

MEDZINÁRODNÉ PRÁVO A KRAJANSKÁ PROBLEMATIKA¹

Starostlivosť jednotlivých štátov o menšiny žijúce v zahraničí a pozostávajúce z príslušníkov spoločenstva, s ktorým tzv. materská krajina na základe nejakého dôležitého spoločného znaku (napríklad totožnej konfesie alebo etnicity) cíti solidaritu, má pomerne staré tradície. Ich korene treba hľadať vlastne už v stredoveku a v ranom novoveku, keď sa jednotlivé štáty starého kontinentu definovali okrem dynastických a teritoriálnych foriem aj na základe náboženskej viery. V tomto období totiž viera hrala podstatne dôležitejšiu úlohu v procese formovania štátnych útvarov a politických spoločenstiev, než napríklad etnicita.

V prípade kresťanského sveta a islamu pritom išlo o faktor, ktorý častokrát presahoval štátne a imperiálne hranice. Kresťanskí panovníci v tomto období cítili takpovediac zodpovednosť aj za kresťanov žijúcich mimo kresťanského sveta, a podobne panovníci a duchovní vodcovia islamského sveta zase za muslimov žijúcich inde, než pod ich ochranou. Táto zodpovednosť sa nevzťahovala len na osoby, ale aj na pamiatky a svätyne. Svedčia o tom koniec-koncov aj križiacke výpravy.

Osobitne sa táto forma solidarity, doplnená o konkrétne zahraničnopolitické záujmy, prejavila počas konfliktov európskych kresťanských panovníkov s ustupujúcou Osmanskou ríšou v 17. a 18. storočí. Dôležité je však zdôrazniť, že mierovú zmluvu z roku 1699, uzavretú medzi tureckým sultánom a predstaviteľmi kresťanskej aliancie, ktorá tureckú moc porazila a vytlačila zo strednej Európy, ako aj rusko-tureckú mierovú zmluvu z roku 1774 možno považovať za prvé lastovičky, ktoré na medzinárodnom poli právne po prvý raz pripravili pôdu pre starostlivosť o spoluvercov a neskôr aj pre etnických súkmeňovcov.

V rámci Európy, ktorá sa od 19. storočia snažila štátoprávne organizovať na základe národného princípu však išlo o mimoriadne citlivú otázku, ktorá si vyžadovala veľkú obozretnosť na oboch stranách. Neopatrnosť a prehnané snahy totiž veľmi ľahko mohli spôsobiť medzištátne konflikty. Nakoniec o tom svedčí aj vzťah medzi Srbskom, resp. srbským nacionalizmom a Rakúsko-Uhorskom s jeho veľmocenskou pozíciou, ktorý nakoniec po nešťastnom atentáte v Sarajeve prerástol do prvej svetovej vojny. Asi aj z tohto dôvodu sa tejto citlivej a delikátnej otázke na medzinárodno-právnej úrovni nevenovala primeraná pozornosť.

Národné hnutia a ich štátne útvary sa snažili využívať radšej ťažšie uchopiteľné spoločenské (takpovediac civilné) a niekedy aj politické formy spolupráce so svojimi cezhraničnými krajanskými komunitami, než by sa snažili o otvorené a inštitucionalizované pozdvihnutie tejto problematiky na verejnoprávnu úroveň. To znamená, že aj medzinárodné právo nemalo napriek aktuálnosti problému v podstate v tejto inštitucionálnej oblasti o čom diskutovať.

* Dr. habil. PhD; Ústav právnych vied Maďarskej akadémie vied, Budapešť, Ústav štátu a práva Akadémie vied Českej republiky, Praha.

¹ Artykuł powstał dzięki pomocy organizacji badawczej ÚŠP AV ČR (RVO: 68378122).

Medzinárodné právo po druhej svetovej vojne dlho venovalo problematike starostlivosti tzv. materských krajín o svojich krajanov-neobčanov žijúcich v zahraničí len pomerne malú pozornosť. Pravdepodobne tu svoju úlohu zohrala aj pomerne zlá skúsenosť s medzivojnovým obdobím, keď predovšetkým nacistické Nemecko zneužilo otázku nemeckých etnických menšín v strednej a východnej Európe na destabilizáciu celého regiónu. Dôsledkom tohto stavu bolo aj to, že medzinárodné právo po roku 1945 venovalo mimoriadne veľkú pozornosť otázke ľudských a občianskych práv, ale len minimálnu pozornosť právam národných a etnických menšín.

Medzinárodné štandardy ochrany týchto práv sa preto znížili a zovšeobecnil, hoci úplne nebolo možné túto problematiku ignorovať, o čom svedčí aj pakt OSN o občianskych a politických právach z roku 1966. Menšinová problematika na medzinárodnoprávnej úrovni však nadobudla nečakane veľký význam po páde komunistických režimov v roku 1989 a na začiatku procesu demokratickej tranzície. Tento proces totiž neoživil v strednej a východnej Európe len otázku ľudských práv, ale revitalizoval aj mnohé veľmi negatívne javy minulosti – medzi iným aj veľmi agresívny nacionalizmus a šovinizmus. Otázka práv národných a etnických menšín preto nadobudla veľmi rýchlo značný význam. Venovali sa jej hlavne celoeurópske medzinárodné organizácie typu Rady Európy (RE), Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) a prirodzene aj rodiaca sa Európska únia (EU).

Keď je však reč o určitej nepozornosti a dokonca až ignorantsvu medzinárodného práva smerom ku krajanovej problematike, je potrebné spomenúť, že toto konštatovanie platí len v prípade komplexných právnych noriem, ktoré by boli prijaté na multilaterálnej alebo hoci len na regionálnej úrovni o otázke krajanov. Takéto dokumenty skutočne chýbajú. Druhá vec je bilaterálna úroveň, kde sa krajanová problematika predsa len občas objavila a to dokonca nielen na politickej, ale aj na legislatívnej úrovni. Medzinárodné spoločenstvo sa však situáciu snažilo riešiť udrжанím problému pokiaľ možno v bilaterálnom rámci, alebo s použitím odvolávok na klasické mechanizmy medzinárodného práva.

Asi najväčšiu odozvu a preto aj význam mal v tejto sfére povojnový rakúsko-taliansky spor o práva nemecky hovoriaceho obyvateľstva, ako aj autochtómných, no málopočetných Ladinov v Južnom Tirolsku, ktoré bolo po prvej svetovej vojne napriek jeho väčšinovému nemeckému charakteru oddelené od Rakúska a pripojené k Taliansku. V medzivojnovom období došlo zo strany talianskeho fašistického režimu o pomerne intenzívny pokus potalianštenia tejto špecifickej provincie. Miestne nemecky hovoriace obyvateľstvo so silnou tirolskou regionálnou identitou sa mu snažilo všemožne brániť. Počas druhej svetovej vojny situáciu do určitej miery skomplikoval (z pohľadu miestnych Tirolčanov), ale zároveň aj zjednodušil fakt, že sa nemecký nacistický a taliansky fašistický režim ocitli na jednej strane vojnovéj barikády a preto nechceli svoje bilaterálne vzťahy príliš zaťažovať otázkou príslušnosti Južného Tirolska a jazykových práv jeho obyvateľstva.

Hitler a Mussolini sa preto v roku 1939 dohodli o osude Južného Tirolska a jeho nemeckých obyvateľov. Zmysel tzv. berlínskej dohody z 23. júna 1939 spočíval v tom, že po nemecky hovoriaci obyvateľia Južného Tirolska dostali možnosť optovať v prospech nemeckého ríšskeho občianstva. V prípade takejto opcie sa však museli presídliť do Nemecka. Nemci, ktorí sa rozhodli zostať vo svojej tirolskej domovine sa však museli zmieriť s tým, že ako talianski občania nebudú mať nijaké menšinové práva, ktoré by im garantovali zacho-

vane identity. Nakoniec sa po ťažkých dilemách asi 211 000 miestnych obyvateľov rozhodlo pre prvú alternatívu a asi 35 000 občanov pre zotrvanie v Južnom Tirolsku a tak vlastne aj v Taliansku.² Miestnym obyvateľom nemeckej národnosti bolo umožnené optovať v prospech nemeckého občianstva a v závislosti od ich vôle presídlit sa do nacistického Nemecka. Treba však pripomenúť, že na nemeckojazyčné obyvateľstvo bol v nemeckom nacionalistickom duchu vyvíjaný aj značný nátlak v prospech opcie. Avšak začala sa druhá svetová vojna a reálne sa z regiónu vysťahovalo len 75 000 obyvateľov, spomedzi ktorých sa potom asi 25 000 osôb nakoniec po vojne vrátilo. Takže až tak výrazne sa etnické pomery v provincii nezmenili. Hitler inak údajne v roku 1942 plánoval usídlenie južnotirolských Nemcov na polostrove Krim.³

Nakolko sa tento projekt veľkého presunu obyvateľstva vlastne komplexne neuskutočnil, tak sa taliansky štát po druhej svetovej vojne znova musel pokúsiť definovať svoju politiku voči Južnému Tirolsku a jeho netalianskym obyvateľom. Povojnová rakúska politika taktiež nechcela nechať danú otázku bez povšimnutia. Jej situáciu trochu zjednodušil fakt, že v prípade Rakúska a Talianska nebolo možné presne určiť, kto stál na konci vojny na strane víťazov, a kto bol vlastne porazený. Okrem toho diskutovať sa dalo aj o „nacistickej nemeckosti“ vojnového Rakúska, ktoré sa práve v tomto období v záujme odpútania od svojej či už nanútenej alebo dobrovoľne prijatej nacistickej minulosti snažilo dištancovať práve zdôrazňovaním svojej rakúskej osobitosti.⁴ Prirodzene úlohou tejto práce nie je rozhodnúť, či bolo Rakúsko prvým spojencom nacistického Nemecka alebo jeho prvou obeťou. V každom prípade však táto nejasnosť ako aj komplikovanosť pozície Talianska napomohli tomu, že obe krajiny mohli vzájomne rokovať vo vyváženejšej forme, než napríklad povojnové Československo a Maďarsko o výmene obyvateľstva.

Situáciu výrazne ovplyvnil fakt, že miestne nemecky hovoriace obyvateľstvo totiž už v roku 1945 deklarovalo svoje prábo na sebaurčenie. Spojenci, ktorí vycítili rodiaci sa veľký problém sa preto pokúsili rakúsku i taliansku vládu presvedčiť, aby pokiaľ možno túto otázku vyriešili vo forme bilaterálnej zmluvy, ktorá sa potom neskôr mala stať súčasťou mierovej dohody spojeneckých mocností s Talianskom.⁵

V roku 1946 obe krajiny podpísali dvojstrannú dohodu o ich budúcich vzťahoch, ktorá do dejín medzinárodnej diplomacie vošla skôr pod neoficiálnym názvom zmluva Gruber – De Gasperi. Tento názov zvečnil priezviská dvoch signatárov tohto dôležitého právneho aktu. Rakúskemu politickému vedeniu a právnikom sa na základe tejto zmluvy nakoniec podarilo postupne vytvoriť koncepciu Rakúska ako ochrannej mocnosti (Schutzmacht) dozerajúcej nad dodržiavaním menšinových práv pôvodného – teda po nemecky hovoriaceho nemecko-tirolského a málopočetného rétorománskeho ladinského – obyvateľstva. Taliansko prirodzene nechcelo uznať túto konštrukciu, ale nezávisle od jeho vôle nakoniec bolo nútené rokovať s Rakúskom o postavení a právach južnotirolského obyvateľstva. Rakúsku sa totižto postupne bravúrnym spôsobom podarilo internacionalizovať problém Južného

² GULYÁS, LÁSZLÓ: A kisebbségi kérdés megoldásának egy pozitív példája: Dél-Tirol esete I. www.epa.oszk.hu/00400/00458/00120/2175.html

³ Tamže.

⁴ O formách rakúskej identity pozri: PAÁL, Vince: Ausztria identitásai. In: ÁBRAHÁM, Barna – GEREBEN Ferenc – STEKOVICS, Rita. (eds.) *Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*. Piliscaba: PPKE BTK, Pili-scsaba, 2003. ISBN 963-9296-72-4.

⁵ K tomu neskôr skutočne aj došlo – mierová zmluva bola podpísaná 10. februára 1947.

Tirolska, ktorým sa nakoniec zaoberalo aj OSN.⁶ Valné zhromaždenie OSN prijalo dokonca dve rezolúcie (v roku 1960 a 1961), ktoré vyzvali obe krajiny, aby začali rokovať o probléme. Týmto podľa rakúskej interpretácie OSN implicitne uznalo právo Rakúska, aby v zmysle predchádzajúcich dohôd cítilo zodpovednosť za osud po nemecky hovoriaceho obyvateľstva Južného Tirolska.⁷

Situáciu komplikovala aj radikalizácia niektorých skupín a hlavne jednotlivcov južnotirolskej nemeckej politiky, ktorí sa v 60. rokoch 20. storočia dokonca dopustili niekoľkých teroristických útokov nasmerovaných predovšetkým voči symbolom a infraštruktúre talianskej štátnosti. Po dlhých sporoch sa oba štáty predsa len posadili za rokovací stôl a v záujme vyriešenia južnotirolskej otázky dosiahli kompromis.

V roku 1969 prijatý balík – t. j. „pacchetto” – obsahoval súbor opatrení, ktoré mali dosiahnúť realizáciu práv menšinového obyvateľstva v oblasti. Taliansky parlament zase v dôsledku tohto vývoja prijal v roku 1971 tzv. Štatút Autómie. V dôsledku týchto právnych krokov sa od 70. rokov 20. storočia začal vytvárať systém kombinovanej – provinčnej teritoriálnej a národnostnej autómie postavenej na personálnom princípe. Väčšina postov vo verejnom sektore v Južnom Tirolsku sa rozdeľuje podľa etnického kľúča a to s pomocou registra evidujúceho národnostnú príslušnosť. Po roku 1990 sa začal vytvárať aj systém regionálnej spolupráce severnej a južnej časti Tirolska.⁸ Tomuto procesu napomohla aj popularita regionalizmu a myšlienky spolupráce v rámci euroregiónov v poslednom desaťročí 20. storočia.

Možno povedať, že vznik tejto špecifickej kombinovanej autómie napomohol ukľudneniu politickej situácie v oblasti, uspokojeniu menšinových požiadaviek ako aj zlepšeniu dvojstranných rakúsko-talianskych vzťahov. Taliansko v apríli 1992 vydalo posledné nariadenie, ktoré súviselo s realizáciou dohôd obsiahnutých v tzv. balíku, ktorý vyrokovali rakúsky a taliansky vyjednávači v roku 1969. Týmto sa naplnila idea širokej autómie. Generálny tajomník OSN 19. júna 1992 dostal rakúsku deklaráciu o uzavretí rakúsko-talianskeho sporu ohľadne naplnenia ustanovení Parížskej zmluvy, zmluvy Gruber – De Gasperi.⁹

Krátko treba spomenúť ešte pokus Čínskej ľudovej republiky poskytnúť diplomatickú ochranu čínskym krajanom v Indonézii v roku 1951. Čína sa pokúsila aj o diplomatickú ochranu čínskych komunít v ostatných štátoch regiónu. Táto politika sa však nestretla s veľkým pochopením v okolitých štátoch a Peking sa nakoniec rozhodol zmeniť svoju politiku a v dohode z Bandungu sa v roku 1955 vzdal tejto aspirácie. Pravdepodobne to súviselo s ostatnými prioritami čínskej zahraničnej politiky, ktorá postupne nadobúdala globálnejší rozmer. Prirodzene po tom, ako v dôsledku čínsko-vietnamského konfliktu v roku 1979 Vietnam vykázal z krajiny občanov čínskej národnosti čínske vedenie ostro protestovalo. Celkovo možno konštatovať, že medzinárodné právo vo všeobecnej rovine neuznáva právo tzv. materskej krajiny na ochranu svojich etnických menšín pozostávajúcich z občanov iných krajín na diplomatickú ochranu.¹⁰

⁶ O tejto otázke pozri: ERMACORA, Felix: *Südtirol und das Vaterland Österreich*, Wien: Amalthea, 1982.

⁷ O tomto pozri Stanovisko Benátskej komisie: [http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html)

⁸ O úlohe tirolskej a rakúskej identity v celom procese pozri: HALÁSZ, Iván: Tirol – egy tartomány szerepe az osztrák „határon túli” politikában. In: ÁBRAHÁM, Barna – GEREBEN Ferenc – STEKOVICS, Rita. (eds.) *Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*. Piliscsaba: PPKE BTK, Piliscsaba, 2003. s. 157-180.

⁹ GYÖRI SZABÓ, Róbert: Tirol Eurorégió genezise. *Pro Minoritate*, 2004, s. 144.

¹⁰ HARGITAI, József: Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi problémái. In: BRAGY-OVA, András (ed.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest: KJK – MTA ÁJTI, 1997, s. 140.

Prirodzene *apriori* ho ani nevyklučuje, ak ho umožňujú dvojstranné alebo iné zmluvy. Aj Izrael sa bezprostredne po svojom vzniku pokúsil presadiť predstavu, že má právo vystupovať v záujme ochrany práv osôb židovského pôvodu. Neskôr bola táto koncepcia modifikovaná v tom zmysle, že na ochranu židov žijúcich po svete je predurčený predovšetkým Svetový židovský zväz (niekedy sa používa aj výraz kongres), avšak táto organizácia nemá medzinárodno-právnu subjektivitu.¹¹

Ako dobrý príklad uznania práva tzv. materskej krajiny na podporu svojej krajanskej menšiny na území susedného štátu možno spomenúť aj článok 20. Zmluvy medzi Spolkovou republikou Nemecko a Českou a Slovenskou Federatívnou Republikou o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci z roku 1992. Túto zmluvu podpísal vtedajší prezident Václav Havel a kancelár Helmut Kohl, ako aj dvaja ministri zahraničných vecí – Hans Dietrich Genscher a Jiří Dienstbier. Ods. 5. článku 20 tejto zmluvy prehlásil, že ČSFR umožní a uľahčí v rámci svojich platných zákonov Spolkovej republike Nemecko podporné opatrenia v prospech nemeckej menšiny a jej organizácií. Podobný obsah má aj ods. 3. článku 21, kde sa situácia obrátila a SRN prisľúbila podobnú toleranciu pre kroky československej federácie v prospech osôb českého a slovenského pôvodu v SRN. Tu sa však už nehovorí o českej alebo slovenskej menšine, ale len o osobách a ich práve na zachovania a rozvíjanie svojej identity.¹²

Do centra pozornosti medzinárodného práva na multilaterálnej úrovni sa problematika právne inštitucionalizovanej starostlivosti tzv. materských krajín o svojich krajanov-neobčanov žijúcich v zahraničí dostala vlastne až na prelome druhého a tretieho tisícročia. Príčinou bolo prijatie zákona o Maďaroch žijúcich v okolitých susedných krajinách (s výnimkou Rakúska) v roku 2001. Nakoľko tento zákon vyvolal kritické až odmietavé reakcie v dvoch susedných štátoch – t. j. v Rumunsku a na Slovensku – začali sa ním zaoberať hneď viaceré medzinárodné inštitúcie. Predovšetkým išlo o vyššie už spomínané organizácie: Radu Európy a OBSE. V rámci posledne menovanej organizácie sa tzv. maďarskému krajanskému zákonu venoval vysoký komisár pre menšiny a to predovšetkým z utilitaristicko-bezpečnostného aspektu. Dotknutý zákon totižto pre tento úrad predstavoval určité bezpečnostné riziká.

Z hľadiska teórie a praxe starostlivosti materských krajín o svoje menšiny je však zaujímavejší a dôležitejší postoj jedného z orgánov RE. Ide o stanovisko tzv. Benátskej komisie, t. j. poradného a vedeckého zboru tejto medzinárodnej organizácie, pozostávajúcej predovšetkým z ústavných a medzinárodných právnikov. Veľkou objektívnou výhodou Benátskej komisie je vedecká a komparatistická fundovanosť jej dokumentov, ako aj váha, ktorú jej názorom poskytuje štatút poradného orgánu prestížnej paneurópskej medzinárodnej organizácie, reprezentujúcej asi najvyšší možný štandard ľudských práv v súčasnom svete. Politickou výhodou Benátskej komisie je taktiež nezáväzný charakter jej stanovísk a analýz – jednotlivé štáty, ktoré majú vzájomné spory alebo prijali niektoré sporné právne normy sa preto ľahšie obracajú k tomuto orgánu, než k orgánom, ktoré majú právo záväzne rozhodnúť a vyriešiť spor.

Celý proces, ktorý nakoniec viedol k prijatiu stanoviska zásadného významu sa začal tým, že 21. júna 2001 sa na Benátsku komisiu obrátil rumunský premiér Adrian Nastase s požiadavkou, aby tento orgán posúdil súlad čerstvo prijatého maďarského zákona o Maďaroch žijúcich v zahraničí s európskymi a medzinárodnými normami. O niekoľko dní neskôr (2. júla 2001) sa na Benátsku komisiu obrátil aj maďarský minister zahraničných vecí János Martonyi s prosbou, aby pripravila komparatívnu analýzu, týkajúcu sa najnovších tenden-

¹¹ Tamže, s. 140.

¹² Text zmluvy pozri: www.prag-diplo.de alebo v Sbirke zákonů.

cí a trendov v oblasti starostlivosti tzv. materských krajín smerom k osobám patriacich k národnostným menšinám, ktoré majú totožnú národnosť s horeuvedenou krajinou, ale nemajú jej štátne občianstvo.

V októbri 2001 prijaté stanovisko Benátskej komisie obsahovalo skutočne pomerne podrobnú analýzu jednotlivých národných právnych noriem, týkajúcich sa starostlivosti o krajanov, ako aj celkového medzinárodnoprávneho kontextu danej problematiky. Venovalo sa aj otázke bilaterálnych zmlúv zameraných na realizáciu menšinových práv a vyzdvihlo dôležitosť Paktu stability podpísaného v Paríži z iniciatívy vtedajšieho francúzskeho prezidenta Eduarda Balladura. Išlo o všeobecne známu tzv. Balladurovu iniciatívu.

Komisia musela konštatovať, že problematika starostlivosti materských krajín o svojich krajanov žijúcich v zahraničí a nedisponujúcich ich občianstvom je pomerne nová a zatiaľ nezbudila väčšiu pozornosť v rámci medzinárodného spoločenstva. Pritom ide skutočne o nový, originálny a dokonca pozitívny trend v rámci problematiky ochrany menšín, ak bude schopný prispieť k kompletnejšiemu dosiahnutiu cieľov ochrany menšín. Prax uzatvárania bilaterálnych zmlúv o priateľstve a spolupráci, ako aj dohôd o ochrane práv menšín predsa však len má podporu medzinárodného spoločenstva, ktoré sa túto prax aj snaží podporovať. Komisia teda principiálne deklarovala, že štáty majú možnosť prijať jednostranné opatrenia v záujme ochrany menšín a to nezávisle od toho, či tieto žijú v okolitých susedných krajinách, alebo inde. Tieto opatrenia však závisia od nasledujúcich základných princípov: a) územná suverenita štátov, b) princíp *pacta sunt servanda*, c) priateľské medzištátne vzťahy, d) rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd a osobitne zákaz (negatívnej) diskriminácie.¹³ Podľa názoru Komisie prax prijímania jednostranných opatrení zo strany tzv. materských štátov ešte nedisponuje dostatočnou tradíciou (*diuturnitas*), preto tu ešte nemožno hovoriť o medzinárodnom zvykovom práve. Všetky opatrenia možno preto považovať za oprávnené len vtedy, ak rešpektujú práve vymenované princípy.

Stanovisko sa potom podrobne venovalo jednotlivým aspektom danej problematiky a hlavne niektorým sporným otázkam. Na prvom mieste išlo o princíp územnej suverenity. Tu totiž existuje zásadná otázka – možno považovať prijatie právnej normy s exteritoriálnym účinkom jedným štátom okamžite za zasahovanie do vnútorných záležitostí druhého štátu a preto aj za porušenie jeho suverenity? Podľa Komisie v záujme komplexnej odpovede na túto otázku treba rozlíšiť medzi situáciou, keď sa právna norma štátu vzťahuje na občana druhého štátu nachádzajúceho sa na území tohto druhého štátu alebo aj mimo tohto územia, ako aj medzi situáciou, keď dochádza k výkonu štátnej moci mimo štátnych hraníc. Podľa názoru Komisie samotný fakt, že sa právna norma jedného štátu vzťahuje na občanov druhého štátu ešte neznamená porušenie princípu územnej suverenity. Štáty môžu legitímnym spôsobom prijímať právne normy, ktoré sa vzťahujú na zahraničných občanov, pokiaľ sa účinky takýchto noriem prejavujú v rámci krajiny, ktorá takúto normu prijala.

Legitimita právnych noriem vzťahujúcich sa na zahraničných občanov žijúcich v iných krajinách však už nie je takto jednoznačná. Nemožno totižto očakávať od štátu, ktorého občanom je dotknutá osoba, že nebude mať svoj názor na takúto právnu normu.

¹³ Pozri A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról. In: KÁNTOR, Zoltán (ed.): *A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Kántor Zoltán. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002. s. 144-145. Anglický originál pozri na webovej stránke [http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html).

V niektorých oblastiach – osobitne vo sfére kultúry a školstva – však v posledných rokoch vznikla určitá prax. Medzi štátmi s priateľskými vzťahmi je viac-menej považované za normálne, že jednotlivé štáty poskytujú štipendia zahraničným občanom, ktorí patria k menšinám totožným s väčšinovým národom štipendium poskytujúceho štátu. Cieľom takýchto štipendií je umožniť takýmto osobám študovať v tzv. materskej krajine vo svojom jazyku. Niekedy materská krajina financuje školské ustanovizne, ktoré vyučujú v jej jazyku. Taktiež je prijateľné, ak štáty štipendiami podporujú osvojenie si ich jazyka a kultúry cudzími občanmi, nezávisle od ich národnosti.

Ak vôbec existuje v tejto sfére medzinárodné zvykové právo, tak možno súhlas štátu, ktorého občanom je osoba oprávnená na takúto podporu považovať za daný, preto môžu tzv. materské krajiny v tejto sfére prijímať aj jednostranné opatrenia. Vo sférach, ktoré nepokrývajú zmluvy ani zvykové právo však je k jednostranným opatreniam materského štátu potrebný explicitný súhlas štátu, ktorého občanom je adresát opatrenia alebo podpory.

Trochu väčšie dilemy spôsobil Komisii výkon štátnej moci mimo jej štátnych hraníc. V prípade, ak neexistuje vyložené povolenie na takýto výkon, nijaký štát nemôže realizovať svoju štátnu moc na území iných štátov, a to v nijakej forme. Administratívne alebo kvázi úradné kompetencie, ktoré dal konkrétny štát nevládnym organizáciám na území druhého štátu možno považovať za nepriamu formu výkonu štátnej moci a preto je takéto riešenie neprijateľné. Problém spočíva okrem iného aj v tom, že v takomto prípade neexistuje efektívna kontrola nad realizáciou takýchto kváziúradných kompetencií. Štát, v ktorom sú takéto organizácie registrované má teoreticky právo kontroly, ale nemá nijaký konkrétny podklad pre takúto kontrolu, lebo v jeho právnom poriadku tieto organizácie neexistujú ako nositelia kváziúradných kompetencií. Materské krajiny síce vytvorili takýto právny základ, ale na území cudzieho štátu nemajú možnosť nič kontrolovať, lebo spomínané nevládne organizácie neboli registrované a ani nepracujú na ich území. Preto, ak materská krajina potrebuje nejaké potvrdenie zo strany občanov cudzieho štátu, má možnosť na to použiť svoje konzulárne orgány.

Okrem toho štáty by mali podľa názoru Komisie presnejšie a konkrétnejšie určiť na základe akých kritérií považujú niekoho za osobu takeého národnostného pôvodu, ktorá je oprávnená na ich podporu. Toto by malo zabrániť tomu, aby konzuláty dostali plnú diskrečionálnu kompetenciu v tejto sfére, ktorá by *ad absurdum* mohla spôsobiť aj úradnú svojvôľu. Na druhej strane Komisia úplne nevyhlúčila, aby sa organizácie národných a etnických menšín nezúčastnili procesu určenia identity, ak sú o to požiadané, lebo neexistujú presné a dôveryhodné dokumenty.

V oblasti realizácie princípu *pacta sunt servanda* Komisia konštatovala, že by jednostranné právne normy tzv. materských krajín poskytujúce výhody a podpory svojim krajanom nemali smerovať do sféry, ktorú už regulujú existujúce dvojstranné dohody s výnimkou situácie, ak vopred konzultovali s takouto dotknutou krajinou – teda krajinou, kde žijú adresáti podpory. Dotknutá krajina by mala otvorene alebo *implicitne* (avšak jednoznačne) schváliť takéto opatrenia.

Komisia spomenula aj princíp dobrých susedských vzťahov. V jeho zmysle by sa štáty mali strániť všetkých takých krokov, ktoré môžu ohroziť atmosféru dobrých vzťahov s ostatnými štátmi. Z tohto pohľadu stanovisko považovalo za osobitne problematický problém preukazov, ktoré materská krajina poskytuje svojim krajanom. Pokiaľ takéto preukazy slúžia len na to, aby orgánom materského štátu uľahčili identifikáciu potenciálnych

adresátov ich podpory, tak sú úplne prijateľné a užitočné. Takéto preukazy a dokumenty by však nemali vytvárať verejnoprávny vzťah medzi tzv. materskou krajinou a cudzími občanmi, lebo toto môže vyvolať obavy zo strany štátov pobytu adresátov.

Nakoniec sa Komisia venovala citlivej otázke diskriminácie. Tu sa odvolávala hlavne na zásadné ľudskoprávne dokumenty Rady Európy. Právne normy tzv. materských štátov, ktoré zvýhodňujú ich krajanov a poskytujú im rôzne formy podpory robia rozdiel medzi adresátmi na základe ich etnicity. Toto prirodzene môže spôsobiť problémy, lebo nielen etnická diskriminácia, ale aj etnické zvýhodnenie môže porušiť antidiskriminačnú zásadu. Na problém diskriminácie sa možno odvolávať v prípade práv, ktoré obsahujú európske ľudskoprávne konvencie a ich protokoly. Avšak značná časť zvýhodňujúcich krajaňských opatrení sa priamo nedotýka týchto závažných medzinárodných ustanovení. Judikatúra ľudskoprávneho súdneho dvora v Strasbourgu dokumentuje, že niekedy rozdielny postoj k osobám patriacim do tej istej kategórie ešte nemusí byť apriori zakázaným. Napríklad zakázaným nie je vtedy, keď má rozdielny prístup k osobám legitímny cieľ a je ho možné objektívne a racionálne zdôvodniť. Samozrejme všetko musí byť aj v súlade s princípom proporcionality.

Podľa názoru Benátskej komisie okolnosť, že časť obyvateľstva je menej zvýhodnená len preto, že nepatrí do tej-ktorej národnej skupiny sama osebe ešte nie je diskriminatívna a neprotirečí ani medzinárodnému právu. Na etnickom princípe totižto často dochádza k takémuto zvýhodneniu – napríklad vo sfére poskytovania štátneho občianstva. Komisia diferencovala medzi zvýhodneniami v oblasti školstva a kultúry, a v ostatných oblastiach. V oblasti školstva a kultúry totižto ešte podľa názoru Komisie možno zdôvodniť rozdielny prístup k rozdielnym skupinám. Prehĺbenie kultúrnych vzťahov medzi tzv. materskou krajinou a krajanmi-neobčanmi je ešte legitímny cieľ. Preto by sa zvýhodnenie mali viazať na kultúrny život a mali by byť proporčné. V iných oblastiach je však podobné zvýhodnenie prípustné len vo výnimočných prípadoch.

Nakoniec Benátska komisia sformulovala niekoľko záverečných poznámok a konzekvencií. Podľa jej názoru je za postavenie národných a etnickým menším primárne zodpovedný predovšetkým štát, kde tieto menšiny žijú a ktorého sú občanmi. Tzv. materské krajiny môžu taktiež hrať určitú úlohu v oblasti ochrany práv menšín a zachovania ich identity a to s cieľom zachovania vzťahu medzi nimi a krajaňskými komunitami. Komisia si však myslí, že súčasný rámec ochrany menšín má hrať prvoradú úlohu.

Vo vzťahu k hore už citovaným základným princípom Benátska komisia vyvodila niekoľko ďalších dôležitých záverov. Jednotlivé štáty môžu prijímať jednostranné opatrenia, ktoré sa vzťahujú na cudzích občanov, pokiaľ sa účinky týchto opatrení prejavujú hlavne na ich území. V prípade ak je cieľom takýchto jednostranných opatrení vyvolať účinky aj na území iných štátov a nielen na svojom území, tak je v prípade neexistencie predbežného zmluvného alebo iného súhlasu potrebné si vyžiadať súhlas dotknutých zahraničných štátov ešte pred realizáciou spomínaných opatrení. Štáty nemôžu využívať nevládne organizácie registrované a fungujúce na území iných štátov na to, aby pre ne vykonávali kváziúradnú činnosť alebo iné administratívne kompetencie. V prípade potreby by mali využívať skôr svoje konzulárne úrady. Inak právne normy by mali presne regulovať aj ich činnosť v tejto sfére.

Nakoniec jednostranné opatrenia zo strany tzv. materských krajín by sa bez súhlasu dotknutých zahraničných štátov nemali dotýkať takých oblastí, ktoré už zrejme a jednoznačne regulujú medzinárodné zmluvy. Keď dôjde k sporu o realizáciu zmluvy, treba použiť obvyklé mechanizmy na riešenie takýchto sporov a jednostranné opatrenia je možné prijať tzv. materskou krajinou len vtedy, ak sa tieto mechanizmy neosvedčili a nepriniesli výsledok. Osobný preukaz alebo dokument, ktorý vystavila materská krajina by mal slúžiť len ako doklad osvedčujúci oprávnenosť na prijatie podpory alebo zvýhodnenia a nemal by mať iný cieľ. Tzv. materská krajina môže poskytnúť zvýhodnené zaobchádzanie príslušníkom svojich menšín žijúcich na území iných štátov v oblasti školstva a kultúry vtedy, keď takéto opatrenia sledujú legitímny cieľ posilniť kultúrne kontakty medzi materskou krajinou a krajanskými komunitami. Prirodzene tieto opatrenia musia byť primerané a proporčné. V iných oblastiach sú prípustné len výnimočne.¹⁴

Resumé: Článok sa zaoberá právnym štatútom krajanov v kontexte moderného medzinárodného práva. Prvá časť publikácie je venovaná histórii. Moderná krajanská politika sa formovala postupne. Najprv sa zrodila solidarita medzi materskými krajinami a zahraničnými krajanskými komunitami na kresťanskej báze. Zodpovednosť materských krajín voči svojim etnickým krajanom žijúcim v zahraničí sa sformovala len ako druhý krok tejto politiky. Dnes môžeme hovoriť o renesancii tejto politiky na medzinárodnej úrovni. Medzinárodné právo však pozná len veľmi obmedzený počet právnych noriem o tejto problematike. Väčšina týchto dokumentov má charakter soft-law. Intenzívne diskusie o probléme krajanov vyprovokoval hlavne maďarský krajanský zákon z roku 2001. Hlavným produktom týchto diskusií bol dokument Benátskej komisie, ktorý opísal hlavné body a limity zodpovednosti materských krajín.

Kľúčové slová: štatúsové zákony, krajanovia, ústava, solidarita, krajanská politika, diaspora, Benátska komisia

INTERNATIONAL LAW AND THE PROBLEM OF COMPATRIOTS

Abstract: The paper deals with the legal status of the compatriots in the context of modern international law. The first part of publication focuses on the history. Modern diaspora-policy has formed step by step. Firstly was born the solidarity between the kin-states and foreign compatriots communities on the Cristian basis. Responsibility of the kin-states towards their ethnical compatriots living abroad was only the second step in this process. Today we can speak about the real renaissance of this policy on the international level. But the international law know only very limited number of the legal norms about this problem. Majority documents have the soft-law character. Intensive discussion about the problem of the compatriots laws was provoked the Hungarian Status Law from 2001. The main product of these discussions is the Report of Venice Comission, which described the main points and limits of the kin-states responsibility.

Key words: status law, compatriots, constitution, solidarity, kin-policy, diaspora, Venice Comission

¹⁴ Všetky závery a konklúzie sú dosiahnuteľné v Stanovisku Benátskej komisie. Pozri predchádzajúcu poznámku pod čiarou.

PRAWO MIĘDZYNARODOWE A PROBLEMATYKA MNIEJSZOŚCI NARODOWYCH

Streszczenie: Artykuł poświęcony został statusowi prawnemu mniejszości narodowych w świetle współczesnego prawa międzynarodowego. Pierwsza część publikacji koncentruje się na historii. Nowoczesna polityka dotycząca mniejszości narodowych ewoluowała stosunkowo powoli. Początkowo można mówić o rozwoju solidarności między krajami macierzystymi a obcymi wspólnotami emigranckimi opartej na bazie chrześcijańskiej. Odpowiedzialność państw za rodaków mieszkających za granicą można potraktować jako drugi etap tej polityki. Współcześnie można mówić o renesansie tej polityki na szczeblu międzynarodowym. Prawo międzynarodowe obejmuje jednak bardzo ograniczony zestaw norm prawnych dotyczących wskazanej problematyki. Większość tych dokumentów ma charakter prawa miękkiego (soft law). Gorące dyskusje na temat polityki emigranckiej wzbudziło uchwalenie węgierskiej ustawy o mniejszościach narodowych z 2001 r. Szczególne miejsce w tej dyskusji zajmował dokument Komisji Weneckiej opisujący główne punkty i granice odpowiedzialności państw za mniejszości narodowe.

Słowa kluczowe: ustawa o mniejszościach narodowych, rodacy, konstytucja, solidarność, polityka wobec mniejszości narodowych, diaspora, Komisja Wenecka

Bibliografia:

- Ermacora, Felix: *Südtirol und das Vaterland Österreich*, Wien: Amalthea, 1982,
- Gulyás, László: *A kisebbségi kérdés megoldásának egy pozitív példája: Dél-Tirol esete I.* www.epa.oszk.hu/00400/00458/00120/2175.html,
- Győri Szabó, Róbert: *Tirol Eurorégió genezise*. Pro Minoritate, 2004
- Halász, Iván: *Tirol – egy tartomány szerepe az osztrák „határon túli” politikában*. In: Ábrahám, Barna – Gereben Ferenc – Stekovics, Rita. (eds.) *Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*. Piliscaba: PPKE BTK, Piliscsaba, 2003,
- Hargitai, József: *Az állampolgárok védelmének nemzetközi jogi és alkotmányjogi problémái*. In: Bragyo, András (ed.): *Nemzetközi jog az új alkotmányban*. Budapest: KJK – MTA ÁJTI, 1997,
- Paál, Vince: *Ausztria identitásai*. In: Ábrahám, Barna – Gereben Ferenc – Stekovics, Rita. (eds.) *Nemzeti és regionális identitás Közép-Európában*. Piliscaba: PPKE BTK, Piliscsaba, 2003,
- Velencei A.: *Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról*. In: Kántor, Zoltán (ed.): *A státustörvény. Dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Kántor Zoltán. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.