

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 nejpraelomovějších 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 petičích 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; RA-SCHHOFER, 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. *Zahraniční 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. *Zahraniční politika*, 1930, s. 88–92.

²² GÜTERMANN, Ch.: *Das Minderheitenschutzverfahren des Völkerbundes*. Berlin, 1979, s. 125 násl.

²³ *Zahraniční 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 obejita, 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“.