

1 NEROVNOST A NEKONZISTENCE PRÁVNÍCH ÚPRAV

1.1 Kritický pohled v doktrinální i sociolegální analýze

V této monografii se zaměřuji především na kulturní a jazyková práva a na nerovnosti či nekonzistence vznikající z absence univerzálně přijímané definice a konceptu národnostní menšiny a neexistence konsensu ohledně rozlišování jazykových a kulturních práv poskytovaných a zaručovaných státem menšinám tradičním (autochtonním), imigrantům (alochtonním menšinám) či skupinám domorodého obyvatelstva.

Hlavní zkoumanou otázkou je, jakým způsobem přistupují k ochraně národnostních menšin dvě zvolené jurisdikce, v čem jsou si tyto dva systémy podobné a v čem se liší. S tím souvisí dílčí výzkumné otázky, tedy zkoumání, zda rozdílné přístupy mohou mít vliv na postavení konkrétních menšin v rámci poskytování záruk i v rámci praktického uplatňování těchto záruk a jestli se v některé jurisdikci vyskytuje nekonzistence v právní úpravě. V rámci podrobného zkoumání jednotlivých záruk a oprávnění pro menšiny je také do analýzy zahrnuta judikatura v obou zemích, což poskytuje údaje o uplatňování práva v rozhodovací činnosti soudů.

Monografie je založená na srovnávací případové studii českého a polského práva. Tyto dva legislativní systémy byly zvoleny z důvodu jejich podobného právního vývoje po roce 1989, jazykové příbuznosti a srovnatelné právní kultury.¹² Komparativní právní analýza zde umožňuje identifikovat principy v obou právních systémech a systematicky uchopit související rozhodovací činnost soudů.¹³

Vzhledem k dílčím odlišnostem úpravy postavení menšin v oblasti správního práva a k částečně nestejnému přístupu k recepci a inkorporaci právních norem mezinárodního a evropského práva v domácím právním řádu poskytují česká a polská jurisdikce prostor pro srovnání a vyvození

¹² FIJALKOWSKI, A. *From Old Times to New Europe: The Polish Struggle for Democracy and Constitutionalism*. Farnham: Ashgate, 2010.

¹³ DE ANDRADE, M. The two-step methodology for the identification of general principles of law. *The International and comparative law quarterly*, 2022, č. 4, s. 984–986.

závěřů o vhodnosti jednotlivých právních přístupů a použití legislativních nástrojů a pro zhodnocení navazující rozhodovací činnosti soudů.

Unikátní přínos této monografie vědeckému poznání spočívá právě v komparativní analýze obou jurisdikcí a ve srovnání obdobných soudních rozhodnutí v obou zkoumaných systémech. Zaměření na českou a polskou jurisdikci jako na případové studie a analýza soudních rozhodnutí týkajících se týchž právních otázek v různých instancích soudního a správního řízení i v rozhodovací činnosti ústavních soudů zde skýtá prostor pro rozšíření doktrinální analýzy o sociolegální aspekty. Prostřednictvím těchto přístupů je možné usuzovat na skutečný praktický význam právních úprav a na odlišnou „konstrukci narativů“¹⁴ v soudních řízeních v obou zemích.

Doktrinální analýza v této monografii je zde provázána s navazující sociolegální analýzou, která odhaluje, jak je právo implementováno v historickém kontextu a jaké má následky pro společenské dění. Skrze způsoby uplatňování práva je totiž možné prosadit různé ideologie. Zkoumáním dvou postkomunistických států, České republiky a Polska, jejichž právní systémy ještě stále částečně procházejí procesem transformace, je možné odhalit, jak se v právu odráží vyrovnávání se s minulostí. Zatímco doktrinální výzkum zde propojuje „normativní a teoretická“¹⁵ hlediska vzhledem k právní úpravě, sociolegální analýza zde umožňuje zabývat se tím, jak se právními normami vyjadřuje „společná identita“ a jak jsou autoritativně stanoveny významy pojmů, jako jsou „národnost“ či „národnostní menšina“. Sociolegální přístup dává prostor pro „problematizaci“ existence v právním státě, srovnání různých právních systémů a zkoumání vazby mezi právním systémem společnosti a jejím „kulturním dědictvím“.¹⁶

Doktrinální analýzu zde považuji za základ svého bádání, ale nechápu ji jako čistě dogmatickou. V kombinaci se sociolegální analýzou zaujímám kritický přístup a odhaluji fungování moci a ideologií ve společnosti. Díky zapojení kritické teorie do tohoto výzkumu se mohu zabývat možnostmi vlivu mezinárodního práva i domácích právních úprav na kulturní život menšinových komunit a jejich členů a mohu také usuzovat na lokální důsledky globalizace.

¹⁴ NOTTINGHAM, E. Digging into legal archaeology: a methodology for case study research. *Journal of law and society*, 2022, č. S1, s. S16-S30.

¹⁵ *Ibid.*, s. 168.

¹⁶ COTTERRELL, *Law, Culture and Society*, s. 102.

1.2 Současný stav vědeckého poznání

Právní postavení menšin v České republice a v Polsku se stalo předmětem zájmu právních badatelů relativně nedávno, výrazný nárůst literatury v této oblasti můžeme pozorovat od devadesátých let dvacátého století do současnosti. I na mezinárodněprávní úrovni jsou lidská práva relativně novou oblastí a praxe v jejich uplatňování není ještě ustálená, což o právech menšin platí obzvlášť.¹⁷ V českém právním prostředí se problematice ochrany menšin uceleně věnuje především Petráš, Petrův a Scheu (2009),¹⁸ kde jsou jednotlivé kapitoly věnované definici menšiny v českém i mezinárodním právním řádu; historii právního postavení menšin v českých zemích; specifickým menšinám, jakými jsou v českém prostředí Romové a Židé; mezinárodněprávní ochraně menšin na univerzální i na regionální úrovni; a shrnutí postavení menšin v některých dalších státech, konkrétně na Slovensku, ve Švýcarsku, v Litvě, Lotyšsku, Estonsku a v USA.¹⁹ V posledních letech se právníká literatura české provenience také důkladně věnuje postavení menšin v domácím historickém kontextu,²⁰ právní úpravě používání menšinových jazyků²¹ a činnosti národnostních spolků.²²

¹⁷ DE VARENNES, F. Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights. *International Journal of Minority and Group Rights*, 1999, s. 137.

¹⁸ PETRÁŠ, R. / PETRŮV, H. / SCHEU, H. C. *Menšiny a právo v České republice*. Praha, Auditorium, 2009.

¹⁹ Autory jednotlivých statí této editované publikace jsou kromě editorů také N. Pavelčíková, A. Sulitka, O. Šrajterová, B. Soukupová, J. Vedral, M. Hofmannová, K. Marczyová, H. Nosková, J. Kuklík, J. Mrázek, W. Wieshaider a V. Zoubek.

²⁰ PETRÁŠ, R. The Continuity and Discontinuity of the Austro-Hungarian and Czechoslovak Solution to the Minority Issue. *Hungarian Journal of Legal Studies*, 2021, č. 4, s. 399–410;

SLOBODA, M. Transition to super-diversity in the Czech Republic: its emergence and resistance. In: SLOBODA, M. / LAIHONEN, P. / ZABRODSKAJA, A. *Sociolinguistic Transition in Former Eastern Bloc Countries: Two Decades after the Regime Change*. Frankfurt nad Mohanem: Peter Lang, 2016, s. 141–183;

PETRÁŠ, R. Absolutní zlom v právní úpravě postavení menšin Československa v roce 1945. In ŠUTAJ, Š. *Zmeny hraníc a pohyb obyvateľstva v Európe po druhej svetovej vojne*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, s. 134–146.

²¹ SCHEU, H. C. / PETRÁŠ, R. Právní úprava praxe užívání menšinových jazyků. *Acta Universitatis Carolinae, Iuridica*, 2015, č. 4, s. 9–148.

²² SULITKA, A. / UHEREK, Z. National Minority Organisations in Prague: structure, competence and social activities. *Journal of Ethnology*, 2015, s. 3–17.

V Polsku se právnímu postavení menšin v současnosti i v historickém kontextu dlouhodobě věnuje Sławomir Łodziński²³ a také další autoři, kteří se zaměřují na transformaci polského právního řádu v oblasti ochrany národnostních menšin,²⁴ na problém definice národnostní menšiny ve vztahu k polskému ústavnímu právu²⁵ a na současné trendy a nedávný vývoj v polské právní úpravě po uplynutí desetiletého výročí působení polského menšinového zákona.²⁶

Tato monografie přináší nový pohled na danou právní problematiku, protože srovnává českou a polskou právní úpravu, a to v kontextu judikatury v obou zemích. V tomto spočívá přínos zde prezentovaného výzkumu k současnému stavu poznání, a to nejen na úrovni obohacení domácích souborů literatury týkajících se právních úprav ve dvou zvolených zemích, ale také na úrovni systematického zařazení získaných poznatků do kontextu současného stavu bádání v tomto oboru ve světě.

Mezinárodní literatura a zájem o právní ukotvení záruk pro národnostní menšiny jsou přitom také relativně novou záležitostí vzhledem k tomu, že světová odborná komunita se věnuje lidským právům a ochraně menšin zejména od konce dvacátého století.²⁷ Regulace práv menšin je však velmi důležitý problém, kde právní záruky přímo souvisí s ukotvením národní

²³ ŁODZIŃSKI, S. Wielokulturowość w Polsce w oczach organizacji międzynarodowej. Przypadek „IV Raportu dla Sekretarza Generalnego Rady Europy z realizacji przez Rzeczpospolitą Polską postanowień Konwencji Ramowej o Ochronie Mniejszości Narodowych (Warszawa, 2019)”. In DOLIŃSKA, K. / MAKARO, J. *Wielokulturowość polskich miast: Teoria, praktyka, politika*. Krakov: Zakład Wydawniczy Nomos, 2019, s. 53–72; ŁODZIŃSKI, S. Logika konsekwencji czy stosowności? Dylematy władz lokalnych w procesach instytucjonalizacji praw językowych osób należących do mniejszości narodowych w Polsce. *Studia Polityczne*, 2017, č. 2, s. 101–136.

²⁴ BROWAREK, T. *Uwarunkowania polityki etnicznej państwa polskiego po 1989 roku*. Lublin: Wydawnictwo UMCS, 2018; FIJALKOWSKI, A. 2014. Politics, Law, and Justice in People's Poland: the Fieldorf File. *Slavic review*, 2014, č. 1, s. 85–107.

²⁵ GDULEWICZ, E. / POPŁAWSKA, E. National and Ethnic Minorities in Poland—the Legal Problem of Definition. *Acta juridica Hungarica*, 2004, č. 3–4, s. 67–99; SOBCZAK, J. Wokół problemu definicji mniejszości narodowych. *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, 2003, s. 25–61.

²⁶ ADAMCZYK, A. / SAKSON, A. / TROSIĄK, C. *Między łękiem a nadzieją. Dziesięć lat funkcjonowania ustawy o mniejszościach narodowych i etnicznych oraz o języku regionalnym (2005–2015)*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe, 2015.

²⁷ Cf. DE VARENNES, F. Language, Ethnic Conflicts and International Law. *Razprave in gradivo - Institut za narodnostna vprasanja (1990)*, 2011, č. 65, s. 8–35;

identity a s právní úpravou postavení znevýhodněných menšinových skupin, které se ocitají v nedominantní pozici ve státě. Poskytování právních záruk národnostním menšinám se tak nevyhnutelně stává problémem spojeným s emocemi.²⁸ K tématu emotivnosti tvrdí bývalý ředitel kanceláře vysokého komisaře Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě pro menšiny John Packer, že úprava práv menšin je „neodmyslitelně spojená s identitou osob příslušejících k národnostním menšinám“.²⁹

Obdobně Fernand de Varennes, zvláštní zpravodaj úřadu vysokého komisaře pro lidská práva v Organizaci spojených národů,³⁰ upozorňuje, že od devadesátých let dvacátého století státy věnují zvýšenou pozornost právům menšin a srozumitelněji definují standardy lidských práv pro menšiny a jejich příslušníky.³¹ Tolerance a podpora kulturní rozmanitosti jsou přitom podle de Varennese „základem moderního demokratického státu“.³² De Varennes výslovně píše, že většinu současných světových válečných konfliktů lze charakterizovat jako „etnické konflikty“, kde se jen liší kontext a účastníci se aktéři.³³

Podobně i Marc Weller, bývalý ředitel Lauterpachtova centra pro mezinárodní právo na univerzitě v Cambridgi (2010-2016) a současný tamní ředitel pro mezinárodní a ústavní studia,³⁴ zmiňuje, že zakotvení kulturních práv menšiny je „zásadní složkou“³⁵ její identity. Fungující právní

DE VARENNES, F. Equality and Non-discrimination: Fundamental Principles of Minority Language Rights. *International journal on minority and group rights*, 1999, č. 3, s. 307–318.

²⁸ HOLT, S. / PACKER, J. The Use of Minority Languages in the Broadcast Media. *European Yearbook of Minority Issues*, 2005, s. 339.

²⁹ PACKER, J. The Content and Aim of Minority education from the Perspective of the International Instruments. *International journal of Minority and Group Rights*, 1996, s. 171.

³⁰ UNITED NATIONS. *Fernand de Varennes - Special Rapporteur on minority issues*. [online]. 1996–2023. [citováno 10. 1. 2023] Dostupné na <<https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-minority-issues/fernand-de-varennes>>.

³¹ DE VARENNES, *Equality*, s. 317–318.

³² *Ibid.*, s. 318.

³³ DE VARENNES, *Language, Ethnic Conflicts*, s. 15–17.

³⁴ UNIVERSITY OF CAMBRIDGE. *Lauterpacht Centre for International Law – Prof Marc Weller*. [online]. [citováno 29. 12. 2022] Dostupné na <<https://www.lcil.cam.ac.uk/prof-marc-weller>>.

³⁵ WELLER, M. Creating Conditions Necessary for the Effective Participation of Persons Belonging to National Minorities. *International Journal of Minority and Group Rights*, 2004, s. 266.

úprava je také nezbytná, aby nevznikalo napětí či konflikty mezi národnostními skupinami. Mezi menšinami a většinami v jednotlivých státech často panují „komplikované vztahy“, vyvstávají „citlivé otázky“, existuje vzájemná „nedůvěra způsobená historickými nespravedlnostmi“ a „pocity křivdy na straně menšin“.³⁶ Nedostatečné zakotvení práv menšin vede ke vzniku „násilí“ a „konfliktů“.³⁷

Podle Roberta Dunbara, odborného poradce pro menšinové jazyky, zejména skotskou galštinu, v Radě Evropy a v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě,³⁸ je právní regulace postavení menšin důležitá i pro většinovou společnost v daném státě, protože existence menšin a rozvoj jejich kultur přispívají ke „kulturnímu dědictví“³⁹ a k udržení kulturní rozmanitosti.⁴⁰

Soudobá světová odborná literatura se soustředí na právní ochranu menšinových kultur, jejichž zachování a podpora jsou považovány za hodnotu *per se*, ale také na řadu praktických důsledků, které má právní úprava postavení menšin na mezinárodní i vnitrostátní úrovni.⁴¹ Mezinárodní právo rozlišuje mezi právy menšin, které jsou autochtonní, či jsou dokonce potomky původního domorodého obyvatelstva, a menšinami, které jsou ve státech přítomné následkem novodobé migrace. Toto se odráží v národních právních úpravách. Současná odborná literatura upozorňuje, že menšiny, které jsou imigrantskými komunitami, se obvykle netěší tak silné právní ochraně, protože státy předpokládají, že jsou chráněny svými zeměmi původu.⁴² Takové teoretické východisko je v řadě případů velmi

³⁶ SIEMENSKI, G. / PACKER, J. Integration through Education: The Origin and Development of The Hague Recommendations. *International Journal on Minority and Group Rights*, 1997, s. 187.

³⁷ PACKER, J. / SIEMENSKI, G. The Language of Equity: The Origin and Development of the Oslo Recommendations Regarding the Linguistic Rights of National Minorities. *International Journal of Minority and Group Rights*, 1999, s. 330.

³⁸ UNIVERSITY OF EDINBURGH. Rob Dunbar - Chair of Celtic Languages, Literature, History and Antiquities. [online]. 2023. [citováno 5. 1. 2023]. Dostupné na <<https://www.ed.ac.uk/profile/rob-dunbar>>.

³⁹ DUNBAR, R. Is There a Duty to Legislate for Linguistic Minorities? *Journal of Law and Society*, 2006, č. 1, s. 190.

⁴⁰ PACKER, J. / HOLT, S. The use of minority languages in the broadcast media: introducing new guidelines. *Helsinki Monitor*, 2004, s. 104; HOLT / PACKER, *The Use*, s. 339; PACKER, *The Content*, s. 171.

⁴¹ HOLT / PACKER, *The Use*, s. 340.

⁴² DUNBAR, *Is There*, s. 184.

problematické. Například co se týče úpravy kulturních práv, řada příslušníků menšin, které jsou „přistěhovaleckými komunitami“, již necítí vazbu k zemi původu. Řada takových komunitních příslušníků má občanství „hostitelské“ země, a tito příslušníci mnohdy ani neovládají jazyk země, ze které pochází jejich předci.⁴³ Podle Dunbara je nezbytné, aby „plynulé ovládnutí dominantního jazyka v určitém státě doprovázel respekt k menšinové identitě, jinak by totiž nedocházelo k integraci, ale spíše k asimilaci“.⁴⁴

Rozlišování mezi právy různých typů menšin může být velmi problematické, až kontroverzní. Například rozdílná úprava pro práva imigrantů a autochtonních menšin nemůže být odůvodněna stejnou logikou jako rozdílnost mezi úpravou postavení „domorodého“ obyvatelstva a ostatních menšin.⁴⁵ Je totiž faktem, že na rozdíl od jazyků domorodých skupin není většina jazyků autochtonních menšin žádným způsobem ohrožená, protože jsou většinovými jazyky v jiných státech (viz polština v České republice a čeština v Polsku). Navíc je otázkou, jestli kultury autochtonních či domorodých skupin přispívají více ke kulturnímu dědictví hostitelského státu než kultury imigrantů.⁴⁶

I pokud připustíme, že rozlišování mezi právy, která se zaručují autochtonním a imigrantským menšinám, je eticky v pořádku, musí být založeno na objektivních kritériích, jako je například doba příchodu do hostitelského státu. Rozlišování na základě subjektivních kritérií s sebou nese nebezpečí diskriminačního jednání. Nediskriminace přitom nemusí znamenat neexistenci jakéhokoli rozlišování či preferencí.⁴⁷ Legislativa však musí dodržovat principy „nediskriminace, tolerance, koexistence a integrace“.⁴⁸ Podle Packera je v rámci právní úpravy důležité pamatovat na záruky pro imigranty, protože obě skupiny (autochtonní menšiny a potomci novodobých přistěhovalců) mají řadu společných charakteristických prvků a stejných zájmů.⁴⁹

⁴³ WRIGHT, S. The Right to Speak One's Own Language: Reflections on Theory and Practice. *Language Policy*, 2007, s. 203–224.

⁴⁴ DUNBAR, *Is There*, s. 184.

⁴⁵ *Ibid.*, s. 194.

⁴⁶ *Ibid.*, s. 195.

⁴⁷ DE VARENNES, *Equality*, s. 318.

⁴⁸ *Ibid.*, s. 311.

⁴⁹ PACKER, J. Confronting the contemporary challenges of Europe's minorities. *Foreign Affairs*, 2005, č. 4, s. 228.