

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 medzivojnovej 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 BRAGYÓVA, 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 spríbuženým 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 pocite 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 demontuje 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.