může mateřský stát nakonec odradit od využití nástroje lidskoprávní stížnosti.

Nicméně je třeba upozornit na to, že nástroj stížnosti státu byl sice původně koncipován jako nástroj k prosazování jakéhosi celoevropského veřejného pořádku (*ordre public*), ale v praxi státy-stěžovatele zpravidla nehájí obecný zájem, ale zájem vlastní. Nejkonkrétnější zájem představuje v této souvislosti starost mateřské země o příbuznou menšinu v zahraničí.

Nakonec lze doplnit, že mateřské země mohou využívat také kontrolního mechanismu podle Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, což se v poslední době stává častěji než v prvních letech po vstupu Rámcové úmluvy v platnost. Jako prominentní příklad může sloužit diplomatická intervence Ruské federace ve prospěch svých příbuzných menšin v Estonsku a Lotyšsku, která vedla mimo jiné k tomu, že příslušný Poradní výbor, zřízený podle čl. 26 Rámcové úmluvy, kritizoval Estonsko a Lotyšsko za jejich národní úpravu občanství.

ZÁVĚRY

Pohled na pozici mateřské země v systému mezinárodní ochrany lidských práv znovu ozřejmuje, že oblasti mezinárodní ochrany lidských práv a ochrany menšin jsou úzce propojeny. Proto se může zdát na první pohled překvapivé, že analýzy odborníků OSN, Benátské komise a OBSE chápou ochranu lidských práv v první řadě jako překážku pro pozitivní opatření na ochranu menšin. Kritika vůči některým aktivitám ze strany mateřské země byla založena především na lidskoprávním zákazu diskriminace, jehož aktuální výklad považuje jakékoli rozlišování související s etnic-

³⁷ Stížnost č. 38263/08.

³⁸ Vgl. CANÇADO TRINDADE, A. A.: Die Entwicklung des interamerikanischen Systems zum Schutz der Menschenrechte, *ZaöRV* 70, 2010, s. 629–699, 646.

³⁹ Inter-American Commission on Human Rights, Report No 11/07.

⁴⁰ Inter-American Commission on Human Rights, Report No 112/10.

⁴¹ Viz podrobněji VILLIGER, M. E.: *Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention*. Zürich, 1993, s. 110.

kým a národnostním původem za problematické. Na druhou stranu je ale objektivně odůvodněné a přiměřené rozlišování v souladu se zákazem diskriminace. Praxe mezinárodní ochrany lidských práv ukazuje, že při uplatňování principu rovnosti musí být zohledněny konkrétní okolnosti každého případu. Proto nelze preferenční opatření mateřské země ve prospěch příbuzné menšiny paušálně zdiskreditovat a odsoudit jako diskriminační. V uvedených a citovaných odborných analýzách byla ignorována otázka přípustnosti tzv. pozitivní diskriminace ve vztahu k členům příbuzné menšiny. Ve světle různých podpůrných programů ve prospěch Romů, migrantů a jiných menšin, které jsou lidskoprávními orgány definovány jako přijatelné nebo dokonce jako žádoucí, není drsná kritika vůči pozitivním opatřením mateřských zemí přesvědčivá.

Nad rámec konkrétních případů a jejich specifických okolností nastolily dokumenty Benátské komise a Vysokého komisaře OBSE pro národnostní menšiny v obecné rovině zásadní otázky. Jsou určité etnické vazby jako takové přijatelným základem pro rozlišování? Může mateřský stát odkazem na zvláštní historické okolnosti upřednostňovat příslušníky příbuzné menšiny v zahraničí před jinými cizinci? Jaká racionální kritéria rozlišování ob stojí ve světle mezinárodní ochrany lidských práv?

Zodpovězení těchto otázek je ztíženo skutečností, že se zřejmě nikdy nemůže konsolidovat jednotná praxe v oblasti aktivit mateřských zemí. Faktická situace a politické zájmy jednotlivých států se výrazně liší podle toho, zda je konkrétní národ na konkrétním území v dominantním postavení nebo žije jako menšina roztržštěně po různých státech. Často citovaný „evropský konsensus“ v otázkách lidských práv proto není užitečným vodítkem. V takové situaci by měly orgány mezinárodní a evropské ochrany lidských práv jednotlivým státům poskytovat poměrně široký prostor pro uvážení. Postavení mateřské země je třeba chápat jako problémovou oblast, která se vyvíjí velmi dynamicky. Konflikty a napětí mezi mateřskou zemí a státem, na jehož území žije příbuzná menšina, jsou zřejmě nevyhnutelné.

Považujeme za důležité, aby kromě nezbytného minimálního konsensu, kodifikovaného v mnohostranných úmluvách a vyjádřeného ve stanoviscích mezinárodních kontrolních orgánů, zbýval stále dostatečný prostor pro bilaterální opatření na ochranu menšin, která mohou standard mnohostranné úpravy převyšovat a přizpůsobit ho konkrétním historickým a společenským podmínkám. Omezení dvoustranné úrovně a pouhý odkaz na minimální mezinárodní konsensus povede v nejhorším případě ke kontroverzním jednostranným krokům ze strany mateřských zemí. Z lidskoprávního hlediska má mít přednost multilaterální a bilaterální rovina před unilaterálními opatřeními. Právě proto se nám nejeví jako užitečný přístup, podle něhož jsou faktické vazby mezi mateřskou zemí a příbuznou menšinou z politických důvodů zdiskreditovány a paušálně označovány za podezřelé a zakázané.

MENŠINY BEZ HRANIC?

HELENA HOFMANNOVÁ

Abstract: National Minorities without Borders?

The article deals with the negative impact that a criterion of the existence of the mother country of a minority might have on the protection of national minorities. It works on the approach by the Council of Europe, particularly of the Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, to the conception of a national minority and its members. Under this approach, the criterion of the existence of a mother country as a definitional feature of a national minority is deemed as a so-called suspicious criterion, in the consequence of which an undesirable distinction between individual minorities is made. This approach is based on the key principles of the Council of Europe in the field of the protection of national minorities which are the principles of universality, flexibility and equality. The article also deals with other so-called suspicious criteria when defining national minorities based on stances of the Advisory Committee adopted while monitoring the implementation of the Framework Convention in individual states.

Key words: The Advisory Committee (of the Council) on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, universality, flexibility and equality, national minorities having a mother country, ethnic minorities, definition of a national minority, so-called suspicious criteria when defining minorities, a so-called closed definition, territorial criterion, state citizenship criterion, people in autonomous communities, migrants, “article by article approach”

Klíčová slova: Poradní výbor Rady Evropy k Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin, univerzalita, flexibilita a rovnost, národností menšiny, mateřský stát, definice národnostní menšiny, tzv. podezřelá kritéria při definici menšin, tzv. uzavřené kritérium, územní kritérium, kritérium státního občanství, obyvatelé autonomních společenství, migranti, kontrola „článek po článku“

MATEŘSKÝ STÁT JAKO PODEZŘELÉ KRITÉRIUM PŘI OCHRANĚ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Skutečnost, že vztah mateřského-domovského státu ke svým menšinám, může mít také negativní aspekt, je patrná z přístupu Rady Evropy (dále též „RE“) k ochraně národnostních menšin.¹ Negativní aspekt souvisí s tím, že Rada Evropy od-

¹ V dokumentech Rady Evropy se pro stát ve smyslu mateřského-domovského státu menšiny používá termín „kin state“.

mítá jakoukoli kategorizaci menšin ústící v odlišné zacházení s nimi z hlediska využití práv obsažených v Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin (dále jen „Rámcová úmluva“). Právě rozlišování národnostních menšin s mateřským státem a bez něj je za takovou hierarchizaci a nerovné pojetí menšin považováno.

Existence mateřského státu menšiny totiž v některých vnitrostátních úpravách slouží jako kritérium pro odlišení různých skupin menšin. Kategorie menšin bez mateřského státu (etnických či jazykových menšin) pak požívá menší ochrany než kategorie národnostních menšin s mateřským státem (národnostní menšiny). K takovému rozlišování by podle Poradního výboru Rady Evropy k Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin (dále jen „Poradní výbor“) nemělo docházet, neboť členské státy by měly zajistit rovné zacházení se všemi menšinami.

Uvedený přístup vychází ze tří základních principů, na kterých je založena koncepce Rady Evropy při ochraně národnostních menšin: principu univerzality, rovnosti a flexibility. V tomto duchu také Poradní výbor při kontrole implementace Rámcové úmluvy v jednotlivých státech zdůrazňuje především rovné pojetí národnostních menšin ve vztahu k implementaci Rámcové úmluvy.

Kritiku odlišování národnostních menšin s mateřským státem a bez mateřského státu vyjádřil Poradní výbor např. ve svém třetím stanovisku k Albánii z roku 2012. Konstatuje, že v Albánii se rozlišují národnostní a etnicko-jazykové menšiny, kdy základní rozdíl mezi těmito dvěma kategoriemi spočívá právě v existenci mateřského státu, která je nezbytným znakem uznání národnostní menšiny. Jako národnostní menšiny jsou uznány menšina řecká, makedonská, černohorská a srbská národnostní menšina. Za etnicko-jazykové menšiny jsou považovány Romové a Vlachové.²

O žádostech dalších skupin – Egyptanů a Bosňanů –, které vyjádřily přání být uznány jako příslušníci národnostní menšiny a benefitovat z ochrany Rámcové úmluvy, zatím nebylo rozhodnuto a jejich existence jako odlišných skupin se specifickou identitou nebyla zatím uznána. Poradní výbor ve svém stanovisku vybízí albánské orgány veřejné moci, aby přezkoumaly kritéria pro uznání národnostní menšiny tak, aby nedocházelo ke svévolnému nebo diskriminačnímu vyloučení některých skupin z ochrany Rámcové úmluvy.³ Praxe uznání pouze národnostních menšin, které mají svůj mateřský stát, vede k odlišnému zacházení mezi jednotlivými skupinami menšin, kdy menšiny bez mateřského státu nemají přístup k některým menšinovým právům, jako je např. právo na vzdělávání v jazyce menšiny za stejných podmínek jako národnostní menšiny s mateřským státem.⁴

Za pozitivní příklad Poradní výbor považuje naopak Polsko, jehož vnitrostátní úprava také rozlišuje a vyjmenovává devět národnostních menšin, podmínkou jejichž uznání je existence mateřského státu (Arménci, Bělorusové, Češi, Němci, Židé, Litevci, Rusové, Slováci a Ukrajinci), a čtyři etnické menšiny (Karaimové, Lemkové, Romové

² Bod 32, s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru k Albánii ze dne 4. 6. 2012. Všechna uvedená stanoviska Poradního výboru k jednotlivým státům jsou dostupná na <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

³ Bod 36, s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru.

⁴ Viz též bod 39–40, s. 11 druhého stanoviska Poradního výboru k Albánii ze dne 1. 12. 2008, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Albania_en.pdf.

a Tataři). Všechna ustanovení zákona se však týkají stejně jak národnostních, tak i etnických menšin.⁵

Kriticky se ke kritériu mateřského státu vyjádřil Poradní výbor i ve své Ad hoc zprávě k situaci národnostních menšin na Ukrajině z dubna 2014. Konstatoval zde, že zjistil absenci prostředků k ochraně a podpoře jazyků početně malých menšin, právě zejména těch, které nemají svůj mateřský stát. Výjma ruské, maďarské a rumunské menšiny, zástupci ostatních menšin považují zákon za politický instrument k uklidnění požadavků ruské menšiny spíše než snahu o reflektování potřeb ostatních menšin, zejména těch, které nemají svůj mateřský stát.⁶

UNIVERZALITA, ROVNOST A FLEXIBILITA

Ostražitý postoj ke kritériu mateřského státu vyplývá z celkové koncepce ochrany národnostních menšin Rady Evropy, která patří mezi její tradičně významnou agentu. Aktivita RE v této oblasti se ještě rozšířila v době nárůstu extrémního nacionalismu a ozbrojených konfliktů. Spolu s ekonomickými a politickými zvraty tyto události podnítily migraci obyvatelstva, v důsledku které se vytváří „nová Evropa“, oproti Evropě 20. století stále více národnostně, jazykově a nábožensky rozmanitá a složitá. Rada Evropy tak ještě více než dřív klade důraz na otevřený přístup při ochraně menšin, která by neměla zahrnovat jen tzv. tradiční národnostní menšiny, ale v podstatě všechny, kteří vyjádří přání být zahrnuti pod ochranu Rámcové úmluvy. Všechny v tom smyslu, že práva menšin jsou považována především za práva lidská, práva individuální s kolektivní dimenzí. Jinými slovy lze říci, že za menšinu ve smyslu Rámcové úmluvy by měla být považována každá skupina, resp. její příslušníci, kteří projeví vůli být za menšinu považováni.

Ochrana menšin je v pojetí Rady Evropy součástí širokého kontextu ochrany demokracie. Aktivita RE přesahuje mechanismus mezinárodně právní ochrany menšin, zahrnují i opatření na podporu rozvoje a stability demokracie a občanské společnosti a zasahují do celé řady oblastí. Na ochraně národnostních menšin se podílí celá řada orgánů RE, nejen specializovaných na ochranu menšin, jako je především Poradní výbor RE pro Rámcovou úmluvu, Evropská komise proti rasismu a netoleranci či Výbor expertů pro Evropskou chartu regionálních a menšinových jazyků. Nejkomplexnějším dokumentem Rady Evropy pro ochranu práv osob náležejících k národnostním menšinám je Rámcová úmluva, první závazná multilaterální mezinárodní smlouva věnovaná ochraně národnostních menšin. Mezi další důležité dokumenty týkající se postavení menšin patří Evropská charta regionálních a menšinových jazyků, evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod či Evropská sociální charta.

Klíčovou roli při monitorování implementace Rámcové úmluvy má Výbor ministrů Rady Evropy a Poradní výbor. Tyto orgány ve své kontrolní činnosti vycházejí ze tří

⁵ Bod 30, s. 9 druhého stanoviska Poradního výboru k Polsku ze dne 7. 19. 2009, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Poland_en.pdf.

⁶ Ad hoc zpráva k situaci národnostních menšin na Ukrajině ze dne 2. 4. 2014, dostupná na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_AdHoc_Report_Ukraine_02apr2014_en.pdf.

výše zmíněných principů: principu univerzality, rovnosti a flexibility, a to jak z hlediska pojetí národnostních menšiny, tak i z hlediska jejich ochrany. Princip univerzality spočívá v tom, že ochrana národnostních menšin je považována za součást univerzální ochrany lidských práv. K právům národnostních menšin je potřeba přistupovat jako k univerzálním lidským právům. Při rozhodování, které skupiny obyvatelstva budou požívat ochrany dle Rámcové úmluvy, by státy měly přistupovat flexibilně a inkluzivně.⁷ Poradní výbor také zdůrazňuje závazek států podporovat rovnost národnostních menšin a nediferencovat mezi jednotlivými skupinami menšin na svém území. K těmto principům přistupuje důraz na depolitizaci menšinových práv.

Jak se toto pojetí projevuje konkrétně při interpretaci pojmu národnostní menšina v souvislosti s implementací Rámcové úmluvy? Je známo, že Rámcová úmluva neobsahuje definici národnostní menšiny. Podle Poradního výboru absence této definice souvisí nejen s tím, že žádná taková definice nebyla schválena všemi členskými státy Rady Evropy, ale má také tu výhodu, že umožňuje flexibilní pojetí menšiny. Národnostní menšiny chápe Poradní výbor především jako sociální koncept, který se neustále vyvíjí. Úskalí stanovení definice národnostní menšiny spočívá právě v nebezpečí, že by se v průběhu času mohla stát příliš úzká a tedy limitující.

Přestože je členským státům ponechán prostor pro stanovení, které skupiny obyvatelstva na jejich území spadají pod ochranu Rámcové úmluvy, Poradní výbor upozorňuje, že toto rozhodnutí musí být učiněno v dobré víře v souladu s obecnými principy mezinárodního práva, včetně principu svobodné volby příslušnosti k národnostní menšině, zakotveném v čl. 3 odst. 1 Rámcové úmluvy.⁸

Při monitorování implementace Rámcové úmluvy v jednotlivých státech Poradní výbor konstatuje, že smluvní státy Úmluvy mají různý přístup ve vztahu k pojetí ochrany národnostních menšin. Na straně jedné stojí přístup restriktivní, za který jsou považovány úpravy, podle kterých se za národnostní menšiny považují pouze tzv. tradiční menšiny; na straně druhé přístup otevřený, kdy je ochrana poskytována i příslušníkům jiných než státem uznaných národnostních menšin. Poradní výbor jednoznačně podporuje přístup druhý. V tomto směru Poradní výbor odkazuje zejména na závazek států respektovat rovnost národnostních menšin ve všech oblastech ekonomického, sociálního, politického a kulturního života spolu s podmínkami, které příslušníkům menšin umožní vyjádřit a rozvíjet jejich kulturní, náboženské či jazykové tradice.

MENŠINY BEZ HRANIC

Ze stanovisek Poradního výboru vyplývá, jaká vnitrostátní kritéria jsou považována za podezřelá kritéria v tom smyslu, že v důsledku jejich aplikace dochází

⁷ Informace o přístupu RE v ochraně národnostních menšin viz např. <http://www.coe.int/en/web/minorities/fcnm-factsheet> a jednotlivá stanoviska Poradního výboru a doporučení Výboru ministrů RE. Všechny tyto dokumenty jsou dostupné na <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

⁸ Ke koncepci RE a jejích orgánů viz vice např. Council of Europe. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Secretariat of the Framework Convention for Protection of National Minorities: *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg – Cedex, 2013.

k nerovnému postavení mezi jednotlivými skupinami menšin na území určitého státu a tedy k diskriminaci menšin.

Vedle již uvedeného „podezřelého“ kritéria mateřského státu, Poradní výbor obecně odrazuje od tzv. uzavřených definic. Za takové jsou považovány např. definice, které odkazují na historickou přítomnost, resp. historické kořeny národnostních menšin, což podle Poradního výboru představuje a priori vyloučení určitých menšin z dopadu Rámcové úmluvy. Poradní výbor na tyto případy (např. vyloučení Egyptanů v Albánii a Černé Hoře, Gróňanů v Dánsku či Csangó v Rumunsku) reagoval v prvním monitorovacím cyklu tak, že vybízel jednotlivé státy k přezkoumání těchto kritérií na základě konzultací s dotčenými menšinami. Namísto kritéria historických kořenů by podle Poradního výboru mělo být zohledněno právě přání určité skupiny být uznán jako menšina a státy by měly informovat tyto skupiny o tom, že by mohly využít ochrany Rámcové úmluvy.

Poradní výbor se snaží přimět státy k flexibilnějšímu přístupu i v dalších monitorovacích cyklech. Učinil tak mezi jinými v případě „Travelers“ Ve svém druhém stanovisku k Irsku konstatoval, že orgány veřejné moci by měly zdržet závěru, podle kterého „Travelers“ nepředstavují etnickou menšinu, neboť jejich postavení není založeno na jednoznačných kritériích a uvedený závěr není založen na dialogu s touto skupinou.⁹

Obdobně ve třetím stanovisku k Rakousku Poradní výbor vybízí rakouské orgány veřejné moci k flexibilnějšímu přístupu k postavení polské komunity. Zdůrazňuje, že namísto přístupu založeného na statistických údajích o počtu občanů této komunity, by měly příslušné orgány přezkoumat jejich žádost o uznání jako etnické menšiny na základě dialogu se zástupci této komunity.¹⁰

Mezi další podezřelá kritéria patří existence státního občanství jako podmínky pro uznání národnostní menšiny. S odkazem na závěry Benátské komise Poradní výbor doporučuje neklást klíčový důraz na státní občanství jako podmínku pro uznání národnostní menšiny.¹¹ Poradní výbor klade otázku, zda je vůbec tato podmínka legitimním základem pro uznání národnostní menšiny. Jako pozitivní příklad je uváděno např. Finsko či Švédsko, v nichž implementace Rámcové úmluvy není založena na kritériu státního občanství. Oproti tomu kritické připomínky zaujal Poradní výbor k České republice. Ve svém posledním stanovisku uvádí: „Výbor by chtěl úřadům připomenout, že kritérium občanství nemůže být bráno jako jediná podmínka pro využívání práv menšin podle Úmluvy a že nevhodné nároky na občanství mohou mít diskriminační efekt na některé oblasti života. Používání kritéria ve všeobecném ustanovení, které se týká rozsahu aplikace práva menšin, není plně v souladu se záměrem a duchem Úmluvy. Práva menšin jsou lidská práva a nemohou být omezena na práva občanů. Výbor považuje za vhodné, aby úřady přehodnotily použití kritéria občanství pouze na ta ustanovení, kde je tento požadavek relevantní, jako je např. volební právo na národní úrovni. Toto by bylo v souladu se současnými snahami na evropské úrovni o vyvinutí pružnějšího

⁹ Viz bod 31, s. 8. druhého stanoviska Poradního výboru k Irsku ze dne 30. 10. 2006., dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Ireland_en.pdf.

¹⁰ Body 26–28, s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru k Rakousku ze dne 20. 12. 2011, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Austria_en.pdf.

¹¹ Viz Zpráva o neobčanech a právech menšin, přijatá Benátskou komisí na 69. zasedání v prosinci 2006.

a kontextuálního přístupu k aplikaci kritéria občanství v ochraně práv národnostních menšin, které Výbor soustavně vyvíjí ve svých návrzích a které navrhuje také Benátská komise.“¹²

Flexibilně by měly členské státy přistupovat také k definicím obsahujícím územní kritérium, neboť aplikace Rámcové úmluvy by neměla být omezována na určitá území. Příkladem takového omezení je pro Poradní výbor postavení Němců vně jižního Jutska či případy vyloučení skupin, které nemají vztah k určitému území, jako zejména Romové v Itálii, Holandsku, Dánsku či Portugalsku.¹³

Práva národnostním menšin by naopak měla být rozšířena i na další skupiny, které nejsou považovány za národnostní menšiny, ale jsou fakticky v jejich postavení. Jedná se např. o postavení obyvatel autonomních regionů žijících mimo území svého autonomního společenství. Ve svém posledním stanovisku k Dánsku Poradní výbor k tomu uvedl, že Rámcová úmluva by měla být aplikována na území celého Dánského království, tedy i na autonomní území, jako je Grónsko či Faerské ostrovy.¹⁴

V této souvislosti Poradní výbor opakovaně konstatuje, že aplikace Rámcové úmluvy nejenom, že nevyžaduje uznání určité skupiny jako národnostní menšiny, ale ani jinou úpravu jejího zvláštního právního statutu. Zdůrazňuje, že Rámcová úmluva byla zamýšlena jako pragmatický instrument, který může být aplikován v různorodém sociálním, kulturním a ekonomickém kontextu a přizpůsoben společenskému vývoji. Poradní výbor proto podporuje praxi orgánů veřejné moci, při které jsou brány v potaz zvláštní potřeby obyvatel autonomních oblastí, např. při výuce jazyků na pevninském území.¹⁵

Vedle případu Grónska a Faerských ostrovů jde také o případ Latgalů v Lotyšsku. Jejich jazyk je historickou variantou lotyštiny, která je odvozena především právě z latgalštiny a z několika dalších jazyků. Latgalové nejsou komunitou s jednotným etnickým či kulturním původem. Poradní výbor vyjádřil podporu požadavkům zástupců této komunity v regionu Latgale ve smyslu jejich uznání v rámci Rámcové úmluvy. Jde zejména o speciální status pro latgalštinu, která požívá speciální ochrany jako varianta lotyštiny.¹⁶

Obdobně Poradní výbor upozorňuje na postavení Basků, Katalánců a Galicijců ve Španělsku, žijících vně svých autonomních společenství, kteří mají menší přístup k ochraně a podpoře jazyků a kultury. Jedná se o Basky žijící na území Navarry či Galicijců žijících v autonomních společenstvích sousedících s Galicií (v Asturii a Kastilii

¹² Bod 30, s. 8 třetího stanoviska Poradního výboru k České republice ze dne 1. 7. 2011, dostupné v češtině na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_CzechRepublic_cs.pdf.

¹³ Bod 12 a násl. prvního stanoviska Poradního výboru k Dánsku ze dne 22. 9. 2000, dostupná na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Denmark_en.pdf. Viz také zprávy Poradního výboru k jednotlivým státům dostupné na <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

¹⁴ Bod 16 a násl, s. 7–8 čtvrtého stanoviska Poradního výboru k Dánsku ze dne 20. 1. 2015, dostupné na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016801cdeca>.

¹⁵ Bod 18, s. 7 čtvrtého stanoviska Poradního výboru k Dánsku.

¹⁶ Bod 23, s. 8 a násl. druhého stanoviska Poradního výboru k Lotyšsku ze dne 3. 1. 2014, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Latvia_en.pdf.

a Leónu). Poradní výbor apeluje na to, aby tyto skupiny mohly využívat ochranu Rámcové úmluvy, a to nejen z hlediska jazykových práv.¹⁷

Vedle obyvatel autonomií by podle Poradního výboru ochrana Rámcové úmluvy měla být dostupná i pro původní obyvatelstvo, které by nemělo být vyloučeno z jejího rámce ani v případech, kdy jsou pod ochranou Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 169 o domorodém a kmenovém obyvatelstvu. Ochrana původního obyvatelstva by měla zahrnovat nejen ochranu zachování a rozvoje jejich tradic, ale i jejich současného postavení ve většinové společnosti. Poradní výbor se v této souvislosti zabýval např. postavením Sámů v Norsku.¹⁸

Z hlediska implementace Rámcové úmluvy jde Poradní výbor ještě dále a do své monitorovací činnosti zahrnuje i postavení dalších osob, migrantů či osob bez státní příslušnosti. Ve svých stanoviscích vyzývá členské státy, aby pod ochranu Rámcové úmluvy zahrnuly i tyto osoby či aby nevyklučovaly určité skupiny s odkazem na to, že nejde o národnostní menšiny, ale migranty. V již uvedeném posledním stanovisku k situaci k Dánsku Poradní výbor uvedl, že Romové v Dánsku dlouhodobě vyjadřují zájem být chráněni Rámcovou úmluvou, podle tvrzení dánských úřadů však Romové v Dánsku „nemají žádné historické či dlouhotrvající a nepřetržitý vztah k Dánsku, ale sestávají se částečně z imigrantů a částečně z uprchlíků.“¹⁹ Poradní výbor vyzývá dánské úřady, aby zvážily ochranu Romů z hlediska ustanovení Rámcové úmluvy upravující podporu kultury a identity menšin (čl. 5), práva na výuku v jazyce menšin (čl. 14), podporu znalostí kultury a historie Romů mezi většinovou společností (čl. 12) a jejich účinnou účast na veřejném životě (čl. 15). Tento přístup může podle Poradního výboru přispět k úspěšné integraci Romů v dánské společnosti, k lepšímu porozumění rozmanitosti společnosti a posílení její soudržnosti.

KONTROLA „ČLÁNEK PO ČLÁNKU“

Je zřejmé, že ambice Poradního výboru zahrnout pod ochranu Rámcové úmluvy co nejširší skupiny osob, resp. přimět členské státy k tomu, aby uznaly za národnostní menšiny v podstatě všechny skupiny, které vysloví přání být za ně považovány, je velmi těžké reálně naplnit. Že jde z velké části o boj s větrnými mlýny, dokládá i opakovaná kritika Poradního výboru v jednotlivých monitorovacích cyklech. Poradní výbor je však ve své snaze o prosazení flexibilního přístupu vytrvalý. Svě úsilí podporuje interpretací Rámcové úmluvy, založenou na principu, podle kterého tento dokument nelze považovat za instrument typu „všechno, nebo nic“ („all-or-nothing dokument“). Při monitorovací činnosti to konkrétně znamená, že Poradní výbor přistupuje ke kontrole implementace Rámcové úmluvy způsobem „článek po článku“ („article by article approach“). Tento způsob, poprvé použitý v prvním stanovisku k Německu z roku 2002

¹⁷ Bod 30 a násl., s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru ke Španělsku ze dne 13. 11. 2012, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Spain_en.pdf.

¹⁸ Bod 28 a násl., s. 9 třetího stanoviska Poradního výboru k Norsku ze dne 31. 12. 2011, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Norway_en.pdf.

¹⁹ Bod 19, s. 7 čtvrtého stanoviska Poradního výboru k Dánsku.

ve vztahu k vnitrostátní úpravě státního občanství,²⁰ je dnes již pravidelnou metodou monitorování dodržování Rámcové úmluvy.

Podstata přístupu „článek po článku“ spočívá v principu, podle kterého některé články Rámcové úmluvy mají větší rozsah působnosti než jiné v tom smyslu, že dopadají na širší okruh skupin. Na jedné straně to znamená, že i když je některá skupina uznána jako národnostní menšina, nemusí nutně využívat všechny její články. Na straně druhé pak především přístup „článek po článku“ otevírá možnost, aby i skupiny, které nejsou považovány členskými státy za národnostní menšiny, nebyly vyloučeny z ochrany Rámcové úmluvy a mohly tak využívat některá její ustanovení.

Jako typický příklad je uváděn čl. 6 Rámcové úmluvy týkající se tolerance a dialogu mezi kulturami, který dle výkladu Poradního výboru dopadá na širší okruh potencionálních menšin než například čl. 10 zakotvující použití jazyka menšiny při jednání s orgány veřejné správy.²¹

Podle přesvědčení Poradního výboru je přístup „článek po článku“ nejen plně v souladu s účelem Rámcové úmluvy, ale zajišťuje se jím flexibilita ve vztahu k pojetí národnostních menšin, která umožňuje reagovat na konkrétní problémy v jednotlivých státech. Hlavním smyslem této koncepce je podpora inkluzivního přístupu členských států při ochraně menšin, již zdaleka ne jen národnostních, ale i jiných. Jak je toto úsilí Poradního výboru úspěšné je možné posoudit z jeho jednotlivých stanovisek, z nichž také tento příspěvek vycházel.

²⁰ Bod 18, s. 6 prvního stanoviska Poradního výboru k Německu ze dne 1. 3. 2002, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Germany_en.pdf.

²¹ Srov. např. FCNM factsheet, dostupný na <http://www.coe.int/en/web/minorities/fcnm-factsheet>. Tento přístup je především patrný v jednotlivých stanoviscích Poradního výboru.

MOŽNOSTI PODPORY UKRAJINY A KRAJANŮM NA UKRAJINĚ ZE STRANY ČESKÉ REPUBLIKY JAKO ČLENA EU

MONIKA FOREJTOVÁ

Abstract: Ways of Providing Support to Compatriots in Ukraine by the Czech Republic as a Member State of the EU

Political and economic support for Ukraine and its citizens from the European Union and especially from the Czech Republic and a number of its non-governmental organisations is a precondition of a good neighbour policy, solidarity and European concepts of peace and stability on the European continent. Support for Ukrainian citizens is also using those citizens of Ukraine who have their ethnic roots in the Czech Republic and who have lived mainly in western Ukraine, e.g. in Melitopol, Zaporozie, Lvov or Uzhgorod. According to estimates of the Ministry of Foreign Affairs of the Czech Republic, there are nearly 6,000 Czech nationals currently living in Ukraine, who associate in a number of expatriate associations. These associations are covered by the Czech National Council of Ukraine (ČNRU). Czech associations and business corporations make efforts to co-operate not only with expatriate associations, but also with other parts of Ukrainian public life in order to optimise the support of its stabilisation, including through grants from the EU funds to Ukraine. The Czech Republic also supports Ukrainian citizens through scholarships to students and through organising stays for Ukrainian children with compatriot backgrounds. Some universities, such as the Faculty of Law in Olomouc, have provided scholarships to several Ukrainian students.

Key words: European Neighbourhood Policy, Ukraine, protection of minorities, compatriots, Eastern Partnership, Organisation for Economic Co-operation and Development in Europe, Council of Europe

Klíčová slova: Evropská politika sousedství, Ukrajina, ochrana menšiny, krajané, Východní partnerství, Organizace bezpečnosti a spolupráce v Evropě, Rada Evropy

ÚVOD

Poznání znamená uznání.

(Jan Pavel II.)

Skrytá invaze vojenských a polovojenských složek do sousední země pod rouškou tvrzení o ochraně svých národnostních menšin, či podpora vnitřní destrukce a politické destabilizace souseda se stejným odůvodněním, není v historii Evropy nic nového. Zneužívání konceptu ochrany příslušníků svého majoritního národa, kteří žijí

na území sousedního státu, je mnohokrát osvědčeným způsobem, jak uplatňovat mocensko politické ambice v blízkém zahraničí.

Tvrzení ruské vojenské doktríny z roku 2009 o tom, že ruským zájmem je ochrana ruských menšin mimo hranice federace, mohlo již v této době Evropské unii napovědět,¹ že její myšlenka na strategické partnerství s Ruskem je z její strany přečeňovaná, a co do zájmů Ruska, nepochopená strategie. K celé složitosti geopolitické situace v regionu Rusko – Ukrajina přispívá i fakt vnitřní rozpolcenosti Ukrajiny, odlišná orientace občanů, kdy část z nich reprezentuje eurounijní orientaci, a další část se domnívá, že sdružení v Eurasijské unii² s Ruskem je ekonomicky i mocensky důležitější směr. Oproti tvrzení Ruska o ochraně svých občanů na území Ukrajiny, Litvy, Lotyšska či Moldávie však nestojí stejně silný hlas ostatních zemí, že by měly v úmyslu hájit zájmy svých občanů či krajanů, žijících na území dotčených vnitřním konfliktem, který v případě Ukrajiny, v sobě nese potenciál skutečného válečného konfliktu.

Pokud má být anexe sousedního území, jak údajně ochránit své občany žijící v sousední zemi, efektivní cestou bez adekvátní odezvy mezinárodního společenství, lze očekávat, že naroste tendence tuto „úspěšnou“ cestu opakovat i v budoucnu. Proti této koncepci, která zcela pomíjí závazky z mezinárodního práva, však stojí EU (byť nikoli jednotná) a její jednotlivé členské státy, v jejichž zájmu je podpora demokracie na Ukrajině a její budoucí hlubší zapojení do EU.

EVROPSKÁ UNIE A UKRAJINA

*Evropská unie rozhodně neodhadla ruskou reakci.
Když hrajete fotbal, existují pravidla hry, ale ukázalo se,
že oponent hraje ragby v kombinaci s wrestlingem.
(Linas Linkevičius, Litevský ministr zahraničí)*

Evropská unie již od roku 2003 podporuje v rámci tzv. **Evropské politiky sousedství** (European Neighbourhood Policy, ENP)³ vytvoření pásu zemí bezprostředně sousedících s EU, ve kterých by dle hlubokého přesvědčení EU, měla být nastolena politika stability a prosperity. Počátek Evropské politiky sousedství se vztahuje k Prohlášení Evropské komise o „Širší Evropě“ a zveřejnění Strategie ENP v březnu 2003. Tato politika nahradila dosavadní plány přeshraniční spolupráce a stanovila nové hlavní cíle a zásady, geografický dosah nové politiky i návrh finančního nástroje (Nástroj evropského sousedství a partnerství), který je aplikován od roku 2007. Tak zvaná Evropská bezpečnostní strategie ze září 2003, však prozatím selhala, jak je patrné z dosavadního vývoje na Ukrajině.

¹ <http://www.nytimes.com> – „Ukraine Upheaval Highlights E.U.’s Past Miscalculations and Future Dangers“.

² V květnu 2014 založili prezidenti Ruska, Kazachstánu a Běloruska v kazašské metropoli Astaně a podepsali smlouvu o vzniku Euroasijské hospodářské unie (EAHU). Dle jejich představ má jednotný euroasijský trh čítat 170 milionů obyvatel. EAHU vznikla 1. ledna 2015 a má být po Evropské unii, Spojených státech a Číně dalším centrem světové ekonomiky.

³ http://eeas.europa.eu/enp/index_en.htm.

Unie má v podstatě dvě strategie s ohledem na své sousedy: (a) nabídku budoucího členství v EU, jedná se o tzv. dynamický proces přidružení se statutem kandidátské země, nebo (b) pokouší se stabilizovat zemi nebo jeho širší region s tím, že nabízí spolupráci, avšak bez užší integrace do EU a bez vyhlídky na členství v EU. Evropská politika sousedství⁴ odráží druhý přístup, který však nemusí znamenat, že by některá ze zúčastněných zemí nemohla mít zájem na plném členství. Příkladem může být právě Ukrajina, jejíž političtí lídři již v roce 2004 prohlásili svůj zájem na vstupu do EU, což tehdejší představitelé Unie vnímali s překvapením a velice zdrženlivě.⁵ Evropská politika sousedství je ve sdílené pravomoci EU a členských zemí.⁶

Evropská politika sousedství byla reakcí na největší rozšíření Unie v roce 2004 a stala se tak jednou z priorit EU. Součástí strategie ENP byl cíl, aby došlo ke sdílení výhod rozšíření EU z roku 2004 se zeměmi sousedství, a to prostřednictvím posilování stability a bezpečnosti v dotčeném území. EU chce dlouhodobě posílit politické i ekonomické vazby se zeměmi, s nimiž přímo nebo blízce sousedí, ale u nichž se spíše nepředpokládá, že by do EU někdy vstoupily. V této souvislosti je situace Ukrajiny složitější, neboť někteří se domnívají, že příslib budoucího členství Ukrajiny v EU, a to i za situace, kdy by samotné přístupové vyjednávání mohlo trvat třeba i deset let, by bylo dostatečnou motivací pro novou politickou reprezentaci v zemi, stejně jako pro její evropsky orientované občany. Ti by tak za účelem vnitřní stabilizace země včetně zakotvení vlády práva, ochrany lidských práv a příslušníku menšin ochotněji vyvinuli nezbytnou energii.⁷

EU postavila své cíle na hodnotě partnerství, které by mělo být založeno na sdílených hodnotách, jako jsou demokracie, respekt k lidským právům, právní stát, tržní ekonomika, udržitelný rozvoj. Z této koncepce je patrná výrazně europocentrická představa EU o mezinárodních vztazích založených na partnerství, stabilitě a prosperitě.⁸ Míra spolupráce ze strany EU je založena na tom, nakolik budou partnerské země tyto hodnoty opravdu sdílet a jak budou postupovat při implementaci plánů a úkolů. Tato Evropská politika sousedství se týká zemí, které s EU uzavřely Dohody o partnerství a spolupráci (Partnership and Cooperation Agreement – PCA),⁹ což se týká především zemí bývalého Sovětského svazu. Dále se týká zemí, které s EU uzavřely Asociační dohody (Association Agreement – AA) v rámci tzv. Středomořského partnerství (Euro-

4 SVOBODA, P.: *Právo vnějších vztahů EU*. Praha, 2010, s. 191.

5 ŠÍŠKOVÁ, N. (ed.): *From Eastern Partnership to the Association A Legal and Political Analysis*. Cambridge, 2014. s. 7.

6 Čl. 4 odst. 4 SEU.

7 Podporovatelem vstupu Ukrajiny do EU je např. bývalý Komisař EU pro rozšíření a politiku sousedství Štefan Fühle (viz jeho proslov – Speech 12/603 ze září 2012, „*Ukraine and the World: Addressing Tomorrow's Challenges Together*“).

8 Politický analytik Jakub Vlasák, publikující v rámci EPP Group in the European Parliament hovoří však spíše o nepochopení odlišných záměrů, které má na jedné straně EU a její členské státy (přestože i mezi nimi nepanuje shoda v oblasti priorit evropské politiky sousedství), a Ruskem na straně druhé. Konstatuje, že EU mám zájem na sousedních stabilních a demokratických zemích, které budou napojeny na volný trh EU, a je přesvědčen, že Rusko dosavadního prezidenta Putina má zájem na pásmu zemí se zmrazenými konflikty, na jejich závislosti at' už zdrojové nebo celkově politicko-ekonomické, na nestabilních vládách a autoritářských režimech. Toto považuje za přímý konflikt ve vitálních zájmech EU a Ruska a označuje to i jako jeden z důvodů současné politické krize na Ukrajině; více na <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2014/10/Reakce-EU-na-krizi-na-Ukrajině.pdf>.

9 http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm.

-Mediterranean partnership). V první vlně byly k účasti na ENP přizvány země jako Alžírsko, Bělorusko, Egypt, Izrael, Jordánsko, Libanon, Libye, Maroko, Moldova, Sýrie, Tunisko a Ukrajina. Během roku 2004 byly přizvány i státy jižního Kavkazu: Arménie, Ázerbájdžán a Gruzie. Svým rozsahem se jedná o velice ambiciózní plán, který však čelí mnohé kritice spočívající především v tom, že sdružuje země s rozdílnými zájmy, s rozdílnými prioritami a preferencemi (např. Ázerbájdžán nevnímá EU jako svého významného obchodního partnera a je orientován více na východ, naopak pro Moldovu je evropská orientace stěžejní zahraničně politickou prioritou).

Pracovní součástí této strategie jsou zprávy Evropské komise k ekonomické a politické situaci v zemi, která je předkládána Radě ministrů, která pak rozhoduje o vypracování tzv. Akčních plánů pro danou zemi. Tyto akční plány zahrnují pro všechny země stejné kapitoly: (a) politický dialog a reformy, (b) ekonomická a sociální spolupráce a rozvoj, (c) otázky obchodu a tržní reformy, (d) spolupráce v oblasti spravedlnosti, bezpečnosti a svobody, (e) sektorální otázky a lidské zdroje. Tyto akční plány jsou formulovány na období 3–5 let. V roce 2004 Komise vydala prvních sedm zpráv o Izraeli, Jordánsku, Moldávii, Maroku, Palestinské samosprávě, Tunisku¹⁰ a Ukrajině.¹¹ Na jejich základě byly vypracovány Akční plány, které jsou od roku 2005 prováděny. Dalších pět zpráv, týkajících se Arménie, Ázerbájdžánu, Gruzie, Egypta a Libanonu, bylo zveřejněno ve stejném roce.¹²

Finanční podmínky projektu se zeměmi Společenství nezávislých zemí byly do roku 2006 zajišťovány programem TACIS¹³ a následně byly nahrazeny novým finančním instrumentem – European Neighbourhood and Partnership Instrument (ENPI),¹⁴ který byl vymezen pro rozpočtové období 2007–13. V současné době je ENPI nahrazeno novým finančním rámcem, který je nazván Evropský instrument sousedství – European Neighbourhood Instrument (ENI),¹⁵ který je určen pro období 2014–2020. Evropská komise rozhodnutím ze dne 18. 12. 2014 schválila financování projektů v rámci projektu **Neighbourhood investment facility**¹⁶ na základě schváleného regionálního ročního akčního programu z roku 2014, pro Ukrajinu konkrétně 3,15 mil. eur.

¹⁰ Council and Commission Decisions 99/602/EC, 99/614/EC, 99/515/EC, 99/490/EC, 99/491/EC, 98/401/EC, 97/800/EC, 98/149/EC, 99/593/EC, 2009/989/EC on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Armenia, the Republic of Azerbaijan, Georgia, the Republic of Kazakhstan, the Kyrgyz Republic, the Republic of Moldova, the Russian Federation, Ukraine, and the Republic of Uzbekistan, Tajikistan of the other part, respectively.

¹¹ Rozhodnutí Rady a Komise ze dne 26. ledna 1998 (98/149/ES, ESUO, Euratom) o uzavření Dohody o partnerství a spolupráci mezi Evropskými společenstvími a jejich členskými státy na jedné straně a Ukrajinou.

¹² http://eeas.europa.eu/ukraine/index_en.htm.

¹³ TACIS – Technical assistance programme stimulating partnerships between the EU and the Community of Independent States, http://www.welcomeurope.com/european-funds/tacis-270+170.html#tab=onglet_details.

¹⁴ European Neighbourhood and Partnership Instrument with Ukraine, NATIONAL INDICATIVE PROGRAMME 2011–2013. http://eeas.europa.eu/enp/pdf/pdf/country/2011_enpi_nip_ukraine_en.pdf.

¹⁵ <http://www.enpi-info.eu/ENI>.

¹⁶ NIF je investiční mechanismus, zřízen v rámci finančního nástroje ENI (European Neighbourhood Instrument). Jeho hlavním cílem je podpora infrastrukturálních investic a podpora zapojení soukromého sektoru do hospodářského a sociálního rozvoje v partnerských zemích v rámci tzv. sousedské politiky EU. Smyslem tohoto mechanismu je sjednotit zdroje a propojit nenávratné finanční příspěvky (granty) z rozpočtu EU, dobrovolné příspěvky členských států EU a příspěvky dalších dárců s půjčkami multilaterálních a bi-

Do celého procesu vyjednávání vstupoval např. Evropský parlament a další mezinárodní organizace, které realizovaly tzv. pozorovatelské mise. V roce 2012 Evropský parlament vyslal pozorovatelskou misi na Ukrajinu, kterou tvořili bývalí politici EU a Polska.¹⁷ V rámci vyjednávání se scházeli poslanci Evropského parlamentu a ukrajinského parlamentu (Verchovna rada) na půdě Výboru pro parlamentní spolupráci EU – Ukrajina za účelem výměny názorů. Evropský parlament byl dokonce přizván ke kontrole průběhu veškerých vnitrostátních voleb na Ukrajině.¹⁸ V roce 2012 byly součástí mezinárodní volební pozorovatelské mise pozorovatelská delegace Parlamentu, Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Parlamentního shromáždění Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě, Parlamentního shromáždění Rady Evropy a Parlamentního shromáždění NATO.

Bohužel, následně se však slibně nastavená spolupráce partnerství nejen s uvedenými zeměmi, ale i myšlenka partnerství s Ruskem zásadně změnila tím, že v listopadu 2013 na summitu Východního partnerství ve Vilniusu Ukrajina změnila svou původní orientaci na Evropu směrem na Rusko.¹⁹ Ze strany bývalého prezidenta Janukoviče došlo k odmítnutí podepsat asociační dohodu s Evropskou unií (EU). Doba následná zůstává ve znamení domácích nepokojů, ruské agrese a vtažení EU do pravděpodobně vleklého geopolitického konfliktu. Ukrajinské nepodepsání asociační dohody bylo pro evropskou veřejnost i politické představitele překvapením, přestože unijní zpravodajské analytické centrum ITCEN předpovědělo tento vývoj situace ve své tajné zprávě týdně před rozhodnutím.²⁰

Navzdory problematické situaci na Ukrajině došlo k podpisu tzv. Asociační dohody mezi EU a Ukrajinou²¹ a to poté, co se funkce ujala nová ukrajinská vláda a EU přislíbila finanční balíček pomoci ve výši 11 miliard EUR s cílem stabilizovat hospodářskou a finanční situaci země. Dne 21. března 2013 podepsali ukrajinský premiér Arsenij Jaceňuk, předseda Evropské komise José Manuel Barroso, předseda Evropské rady Herman Van Rompuy a lídři osmadvacitky včetně českého premiéra Bohuslava Sobotky část asociační dohody s Ukrajinou, která se týká politického dialogu, podpory při reformách

laterálních evropských finančních rozvojových institucí. Výsledkem je dosažení finanční páky (leverage) prostřednictvím dalších investic.

¹⁷ Bývalý předseda Parlamentu Pat Cox a bývalý polský prezident Aleksander Kwasniewski.

¹⁸ Evropský parlament byl přizván i ke sledování prezidentských voleb v květnu 2014.

¹⁹ Vztahy mezi EU a Ukrajinou byly založeny na Dohodě o partnerství a spolupráci (PCA), která vstoupila v platnost v roce 1998. Na pařížském summitu v roce 2008 se vedoucí představitelé EU a Ukrajiny shodli, že dohoda o přidružení by měla být nástupnickou dohodou k Dohodě o partnerství a spolupráci. Dohoda o přidružení EU–Ukrajina je první z nové generace dohod o přidružení se zeměmi Východního partnerství. Jednání o této komplexní, ambiciózní a inovativní dohodě mezi EU a Ukrajinou byla zahájena v březnu 2007. V únoru 2008, po potvrzení Ukrajiny členství ve WTO, EU a Ukrajina zahájili jednání o obchodu jako základního prvku dohody o přidružení. Na 15. summitu Ukrajina-EU ze dne 19. prosince 2011, vedoucí představitelé EU a prezident Janukovyč poznamenal, že bylo dosaženo společné porozumění k textu dohody o přidružení, který obsahuje ustanovení o zřízení DCFTA jako nedílná součást. V listopadu 2013 však došlo k odmítnutí jejího podpisu.

²⁰ <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2014/10/Reakce-EU-na-krizi-na-Ukrajine.pdf>.

²¹ ŠÍŠKOVÁ, N. (ed.): *From Eastern Partnership to the Association A Legal and Political Analysis*. Cambridge, 2014.

nebo například spolupráce v obranné a bezpečnostní politice. Ekonomické kapitoly byly podepsány až v červnu 2013, po té co EU diskutovala tyto otázky s Ruskem.²² Asociační dohoda je velice rozsáhlým dokumentem,²³ který byl schválen Evropským parlamentem²⁴ a ukrajinskou Verchovnou radou v září 2014. Následně čeká asociační dohodu ratifikační proces mezi osmadvacítkou členských zemí. Účinnost zásadní ekonomické části, která počítá s postupným odstraněním obchodních bariér a harmonizací předpisů ve vybraných sektorech však byla odložena až do roku 2016.

Co se týče ochrany menšin na Ukrajině,²⁵ která je nezbytnou součástí vyjednávacího procesu hlubší integrace s EU, tak část druhá asociační dohody upravuje politický dialog a spolupráci v oblasti zahraniční a bezpečnostní spolupráce. Tato část obsahuje i ustanovení o posílení a dodržování demokratických zásad, právního státu a řádné správy věcí veřejných, ochrany lidských práv a základních svobod včetně práv příslušníků menšin, nediskriminace osob patřících k menšinám, včetně povinnosti respektovat jejich odlišnost a tím přispět ke konsolidaci domácí nezbytné reformy.

UKRAJINA A ČESKÁ REPUBLIKA

Obtíže politiky sousedního partnerství jak byly uvedeny shora, jakož i rozšíření EU v roce 2004 dále na východ, byly důvodem pro další intenzivní podnět, který dostal svoji podobu na zasedání Evropské rady v červnu 2008. Rada vyzvala Komisi EU, aby připravila návrh tzv. **Východního partnerství** jako diferencovaného přístupu v rámci celé politiky evropského sousedství.

S ohledem na historické vztahy mezi ČR a Ukrajinou, kdy Ukrajina jako jedna z prvních zemí ve světě navázala diplomatické vztahy s Českou republikou, a to hned 1. ledna 1993, což byl první den existence České republiky jako samostatného státu, stála Česká republika u zrodu celého projektu Východního partnerství. V Praze se v roce 2009 konal inaugurační summit a české předsednictví spolupracovalo s Polskem a Švédskem na vzniku platformy od jejího počátku. Projekt Východního partnerství byl samozřejmě dotčen neúspěšným podpisem asociační dohody s Ukrajinou na konci listopadu 2013. Přesto zaznamenal některé pozitivní výsledky např. spočívající v tom, že došlo k posílení vztahů mezi Evropou a Moldavskem a Gruzii, kde se podařilo posílit ekonomickou výměnu. Dále došlo např. ke zrušení vízové povinnosti pro Moldavany, kteří cestují do Schengenu s biometrickým pasem. Česká republika však bohužel v dané

²² <http://www.euractiv.cz/vnejsi-vztahy/clanek/ukrajinsky-premier-dnes-podepsal-s-lidry-eu-cast-asociacni-dohody-011666#sthash.YLhuueIK.dpuf>.

²³ Dohoda o přidružení EU-Ukrajina má přes 1200 stran a skládá se z Preambule (filozofie přistoupení), sedmi kapitol (obecné zásady; politická spolupráce a zahraniční a bezpečnostní politika; spravedlnost, svoboda a bezpečnost; obchodní záležitosti (DCFTA); ekonomická a finanční spolupráce; spolupráce v boji proti podvodům, stejně jako institucionální, obecná a závěrečná ustanovení), 43 příloh (právní předpisy EU, která budou převzata Ukrajinou do určitého data) a 3 protokoly.

²⁴ Evropský parlament přijal v této souvislosti několik usnesení týkajících se ruské invaze na Krym a politické krize na Ukrajině.

²⁵ http://eeas.europa.eu/top_stories/2012/140912_ukraine_en.htm.

oblasti poněkud klopýtá za Švédskem a Polskem, kdy tyto dvě země jsou nadále spojovány s projektem Východního partnerství téměř výlučně.²⁶

Do politiky Východního partnerství EU tak bylo zapojeno šest post-sovětských států, včetně tří přímých sousedů EU – Ukrajiny, Moldavska a Běloruska – a tři země jižního Kavkazu – Gruzie, Arménie a Ázerbájdžánu. Partnerství, které bylo zahájeno v roce 2009, má podporovat politické, společenské a hospodářské reformní snahy v těchto zemích s cílem zvýšit demokratizaci a řádnou správu, energetickou bezpečnost, ochranu životního prostředí a hospodářský a společenský rozvoj. I tento projekt byl prostředkem k tomu, aby země, které mají vztahy s EU, mohly vyjednat dohodu o přidružení, jejíž součástí často bývá prohloubená a komplexní zóna volného obchodu.

V dubnu 2014 se v Praze konal další summit Východního partnerství, který však měl zásadní vadu spočívající v tom, že se jej neúčastnili žádní vysocí představitelé EU. Summit měl spíše podobu hodnotící konference k pětiletému výročí založení iniciativy. Vzhledem k absenci politického vedení EU na schůzce bylo patrné, že ČR nebude moci významněji přispět k posílení své zahraničně politické aktivity v rámci tohoto projektu. Přitom Východní partnerství je pro českou diplomacii dlouhodobou prioritou s významným potenciálem pro diplomatické a geopolitické zájmy ČR.

Z ekonomického pohledu patřila Ukrajina k významným obchodním partnerům České republiky.²⁷ Přes řadu problémů současné ukrajinské ekonomiky, není **potenciál trhu z hlediska uplatnění českých výrobků a služeb zdaleka vyčerpán**.²⁸ Součástí procesu posilování spolupráce mezi ČR a Ukrajinou mohou být samozřejmě i aktivity EU např. v oblasti vízové liberalizace. Mezi účinné nástroje tzv. soft-power EU patří obecně větší mobilita osob, v tomto případě mobilita pro Ukrajince. EU a ČR jsou pro ukrajinské občany nejžádanější destinací pro práci i studium.²⁹ Liberalizace vízové povinnosti započala s rokem 2008, ale skutečný start bezvízového režimu pro ukrajinské občany (za předpokladu, že nedojde k válečnému konfliktu), se odhaduje spíše až na jaro 2015. Ukrajinci jsou v současnosti po Rusech druhými největšími příjemci víz do Schengenu. V roce 2012 bylo vydáno přes 1,3 milionu víz, ačkoliv veřejné mínění se nejen v západních členských státech většinou staví proti větší mobilitě občanů východní Evropy.³⁰

Pokud jde o humanitární pomoc české vlády Ukrajině, tato poskytuje pomoc v podobě humanitárních konvojů, nebo podporuje ozdravné pobyty pro ukrajinské děti s krajskou vazbou v doprovodu dospělých osob v ubytovacím zařízení Ministerstva vnitra Solenice na Příbramsku.³¹

²⁶ Význam ČR při zapojení do Východního partnerství zmiňuje např. LUSTIGOVÁ, P.: The place and status of the Eastern Partnership Policy in the European external relations law. In ŠÍŠKOVÁ, N. (ed.): *From Eastern Partnership to the Association A Legal and Political Analysis*. Cambridge, 2014

²⁷ Ukrajina patří mezi země, které jsou pro podnikání českých firem perspektivní. Např. Svaz průmyslu a dopravy ČR na podzim 2013 zorganizoval podnikatelskou misi, jež doprovodila prezidenta Miloše Zemana na jeho oficiální návštěvě Kyjeva.

²⁸ <http://www.czechtrade.cz/czechtrade-svet/evropa/ukrajina>.

²⁹ <http://www.evropskehodnoty.cz/wp-content/uploads/2014/10/Reakce-EU-na-krizi-na-Ukrajine.pdf>.

³⁰ Podle studie The Polish Centre for Eastern Studies však počet ukrajinských rezidentů v EU naroste maximálně o 200–300 tis. občanů.

³¹ http://www.mzv.cz/jnp/cz/udalosti_a_media/tiskove_zpravy/x2015_02_16_cesko_vypravilo_konvoj.

UKRAJINA A NEVLÁDNÍ ORGANIZACE V ČR

I když je sucho, je třeba sít.
(Seneca)

V lednu 2015 zorganizovalo **Velvyslanectví Ukrajiny v České republice** setkání mezi zástupci podnikatelů z Ukrajiny a českým **Svazem průmyslu a dopravy ČR**,³² který je nejen svazem zaměstnavatelů ale sdružuje dalších 28 svazů, a přibližně 120 obchodních korporací. Svaz zastupuje zaměstnavatele na vládní tripartitě ČR. Velvyslanec Ukrajiny v ČR Boris Zaujčuk uvedl, že Česká republika patří mezi hlavní obchodní partnery Ukrajiny. Konstatoval, že s ohledem na rozsah území Ukrajiny se konflikt odehrává na 7 % území státu, tudíž že zbytek je vhodný pro zahraniční investice ze strany státu, ale především ze strany soukromých podnikatelů. Konstatoval, že obrat z EU tvoří 10 mld. eur, zatímco např. obrat z USA tvoří jen 2 mld. eur. Tím mimo jiné osvětlil nezbytnou orientaci Ukrajiny na blízké sousední země a země EU.

Přestože v roce 2014 došlo v důsledku konfliktu na Ukrajině k poklesu obratu mezi Ukrajinou a ČR, nadále je obchod mezi oběma zeměmi důležitý s ohledem na typ zboží (export Ukrajiny např. ruda, černé kovy, elektrická zařízení, nafta, dřevo, tuky, oleje, plasty, optické přístroje; export ČR např. reaktory, kotle, elektrické přístroje, dopravní prostředky, plasty, farmacie, služby). Na Ukrajině působí přibližně 400 obchodních společností s českým kapitálem. Ukrajinské společnosti přecházejí na implementaci evropské korporátní kultury a využívají evropská obchodní zařízení jako je londýnská nebo varšavská burza.

Součástí pomoci Ukrajině by mělo být i zavedení evropských certifikátů a jejich uznávání, včetně uznávání českých certifikátů na Ukrajině, což by usnadnilo volný pohyb zboží mezi oběma zeměmi. Hlavním cílem takto zamýšlené spolupráce je efektivní využití finančních zdrojů z operačních programů EU, přestože globální ekonomika EU má své nevyřešené obtíže a čeští investoři jsou k situaci na Ukrajině spíše zdrženlivě optimističtí.

Na podporu Ukrajiny byl v nedávné době v ČR založen spolek s názvem **Ukrainian Business Club in Czech Republic z.s.**³³ a obecně prospěšná společnost s názvem **Evropský institut politických a ekonomických studií rozvoje Ukrajiny.**³⁴ Činnost spolku je založena na demokratických principech. Předmětem činnosti spolku, který sdružuje občany ČR i Ukrajiny jsou podpora vzájemného setkávání mezi představiteli českého průmyslu a obchodu s ukrajinskými podnikateli, vzdělávací činnost, podpora v navazování a udržování zahraničních kontaktů, publikační a vydavatelská činnost, podpora kontaktů s podobnými spolky v zahraničí, správa nadací a nadačních fondů na podporu spolupráce mezi ČR a Ukrajinou. Hlavním předmětem činnosti uvedené

³² Autorka tohoto příspěvku se osobně účastnila setkání zástupců Velvyslanectví Ukrajiny v Praze a českých podnikatelů sdružených ve Svazu průmyslu a dopravy. Proto řadu aktuálních informací uvedených v této části článku čerpá z obsahu jednání, které se uskutečnilo dne 19. 1. 2015 na Velvyslanectví Ukrajiny v Praze. Více např. <http://www.spcr.cz>.

³³ Spolek je založen dle § 214 zák. č. 89/2014 Sb., občanský zákoník.

³⁴ Obecně prospěšná společnost je založena dle § 4 zák. č. 248/1995 Sb., o obecně prospěšných společnostech v platném znění.

obecně prospěšné společnosti jsou osvětová činnost, výchovně vzdělávání činnost, pokračující vzdělávání pro dospělé, pořádání tematických národních a mezinárodních konferencí, publikační a vydavatelská činnost, pořádání diskusí a studia zaměřeného na otázky politického a ekonomického rozvoje Ukrajiny.

Nevládní organizace jako je Svaz průmyslu a dopravy ČR ve spolupráci s Českým červeným křížem³⁵ zorganizoval v únoru 2015 i humanitární transport z ČR na Ukrajinu. Náklad směřující na Ukrajinu byl naplněn 800 kilogramy zdravotnického materiálu v hodnotě tří milionů korun. Na jeho rozdělení potřebným adresátům v místě určení dohlíželi zástupci spolupracujícího spolku Ukrajinská tradice v ČR. Zásilka směřovala především do města Krasnyj Lyman, které leží ve válkou zasažené zóně na Donbase.

V současnosti v Česku ukrajinskou menšinu reprezentují čtyři základní organizace – občanská sdružení: **Ukrajinská iniciativa v ČR (UIČR)**, **Sdružení Ukrajinců a příznivců Ukrajiny (SUPU)**, **Sdružení Ukrajinek v České republice (SU ČR)**.³⁶ Ukrajinská iniciativa v ČR je zřejmě nejnámější a nejaktivnější z uvedených organizací. Je to nezisková organizace, která pracuje dle národnostně-občanského principu. Aktivity organizace se zaměřují **na podporu a rozvoj ukrajinské kultury v rámci českého a evropského společenství**. UIČR je členem Evropského a Světového kongresu Ukrajinců, spolupracuje s úřadem vlády ČR – Rada vlády pro národnostní menšiny, Magistrátem hl. m. Prahy, Velvyslanectvím Ukrajiny v ČR, s organizacemi národnostních menšin v ČR a s neziskovými organizacemi v ČR. UIČR od roku 1992 vydává časopis pro Ukrajince v ČR „**Porohy**“.³⁷

ZÁVĚR

Politická i ekonomická podpora Ukrajiny a jejím občanům ze strany Evropské unie a samostatně ze strany České republiky a řady jejích nevládních organizací je nezbytnou podmínkou dobrého sousedství, solidarity a evropské koncepce stability a míru na evropském kontinentě. Podpora občanům Ukrajiny je zároveň pomocí těm občanům Ukrajiny, kteří mají své etnické kořeny na území České republiky a kteří již dlouhodobě žijí zejména v oblasti západní Ukrajiny např. ve městech Melitopol, Záporoží, Lvov, Užhorod. Dle odhadů Ministerstva zahraničních věcí ČR žije nyní na území Ukrajiny necelých 6000 osob české národnosti, kteří se sdružují v řadě krajanských spolků. Tyto spolky jsou zastřešeny Českou národní radou Ukrajiny (ČNRU). České spolky a české obchodní společnosti tak vyvíjejí snahu spolupracovat nejen se spolky krajanskými, ale i s ostatními částmi ukrajinského veřejného života s cílem co neefektivnější podpory její stabilizace, mimo jiné i prostřednictvím pro Ukrajinu alokovaných finančních prostředků z fondů EU. Česká republika realizuje podporu ukrajinských občanů prostřednictvím stipendií studentům či ozdravné pobyty pro ukrajinské děti s krajanským zázemím. Některé univerzity jako např. Právnická fakulta v Olomouci poskytla studijní stipendium několika ukrajinským studentům v Olomouci.

³⁵ http://www.cervenkykruz.eu/cz/cz_root.aspx.

³⁶ <http://www.ukrajinci.cz/cs/diaspora-cr/detail/acestia-ukrajinci-maji-zajem-oaveci-verejne>.

³⁷ <http://www.ukrajinci.cz>.

LEGALITA OZBROJENÉ INTERVENCE NA OCHRANU KRAJANŮ

VERONIKA BÍLKOVÁ

Abstract: **Legality of Armed Interventions to Protect Compatriots**

The paper considers the legality of armed interventions to protect compatriots under current international law. The first chapter shows that such interventions come about from time to time, or that countries at least threaten to undertake them (e.g. Turkish intervention in Cyprus in 1974, intervention by the Russian Federation in Georgia in 2008, intervention by the Russian Federation in Ukraine in 2014, etc.). The second chapter documents that interventions to protect compatriots cannot be subsumed under the right to self-defence; nor do they constitute as autonomous exception to the prohibition on the use of force and threat of force enshrined in the UN Charter. Interventions might only be lawful if the kin-state has been given authorisation by the UN Security Council. However, this has never happened in practice; interventions to protect compatriots are thus legally problematic.

Key words: interventions, threat of force, Charter of the United Nations, UN collective actions, compatriots, international law, citizens, use of force, the UN Security Council, self-defence

Klíčová slova: Intervence, hrozba silou, Charta OSN, kolektivní akce OSN, krajané, mezinárodní právo, občané, použití síly, Rada bezpečnosti OSN, sebeobrana

Státy mívají specifický vztah ke svým krajanům, tj. lidem stejné etnické příslušnosti, jakou má jejich většinové obyvatelstvo, kteří trvale žijí na území jiného státu.¹ Zvláště aktuální je toto téma již po desetiletí ve střední a východní Evropě, kde hranice států často neodpovídají etnickým hranicím, a mnohé státy tak na svém území mají menšiny etnicky spřízněné s většinovým obyvatelstvem státu sousedního. Existuje shoda v tom, že státy mají právo zajímat se o osudy krajanů v zahraničí, udržovat s nimi

¹ Jednotná právní definice pojmu krajané na mezinárodní scéně neexistuje. Liší se rovněž termíny, jež jsou v této souvislosti používány: např. čeština pracuje s termínem krajané, angličtina mluví o kin-minority, francouzština o minorité de souche, ruština zná termín соотечественник. Tyto termíny obvykle nemají zcela jasný význam. V některých státech nicméně existuje legislativa, která krajany definuje. Např. Zákon No. 99 o státní politice Ruské federace vůči krajanům v zahraničí z roku 1999 vymezuje krajany jako „osoby, které se narodily v jednom státě, žijí nebo žily v něm a vyznačují se společným jazykem, náboženstvím, kulturním dědictvím, tradicemi a zvyky, a také potomci těchto osob v přímé linii“ (článek 1, odst. 1).

styk a poskytovat jim podporu.² Konsensus se naopak neustálil v tom, jak rozsáhlá tato podpora může být, aniž by došlo k zásahu do vnitřních záležitostí druhého státu a k narušení jeho územní suverenity. A též v tom, zda v extrémní situaci, kdy je krajan-ská menšina vystavena závažnému porušování lidských práv svých příslušníků, může spřízněný stát zasáhnout za pomoci ozbrojené síly a zjednat pořádek. Právě nad touto otázkou – tedy nad legalitou ozbrojené intervence na ochranu krajanů v zahraničí – se zamýšlí následující příspěvek. První kapitola stručně mapuje mezinárodní praxi v dané oblasti, druhá nabízí mezinárodně právní analýzu problému.

INTERVENCE NA OCHRANU KRAJANŮ – MEZINÁRODNÍ PRAXE

Intervence na ochranu krajanů není jen teoretický koncept, který by si z dlouhé chvíle vymyslela právní nauka. Situace, kdy se státy dovolávaly práva použít ozbrojenou sílu na ochranu krajanů v zahraničí, se v praxi za poslední cca dvě století objevovaly opakovaně. Někdy zůstalo u hrozby vojenského zásahu, jindy státy přešly od slov k činům a ve jménu ochrany krajanů ozbrojenou sílu na území cizího státu skutečně použily. Intervence na ochranu spřízněných menšin probíhaly již v 19. století. Standardně měly podobu vojenských akcí evropských států (Francie, Velké Británie, Ruska apod.) namířených proti Osmanské říši. Cílem těchto akcí nebyla ochrana krajanů v dnešním slova smyslu. Chráněné skupiny byly definovány spíše na náboženském základě, tj. primárně šlo o křesťanské komunity žijící na území muslimských států. Národnostní prvek, např. v podobě ideje panslavismu a ochrany malých slovanských národů ve střední a východní Evropě ze strany carského Ruska, se zde ale již objevoval také.³ Zásahem na ochranu menšin v 19. století byly intervence evropských států v Řecku v letech 1827–1830 (na ochranu Řeků), Francie na území dnešního Libanonu v roce 1860 (na ochranu místní komunity křesťanských maronitů), nebo Ruska a západních států na Balkáně (na ochranu místních křesťanských národů).⁴

Ochrana krajanů, zde již v dnešním významu tohoto pojmu, se stala velkým tématem v období mezi dvěma světovými válkami. Tehdy, pod patronátem Společnosti národů, vznikl rozsáhlý mezinárodní systém smluv zaměřených na ochranu menšin v nově vzniklých zemích střední a východní Evropy, mezi něž se vedle Polska, Jugoslávie či pobaltských států řadilo i Československo.⁵ Smlouvy ukládaly státům, aby s národnostními (a rovněž náboženskými) menšinami na svém území zacházely slušně, nediskriminovaly je a dokonce poskytly jejich příslušníkům určité výhody. Státům spřízněným

² Např. Benátská komise Rady Evropy ve své Zprávě o přednostním zacházení s národnostními menšinami ze strany spřízněných států z roku 2001 konstatuje, že: „*spřízněné státy [...] hrají určitou roli při ochraně a zachování svých krajanů v zahraničí s cílem zajistit, aby jazykové a kulturní vazby mezi nimi zůstaly zachovány.*“ Venice Commission, *Report on the Preferential Treatment of National Minorities by their Kin-States*, Study 168/2001, CDL-INF(2001)19, 22 October 2001, s. 22.

³ Viz např. VLČEK, R.: Ruský panslavismus a krymská válka. *Slovanský přehled*, 1999, roč. 85, s. 13–30.

⁴ Viz MURPHY, S. D.: *Humanitarian Intervention. The United Nations in an Evolving World Order*. Philadelphia, 1996, s. 49–57.

⁵ Více viz SCHEU, H. Ch.: *Ochrana národnostních menšin podle mezinárodního práva*. Praha, 1998, s. 10–22.

s menšinami nevyplývala ze smluv žádná zvláštní privilegia. Na dodržování smluv měla dohlížet Rada Společnosti národů a spory z nich rozhodoval Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti. Reálně se ovšem státy ve prospěch krajanských menšin v zahraničí angažovaly velmi aktivně. Projevilo se to již v rámci samotné Společnosti národů, na jejíž orgány se ve věci menšin obracely většinou právě spřízněné státy. Např. Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti vydal ve 20. a 30. letech několik rozsudků a posudků iniciovaných spřízněnými státy, třeba k postavení německé menšiny v Polsku,⁶ polské menšiny v Gdaňsku,⁷ nebo k výměně obyvatelstva mezi Řeckem a Tureckem.⁸

Pro tento příspěvek má větší význam skutečnost, že během meziválečného období se objevily snahy dovolávat se ochrany krajanů jako možného titulu k použití ozbrojené síly. Neaktivněji si v tomto směru počínalo nacistické Německo. Hitler označoval ochranu práv etnických Němců žijících na území sousedních států, mj. Československa, Polska a Rakouska, za životní zájem Německa a dával najevo, že tuto ochranu je Německo připraveno zajistit za použití všech dostupných prostředků, včetně ozbrojené síly. To se potvrdilo již připojením Rakouska (tzv. anšlus) v březnu roku 1938, při němž došlo k obsazení rakouského území německou armádou. Obsazení proběhlo pokojně, bez obětí. V září 1938 byly pod hrozbou použití ozbrojené síly k Německu připojeny pohraniční oblasti Československa, a to na základě Mnichovské dohody podepsané zástupci Německa, Itálie, Francie a Velké Británie. Americký právník Quincy Wright, který jako jeden z mála expertů komentoval zábor Sudet již před druhou světovou válkou, označil případné použití síly ze strany Německa – bez ohledu na jeho zdůvodnění potřebou chránit krajany – za porušení mezinárodního práva, konkrétně Briand-Kelloggova paktu z roku 1928.⁹

Navzdory tomu, že anšlus Rakouska či zábor Sudet ze strany nacistického Německa jsou dnes považovány za nelegální, je třeba říci, že až do poloviny 20. století neexistovala na mezinárodní scéně jasná pravidla regulující použití ozbrojené síly. Po staletích, kdy státy v této sféře disponovaly volností jednání, tj. mohly používat sílu, jak uznaly za vhodné, začaly od přelomu 19. a 20. století postupně sílit tlaky na to, aby tato volnost byla omezena. Pakt Společnosti národů z roku 1919 ještě žádné výrazné limity nepřinášel. Konstatoval sice, že „každá válka nebo hrozba válkou, ať se dotýká některého člena Společnosti přímo či nepřímě, dotýká se zájmů celé Společnosti, jejíž povinností je učinit vhodná opatření, aby mír mezi národy byl účinně uchráněn“ (článek 1, odst. 1), zákaz použití síly ale neobsahoval. Pouze upravoval proceduru, kterou státy musely projít dříve, než se směly uchýlit k vyhlášení války.¹⁰ Briand-Kelloggův pakt z roku 1928

⁶ PCIJ, *Access to German Minority Schools in Upper Silesia*, Advisory Opinion, 15 May 1931.

⁷ PCIJ, *Treatment of Polish Nationals and Other Persons of Polish Origin or Speech in the Danzig Territory*, Advisory Opinion, 4 February 1932.

⁸ PCIJ, *Exchange of Greek and Turkish Populations*, Advisory Opinion, 21 February 1925.

⁹ WRIGHT, Q.: *Munich Settlement and International Law*. *American Journal of International Law*, 1939, Vol. 33, s. 28.

¹⁰ Článek 12 odst. 1 Paktu Společnosti národů: „Členové Společnosti jsou zajedno v tom, že vyskytne-li se mezi nimi spor, který by mohl vést k roztržce, předloží věc buď rozhodčímu nebo soudními řízení nebo k přezkoumání Radě. Jsou dále zajedno v tom, že se v žádném případě neuchýlí k válce dříve, než uplynou tři měsíce od nálezu rozhodčích nebo soudu neb od zprávy Rady.“

již zacházel dále, přinesl totiž zákaz útočné války.¹¹ Nepanovala ale shoda v tom, jaké výjimky tento zákaz připouštěl a zda by jednou z oněch výjimek mohla být intervence na ochranu krajanů v zahraničí.

Situace se výrazně změnila s přijetím Charty OSN v roce 1945. Charta zakotvila zásadu nepoužití síly a hrozby silou, která bude podrobněji rozebrána ve druhé kapitole. Intervence zdůvodňované právem na ochranu krajanů ale z mezinárodní praxe nevymizely ani po druhé světové válce. Příklad nabízí vojenské zásahy Turecka na Kypru v letech 1964 a 1974. K prvnímu zásahu došlo několik let po ustavení nezávislého kyperského státu, v reakci na omezování práv kyperských Turků ze strany místní prořecké vlády. Zásah měl podobu leteckého úderu na cíle kontrolované kyperskými Řeky a trval pouze jeden den (8. srpna). Rada bezpečnosti OSN v rezoluci 193 vyzvala strany k uzavření příměří, tureckou akci ale explicitně neodsoudila.¹² Druhý zásah se odehrál v roce 1974. Tentokrát Turecko reagovalo na vládní převrat na Kypru, jímž se k moci dostala prořecká vojenská junta, která plánovala připojení Kypru k Řecku. K převratu došlo 15. července, o sedm dní později se turecké ozbrojené síly vylodily na ostrově a obsadily jeho severní část obydlenou kyperskými Turky. Rada bezpečnosti opět zpočátku reagovala spíše zdrženlivě.¹³ Jasného odsouzení se vojenská akce, resp. následná okupace dočkala až v roce 1983, kdy byl na severu ostrova vyhlášen údajně nezávislý stát tzv. Turecké republiky Severního Kypru.¹⁴

Od skončení studené války mívají intervence na podporu krajanů v zahraničí spíše skrytou podobu. Např. do občanské války v Bosně a Hercegovině zasahovaly oba sousední státy, jejichž menšiny se na tomto území nacházely, tj. Svazová republika Jugoslávie (později Srbsko a Černá Hora) a Chorvatsko.¹⁵ Zásahy měly většinou nepřímou povahu, jejich základem tedy byly dodávky zbraní a vojenského materiálu, poskytování politické podpory, zajišťování potřebného zázemí pro vedení útoků apod. Otevřeně se na ochranu krajanů v zahraničí vojensky angažovala Ruská federace během války s Gruzii v roce 2008. Válka trvala necelý týden, od 7. do 12. srpna 2008, a došlo při ní ke vstupu ruských jednotek na území separatistických gruzinských provincií Abcházie a Jižní Osetie. Operace, která vyústila ve faktické osamostatnění obou provincií, vzbudila širokou mezinárodní kritiku. Expertní Nezávislá mezinárodní zjišťovací mise pro konflikt v Gruzii, která byla do oblasti vyslána krátce po celé operaci, dospěla k závěru, že „konflikt v Gruzii v létě 2008 prokázal jasně tendence části politických aktérů opustit obecně přijaté zásady mezinárodního práva, jako je respektování územní celistvosti“.¹⁶

Zatím poslední akcí, která vykazuje znaky intervence na ochranu krajanů, je zapojení Ruské federace do současného konfliktu na Ukrajině. Zapojení proběhlo ve dvou fá-

¹¹ Článek 1 Briand-Kelloggova paktu: „Vysoké smluvní strany slavnostně prohlašují jménem svých národů, že odsuzují válku jako prostředek k vyřešení mezinárodních neshod a zřikají se jí jako prostředku národní politiky ve svých vzájemných vztazích.“

¹² UN Doc. S/RES/193 (1964), *The Cyprus Question*, 9 August 1964. Pro přijetí rezoluce hlasovalo devět z tehdejších jedenácti členů Rady bezpečnosti, dva členové (SSSR a Československo) se hlasování zdržely.

¹³ Viz UN Doc. S/RES/360 (1974), *Cyprus*, 16 August 1974.

¹⁴ UN Doc. S/RES/541 (1983), *Cyprus*, 18 November 1983.

¹⁵ Viz též BURG, S. L. – SHOUP, P. S.: *The War in Bosnia-Herzegovina: Ethnic Conflict and International Intervention*. Armonk and London, 1999.

¹⁶ Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Volume I, September 2009, s. 36.

zích. Nejprve se Ruská federace vojensky angažovala na poloostrově Krym, kde jednak využila zde již dříve rozmístěné síly Černomořské flotily, jednak do oblasti infiltrovali příslušníci ruských ozbrojených sil v neidentifikovatelných uniformách (tzv. malí zelení muži – little green men).¹⁷ Akce vyústila v odtržení Krymu od Ukrajiny a jeho začlenění do Ruské federace, jež se dočkaly širokého mezinárodního odsouzení.¹⁸ Druhou fází vojenského angažmá Ruské federace na Ukrajině tvoří ozbrojená podpora ruskojazyčným povstaleckým jednotkám operujícím na východě země. Tato podpora má zatím, obdobně jako tomu bylo v Bosně a Hercegovině, skrytou podobu a její rozsah není jednoznačný. Zdá se nicméně, že nezůstává omezena na dodávky zbraní a vojenského materiálu a na politické spojenectví, ale zahrnuje přímé, byť nepřiznané nasazení ruských ozbrojených sil na území východní Ukrajiny. V této chvíli nelze říci, jaké důsledky ruský zásah na Ukrajině bude mít a jakou roli v něm ještě sehráje argument ochrany krajanů v zahraničí.

INTERVENCE NA OCHRANU KRAJANŮ – MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ ANALÝZA

Předchozí kapitola ukázala, že ozbrojené intervence na ochranu krajanů v zahraničí se v mezinárodní praxi opakovaně objevují. Tato kapitola se zamýšlí nad tím, nakolik mají dané intervence oporu v současném mezinárodním právu. Jak již bylo řečeno, od přijetí Charty OSN v roce 1945 je v mezinárodním právu pevně ukotvena zásada nepoužití síly a hrozby silou, podle níž se „*všichni členové vystříhají ve svých mezinárodních stycích hrozby silou nebo použití síly jak proti územní celistvosti nebo politické nezávislosti kteréhokoli státu, tak jakýmkoli jiným způsobem neslučitelným s cíli Organizace spojených národů*“ (článek 2, odst. 4 Charty OSN). Zásada má nejen smluvní, ale také obyčejový charakter a podle obecně přijímaného názoru tvoří součást *jus cogens*. To znamená, že se řadí mezi pravidla, která chrání nejvýznamnější hodnoty mezinárodního společenství jako celku, jsou mezinárodním společenstvím jako taková uznána, státy se od nich nemohou jednostranně odchýlit a jejich změna je možná jedině se souhlasem všech států.¹⁹

Zásada nepoužití síly a hrozby silou není zcela absolutní. Sama Charta OSN připouští dvě výjimky. První tvoří kolektivní akce OSN, schválené Radou bezpečnosti podle kapitoly VII Charty v případě „*ohrožení míru, porušení míru nebo útočného činu*“ (článek 39). Dané pojmy nemají pevné vymezení a jejich výklad se postupem doby rozšířil: zatímco původně Rada bezpečnosti pod článek 39 podřazovala jen mezistátní konflikty, v posledních dvou desetiletích jako ohrožení míru, popř. jeho porušení kvalifikovala mj. závažná porušování lidských práv, humanitární krize, nebo teroristické činy. Z tohoto hlediska nic nebrání tomu, aby masivní potlačování základních lidských práv přísluš-

¹⁷ Více viz BÍLKOVÁ, V.: The Use of Force by the Russian Federation in Crimea. *Heidelberg Journal of International Law*, 2015, č. 1, s. 27–50.

¹⁸ Viz např. UN Doc. A/RES/68/262, *Territorial integrity of Ukraine*, 27 March 2014; a European Parliament, *Resolution 2014/2627*, 13 March 2014.

¹⁹ Viz článek 53 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

niků určité krajanské menšiny bylo Radou bezpečnosti vyhodnoceno jako situace spadající pod článek 39, aby Rada poskytla mandát k vojenskému zásahu v oblasti a aby tento mandát získal spřízněný stát. Za těchto podmínek by vojenská intervence tohoto státu byla, pokud by nedošlo k překročení mandátu OSN, legální. V praxi ale dosud Rada bezpečnosti zásah spřízněného státu na ochranu krajanů neautorizovala, jde tedy o čisté teoretickou možnost.

Zajímavější pro tento příspěvek je druhá obecně uznaná výjimka ze zásady nepoužití síly a hrozby silou, kterou představuje *sebeobrana*. Článek 51 Charty OSN říká, že „*dojde-li k ozbrojenému útoku proti některému členu Spojených národů, nic [...] neomezuje přirozené právo na individuální nebo kolektivní sebeobranu, dokud Rada bezpečnosti neučiní opatření nezbytná pro zachování mezinárodního míru a bezpečnosti*“. Výkon sebeobrany je tak vázán na akt ozbrojeného útoku a má subsidiární povahu vůči opatřením Rady bezpečnosti přijatým podle kapitoly VII Charty. Vedle toho podléhá obyčejově zakotveným principům nezbytnosti a proporcionality.²⁰ Pojem ozbrojený útok nemá v mezinárodním právu jasnou definici.²¹ Obvykle se má za to, že se jedná o zvláště závažné formy použití ozbrojené síly jedním státem proti státu jinému.²² Mezi tyto formy bývají standardně řazena jednání uvedená v rezoluci Valného shromáždění OSN 3314 z roku 1974,²³ která vymezuje pojem útočný čin (agrese) podle článku 39 Charty. Za útočný čin se podle rezoluce považuje např. přímý útok ozbrojených sil na území jiného státu, vojenská okupace cizího území či jeho anexe, blokáda přístavů, nebo vyslání nestátních ozbrojených skupin podřízených cizímu státu.

Někdy bývá výraz ozbrojený útok chápán širěji tak, že zahrnuje jakékoli ozbrojené zásahy proti některé ze složek státu, včetně zásahů proti jeho obyvatelům, resp. občanům, k nimž dojde v zahraničí. Např. americký právník Thomas Franck se domnívá, že „*systém [...] adaptoval koncept sebeobrany podle článku 51 v tom smyslu, že pod něj podřadil právo použít sílu v odpověď na útok proti občanům, a to za předpokladu, že zjevně existuje extrémní nutnost a že zvolené prostředky jsou přiměřené*“.²⁴ Práva na sebeobranu v reakci na útok proti občanům v zahraničí se příležitostně dovolávají také některé státy. Např. Belgie intervenovala v letech 1960–1964 několikrát na území belgického Konga, odkud se snažila evakuovat své občany ohrožené občanskou válkou v zemi. Obdobně se na africkém kontinentě několikrát během studené války i po jejím skončení angažovala Francie – stalo se tak např. v Mauretánii v roce 1977, v Gabunu a ve Rwandě v roce 1990, v Čadu v roce 1992, nebo ve Středoafrické republice v roce 1996. Intervence měly standardně podobu záchranné mise zaměřené na transfer občanů zpět do vlasti.

²⁰ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, 27 June 1986, par. 176.

²¹ Mezinárodní soudní dvůr sice v případě Nikaragua uvedl, že „*there appears now to be general agreement on the nature of the acts which can be treated as constituting armed attacks*“ (Tamtéž, par. 195), toto tvrzení se ale zdá přehnaně optimistické, neboť o vymezení pojmu se dlouhodobě vedou spory.

²² Vice viz RUYŠ, T.: *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*. Cambridge, 2010.

²³ UN Doc. A/RES/3314 (XXIX), *Definition of Aggression*, 14 December 1974.

²⁴ FRANCK, T. M.: *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge, 2002, s. 96.

Zřejmě nejznámější akce na ochranu občanů zdůvodněná právem na sebeobranu proběhla v roce 1976 na území Ugandy. Teroristické komando palestinské Lidové fronty pro osvobození Palestiny tehdy uneslo letadlo francouzské letecké společnosti Air France letící na pravidelné lince z Tel Avivu do Paříže a přistálo s ním v ugandském městě Entebbe. Zde teroristé propustili většinu cestujících a jako rukojmí si ponechali pouze občany státu Izrael, jejichž osvobození podmiňovali propuštěním 54 Palestinců vězněných v Izraeli a v západní Evropě. Izrael vyslal do Entebbe komando, které rukojmí osvobodilo a odvezlo z Ugandy. Dalším státem, který se během posledních desetiletí opakovaně hlásil k právu na sebeobranu na ochranu občanů, jsou Spojené státy americké. Např. v roce 1983 intervenovaly vojenské jednotky USA na karibském ostrově Grenada s odůvodněním, že musejí poskytnout ochranu americkým občanům ohroženým novým vojenským režimem v zemi. V letech 1985–1986 zasáhly USA letecky v Egyptě a v Libyi, a to v reakci na teroristické útoky, při nichž zahynuli jejich občané (únos lodí Achille Lauro v prvním a bombový útok na diskotéku v Západním Berlíně ve druhém případě). Ačkoli akce byly ospravedlňovány ochranou občanů, šlo spíše o protiopatření či odvetu. Argument ochrany občanů se objevil také v souvislosti s vojenským zásahem USA v Panamě v roce 1989 či v Afghánistánu a Súdánu v roce 1998.²⁵

Mohlo by se zdát, že problematika sebeobranu na ochranu občanů přímo nesouvisí s tématem tohoto příspěvku, jímž je intervence na ochranu krajanů, nikoli občanů. Souvislost zde ale existuje. Je tomu tak proto, že mnohé státy, jejichž významné krajské menšiny žijí mimo jejich území, mívají tendenci příslušníkům těchto menšin čas od času udělit státní občanství *en bloc*, nebo pro ně zavádějí zvláštní, zjednodušenou proceduru nabytí státního občanství. V posledních letech takto postupovalo mj. Maďarsko a Ruská federace. Maďarsko přijalo Zákon o právech národnostních menšin v roce 2011.²⁶ Zákon umožnil získat maďarské občanství všem osobám maďarského původu a jejich potomkům, kteří mluví maďarsky, bez ohledu na to, v jakém státě žijí. Podle dostupných informací takto maďarské občanství již získalo cca 500 000 lidí, převážně z krajských menšin v Rumunsku, Srbsku a na Ukrajině.²⁷ Ruská federace přijala Zákon o občanství v roce 2002, v dalších letech jej ale několikrát novelizovala, mj. v období konfliktů v Gruzii (2008) a na Ukrajině (2014). Novely usnadnily možnost ruskojazyčných osob žijících mimo území Ruské federace získat ruské občanství.²⁸

Udělení občanství velkým skupinám krajanů v zahraničí by, ve spojení s doktrínou sebeobranu na ochranu občanů, mohlo vytvořit právní rámec pro ospravedlnění intervencí na ochranu krajanů. Aspoň tak se to může jevit na první pohled. Na druhý je již zřejmé, že situace je složitější, a to hned z několika důvodů. Zaprvé, úprava státního občanství je sice primárně záležitostí jednotlivých států, ty ale nedisponují absolutní volností jednání v této oblasti. Jak uvedl Mezinárodní soudní dvůr v případě *Nottebohm*, ostatní státy mají povinnost respektovat udělení občanství pouze tehdy, pokud k němu došlo na základě existence skutečného pouta (*genuine link*) mezi státem a jed-

²⁵ Tamtéž, s. 76–96.

²⁶ Pro kritické zhodnocení zákona viz Venice Commission, *Opinion on the Act on the Rights of Nationalities of Hungary*, Opinion 671/2012, CDL-AD(2012)011-e, 19 June 2012.

²⁷ Viz THORPE, N.: Hungary creating new mass of EU citizens. *BBC News*, 7 November 2013.

²⁸ Госдума упростила процедуру получения гражданства РФ для русскоязычных соотечественников, *ТАСС*, 4 апреля 2014.

notlivcem.²⁹ Je otázkou, nakolik je národnostní spřízněnost dostatečným základem pro vznik takového skutečného pouta. Pokud by tomu tak nebylo, mohly by státy považovat hromadné udělení občanství příslušníkům určité menšiny na jejich území ze strany cizího, s touto menšinou spřízněného státu za vměšování do svých vnitřních záležitostí a nemusely by druhé občanství uznávat.³⁰ Spřízněný stát by se pak stěží mohl dovolávat tohoto (neplatně uděleného) občanství jako titulu k intervenci.

Zadruhé, navzdory tomu, že k intervencím na ochranu občanů dochází na mezinárodní scéně poměrně často, jejich legalita zůstává dlouhodobě sporná. Praxe je omezena na několik málo států (primárně Belgie, Francie, Izrael, Ruská federace a USA). Ostatní státy se k ní staví opatrně, popř. ji přímo odmítají.³¹ Rozdělena je rovněž doktrína. Za legální intervence na ochranu občanů považují např. D. W. Bowett,³² Thomas Franck,³³ nebo Tarcisio Gazzini.³⁴ Tito autoři se nicméně liší v názoru na to, zda je právním titulem k takovým intervencím sebeobrana (Franck, Bowett), nebo se jedná o samostatnou výjimku ze zákazu použití síly (Gazzini). Existuje také početná skupina autorů, která legalitu intervencí odmítá. Sem spadá Ian Brownlie,³⁵ Josef Mrázek,³⁶ nebo Tom Ruys.³⁷ Poslední zmíněný autor, který se tématem zabýval poměrně nedávno, dospěl po důkladném studiu pramenů a praxe k závěru, že „není možné tvrdit, že de lege lata existuje obyčejové právo na ochranu občanů“.³⁸ Je-li sporná legalita doktríny sebeobrany na ochranu občanů, o to problematičtější je využití této doktríny k ochraně krajanů.

Zatřetí, i ti, kteří vojenské zásahy na ochranu občanů považují za legální, uznávají, že tyto zásahy musejí naplňovat určité podmínky. Tyto podmínky vymezil již v 50. letech britský autor C. H. M. Waldock.³⁹ Musí zde existovat bezprostřední ohrožení občanů; stát, na jehož území se občané nacházejí, musí být neochotný nebo neschopný zajistit jim ochranu; a akce zasahujícího státu se musí omezit na záchranu občanů a musí skončit, jakmile je tohoto cíle dosaženo. V zásadě by akce měla mít povahu chirurgického řezu, kdy stát vyšle na území cizího státu své síly, ty vyhledají jeho občany a dopraví je zpět do vlasti.⁴⁰ Jako modelový příklad zde standardně slouží operace Entebbe, jejíž

²⁹ ICJ, *Nottebohm (Liechtenstein v. Guatemala)*, Judgment, 6 April 1955.

³⁰ V tomto duchu některé státy reagovaly na národní legislativu popsanou v předchozím odstavci, viz např. stanovisko Rumunska podle Hungary and Romania face off over an ethnic dispute, *EurActiv*, 21 February 2013.

³¹ Vice viz GRAY, Ch.: The Protection Of Nationals Abroad: Russia's Use Of Force In Georgia. In CONSTANTINIDES, A. – ZAIKOS, N.: *The Diversity of International Law: Essays in Honour of Professor Kalliopi K. Koufa*. Leiden, 2009, s. 133–151.

³² BOWETT, D. W.: *Self-defence in International Law*. The Lawbook Exchange, 1958, s. 87–105.

³³ FRANCK, T. M.: *Recourse to Force. State Action Against Threats and Armed Attacks*. Cambridge, 2002.

³⁴ GAZZINI, T.: *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*. Manchester, 2005, s. 173.

³⁵ BROWNLIE, I.: The Principle of on-Use of Force in Contemporary International Law. In BUTLER, W. E. (ed.): *The Non-use of Force in International Law*. Dordrecht, 1989, s. 19–21.

³⁶ MRÁZEK, J.: Prohibition on the Use and Threat of Force: Self-Defence and Self-Help in International Law. *Canadian Yearbook of International Law*, 1989, Vol. 27, s. 81.

³⁷ RUYS, T.: *'Armed Attack' and Article 51 of the UN Charter*. Cambridge, 2010, s. 213–249.

³⁸ Tamtéž, s. 243.

³⁹ WALDOCK, C. H. M.: *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*. Recueil Sirey, 1953, s. 467.

⁴⁰ Viz též UN Doc. A/CN.4/506, *First report on Diplomatic Protection by Mr. John R. Dugard, Special Rapporteur*, 7 March and 20 April 2000, par. 46–51.

průběh byl stručně popsán výše. Většina intervencí na ochranu krajanů těmto podmínkám neodpovídá. Např. turecký zásah na Kypru vyústil v dlouhodobou okupaci severní části ostrova, ruský zásah v Gruzii vedl k *de facto* odtržení separatistických regionů Abcházie a Jižní Osetie a zásah téhož státu na Ukrajině měl (zatím) za následek odtržení Krymu a jeho začlenění do Ruské federace.

Na základě uvedených skutečností lze konstatovat, že intervence na ochranu krajanů v zahraničí není možné považovat za výkon práva na sebeobranu. Na mezinárodní scéně neexistuje shoda na tom, že by sebeobrana zahrnovala vojenské zásahy na ochranu občanů, kteří se stanou předmětem útoku, popř. čelí hrozbě útoku na území jiného státu. I ty státy a ti autoři, kteří takové pojetí sdílejí, navíc trvají na tom, že intervence na ochranu občanů musejí mít omezený charakter a nesmějí vyústit v trvalou okupaci či anexi cizího území. Konečně, je otázkou, zda se krajané nacházejí ve stejném právním postavení jako občané, a to i za situace, kdy jim spřízněný stát masově udělí občanství, resp. nakolik je takové udělení z pohledu mezinárodního práva platné.

Vzhledem k tomu, že kolektivní akce Rady bezpečnosti a sebeobrana jsou jediné obecně akceptované výjimky ze zásady nepoužití síly a hrozby silou, zdálo by se, že v této chvíli analýza končí. Již od přijetí Charty OSN se ale objevují názory, že se postupem doby obyčejovou cestou mohly zformovat ještě výjimky jiné, které Charta explicitně nepodchycuje. Jednou z takových výjimek by mohla být právě intervence na ochranu krajanů v zahraničí.⁴¹ Vznik obyčejové normy, která by umožňovala takovou intervenci coby *samostatnou výjimku* ze zásady nepoužití síly a hrozby silou, by vyžadoval přítomnost obou tradičních prvků mezinárodního obyčeje.⁴²

Prvním, materiálním prvkem je dlouhodobá, stejnorodá a dostatečně rozšířená mezinárodní praxe (tzv. *usus longaevus*). Jde o jakýsi soubor precedentů, které zahrnují shodné jednání ze strany států – zde konkrétně by šlo o vedení vojenských zásahů na ochranu krajanů mimo vlastní území. Druhým, subjektivním prvkem je právní přesvědčení o tom, že příslušná praxe je v souladu s mezinárodním právem (tzv. *opinio iuris sive necessitatis*). Toto přesvědčení lze vyvodit ze způsobu, jakým státy ospravedlňují své akce, jak určité téma upravují ve svých vnitrostátních či zahraničněpolitických dokumentech a jak komentují jednání jiných států. Vzhledem k tomu, že zásada nepoužití síly a hrozby silou má kogentní povahu, muselo by k přesvědčení o obyčejové povaze pravidla umožňujícího intervenci na ochranu krajanů navíc ještě přistoupit přesvědčení o tom, že toto pravidlo dovoluje odchylku od *jus cogens*.

Mezinárodní praxe a názory doktríny ukazují, že ani jeden z prvků není přítomen. Případy, kdy státy použily sílu na ochranu svých krajanů v zahraničí, popř. takovým použitím hrozily, se sice čas od času objevují, sotva lze ale mluvit o praxi, která by byla výrazněji rozšířená a reprezentativní. Podobně jako u intervencí na ochranu občanů, i zde se aktivně angažuje několik málo států (Ruská federace, Turecko, před druhou

⁴¹ Příspěvek se nezabývá otázkou, zda by ozbrojená intervence na ochranu krajanů mohla eventuálně naplnit znaky některé z dalších možných obyčejových výjimek ze zákazu použití síly a hrozby silou, které se podle některých názorů na mezinárodní scéně zformovaly (např. humanitární intervence či intervence na podporu sebeurčení národů). Rozbor všech těchto možných variant by příspěvek neúměrně prodloužil. Navíc tyto další tituly nejsou nijak specifické ve vztahu ke krajanským menšinám.

⁴² ICJ, *North Sea Continental Shelf (Federal Republic of Germany/Netherlands)*, Judgment, 20 February 1969.

světovou válkou také Německo), zatímco většina mezinárodního společenství se tohoto jednání zdržuje. Důvodem samozřejmě nemusejí být jen pochyby o legalitě akce. Některé státy, včetně České republiky, žádné větší krajanské menšiny v zahraničí nemusejí, popř. se tyto menšiny neocitly v situaci, která by vyžadovala ozbrojený zásah, nebo konečně státy takové situace řešily s využitím jiných prostředků než vojenské síly (např. organizovaným návratem krajanů do vlasti, jehož – byť v méně extrémních situacích – využila opakovaně i Česká republika⁴³). To ovšem nic nemění na skutečnosti, že k zásahům na ochranu krajanů dochází relativně zřídka. Materiální prvek obyčejové normy tedy podle všeho k dispozici není.

Absentuje rovněž prvek subjektivní. Jen minimum států se k doktríně intervence na ochranu krajanů otevřeně hlásí ve své legislativě, popř. v zahraničněpolitických dokumentech. Opatrnost zachovávají dokonce i státy, které mají zvláštní právní předpisy upravující vztahy ke krajanům. Např. Zákon o Slovácích žijících v zahraničí (č. 474/2005 Sb.) z roku 2005 mezi oblastí státní podpory poskytované Slovenskou republikou krajanům v zahraničí řadí výlučně vzdělávání, vědu a výzkum, kulturu, informace a média (§ 5). O případné vojenské pomoci zde není ani slovo. Dále zachází Zákon o Bulharech žijících mimo Bulharskou republiku z roku 2000, který v článku 5 říká, že „*Bulhaři žijící mimo území Bulharské republiky mají právo na ochranu ze strany Bulharského státu, který, v souladu se zásadami mezinárodního práva a s mezinárodními smlouvami, chrání jejich práva a zájmy*“ (odst. 1). Ustavení je otevřeno různým výkladům, podle systematického zařazení se nicméně zdá, že primárně odkazuje k institutu diplomatické ochrany.

Nejblíže k přímé podpoře doktríny intervence na ochranu krajanů má zřejmě Ruská federace. Zákon o státní politice Ruské federace ve vztahu ke krajanům v zahraničí z roku 1999 v článku 14 říká, že „*nedodržení ze strany cizí vlády obecně uznaných principů a norem mezinárodního práva v oblasti základních práv a svobod člověka a občana ve vztahu ke krajanům představuje dostatečný základ pro to, aby orgány státní moci Ruské federace přijaly opatření na ochranu zájmů krajanů předvídaná normami mezinárodního práva*“ (odst. 5). Ustanovení neupřesňuje, jaká by tato opatření měla být. Část ruských autorů mezi ně ale explicitně řadí vojenské zásahy na území cizích států, a to včetně zásahů bez mandátu Rady bezpečnosti OSN. Např. předseda Ústavního soudu Valerij Zorkin v souvislosti s konfliktem mezi Ruskou federací a Gruzii v roce 2008 napsal, že v případě ohrožení životů krajanů na území cizích států se Ruská federace může vojensky angažovat bez ohledu na postoj OSN.⁴⁴ Potřeba „*zajištění komplexní ochrany práv a legitimních zájmů ruských občanů a krajanů žijících v zahraničí*“ je zdůrazněna na několika místech také v Koncepci zahraniční politiky Ruské federace z roku 2013.⁴⁵ Tento přístup je ovšem na mezinárodní scéně menšinový.

Zajímavá je argumentace, kterou státy intervenující na ochranu krajanů v zahraničí využívají k ospravedlnění svého jednání. Zatím se neobjevil případ, kdy by se některý

⁴³ Srov. Ministerstvo vnitra ČR, *Nová pravidla pro návrat krajanů do vlasti*, online na <http://www.mvcr.cz/clanek/nova-pravidla-pro-navrat-krajanu-do-vlasti.aspx> (navštíveno 21. února 2015).

⁴⁴ ЗОРЬКИН, В.: Пройти по лезвию бритвы. Принуждение к миру и права человека. *Российская газета*, 13 августа 2008.

⁴⁵ *Concept of the Foreign Policy of the Russian Federation*, Approved by President of the Russian Federation V. Putin, 12 February 2013, body 4-g), 39-d) a e), 45 a 100.

stát opřel výlučně o doktrínu intervence na ochranu krajanů. Turecko po invazi na Kypr v roce 1974 se sice v rámci debat v Radě bezpečnosti OSM dovolávalo „*nesnesitelných podmínek uvalených na tureckou menšinu*“,⁴⁶ právně ale zásah prezentovalo jako mírovou operaci realizovanou při plnění „*právní odpovědnosti Turecka coby spolugaranta nezávislosti a ústavního pořádku Kypru*“.⁴⁷ Ruská federace své vojenská angažmá na území Gruzie v roce 2008 také opřela hned o několik právních titulů, mezi nimiž vedle ochrany krajanů figurovala ochrana občanů (na základě rozšíření ruského občanství na osoby žijící na území Abcházie a Jižní Osetie), regionální mírová akce a sebeobrana v reakci na údajný předchozí ozbrojený útok Gruzie.⁴⁸ (Potenciální) vojenský zásah na Ukrajině, především na Krymu, v letech 2014–2015 byl ze strany Ruskou federací odůvodněn ochranou krajanů, ochranou občanů, podporou práva na sebeurčení a pozváním svrženého ukrajinského prezidenta Janukoviče.⁴⁹ Pluralita právních titulů, jichž se státy dovolávají k ospravedlnění použití síly, není na mezinárodní scéně nijak výjimečná. Vždy ovšem nasvědčuje tomu, že stát si není příliš jistý legalitou své akce, popř. silou právního argumentu, kterým tuto akci ospravedlňuje.

Oprávněnost této nejistoty potvrzují reakce jiných států na realizované zásahy, i jejich postoje v právních či politických debatách k tématu. Ve všech třech případech, jež zde byly představeny (Turecko–Kypr 1974, Rusko–Gruzie 2008, Rusko–Ukrajina 2014), se vojenský zásah dočkal mezinárodní kritiky. Tato kritika měla obvykle obecnější charakter, tj. odmítala legalitu zásahů jako takových, aniž by státy rozebíraly jednotlivé tituly předkládané interventy. To, že argument ochrany krajanů nevbudil zásadnější diskusi a nezměnil názor většiny států na právní problematičnost daných intervencí, nicméně ukazuje, že mezinárodní společenství nepřikládá tomuto argumentu velkou váhu. Státy, zejména ty dotčené, rovněž aktivně vystupují proti zákonům či koncepcím, které intervenci na ochranu krajanů explicitně či implicitně umožňují. Dobře vidět je to na reakcích sousedních států na vnitrostátní akty Ruské federace a různá prohlášení jejich zástupců,⁵⁰ která naznačují připravenost Ruska hájit krajany v zahraničí za použití všech prostředků.⁵¹

Přílišnou angažovanost států ve prospěch krajanů odmítly také některé mezinárodní organizace. Např. Benátská komise Rady Evropy ve své Zprávě o přednostním zacházení s národnostními menšinami ze strany spřízněných států z roku 2001 zdůrazňuje, že „*odpovědnost za ochranu menšin je primárně záležitostí domovských států*“.⁵² Spřízněné státy se mohou angažovat též, vždy ale musejí respektovat suverenitu, nezávislost

⁴⁶ S/PV.1781, 20 July 1974, par. 225.

⁴⁷ Tamtéž, par. 224.

⁴⁸ Vice viz ROUDIK, P.: *Russian Federation: Legal Aspects of War in Georgia*. Library of Congress, 2008; a Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia, *Report*, Volume I, September 2009.

⁴⁹ BÍLKOVÁ, V.: The Use of Force by the Russian Federation in Crimea. *Heidelberg Journal of International Law*, 2015, č. 1.

⁵⁰ Srov. GOBLE, P.: Moscow Will 'Do Everything Possible' to Defend Compatriots in Baltic Countries, Russian Diplomat Says, *The Interpreter*, 2 October 2014; Putin: Sanctions Won't Stop Russia's Support of 'Compatriots', *Voice of America*, 20 December 2014.

⁵¹ The Baltic Countries Respond to Russian Minorities, *Stratfor*, 21 May 2014.

⁵² Venice Commission, *Report on the Preferential Treatment*, op. cit., s. 22.

a územní celistvost daného státu.⁵³ Identický postoj zaujímá Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE).⁵⁴ Je přitom zřejmé, že pokud na mezinárodní scéně chybí přesvědčení o tom, že by pravidlo dovolující intervenci na ochranu krajanů mohlo mít obyčejovou povahu, o to více zde nemohlo vzniknout přesvědčení, že by takové pravidlo tvořilo výjimku z kogentně zakotvené zásady nepoužití síly a hrozby silou. Absence tohoto dvojího přesvědčení, společně s nedostatečnou mezinárodní praxí, znamenají, že současné mezinárodní právo nezná institut intervence na ochranu krajanů.

ZÁVĚREČNÉ ZHODNOCENÍ

Tento příspěvek se zamýšlel nad otázkou, zda jsou intervence na ochranu krajanů podle současného mezinárodního práva legální. V první kapitole bylo ukázáno, že k takovým intervencím čas od času dochází, popřípadě jimi státy alespoň hrozí. Příkladem z českých, resp. československých dějin je odtržení Sudet v roce 1938, s nímž velmocí a Československo vyslovily souhlas pod tlakem hrozby nasazení armády ze strany nacistického Německa. V období od roku 1945 do současnosti k vojenskému zásahu na území cizího státu, který byl aspoň zčásti ospravedlňován potřebou chránit krajany, přikročilo Turecko (zásah na Kypru v letech 1964 a 1974) a Ruská federace (intervence v Gruzii v roce 2008 a na Ukrajině v letech 2014–2015). Některé vojenské akce měly otevřenou povahu, jiné státy realizovaly skrytě, např. formou poskytování podpory krajanským separatistickým armádám.

Druhá kapitola se zaměřila na vlastní mezinárodně právní analýzu. Viděli jsme, že intervence na ochranu krajanů by mohla být legální tehdy, pokud by zasahující spřízněný stát disponoval mandátem Rady bezpečnosti OSN, která by jej podle kapitoly VII Charty OSN autorizovala k použití ozbrojené síly na území cizího státu. K takové autorizaci ovšem dosud nedošlo. Intervence na ochranu krajanů nelze podřadit pod výkon práva na sebeobranu. Část států i autorů sice pod sebeobranu řadí vojenské akce na ochranu občanů v zahraničí, tento názor ale není jednotně přijímán. Dané akce navíc musejí mít povahu chirurgického řezu, což žádná z intervencí představených v první kapitole nespĺnila. Objevují se názory, že intervence na ochranu krajanů by mohla tvořit samostatnou, obyčejově zakotvenou výjimku ze zásady nepoužití síly a hrozby silou. Vzhledem k nedostatečnosti relevantní praxe i opatrnému či přímo odmítavému postoji většiny států však tyto názory nejsou přesvědčivé. Lze tak konstatovat, že vojenské intervence na ochranu krajanů toho typu, jaké se v mezinárodní praxi příležitostně objevují, postrádají – nejsou-li opřeny o mandát Rady bezpečnosti – právní základ, a jsou tedy nelegální.

⁵³ Tamtéž, s. 23. Viz též *The Protection by National Minorities by Their Kin-state*, Council of Europe, 2002.

⁵⁴ Srov. Sovereignty, responsibility, and national minorities: statement by OSCE minorities commissioner, OSCE, 26 October 2001.

ZÁJEM ČESKÉ REPUBLIKY O ČECHY ŽIJÍCÍ V ZAHRANIČÍ NA POZADÍ SITUACE VE SLOVENSKÉ REPUBLICE (OD VYSTĚHOVALECTVÍ PŘES EXULANTSTVÍ K MODERNÍ DIASPOŘE)*

STANISLAV BROUČEK

Abstract: **The Interest of the Czech Republic in Czechs Living Abroad on the Background of the Situation in the Slovak Republic (From Emigration to Exile to the Modern Diaspora)**

The paper compares the attitude of the state to migration in 1918–1938 with two periods after World War II: in the period between 1948 and 1989, and after 1990, as well as with the specific development in Slovakia. Each period is characterised by a different central topic: while the inter-war period is dominated by the topic of emigration, it is the topic of exile between 1948 and 1989, and the topic of the forming of the modern Czech diaspora after 1990. Individual parts of this diaspora are not only considerably scattered worldwide, but they have also undergone different historical evolution. The text summarises the attempts to change the attitudes of the state to Czechs living abroad after 1990, and it comes to the conclusion that a different attitude in Slovakia in the monitored period follows from the elaborated legal regulation. Slovaks living abroad are taken into account by the Slovak Constitution as well as by a special act on Slovaks living abroad; also, there is a special authority and other institutions of the Slovak legislation and execution.

Key words: migration, emigration, emigration policy, exile, modern diaspora, Czechs living abroad, Czech-Slovak relations, ethnicity, ethnic group, nation

Klíčová slova: migrace, vystěhovalectví, vystěhovalcká politika, exil, moderní diaspora, Češi v cizině, česko-slovenské vztahy, etnicita, etnikum, národ

ÚVOD

Je pravděpodobné, že z prvního dojmu při rekapitulaci vztahu mezi společností v českých zemích a krajany, a to za poslední čtvrtstoletí, by se mohlo zdát, že ve srovnání s předcházejícími obdobími chybí tomuto vztahu „velké téma“. Smyslem tohoto příspěvku je dokázat, že v současné době se rodí ono „velké“ téma, které můžeme pojmenovat jako formování moderní české diaspory. Bohužel je třeba hned na úvod poznamenat, že toto téma spíše tone v hektickém až chaotickém soukolí dnešní sociální reality, a tak drobná a jen občasná snaha v legislativní a exekutivní složce organizace

* Příspěvek vznikl s podporou na dlouhodobý koncepční rozvoj výzkumné organizace RVO:/68378076.

českého státu může někomu připomínat známý aforismus karikující „českou národní povahu“: „šel bych do lesa, ale nechce se mně“.

Předkládaný text je věcným porovnáním postojů státu k migraci v meziválečném období¹ první Československé republiky v letech 1918–1938 se dvěma obdobími po druhé světové válce, to znamená s obdobím 1948–1989 a se současným stavem po roce 1990 a také se specifickým vývojem na Slovensku. Hlavní pozornost se orientuje na odchody z území bývalého Československa a pak České republiky, tj. na emigraci. Je třeba hned také zdůraznit, že zatímco v meziválečném Československu existovala poměrně jasně formulovaná migrační politika, v následujícím poválečném období se tato politika změnila v opatření jednoznačně namířená proti emigraci, která byla zákonnými úpravami přímo kriminalizována. Vztah státu k zahraničním Čechům lze v současné době víceméně stopovat v dílčích politických nebo vládních prohlášeních (viz například Usnesení vlády České republiky ze 14. prosince 2005 č. 1622 o programu podpory českého kulturního dědictví v zahraničí na léta 2006 až 2010 a následná usnesení). Postojům Československa (resp. České republiky) k migraci v těchto třech obdobích přináleží vždy jedno charakteristické ústřední téma:

1. v meziválečném období 1918–1938 je to téma **vystěhovalectví**,²
2. období 1948–1989, kdy Československo bylo součástí moskevského impéria a kdy emigrace byla v tehdejších poměrech synonymem národní zraedy a kdy se vytvářela po světě československá exilová centra usilující o vymanění Československa z tohoto impéria, je to téma **exilu**,³
3. období představuje současný stav po roce 1990, kdy se exil buď vracel zpět do svobodného Československa, nebo nabízel úzkou spolupráci odbornou či ekonomickou a tak připravoval zahraniční Čechoslováky či pak Čechy na fungování v moderní

¹ K tomu např. *Vystěhovalecká příručka pro úřady, sociálních pracovníků a vystěhovalců*. Praha, 1929; *Výstava československého zahraničí pořádaná Československým ústavem zahraničním*. Praha, 1930; *Vystěhovalecká politika Československé republiky*. Výroční zprávy Komise pro vystěhovalectví a kolonizaci za roky 1926 až 1928. *Sociální revue* 8, 1928; BOHÁČ, A.: Naše vystěhovalecká politika. *Naše doba* 32, 1925; BOHÁČ, A.: Vystěhovalectví z Československé republiky. In *Sociální politika v Československé republice*. Praha, 1924; BRANDEJS, S.: *Naše vystěhovalectví a naše vystěhovalecká politika*. Praha, 1926; BRANDEJS, S.: *Náš vystěhovalecký problém a jeho finanční stránka*. Praha, 1927; BROUČEK, S.: Česká krajanská hnutí v Evropě v letech 1860 až 1938 (se zvláštním zřetelem k sociálně demokratickým tendencím v 90. letech v Německu). *Český lid* 69, 1982; BROUČEK, S.: Československý ústav zahraniční a kulturní podpora krajanským organizacím. In *Zahraníční Slovinci a národní kulturní dědictví*. Martin, 1984; BROUČEK, S.: *Krajané a domov*. Praha: Československý ústav zahraniční, 1985; BROUČEK, S.: Vystěhovalectví z meziválečné ČSR do zemí západní Evropy (Francie, Belgie, Holandska a Anglie). *Český lid* 72, 1985; BROUČEK, S.: Nad výzkumem českého etnika v zahraničí. *Český lid* 77, 1990.

² FOLPRECHT, J.: *Československé obce v evropském zahraničí*. Praha, 1937; KLÍMA, S.: *Čechové a Slovinci za hranicemi*. Praha, 1925; KLÍMA, S.: *Československá péče krajanská*. Praha, 1931; PLUHAŘ, J.: *Češi a Slovinci doma a za hranicemi*. Praha, 1935; *Příručka pro zámořské krajany, kteří navštíví svou vlast*. Praha, 1938; SEDLÁČEK, J.: *Nynější krajanská péče*. Praha, 1940; STREJČEK, K.: *Průvodce po československém zahraničí*. Praha, 1938; VARLEZ, L.: *Kontinentální vystěhovalecká statistika v Československu*. Praha, 1925; MAYER, A. M. – KOCOUREK, R. – TLAPÁK, V. – ČECH, J. (eds.): *Československé vystěhovalectví z hlediska potřeb naší doby. O významu, úpravě a vyhlídkách vystěhovalectví zejména do Francie*. Praha, 1934; MÉZL, F.: Vystěhovalectví z Československé republiky. *Sociální revue* 2, 1920/1921.

³ JÍLKOVÁ, A. – JÍLEK, T. a kol.: *Železná opona. Československá státní hranice od Jáchymova po Bratislavu 1948–1989*. Praha: Baset, 2006; KAPLAN, K.: *Poúnorový exil 1948–49*. Praha: Dialog, 2007 aj.

diaspoře, s živými ekonomickými, politickými a společenskými vazbami; je to téma existence (resp. postupného zrodu) moderní české **diaspory**.⁴

Současná ekonomická, kulturní a sociální orientace České republiky na zahraniční Čechy musí počítat s tím, že jednotlivé jejich části mají vedle značného prostorového rozptýlení po celém světě také různorodé pozadí svého historického vývoje. Můžeme tak z geografického a historického hlediska rozeznávat:

- I. Potomky migrantů z náboženských důvodů včetně jejich sekundárních (následných) migrací (třeba v polském Zelově) nebo potomky hromadného řízeného přesídlení se strategickými záměry osídlit pohraniční oblasti bývalého rakouského mocnářství (Banát). Patří sem také následné generace českých přesídlenců, kteří kolonizovali úrodnou půdu a přinášeli vyšší úroveň technologie v zemědělství (Ukrajina – Volyně) nebo posloužili k všeobecnému rozvoji nového státu příchodem inteligence do školství i průmyslu (Bulharsko). Tyto migrace⁵ proběhly od 16. do 19. století.
- II. Potomky migrantů ze sociálních příčin. Ti emigrovali především do USA a Vídně (a jejich odchody byly označeny jako dvě otevřené tepny českého národa, tak to nazval významný národohospodář a přední osobnost staročeské strany Albín Bráf), ale také do západní Evropy i dalších zemí světa. Tyto migrace se uskutečnily ve druhé polovině 19. století a v první polovině 20. století.
- III. Migraci, která byla politickou a také sociální reakcí na totalitní systém v bývalém Československu po mezních zvratech 1948 a 1968, kdy v zahraničí působila československá exilová centra usilující o návrat demokracie do jejich původní vlasti.
- IV. Novodobou migraci odcházející za životními, profesními a jazykovými zkušenostmi za hranice Československa po roce 1990 především do USA, dále do států západní Evropy a od druhé poloviny 90. let silně do Austrálie a Nového Zélandu.
- V. Čechy na Slovensku. Tato část patří bezpochyby do moderní české diaspory. Nevznikla sice emigrací, jako předcházející případy, avšak dnes po rozdělení Československa se ocitá za hranicemi České republiky.

Je potřebné také upozornit, že v současné době existuje v České republice několik center, která do ekonomických, kulturních i společenských aspektů tohoto vztahu z prostoru českých zemí zasahují. Jsou to: jednak zvláštní odbor (nyní institut zmocněnce) Ministerstva zahraničních věcí ČR, dále výbory ustavené v obou komorách Parlamentu ČR, Československý ústav zahraniční nebo Muzeum československého exilu v Brně; můžeme sem zařadit také instituce, zabývající se shromažďováním materiálů o zahraničních Čechách.

Tento příspěvek zapadá do rámce současných snah o revizi *dosavadních postojů* České republiky vůči zahraničním Čechům. Je také v souladu s úvahami o vrcholné institucionální autoritě, která by tento vztah (České republiky ke krajanům) reprezentovala a rozvíjela. Jakým způsobem bude provedena případná reorganizace či revize onoho vztahu České republiky ke krajanům právě v institucionální rovině, musí rozhodnout jiní činitelé, nikoli takovéto a podobné badatelské úvahy.

⁴ Viz např. BUTLER, K.: Defining Diaspora, Refining a Discourse. *Diaspora* 10, 2001.

⁵ AUERHAN, J.: *Československé jazykové menšiny v evropském zahraničí*. Praha, 1935; AUERHAN, J.: Dnešní stav československých jazykových menšin zahraničních. *Národnostní obzor* 3, 1932; AUERHAN, J. – TURČÍN, R.: Češi a Slováci za hranicemi. In *Československá vlastivěda* 5. Praha, 1931.

KE SPECIFICKÝM VLASTNOSTEM ČESKÉ (ČESKOSLOVENSKÉ) DIASPORY

Přetrvávající síla povědomí o společném československém původu se projevuje u zahraničních Čechů a Slováků například tím, že ve většině (pokud se nejednalo o vyložené slovenské separatisty) byli proti rozpadu Československa, který se uskutečnil v roce 1993. Když to slovenská část té které krajanské komunity umožnila, existovaly dál československé spolky. Dokonce i na některých místech, kde slovenští členové místní komunity odešli a utvořili si vlastní slovenský spolek, česká část se hlásila k českoslovenství především tím, že se nadále nazývala československým spolkem. Rozpad republiky byl a je stále pro krajany živým tématem.⁶ Krajane zařazovali při kontaktu s domovem (a stále zařazují) vznik samostatného Slovenska a České republiky jako jednu z hlavních výtek nejen politikům, ale také osobám, které buď přijížděly do jejich nových domovů, nebo při návratech do vlasti ve všech možných variantách, tj. návštěvou rodiny a známých počínaje, až po oficiální navazování diplomatických nebo ekonomických vztahů. (Například Čechoslováci v Jihoafrické republice se zasadili o navázání československo-jihoafrických kontaktů v první polovině 90. let 20. století).

Jednotlivé lokální skupiny české diaspory vznikaly v několika historických vlnách. Po roce 1989 se v dobré víře předpokládalo, že další vlny emigrace z Československa a pak z České republiky nebudou následovat (podobný optimismus vládl také po roce 1918, po vzniku samostatného Československa). A pokud se připouštěla možnost, že se lidé přece jen rozhodnou odejít do zahraničí, zdálo se, že je k tomu nebudou vést již důvody exilového nebo emigrantského charakteru, ale bude to víceméně soukromé rozhodnutí člověka zvolit si konečně svobodně místo ke svému životu. Znamenalo to, že po roce 1990 nově přichozí migranti z Československa mohli sice být přijímáni do jednotlivých lokálních komunit české diaspory, avšak jako jednotlivci. Nepočítalo se s nimi jako s významnou vlnou české emigrace, a to z hlediska obsahu a smyslu jejich přesídlení. Starousedlíci na nich kritizovali absenci vlastenectví. Především to bylo a snad dosud je patrné v USA, kde představitelé krajanských spolků kriticky posuzovali narůstající počty pololegální migrace z českých zemí do USA, přičemž srovnatelné počty mladých Američanů třeba v Praze již zůstávaly mimo jejich kritiku. Přesto i zde v některých případech dochází k posunu a nová migrace se začíná prosazovat v krajském životě.

Ovšem mimořádnou proměnou v tomto ohledu prošla komunita na Novém Zélandu. Dnešní odhady čtyř až pěti tisíc přítomných Čechů a Slováků zahrnují jednak asi tisícovku starousedlíků, to znamená imigrantů z bývalého Československa, kteří sem přišli po roce 1948, resp. po roce 1968. Zbytek jsou noví mladí přistěhovalci, kteří se zde začali objevovat ve větších počtech od poloviny 90. let. Mnozí se zpočátku nechali angažovat pololegálním způsobem na turistická víza při sezónních pracích, většinou sklizních ovoce. Velmi dobře se uplatňovali vysokoškolsky vzdělaní lidé technického směru (například strojní inženýři nebo programátoři). Na mnohých místech se stávají

⁶ BROUČEK, S.: The Relations of Czech and Slovak Residents in Paris Towards Czechoslovakia Right Efore that Country's Disintegration. In *Meeting of Cultures – Conflicts of Cultures (Lectures of Vth International Konference on Ethnographic Nationality Reaserch*. Békéscaba – Budapešť, 1995.

vůdčím elementem ve spolcích jako třeba v Aucklandu nebo Wellingtonu či v Christchurch.

Obě tyto předcházející charakteristiky naznačují, že česká diaspora se ve druhé polovině 20. století do roku 1989 (a můžeme do toho zahrnout i formování lokálních skupin v době protinacistického odboje za druhé světové války) vznikala na ideologickém základě. To znamená, že emigrace z Československa představovala nesouhlas s politickým vývojem v zemi. Přitom dřívější ekonomická stránka potřeby sdružování příslušníků těchto skupin, uplatňující se především v období druhé poloviny 19. století až do druhé světové války, neustoupila zcela do pozadí. Dál existovala podpůrná a solidární iniciativa ke sdružování, ale nebyla natolik určující jako v předcházejícím období, tj. do roku 1938.

Ze sumy výpovědí krajanů⁷ z celého světa vyplývá, že „krajanské hnutí“ nově hledá své velké téma. Výpovědi a z nich analyzované postoje mají přesto několik výrazných charakteristických rysů. Potrvá sice ještě nějaký čas, než se podaří tyto rysy přesně popsat a definovat nezávislým pohledem „zvenčí“. Jedním z těchto rysů je vztah k češství prostřednictvím sdružování v oficiálních spolcích typu Sokol (například v Paříži nebo ve Vídni apod.). Poměr k významu spolku a jeho aktuální užitečnost jsou v současných generacích přijímány různým způsobem, který bývá někdy příčinou mezigeneračních nedorozumění a sporů.

Nejstarší členové krajanských komunit aktivně pracující ve spolku po druhé světové válce žili dál po roce 1990 v přesvědčení, že rituál spolkové činnosti (pravidelná schůzovní činnost, spolkové podnikání: výstavba sokolovny, spolkového domu, či jejich údržba, spolkový časopis atd.) vytvořily pro každého člena jakýsi *morální závazek příslušnosti ke skupině*, tudíž i závazek k češství (českoslovenství).

Jejich potomci a vůbec lidé středního věku necítili již intenzitu takového závazku a považují spolek za místo *konzumace kolektivní zábavy*, a to většinou sportovní. Nejmladší příslušníci krajanské komunity sem přivádí dílem *zvědavost*, dílem *ohled* na starší generace rodičů a prarodičů, jimž chtějí vyhovět v přání prezentovat se v krajanské komunitě.

Vedle toho existují nové podněty ke spolkové činnosti. Děje se tak dokonce v místech, kde krajanské organizace nikdy před tím nebyly. Příkladem jsou nové spolky vzniklé v 90. letech i později, jako reakce na změny v původní domovině. Na Slovensku byl vznik nových organizací dán rozdělením Československa v roce 1993. Krajané zde založili: Spolek Čechů na Slovensku, Klub občanů české republiky nebo Klub přátel české kultury, přitom existovaly dřívější kulturní spolky jako Slováký krúžok. V Itálii vzniklo po roce 1990 několik spolků. V Římě to je Associazione Praga se stejnojmenným krajanským časopisem a sídlem spolku v katolickém Collegiu Nepomucenu. Podobně vznikla nová organizace krajanů třeba v Miláně.

Důležitým zdrojem poznatků o poměru krajanského světa k domovu jsou výpovědi samotných zahraničních Čechů. Význam rozhovorů krajanů o životním příběhu, životních zkušenostech s emigrací a adaptací v jinokulturním prostředí, spočívá v několika rovinách. Jsou důležité pro soudobou historii nebo pro badatele v sociálních vědách.

⁷ BROUČEK, S.: *Kandidáti další existence*. Praha: F & J Mediaservis, 2004; řada výpovědí byla publikována časopisecky autorem: České listy, Český dialog nebo Srdece Evropy aj.

Největší jejich přínos a obohacení poznatků problematiky migrací lze spatřovat v intenzivním prožitku vlastních zkušeností respondentů z přesídlení. Každý respondent si může dovolit koncipovat strukturu svého vlastního příběhu na pozadí pověstného „kdyby“, s nímž historik nepracuje. Profesionál pracuje s fakty, jakkoli může být jejich verifikace subjektivní záležitostí, neptá se v interpretaci skutečnosti na to, jak by sled událostí probíhal, kdyby se bývalo bylo nestalo to významné, co odstartovalo vývoj oním v žité realitě sledovatelným způsobem.

Zahraniční Čech vyprávějící svůj životní příběh velmi často porovnává vlastní prožitou realitu s pravděpodobnými situacemi, které by jej mohly potkat, kdyby se bývalo nestalo to významné, co se událo právě v jeho případě. Klíčovou událost pak vidí ve faktu samotné emigrace nebo útěku přes hranice. Respondent je v podobné roli interpretátora dějů jako profesionál. Jenže si může na rozdíl od profesionála dovolit svou interpretaci založit na onom „kdyby“. Konstrukce reálného příběhu na pozadí pravděpodobných událostí s podmínkou „kdyby“ dostává zvláštní význam také v případech exulantů a emigrantů. Podstatou je tak porovnání životních šancí člověka po přesídlení (emigraci) s pravděpodobnými výsledky, kdyby býval zůstal doma. Přítomnost onoho „kdyby“ je proto nedílnou součástí jeho vědomí a v některých případech se jedná o *životní jistotu*: lidé vypovídají o tom, že kdyby byli zůstali, osobnostně by se tolik nezhodnotili. Naopak kdyby neodešli, znamenalo by to pronásledování, strádání, životnění, vnitřní devastaci v totalitním prostředí atd. Porovnání pozitiv a ztrát je tak důležitou součástí většiny rozhovorů a bude významným článkem i následných analýz. Sběr dalších rozhovorů je proto považován nadále za důležitý zdroj k porozumění nově se formujícího vztahu zahraničních Čechů a společnosti v České republice, včetně institucí a orgánů této země, které mají co do činění s touto problematikou.

V obecné rovině můžeme shrnout poměr zahraničních Čechů (kteří emigrovali před rokem 1989) ke společnosti v České republice do těchto základních rysů:

- Zahraniční Češi ve své většině dovedou pochopit situaci, v níž se jejich příbuzní, přátelé a známí ocitali v českých zemích před rokem 1989 i po tomto roce. Snaží se respektovat zásadu neodsuzovat nikoho za jednání v situaci, v níž se sami nežili.
- Většinově si osvojili pocit svobody a považují získané návyky života člověka ve svobodném světě za největší hodnotu své nové existence.
- S pocitem svobody souvisí prožitek vrcholné zodpovědnosti za vlastní kariéru, vlastní život a život svých blízkých. Spoléhají se na své síly a dovednosti. Rozhodují se samostatně a hlavní součástí této samostatnosti je zodpovědnost.
- Mezi krajany se také objevují názory, z nichž je patrné, že považují současnou společenskou a politickou realitu v ČR za příliš spojenou s totalitními praktikami z let 1948–1989. Reagují až s vysokou mírou podrážděnosti na projevy české politiky, na stav společenské reality v ČR pozorované ze zkušenosti svých návštěv rodné země.
- Češství, český jazyk, česká kultura představují pro ně přesto většinou silná citová pouta. Život ve svobodnějších podmínkách liberálních společností a potřeba orientovat se v každodenním životě při zvládnání praktických činností bez ideologické přetvářky jim poskytuje určitou míru životních jistot. Přesto však cítí, že jim prostor původního domova chyběl a stále chybí. V dobách, kdy se nesměli vracet domů, si ve svých vzpomínkách často idealizovali prostředí a kulturu, z níž vzešli.

Stávalo se, když se s tímto ideálem při svých návštěvách neshledávali, uchylovali se ke kritikám praktik bývalého komunistického režimu, které podle nich dosud ovládají interpersonální vztahy současného českého veřejného života.

- Z vlastností, které vyzvedávají jako zisky z pobytu v emigraci, lze jmenovat především *vztah k realitě* – vyjadřují se, že neměli potřebu lhát, přetvařovat se, že se naučili jednat přímo.
- Jejich poměr k rodné zemi a k současné společnosti ČR je proto variován několika aspekty. Tyto aspekty jsou sumou reálných zkušeností z vlastní emigrace i emigrace ostatních Čechů, které poznali. Paleta vztahů k vlasti se proto rozprostírá od jednoznačně kladných, to znamená vstřícných projevů až po jasný opak, který se rovná často prostě nadávce na poměry v ČR.
- Navzdory všem odlišnostem a variantám projevů krajanů vůči současné společnosti České republiky by mělo platit, že zahraniční Češi jsou moderní diasporou,⁸ z níž nejsou žádní jednotlivci předem vyčleňováni.

Vzhledem k poměrně velkému množství témat, která přinášejí soubory aktuálních poznatků o současných zahraničních Čechích z prostoru celého světa, se dosud sebraný materiál stává „pramenem“ především orální historie českého exilu a emigrace ve druhé polovině 20. století. Jeho interpretace se ubírá nejprve cestou biografii jednotlivých osob a rozbořem situace krajianských komunit v jednotlivých lokalitách a zemích světa. Výsledkem jsou autentická svědectví lidí, kteří z vlastních zážitků a zkušeností zhodnocují svá životní rozhodnutí, vykonaná pod různou intenzitou politického a společenského tlaku. V každém rozhovoru můžeme objevit hlavní ideu, hlavní životní poselství osobnosti. Jedná se o velkou škálu osudů lidí od těch mimořádně aktivních, kteří celý život v exilu stále něco organizovali a byli veřejně činní, dále přes cílevědomé budovatele vlastní kariéry, neboť se stali úspěšnými bankéři, spisovateli, diplomaty, univerzitními profesory, výtvarnými umělci a podobně, až po osudy založené na trpělivém zvládnání každodenních starostí lidí bez výrazných úspěchů. Patří sem také osudy lidí žijících na okraji sociální spektra.

Vyprávění zahraničních Čechů o jejich životním příběhu sice registruje základní etapy osobnostního vývoje každého z nich, dotýká se výrazně i jejich soukromí, ale zároveň registruje v minulosti prožitou objektivní realitu. Tato realita, reálná faktografie, je seřazena pod úhlem současného pohledu *zpět* u každého jednotlivce. Její dokumentační hodnota se vztahuje k již prožitým událostem. Ale poselství, které každá osoba svým vyprávěním sděluje, míří do současnosti. Vyprávění životního příběhu je subjektivní a zároveň aktuální interpretací prožité reality každého respondenta. Tento záznam životního příběhu lze dále interpretovat a srovnávat v kontextu dalších příběhů.

Jedním ze závažných témat ve výpovědích zahraničních Čechů je, kdo z nich se považuje za exulanta nebo emigranta, či spíše se kloní k odpolitizovanému pojmenování a raději by se viděl v kategorii zahraničního Čecha. Nechybí samozřejmě postoje, které bychom mohli zahrnout do čtvrté speciální skupiny a které nesouhlasí s třemi frekventovanými děleními (*exulant*, *emigrant*, *zahraniční Čech*). Tito respondenti buď považují taková dělení za dávno překonanou politickou konstrukci, nebo vůbec problém

⁸ Srv HUGO, G.: An Australian Diaspora? *International Migration* 44, 2006.

emigrace ze svých vlastních existenciálních důvodů ignorují. Mají za to, že fakt vrození jejich individua do českého etnika je pouhou náhodou, kterou nemohli nijak ovlivnit. Naopak to, že se rozhodli vědomě a svobodně například pro přesídlení do Kanady nebo Austrálie, je racionální rozhodnutí, které si sami zvolili. Cítí proto, že problémy exilu a exulantství se jich netýkají. Odešli do jiných zemí a žijí zde, protože se jim takto zvolený život líbí a nemají vůbec žádnou potřebu identifikovat svoje přesídlení a svůj život s žádnou politikou nebo ideologií. Na druhé straně jsou zde lidé, jimž exulantství tvoří pravou podstatu jejich existence. U mnohých exulantů po roce 1948 splynul jejich vlastní osobní život s prací pro československý exil. Častokrát dávají najevo, že role exilu zdaleka neskončila, a to s ohledem na současný politický a společenský život v České republice. Dál se cítí být českými exulanty, kteří přijali své exulantství jako povolání i zaměstnání na plný úvazek.

Obě jmenované tendence (tendence k exulantství a tendence k světoobčanství) představují sice dva zcela odlišné přístupy k češství. Nejsou to však dvě kritéria dělicí nelslučitelně zahraniční Čechy na exulanty a ty ostatní. My z vnějšího pohledu můžeme objektivně definovat exil jako politický jev, hnutí, nebo jako postoj či reakci na nedemokratický vývoj ve společnosti, ale nemůžeme vstupovat do tohoto autonomního světa zahraničních Čechů a dodatečně formulovat jakási prověřovací pravidla, jimiž bychom jedince do fenoménu exilu vřazovali se zpětnou platností. Zkrátka buď někdo byl podle svých činů a postojů příslušníkem českého exilu (druhého za druhé světové války nebo třetího po roce 1948) a hlásí se k tomu, nebo nebyl.

Samí zahraniční Češi, jako aktivní podílníci na fenoménu exilu, ovšem mohou uplatnit zcela originální subjektivní kritéria při hodnocení konkrétních jednotlivců, zda jsou exulanty, nebo dokonce uvádět důvody, proč ti druzí přestali být podle jejich hledisek příslušníky exilu. Například jeden z takových názorů pronesl muž, který odešel do exilu v září 1949 přes lágry v Německu a několikaletý pobyt ve Švýcarsku a USA, z něhož se vrátil v roce 1990, ačkoli dál trvale bydlí mimo území České republiky a sem dojíždí několikrát do roka. Nedávno při jednom z rozhovorů řekl, že mu je upřímně líto, když se dozvídá, že někteří exulanti orientovali svůj vztah k domovu především na restituční nároky. On jejich oprávněnost k takovým požadavkům nezpochybňuje. Má však výhrady k těm, kteří odešli ve stejné době jako on a které navíc osobně poznal jako exulanty se stejnými politickými názory. Podstata jeho úžasu spočívá v tom, že tito lidé demonstrováním nezájmu spolupodílet se na současném vývoji společnosti v České republice po roce 1990 se vlastně dobrovolně zřikají své minulosti, svého exulantství.

Tento sice krajní příklad zahraničního češství má zde své místo, neboť naznačuje, že exil může být nejen záležitostí politických postojů především v době pobytu v zahraničí, ale může být také chápán jako *trvalý* vztah k politickému a společenskému dění původního domova, a to i v době změněných politických podmínek ve prospěch bezproblémového návratu ze zahraničí do ČR. To znamená, že podle tohoto názoru role exilu či exulanta v české společnosti přetrvává až dodneška.

Nepochybně bude důležité srovnávat, jak se uplatňování těchto kategorií migrantů – *vystěhovalci*, *emigranti*, *exulanti* – projevovalo v dobovém exilovém tisku. Lze uvést malý příklad, týkající se periodik vydávaných po roce 1948 ve Francii: zatímco Stránského *Svobodný zítřek* důsledně používá „exil“, časopis *Návrat* Heleny Koželu-

hové používá termíny „exil“ i „emigrace“. Přitom termín emigrace se vyskytuje téměř výhradně ve vztahu k *osudu jednotlivce* v cizím prostředí. To znamená, že termín emigrace se prezentuje při řešení praktických stránek adaptace po přesídlení. Termín exil má zahrnovat nové aktuální definování vztahu emigranta k domovu, to znamená jeho úsilí za změnu poměrů ve vlasti. Zdá se na první pohled, že definování dnešní je odlišné od uvedeného dobového příkladu po roce 1948. Dnes tyto dva termíny (emigrace a exil) představují i dva odlišné pojmy s ohledem na *motivy odchodu*. Tehdy po roce 1948 se jednalo o vyjádření časové posloupnosti, kterou můžeme postihnout následující zkratkou: ten, kdo uprchl přes hranice, byl uprchlík-emigrant. Emigrant v cizině usilující o změnu poměrů ve vlasti se stával exulantem. Lze tak jen usuzovat z užívání těchto termínů, neboť přímé aktuální dobové definování bude asi chybět. V žádném případě se nejednalo o známkování, třídění migrace podle kvality nebo zásluh.

Neméně závažným úhlem pohledu na identitu zahraničního Čecha ve vztahu k pramenům subjektivní povahy je interpretace tří úrovní proměn individuálních postojů po přesídlení:

- (1) První úroveň představuje získávání nových osobnostních kvalit, které mohou být spojeny s proměnou norem chování, získáním různých dovedností, vzdělání, osvojením jednoho nebo několika jazyků apod.
- (2) Druhou úrovní je posun nebo proměna role člověka v komunálním prostředí. Jiná situace samozřejmě nastává pro Čecha, který odešel do Brazílie, a jiná pro toho, kdo se usadil ve Vídni. Přesto každý z nich prodělává posun, který buď explicitně formuluje, nebo jej lze z různých projevů a postojů interpretovat.
- (3) Třetí výraznou úrovní je proměňující se nebo vyvíjející se vztah k centrální moci, zahrnující respekt vůči zákonům, stav občanské společnosti, v níž se adaptoval apod.

VYSTĚHOVALECTVÍ A ČESKOSLOVENSKO V LETECH 1918–1938 JAKO PŘÍKLAD INSTITUCIONALIZACE PROBLEMATIKY

Migrační politika vychází ze základních politických a sociálních postojů státu k vystěhovalectví a přistěhovalectví a obsahuje právní kodifikaci těchto postojů. Tvoří ji všechny instituce a organizace, které tyto zákonné normy uvádějí do praxe. Důležitou složkou migrační politiky meziválečného Československa byly taktéž dobrovolné organizace zabývající se péčí o aktuální nebo potenciální vystěhovalce, tj. o lidi, kteří se připravovali na odchod nebo jej právě prováděli či nedávno uskutečnili, dále o trvale usedlé přesídlence a konečně o repatrianty, kteří se po roce 1918 vraceli prostřednictvím hromadně organizovaných přesídlení budovat nový samostatný stát. Do migrační politiky také patří četné iniciativy politiků a v neposlední řadě odborníků.⁹

⁹ BROUČEK, S.: Vystěhovalecká politika meziválečného Československa. In VALENTA, J. – VORÁČEK, E. – HARNA, J. (eds.): *Československo 1918–1938*. Praha: Historický ústav AV ČR, 1999; MĚZL, F.: Naše vystěhovalecká politika. *Sociální revue* 2, 1920/1921; MĚZL, F.: *Výklad zákona o vystěhovalectví a prováděcího nařízení k němu*. Praha, 1924; *První sjezd zahraničních Čechů a Slováků*. Praha, 1933; *První zasedání výboru zahraničních Čechů a Slováků*. Praha, 1934.

Vedle zákonné úpravy vystěhovalectví se na utváření migrační politiky meziválečného Československa podílely bilaterální i kolektivní mezinárodní smlouvy. Například to byla Francouzsko-československá smlouva o oboustranné migraci z roku 1920. Způsobila nárůst imigrace z Československa do Francie z 5000 imigrantů v roce 1920 na 80 000 v roce 1928. Tato smlouva otevřela cestu také k francouzským imigračním projektům, které se snažily nejen o výběr vhodné pracovní síly pro své zdevastované hornictví (Pas de Calais) a zemědělství na severu Francie, kudy prošla válka, ale chtěla také prostřednictvím nové migrace léčit svou etnickou anémii (jak to nazýval jeden z projektů: a smíšenými manželstvími připravovat vhodné osadníky do francouzských kolonií). Přestože tyto názory byly už tehdy shledávány za přílišné sociální inženýrství, způsobily na československé scéně jisté vzrušení.

V meziválečném období působily na československou vystěhovalickou politiku v řešení spontánního vystěhovalického procesu dva krajní a protilehlé směry. Jeden směr přicházel z Anglie a v podstatě ho reprezentovaly novomalthusianské myšlenky o populačním přebytku obyvatelstva, pro nějž doma nejsou prostředky dostatečné obživy, a stát je nucen tento populační přebytek umísťovat v zahraničí, a to nejvýhodněji do vlastních kolonií.

Druhý směr, druhý pól a vlastně extrém, reprezentovala fašistická Itálie, která od roku 1926 začala radikálně omezovat své vystěhovalectví (zvláště do sousedních zemí). Populační přírůstek ji nikterak neznepokojoval a naopak, v rámci válečných příprav, byl podporován. Omezení vystěhovalectví do sousedních států vysvětloval Mussolini tím, že by italští vystěhovalci mohli stát v případném válečném konfliktu na druhé straně fronty. Po vítězné válce se plánovalo umísťování populačního přebytku v italských koloniích a v nově získaných územích.

Československá vystěhovalická politika se sice nikdy nepřiklonila ve svém vlastním postoji vůči vystěhovalectví k jednomu či druhému extrému, avšak některé praktické formy obou směrů se staly náměty k pokusům o propracování zásad československé vystěhovalické politiky.

V případě zkušeností anglického směru to byly snahy o směřování vystěhovalců z ČSR do francouzských a anglických kolonií. Z italské praxe imponovala některým českým a slovenským odborníkům funkčně zvládnutá institucionalizace vystěhovalického procesu.

Z praktických stránek československého vystěhovalectví i z teoretické úrovně vykrystalizovaly během 20. a 30. let tyto hlavní problémové okruhy československé migrační politiky, které pokrývaly v tehdejší představě to podstatné, co migrace vyžadují:

1. Vybudování právních norem. Vydání vystěhovalického zákona a jeho novelizace.
2. Hledání forem protimigračních opatření.
3. Státní dozor a státní řízení sezónního vystěhovalectví.
4. Rozbor a řešení hospodářských důsledků, způsobených vystěhovalectvím pro průmysl a obchod.
5. Možnosti směřování a řízení vystěhovalectví ve prospěch pronikání československého kapitálu a zboží do zahraničí.
6. Centralizace při řízení celého vystěhovalického procesu.

Tvorbu prvotních zásad československé migrační politiky si vynutily od počátku roku 1920 narůstající počty vystěhovalců. Existoval dojem, že do nové vlasti se budou všichni vracet, ale opak byl pravdou. Emigrace začala převažovat nad imigrací. Československé zákonodárství a úřední agenda nebyly na tuto skutečnost připraveny, neexistovaly jednotné předpisy pro celou republiku a neexistoval zvláštní kompetentní úřad.

Například: na Slovensku platil uherský zákon z roku 1909, na Hlučínsku německý říšský zákon z roku 1887 (Hlučínsko bylo připojeno k ČSR 4. 2. 1920) a v českých zemích měly přesnější předpisy jen policejní a vojenské orgány. Vytvoření vystěhovaleckého zákona se tak stalo prvořadou záležitostí, k níž započaly přípravy již na podzim roku 1920. Vypracovaná osnova byla schválena jako zákon ze dne 15. února 1922, č. 71 Sb. z. a n., který byl uveden do praxe vládním nařízením ze dne 8. června 1922, č. 170 Sb. z. a n.

Vystěhovalecký zákon ochraňoval republiku před vyvoláváním vystěhovaleckých vln agenty zahraničních dopravních společností a firem zaměstnávajících vystěhovalce a z hlediska tohoto poslání vytvářel i systém sociální ochrany samotných vystěhovalců, přičemž v mezích platného práva ponechával svobodu k vystěhování. Ze zákona vyplývalo, že ústřední vystěhovalecká agenda bude soustředěna v Ministerstvu sociální péče, kde vzniklo zvláštní vystěhovalecké oddělení. Bylo označeno jako oddělení H, které spolupracovalo s domácími institucemi a spolky v otázkách vystěhovalectví a s některými mezinárodními organizacemi, zvláště s Mezinárodním úřadem práce v Ženevě. Na ministerstvu sociální péče se sledovala vystěhovalecká statistika, kontrolovaly se společnosti přepravující vystěhovalce a soustřeďovaly informace související s možnostmi vystěhování a prováděla se většina úředních úkonů spojených s vycestováním (zprostředkováním pracovních smluv se zabývalo oddělení E).

Vedle ministerstva sociální péče měly své úkoly i další ministerstva a úřady. Ministerstvo vnitra sledovalo a eliminovalo vnější podněty vyvolávající vystěhovalectví. Ministerstvo zahraničních věcí kromě informační služby o imigračních možnostech v zemích svých zastupitelských úřadů přebíralo péči o vystěhovalce za hranicemi ČSR, tzn. péči o krajany. Ministerstvo obchodu, průmyslu a živností sledovalo, aby do ciziny neodcházeli kvalifikovaní specialisté (především z pivovarnictví, cukrovarnictví, sklářství, textilního průmyslu), kteří přenosem technologických postupů v cizině těmto domácím oborům zvyšovali konkurenci. Při ministerstvu zemědělství vzniklo zvláštní oddělení, které se zabývalo sezónním zemědělským vystěhovalectvím. Povinností ministerstva školství a národní osvěty byla podpora krajanských škol a spolků. Na zdravotní stav vystěhovalců mělo dohlížet ministerstvo zdravotnictví a tělesné výchovy ve *Státní zdravotní revizní stanici pro vystěhovalce ve Svatobořicích u Kyjova a ve vystěhovalecké stanici v Praze-Libni*.

Hlavní protimigrační opatření se spatřovala v investicích do dřevařského, báňského, hutního a naftového průmyslu a vůbec v zásadním industrializačním rozvoji a v intenzifikaci zemědělské výroby východní části republiky, tj. Slovenska a Podkarpatské Rusi, odkud byla emigrace nejsilnější.

Na sezónní práce většinou v zemědělství odcházelo především obyvatelstvo také ze Slovenska a Podkarpatské Rusi, dále z jižních a západních oblastí Čech a z jižní Moravy. Státní zásah do sezónního vystěhovalectví měl hlavně ochraňovat vystěhovalce u za-

hraničních zaměstnavatelů. Odchod na sezónní práce byl v českých zemích záležitostí místních zprostředkovatelů práce. Na Slovensku tuto agendu obstarával Zemský úřad práce pro zemědělské dělnictvo, který sjednával pracovní smlouvy do českých zemí, Rakouska, Německa, Jugoslávie a Francie.

Odborníci z ČSR se stěhovali do zahraničí s odlivem kapitálu, který se podílel na vybudování některých podniků ve *sklářském, textilním a potravinářském* průmyslu ve světě. Přenosem technologie i vlastní pracovní činností těchto vystěhovalců se vytvářela pro československé zboží v zahraničí konkurence. Postoj státu k těmto jevům se odrazil v opatřeních při vydávání pasů.

Jestliže bylo na jedné straně zjevné, že vystěhovalectví přináší četné problémy a negativně ovlivňuje vývoj v Československu, začaly se na straně druhé objevovat úvahy hledající naopak možnosti k využívání vystěhovalectví. Úvahy vycházely z dosavadních poznatků o tom, že migrace je přirozený a trvalý jev, který je třeba buď dobře organizovat, nebo dokonce i usměrňovat do vhodných zemí. To však naráželo na zásadu vystěhovalceckého zákona z roku 1922, který zvláště paragrafy 6 a 7 zakazoval zjednávání osadníků a najímání dělnictva pro mimoevropské země. Proto se záhy po vydání vystěhovalceckého zákona začalo intenzivně uvažovat o jeho novelizaci.

Střediskem takových názorů se stal Ústav pro hospodářské styky emigrační a kolonizační při Masarykově akademii práce (nazývaný Emigrační ústav), založený v roce 1923 s výraznou orientací na finanční kruhy. Na konci roku 1924 tento ústav inicioval vedle novelizace vystěhovalceckého zákona nebo zřízení banky pro kolonizační podniky především vytvoření *státního* ústavu pro emigraci a kolonizaci a ustavení expertní skupiny jako poradního orgánu vlády pro všechny otázky spojené s migracemi.

K projednávání iniciativy Emigračního ústavu vznikla v roce 1926 Meziministerská komise pro vystěhovalectví a kolonizaci, jejímž posláním byla zásadní revize československé migrační politiky v tom smyslu, že by mělo dojít k centralizaci veškerých iniciativ do jedné instituce.

Myšlenka soustředit praktické řízení a teoretické studium migrací *do jednoho centra* se v českém prostředí objevila už před první světovou válkou při anketě¹⁰ o české migraci. V meziválečném období prošla přes Emigrační ústav, Meziministerskou komisi pro vystěhovalectví a kolonizaci a v roce 1928 dostala konkrétní podobu ve vytvoření Československého ústavu zahraničního. Ke změnám docházelo jen pozvolna a v několika ohledech: v roce 1928 vznikla Česká kolonizační společnost při Legiobance, v roce 1936 byl vládním nařízením ze dne 12. června změněn § 6 vystěhovalceckého zákona v tom smyslu, že zjednávání osadníků se povolovalo po souhlase ministerstva sociální péče. Než došlo k realizaci dalších záměrů, vyvstala před Československem témata existenčně vážnější, vedoucí k německé okupaci.

¹⁰ *Anketa o českém vystěhovalectví*. Praha, 1912; Vystěhovalectví bylo nahlíženo v širších souvislostech viz PIMPER, A.: *Vystěhovalcecká otázka*. Praha, 1914.

Vztah Československa ke krajanům (lidem, kteří se hlásili k původu z této země) se v letech 1948–1989 proti meziválečnému období značně proměnil. Změna se dá charakterizovat jako počáteční nezáměr, následovaný obavami z infiltrace společnosti takovými hodnotami, jako je svoboda projevu, demokratické uspořádání politického systému atd., a ústící v tvrdé pronásledování všeho, co bylo spojeno s tímto fenoménem.

Žádná jiná středoevropská země se nechovala ke svým krajanům v cizině tak mačešsky, kriticky a restriktivně, včetně tvrdých trestů vězením za nelegální opuštění republiky, jako to provedlo Československo. Poláci nebo Maďaři tak drasticky nezpřetrhali kontakty se svými lidmi za hranicemi, jako to udělala tehdejší československá moc. Nutno připomenout také fakt, že přitom postoj v českých zemích (resp. České socialistické republice) byly daleko nekompromisnější, než tomu bylo ve slovenských podmínkách. Poměrně živější zájem o krajany reprezentoval odbor Matice slovenské pro zahraniční Slováky, který vydával časopis (sborník), řadu publikací, pořádal mezinárodní konference s účastí krajanů.¹¹

Když Ministerstvo vnitra ČSR charakterizovalo v roce 1948 uprchlíky z Československa, označovalo jejich důvody především jako politické. Byli to podle něj ti politici, kteří prohráli boj o moc v zemi (předáci pravicových stran), a pak ti, kteří byli politicky svedeni k emigraci, nebo také ti, kteří utíkali před trestem a také vojáci, kteří bojovali za druhé světové války v západních armádách.¹² Ministerská klasifikace důvodů po Únoru je pochopitelně neúplná. Skutečná škála zdůvodňování (jak v různých souvislostech deklarovaného tak skutečného vnitřního intimního rozhodnutí) je nesmírně široká. Dá se říci, že u naprosté většiny uprchlíků motivace byla strukturovanější a obecněji by se dala klasifikovat jako strach (obavy) z nejistoty vývoje v ČSR, přičemž ale převládala naděje, že se komunistická moc v zemi během několika málo let zhroutí. Kromě naprosté většiny, která se rozhodla pro emigraci jednoznačně z politických důvodů nebo pro kterou byl politický vývoj po Únoru neslučitelný s představou o normální existenci pro ně samotné nebo jejich okolí, byli zde také lidé odcházející pro dobrodružství.

První reakce předsedy vlády a prvního muže v komunistické straně Klementa Gottwalda a dalších jeho spolustraníků v důležitých místech státu se dá shrnout do věty: Ať si jdou! Předpokládalo se zpočátku, že nový československý zahraniční politický odboj by mohl mít nějakou naději na úspěch jen v případě válečného konfliktu. Ale válka podle nich v blízké budoucnosti nehrozila. Výrazná obava byla z Německa, ale až po případné hospodářské obnově. Stalin a Moskva ovšem byli pro ně zárukou míru.

Údajně obdobně se vůči emigraci a situaci bezprostředně po Únoru vyjadřoval prezident Edvard Beneš. Ten válku nepředpokládal. Stalin byl pro něho zárukou míru a silné pozice proti USA. Beneš se vyjadřoval, že už nikdy nebude emigrovat a nikdy se nebude účastnit třetího odboje, protože nepůjde proti vlastním lidem a proti SSSR.¹³ V dřívějších exilech měl proti sobě vždy jasného nepřítele: v prvním odboji za první světové války to bylo Rakousko-Uhersko a ve druhém nacistické Německo.

¹¹ BIELIK, F. a kol.: *Slováci vo svete 2*. Martin: Matica slovenská, 1980.

¹² KAPLAN, K.: *Poúnorový exil 1948–49*. Praha: Dialog, 2007.

¹³ Tamtéž.

Tyto názory ovšem pocházejí ze zápisu, který učinil 4. března 1948 Vlado Klementis, státní tajemník na Ministerstvu zahraničních věcí, a vlastně Benešova slova byla adresována Gottwaldovi jeho prostřednictvím. Podobně vyzníval i rozhovor prezidenta Edvarda Beneše s guvernérem národní bandy.¹⁴ Je tedy otázkou, do jaké míry jsou tyto poznámky vypovídající o skutečných názorech Beneše.

V exilovém časopise Svobodný zítřek,¹⁵ který vycházel ve Francii, přední český publicista Ferdinand Peroutka v článku nazvaném *Ideje 28. října* říká, že důvodem k tehdejší emigraci po roce 1948 byla také věrnost k ideálům 28. října 1918, kdy vzniklo samostatné Československo rozpadem Rakousko-Uherska. V době, kdy článek psal, Peroutka vycházel z přesvědčení, že se národ doma cítí opuštěn. Jeho velcí mužové zemřeli, a tak „pocit opuštěnosti začal vytvářet symboly“. Také po smrti prezidenta Beneše začal fungovat jeho symbol, to znamená symbol zakladatele státu a dvojnásobného zahraničního bojovníka za jeho svobodu. Beneš údajně krátce před smrtí poslal do exilu dopis, v něm žehná exilu, věří přes stranické rozdíly v jednotu a v podmínku trvalého míru, která se rovnala svobodě ČSR.

Lhostejný postoj komunistické moci vůči emigraci neměl dlouhé trvání. Brzo došlo ke změně postojů, přičemž impuls k ostražitosti v této záležitosti přišel z Moskvy. Náměstek ministra zahraničí věci Valerián Zorin, který byl v letech 1945–1947 sovětským velvyslancem v Praze poukazoval, že do emigrace odchází mnoho vojáků. Zároveň se do Prahy dostávaly zprávy o počínající exilové činnosti a objevily se kontakty exilu se špičkami funkcionářů nekomunistických stran v Československu. Politické čistky vyvolávaly další a další odchody ze země.¹⁶

Postupně sílící totalitní postoje moci proti emigraci se projevíly ve změnách režimu v blízkosti hranic a hlavně na samotných hranicích a vůči těm, kteří odešli za hranice. Už 23. února 1948 ministerstvo vnitra (jeho ministr Václav Nosek, člen Komunistické strany Československa, byl jeho šéfem od 1945) zrušilo všechny cestovní pasy pro občany Československa. Cestovat mohly jen prověřené osoby, a tudíž ilegální přechod hranice se stal nutností pro toho, kdo chtěl ze země odejít a neměl nový pas. Avšak tvrdá opatření přicházela na zlomu jara a léta 1948. Byly to předpisy znemožňující volný přístup k hranicím. Policie kontrolovala osoby a vozidla jedoucí k hranici. Pak nastalo uzavírání hraničních přechodů. Byly to nejprve závory a příkopy. Došlo k prověrkám u příslušníků finanční stráže, z nichž někteří emigrovali, jiní nespolehliví byli propuštěni a 2. prosince 1948 byla Pohraniční finanční stráž nahrazena útvary Sboru národní bezpečnosti. Následovaly vyhlášky k omezování pobytu v celním pásmu, pak přišly na pořad dne vyhlášky o zřizování hraničního pásma.

Vše špelo k neprostopnosti hranic. Od 1. června 1951 se zaváděl režim hraničního a zakázaného pásma (2 km nemohl nikdo od čáry směrem k vnitrozemí, kromě pohraničníků), v hraničním pásmu od 2 do 5 km a někde až 12 km mohli bydlet jen prověřeni občané. Zákon z 11. července 1951 dovoloval vstup na určitá území pouze na zvláštní povolení. Navíc se hranice uzavíraly proti tzv. narušitelům. Země byla obehnána

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ Svobodný zítřek (1948, č. 3)

¹⁶ KAPLAN, K.: *Poúnorový exil 1948–49*. Praha: Dialog, 2007.

ostnatými dráty s elektrickým proudem, hraniční prostor vytyčovaly hlídkové věže se samopalníky.

V únoru 1952 sekretariát komunistické strany schválil *zaminování* důležitých úseků hranice s Německem a Rakouskem. Navzdory těmto opatřením se lidem dařilo útkat. Mnozí však neprošli a zaplatili za pokus o nabytí svobody svými životy: asi 90 lidí zabil elektrický proud, možná 10 lidí zabily miny.¹⁷ Elektrické napájení bylo zrušeno až roku 1965 a nahrazeno signální soustavou. K tomu všemu přistoupil zákon ze dne 12. července 1950, č. 86, Sb., § 95 o opuštění republiky, který říkal, kdo bez povolení odejde z území Československé republiky, bude potrestán odnětím svobody na 1 rok až 5 let.

Od jarních měsíců roku 1948 se rozjížděly akce státní bezpečnosti (StB). Stačilo třeba označení, že někdo mluvil o emigraci, došlo minimálně k zadržení a výslechu. Navíc státní bezpečnost připravovala pro občany řadu provokací. Oblíbený byl falešný dopis nebo zpráva od přítele ze zahraničí, který třeba nabízel zprostředkovat přechod hranic.

Největší akce StB se jmenovala Kámen. Byla to vlastně promyšlená snaha nastražit past lidem, o nichž se režim domníval, že jsou potenciálními emigranty. Podvodným způsobem byli zlákáni k ilegálnímu přechodu hranic. Přechod byl vlastně divadlo s příslušníky StB v rolích převaděčů, příslušníků německé policie a důstojníků americké armády v kostýmech z filmových ateliérů. Fingované hranice byly kulisami, takže se vše odehrávalo na československé půdě. Po výslechu falešnými americkými vojáky jakoby na německé půdě měl převaděč v závěrečné fázi zavést uprchlíky do lágru, ovšem podle scénáře předstíral, že zabloudil a dostal se s nimi opět na československou stranu, kterou uprchlíci vlastně nikdy neopustili. Následovalo zatčení uprchlíků a jejich potrestání.

Vedle toho existovalo mnoho zdatných převaděčů (někteří pracovali zadarmo, jiní za honorář). Český exulant pobývající v německém táboře měl naději, že bude uznán za politického uprchlíka. Komu se to nepodařilo, byl označen za displaced person (DP). Mohl se odvolat na ustředí International refugee organisation (IRO) do Švýcarska a znovu žádat o status politického uprchlíka. Obrovským přílivem uprchlíků byl Západ zaskočen. A tak pomáhaly krajské organizace: Např. už v dubnu 1948 vznikl v Paříži Československý výbor pro podporu uprchlíků. Významný byl Americký fond pro československé uprchlíky (od května 1948), jehož zakladatelem byl Ján Papánek. Papánek pracoval jako mimořádný vyslanec a stálý delegát ČSR u OSN. V Evropě měl několik zdatných spolupracovníků, z nichž velmi aktivní byla organizátorka československého exilu v Norsku Anna Kvapilová.

Přes hranice odcházelo stále více lidí. Nemáme sice přesné údaje, protože statistiky byly zpracovávány se zpožděním, ale orientačně se můžeme domnívat, že v letech 1948–1950 odešlo nejméně 25 tisíc lidí (některé odhady říkají až 60 tisíc) a snad můžeme odhadnout, že v letech 1948–1989 to bylo 300 až 500 tisíc lidí.

¹⁷ JÍLKOVÁ, A. – JÍLEK, T. a kol.: *Železná opona. Československá státní hranice od Jáchymova po Bratislavu 1948–1989*. Praha: Baset, 2006.

NOVÉ PODMÍNKY PRO FORMOVÁNÍ MODERNÍ ČESKÉ DIASPORY PO ROCE 1990

Český resp. československý exil se po roce 1990 buď vracel zpět do svobodného Československa, nebo nabízel úzkou spolupráci odbornou či ekonomickou, a tak připravoval zahraniční Čechoslováky na fungování v moderní diaspoře s živými ekonomickými, politickými a společenskými vazbami. Navíc se k této původní migraci začal přiřazovat novodobý druh diasporální migrace jako jakési permanentní přelévání mladé pracovní síly v nejrůznějších oborech, hledající obecně řečeno jinokulturní a profesní zkušenosti a nemigrující už z důvodů sociální, politické nebo ekonomické nouze. To samozřejmě není specifický jev pouze český, ale spíše naopak. Jeví se jako třetí velké téma světových migrací (za první téma můžeme považovat migrace z chudého jihu na bohatý sever světa, za druhé téma migrace z přelidněného východu na západ; oba migrační toky se realizují naopak z důvodů jmenované sociální, politické nebo ekonomické nouze). V tomto třetím velkém migračním světovém tématu se vytváří krok za krokem představa diasporálních útvarů po celém světě, které jsou na základě moderních informačních technologií spojeny nejen mezi jednotlivými částmi (čili vědomé příslušnosti těchto jednotlivých částí), ale dostávají se do výrazného kontaktu se zemí původu.¹⁸

Výsledkem vztahu mezi zahraničními Čechy a společností v České republice bylo a asi stále je nedokončené nastavení míry *očekávání* jedné strany od druhé. Přiměřená míra očekávání je přítom jednou z nejcitlivějších složek sociální komunikace. Nelze ji jednou provždy určit nebo vynucovat upozorňováním na vnější příklady, je třeba ji přítomně vzájemnou domluvou definovat a pak znova a znova redefinovat. Reemigrace zahraničních Čechů nebo jakýkoli jejich kontakt s původní vlastí po roce 1990 jsou přeplněny takovým zklamáním.

Přítom ještě v polovině 90. let se alespoň nějaké výsledky očekávaly. V té době přišel právník a bývalý pracovník Mezinárodního úřadu práce v Ženevě JUDr. Oldřich Černý a profesor ekonomie v USA Karel Kánský a spolu s dalšími zahraničními Čechy s nápadem vytvořit prostor pro narovnávání vztahu mezi společností v České republice a exilem, potažmo se všemi lidmi českého původu uselými mimo české země, ať už se jedná o kteroukoli generace včetně potomků náboženských exulantů. Vznikl Mezinárodní koordinační výbor, který začal pořádat Týdny zahraničních Čechů ve spolupráci s Etnologickým ústavem Akademie věd ČR a většinou pod záštitou prezidenta republiky. Můžeme shrnout poměrně velkou škálu konferencí, akcí různého druhu či projednávání v obou komorách parlamentu nebo na patřičných odborech ministerstev. Ze všech jednání krajanů (exulantů či emigrantů) s představiteli státu a také legislativních orgánů vzešly rezoluce žádající konkrétní odpovědi na konkrétní otázky jmenovaného vztahu.¹⁹ Přestože většina projednávaných záležitostí zůstává spíše v rovině příslibů,

¹⁸ BUTLER, K.: Defining Diaspora, Refining a Discourse. *Diaspora* 10, 2001.

¹⁹ BROUČEK, S. – ČERNÝ, S. – DUBOVICKÝ, I. (eds.): *Exil sám o sobě*. Praha: Etnologický ústav AV ČR, 2006; BROUČEK, S. – HRUBÝ, K. – MĚŠŤAN, A. (eds.): *Emigrace a exil jako způsob života*. Praha: Karolinum, 2001; HRUBÝ, K. – BROUČEK, S. (eds.): *Češi za hranicemi na přelomu 20. a 21. století*. Praha: Karolinum, 2000; Po ustavení Stálé komise pro krajanů žijící v zahraničí Senátu PČR (ve druhé polovině devadesátých let) postupně docházelo na praktické stránky migrací. Etnologický ústav AV ČR

je třeba upozornit, že vláda ČR vynakládá ze svého rozpočtu nemalé prostředky na rozvoj „krajanského hnutí“. Avšak stále trvá již ono okřídlené hodnocení o přetrvávání značných rezerv.

Nepsané zásady vztahu současné české diaspory a domácí české společnosti můžeme formulovat do tří základních oblastí.

První bychom mohli nazvat **reprezentační**. Tato oblast funguje spíše jako pocitová identifikace, jakési slavnostní vyznání identity. Nedá se říci, že by se v této oblasti nedělo nic, spíše naopak, ale stále v ní jednotliví představitelé české diaspory postrádají pro ně důležitý aspekt. Totiž jistou formu oficiálního provolání vrcholného českého představitelů o tom, jaké místo má česká diaspora v parciálních, ale především globálních zájmech České republiky (čekali to již od prezidenta Václava Havla).

Druhá oblast by mohla být opatřena přívlastkem **informační**. Týká se budování souboru dat a vědomostí o jednotlivých částech této diaspory.

Ve třetí oblasti se jedná o aktivní pravidelný kontakt, **komunikaci**, což představuje vytvoření centrální instituce nikoli již toho typu, který fungoval v meziválečném období, tj. Československého ústavu zahraničního, ale úřadu zmocněnce vlády ČR pro migrace obecně nebo zmocněnce pro krajanů (zahraniční Čechy) nebo ještě lépe jiného suverénního státního úřadu s vyššími pravomocemi, než má k dispozici institut zmocněnce. Z řady dalších důvodů hovořících pro důslednou institucionalizaci vztahu státu ke krajanům lze také uvést, že krajané v naprosté většině postrádají instituci, na niž by se při svých návštěvách v České republice mohli obracet nejen s dotazy a žádostmi, ale také jako na místo pro přátelské kontakty, na místo, které je vítá a chce se s nimi setkat. Mnohokrát se hovořilo o záměrech vybudovat něco jako „Dům pro zahraniční Čechy“, spojený s možnostmi přechodného, ale také trvalého ubytování pro seniory, včetně možností pro kulturní vyžití.

RÁMCUJÍCÍ POZNÁMKA O VÝVOJI NA SLOVENSKU MÍSTO ZÁVĚRU

Etnická úroveň spolupráce Slovenské republiky se zahraničními Slováky je jasně formulovaná. Na rozdíl od české situace je ukotvená zákonnými normami ve třech základních oblastech: **reprezentační, informační a komunikační**.

Vyhodnocení vztahu slovenského státu ku slovenské diaspoře v zahraničí vychází z následujících poznatků a materiálů:

poskytl konferencím v Senátu odbornou základnu a podílel se na uspořádání několika akcí (v posledních letech to byly konference, z nichž byly vydány stejnojmenné sborníky s editorstvím S. Broučka a T. Grulichy: v roce 2009 *Krajané a Česká republika, hledání možností k nové otevřené spolupráci*; v roce 2010 *Česko-slovenské vztahy a krajané*; v roce 2011 *Migrace a česká společnost*). Na zlomu září a října 2013 proběhla zatím poslední konference s názvem *Nová emigrace z České republiky po roce 1989: Náhled na problematiku v kontextu vývoje světových migrací, vznik moderních diaspor a transnacionálních společností*. Konference měla hlavní cíl: pokusila se zmapovat zájmy příslušníků české diaspory, kteří migrovali po roce 1989. To představovalo především hledání odpovědí na otázky související s jejich mentálními, ale také hmotnými, či dokonce existenčními zájmy, v nichž hrají důležitou roli intenzivní kontakty se společností České republiky. To vše bylo porovnáváno se situací migrantů z jiných zemí, kde zájem o návratovou politiku státu je v současné době podstatně rozvinutější.

- Především se jedná o soubor dokumentace, kterou poskytují webové stránky²⁰ slovenské instituce (*Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí*) zřízené k tomuto účelu.
- Dále pak to je výběr faktografie pocházející ze státních dokumentů, prohlášení, článků, webových stránek spolků, sdružení, iniciativ vztahujících se k tomuto fenoménu v rámci Slovenska. Jsou to především:
 1. *Ústava Slovenské republiky*.
 2. *Zákon 474/2005 Z.z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí a o zmene a doplnení niektorých zákonov z 23. septembra 2005*, Tento zákon nadobúda účinnosť 1. januára 2006. Na základe tohoto zákona byl také zřízen Úřad pro zahraniční Slováky.
 3. *Deklarace Národní rady Slovenské republiky z 6. července 1999*.
 4. *Programové prohlášení vlády Slovenské republiky na léta 2012–2016 (Předcházelo prohlášení vlády Slovenské republiky: 2010, 2006, 2002, 1998)*.
 5. *Koncepcia štátnej politiky starostlivosti o Slovákov žijúcich v zahraničí do roku 2015*.
 6. *Materiály ze Stálé konference Slovenská republika a Slováci žijúci v zahraničí*.
 7. Projekty a organizace na podporu komunikace společnosti SR se zahraničními Slováky (např. *Zahranční Slováci deťom, krajanské časopisy* aj.)

Začneme centrální institucí (*Úrad pre Slovákov žijúcich v zahraničí*), která je první viditelnou instancí, když se kdokoli chce zajímat o problematiku krajanů na Slovensku. Už samotné webové stránky této instituce jsou jednak první možností k seznámení se s problematikou vztahu slovenského státu vůči vlastní zahraniční diaspoře. Jsou členěny přehledně a skutečně obsahují mimořádně velké soubory užitečných informací pro zahraniční Slováky. Po seznámení se s rubrikami této instituce může mít uživatel těchto stránek dobrý dojem, že vztah slovenské společnosti a státních institucí vůči krajanům je veden snahou o otevřenost. Veškerá činnost ústavu (včetně finančního účetnictví) je návštěvníku k dispozici prostřednictvím internetu, ale i osobní cestou, to znamená, že kdokoli může úřad navštívit.

Webové stránky *Úradu pre Slovákov žijúcich v zahraničí* jsou tak výkladní skříní budoucí tvář této firmy před světem a reprezentující podle statutu tohoto úřadu *slovenskou zahraniční politiku* ve vztahu ke Slovákům žijícím mimo území Slovenska. Zároveň tím vysílají signál o tom, že jsou *službou* ve prospěch jasně formulovaného záměru: spolupracovat se zahraničními Slováky jako s přirozenou součástí širší etnické komunity (tj. slovenského etnika) a také částečně jako s přirozenou součástí širšího národního kolektivu (tj. slovenského národa).

Etnická úroveň spolupráce Slovenské republiky se zahraničními Slováky je navíc jasně formulovaná v Ústavě Slovenské republiky,²¹ a to v části: Hlava I. Čl. 7a „*Slovenská republika podporuje národné povedomie a kultúrnu identitu Slovákov žijúcich v zahraničí, podporuje ich inštitúcie zriadené na dosiahnutie tohto účelu a vzťahy s materskou krajinou*“.

²⁰ <http://www.uszz.sk/sk/> (25. 1. 2015).

²¹ Legislativní podobou „krajanské“ problematiky se nezabývá mnoho prací. Výjimkou je práce: HALÁSZ, I.: *Krajania a tzv. krajanské zákony na ich podporu v strednej Európe*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2014.

Do jaké míry je v tom obsažena úroveň národní kolektivity, tedy do jaké míry jsou zahraniční Slováci (v taxonomii: etnikum, národ, stát) považováni za přirozenou součást národního kolektivu, který má svůj vlastní stát (Slovenskou republiku) není sice v ústavě explicitně vyjádřeno. Vyplyývá to však z dalších dokumentů hovořících o tom už konkrétně.

Kategorii *státního občanství* Slovenské republiky lze v souvislosti s kategorií *zahraniční Slovák* formulovat následovně: kategorie *státního občanství* Slovenské republiky je jasně daná stanoveným procesem při udělování státního občanství SR, přičemž etnická či národní příslušnost není de jure žádnou podmínkou či limitem k udělení tohoto občanství. Zaručuje to další pasáž Ústavy Slovenské republiky, a to čl. 12 (3): „Každý má právo slobodne rozhodovať o svojej národnosti. Zakazuje sa akékoľvek ovplyvňovanie tohto rozhodovania a všetky spôsoby nátlaku smerujúce k odnárodňovaniu!“

Zahraniční Slovák může být (může se stát) zároveň také občanem Slovenské republiky, což mj. zároveň znamená, že občan Slovenské republiky, který se dlouhodobě zdržuje mimo hranice Slovenska, může být veden v kategorii *zahraniční Slovák*. Z hlediska formálního (registračního) to znamená, že takový zahraniční Slovák může vlastnit vedle cestovního pasu Slovenské republiky taktéž průkaz (osvědčení) zahraničního Slováka (požádá-li o to). O průkaz (osvědčení) zahraničního Slováka může samozřejmě požádat také ten, kdo sice není občanem SR, ale prokáže, že někdo z jeho předků „se považoval“ za Slováka a lze to doložit dokumentačně²² (zpravidla rodný list; uvažovalo se o hodnověrném svědectví slovenského původu: znovu se takové úvahy objevují, jak se tom zmínili v diskusi představitelé Úradu pre Slovákoch žijúcich v zahraničí). Tato procedurální záležitost vyplyvá ze zákona 474/2005 Z.z. o Slovákoch žijúcich v zahraničí.²³

²² Podmínky k získání osvědčení o „slovenskosti“ podle § 7 zákon stanovuje: „(1) Postavenie Slováka žijúceho v sa na účely uplatnenia si práv alebo výhod ustanovených osobitnými zákonmi pre Slovákov žijúcich v zahraničí preukazuje osvedčením, ktoré vydáva úrad. (2) Osvedčenie možno vydať na základe písomnej žiadosti osobe, ktorá (a) spĺňa podmienky podľa § 2 písm. a) prvého bodu alebo druhého bodu, (b) nebola právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin alebo za čin, ktorý je podľa zákonov Slovenskej republiky úmyselným trestným činom, (c) nevykonáva činnosť poškodzujúcu záujmy Slovenskej republiky. (3) Slovenská národnosť sa preukazuje úradným dokladom potvrdzujúcim túto skutočnosť, ktorým je najmä rodný list alebo krstný list, výpis z matriky, osvedčenie o štátnom občianstve alebo osvedčenie o trvalom pobyte žiadateľa, ak obsahuje zápis o národnosti podľa práva štátu, ktorého orgán osvedčenie vydal. (4) Národné povedomie sa preukazuje vyhlásením žiadateľa o výsledkoch jeho verejnej činnosti, ktoré preukazujú jeho národné povedomie, alebo písomným svedectvom krajskej organizácie pôsobiacej v mieste jeho pobytu, a ak taká nie je, písomným svedectvom aspoň dvoch Slovákov žijúcich v zahraničí, ktorí majú pobyt v tom istom štáte ako žiadateľ. (5) Splnenie podmienky podľa odseku 2 písm. b) sa preukazuje výpisom z registra trestov nie starším ako šesť mesiacov a obdobným potvrdením vydaným príslušným orgánom štátu, ktorého je žiadateľ občanom alebo v ktorom má žiadateľ pobyt. (6) Žiadosť podáva žiadateľ na úrade alebo v zahraničí na zastupiteľskom úrade, alebo na konzulárnom úrade Slovenskej republiky (ďalej len zastupiteľský úrad) v štáte pobytu žiadateľa. (7) K žiadosti je žiadateľ povinný priložiť doklady, potvrdzujúce splnenie podmienok podľa odseku 2. (8) O žiadosti rozhoduje úrad do 60 dní odo dňa doručenia žiadosti, ktorá obsahuje všetky náležitosti podľa tohto zákona a všeobecného predpisu o správnom konaní. (9) Ak úrad žiadosti vyhovie, vydá žiadateľovi osvedčenie; osobitné správne rozhodnutie sa nevydáva. Ak o to žiadateľ požiada, úrad mu doručí osvedčenie prostredníctvom zastupiteľského úradu v mieste pobytu žiadateľa.“ Zákon také presne stanovuje, jaké formální náležitosti musí osvědčení obsahovat, na jakou dobu se vydává atd.

²³ Zákon definuje základní pojmy následovně: „Na účely tohto zákona sa rozumie:

a) *Slovákom žijúcim v zahraničí* osoba, ktorá nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a 1. je štátnym občanom Slovenskej republiky, alebo 2. nie je štátnym občanom Slovenskej republiky, ale uchováva si národné povedomie, a on alebo jeho predok v priamom rade má slovenskú národnosť, b) *národným*

Je třeba podtrhnout, že v tomto zákonu je zdůrazněna role Vlády Slovenské republiky, a to v tom smyslu, že vláda určuje východiska a zásady „starostlivosti o zahraniční Slováky“, k čemuž používá tyto nástroje: 1. mezinárodní smlouvy, 2. vyznamenávání významných krajanů. Vláda SR každoročně předkládá Národní Radě SR zprávu za předcházející kalendářní rok (a to 1. září) o poskytnuté státní podpoře Slovákům v zahraničí spolu s návrhem programu státní starostlivosti o krajany na příští období včetně financí z rozpočtu.

Existuje tak celá řada podnětů pro situaci v ČR. Detailnější rozbor inspirativních podnětů slovenské migrační politiky však přesahuje možnosti tohoto příspěvku. Nicméně situace na Slovensku je dobrým zrcadlem pro úvahy na dané téma v českém prostředí.

povedomím aktívne prejavy hlásenia sa k slovenskému národu a k hodnotám, ktoré reprezentujú slovenský jazyk, slovenské kultúrne dedičstvo a tradície, c) *štátnou podporou Slovákov žijúcich v zahraničí* systém opatrení Slovenskej republiky zameraných na podporu národného povedomia a kultúrnej identity Slovákov žijúcich v zahraničí, na podporu ich inštitúcií zriadených na dosiahnutie tohto účelu a na podporu vzťahov medzi Slovenskou republikou a Slovákmí žijúcimi v zahraničí.“

REDAKČNÍ RADA

Předseda: prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Tajemnice: Mgr. Naděžda Svobodová

Členové:

doc. PhDr. JUDr. Ilona Bažantová, CSc.

prof. JUDr. Stanislava Černá, CSc.

doc. JUDr. Jiří Herczeg, Ph.D.

prof. JUDr. Marie Karfiková, CSc.

doc. JUDr. Martin Kopecký, CSc.

doc. JUDr. Jan Kysela, Ph.D.

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D.

prof. JUDr. Monika Pauknerová, CSc., DSc.

prof. JUDr. Václav Pavlíček, CSc., dr.h.c.

prof. JUDr. Michal Skřejpek, DrSc.

prof. JUDr. PhDr. Michal Tomášek, DrSc.

prof. JUDr. Petr Tröster, CSc.

prof. JUDr. Alena Winterová, CSc.

Externí členové:

prof. JUDr. Michael Bohdan (Lund)

doc. JUDr. František Cvrček, CSc. (ÚSP, Praha)

prof. Dr.hab. Władysław Czapliński (Varšava)

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Praha)

prof. JUDr. Jaroslav Fenyk, Ph.D., DSc. (Brno)

prof. JUDr. Jan Filip, CSc. (Brno)

prof. Dr. Michael Geistlinger (Salzburg)

prof. JUDr. Pavel Holländer, DrSc. (Bratislava)

Dr. Kaspar Krolop (Berlín)

prof. JUDr. Jan Musil, CSc. (Brno)

prof. JUDr. Jiří Přibáň, DrSc. (Cardiff)

prof. JUDr. Ján Svák, DrSc. (Bratislava)

JUDr. Milada Tomková (Brno)

prof. Dr. Miroslav Vítěz (Subotica)

prof. JUDr. Ladislav Vojáček, CSc. (Brno/Bratislava)

RECENZENTI ČLÁNKŮ PUBLIKOVANÝCH
V ACTA UNIVERSITATIS CAROLINAE IURIDICA V ROCE 2015

doc. JUDr. Jaroslav Drobník, CSc. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha)

prof. JUDr. Josef Fiala, CSc. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

doc. JUDr. PhDr. Pavel Maršálek, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha)

Mgr. et Mgr. Jan Petrov, Ph.D. LL.M. (Právnická fakulta Univerzity Palackého, Olomouc)

JUDr. Pavel Pořízek, Ph.D. (Kancelář veřejného ochránce práv, Brno)

prof. dr. hab. Wojciech Radecki, dr.h.c. (Instytut Nauk Prawnych, Polska Akademia Nauk, Wrocław)

doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D. (Právnická fakulta Masarykovy univerzity, Brno)

JUDr. Petr Svoboda, Ph.D. (Právnická fakulta Univerzity Karlovy, Praha)

Mgr. et Mgr. Vít Zvánovec (Úřad pro ochranu osobních údajů, Praha)

ACTA
UNIVERSITATIS
CAROLINAE

IURIDICA 4/2015

Časopis *Acta Universitatis Carolinae – Iuridica* je evidován v České národní bibliografii (vedena Národní knihovnou ČR), na seznamu recenzovaných vědeckých časopisů RVVI, v Index to Foreign Legal Periodicals (veden American Association of Law Libraries) a je rovněž indexován Central and Eastern European Online Library (www.ceeol.com).

Vědecký redaktor: doc. Mag. phil. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Ph.D.
JUDr. PhDr. René Petráš, Ph.D.

Vydala Univerzita Karlova v Praze
Nakladatelství Karolinum, Ovocný trh 3–5, 116 36 Praha 1
www.karolinum.cz
Praha 2015
Sazba DTP Nakladatelství Karolinum
Vytiskla tiskárna Nakladatelství Karolinum
Periodicita: 4×/rok
ISSN 0323-0619 (Print)
ISSN 2336-6478 (Online)
MK ČR E 18585