

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 zaganicej) 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 jednacím 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 slovanském 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 dobrovolné 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.