

Bolzánske  
odporúčania  
k národnostným menšinám  
v medzištátnych vzťahoch  
& vysvetľujúca správa  
jún 2008  
Organizácia pre bezpečnosť a  
spoluprácu v Európe  
Vysoký komisár pre národnostné menšiny

Bolzánske  
odporúčania  
k národnostným menšinám  
v medzištátnych vzťahoch  
& vysvetľujúca správa

jún 2008

Vydané a rozširované Vysokým komisárom OBSE pre národnostné menšiny (VKNM).

Informácie z tejto publikácie sa môžu kopírovať; boli by sme radi, keby ste uviedli odkaz o prameni.

ISBN/EAN: 978-90-75989-12-0

© OBSE Vysoký komisár pre národnostné menšiny 2008

Vytlačené v Holandsku

Ďalšie jazykové vydania, ktoré sú k dispozícii v papierovej resp. v elektronickej podobe na [www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm): Russian

Ak potrebujete ďalšie informácie, obráťte sa na:

OBSE Vysoký komisár pre národnostné menšiny

Prinsessegracht 22

2514 AP The Hague

Tel: +31 (0)70 312 5500

Fax: +31 (0)70 636 5910

E-mail : [hcnm@hcnm.org](mailto:hcnm@hcnm.org)

Web sídlo: [www.osce-hcnm.org](http://www.osce-hcnm.org)

## Úvod

Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE) zriadila svojim helsinským rozhodnutím z júla 1992 inštitúciu Vysokého komisára pre národnostné menšiny (VKNM) ako nástroja na včasnú prevenciu konfliktov v súvislosti s napätím vo vzťahoch s národnostnými menšinami. V priebehu 15 rokov nepretržitej činnosti nadobudla inštitúcia VKNM jedinečné porozumenie pre identifikovanie a riešenie potenciálnych príčin konfliktov v súvislosti s národnostnými menšinami. V tomto kontexte venoval VKNM veľkú pozornosť situáciám, ktoré sa týkajú príslušníkov etnických skupín, ktoré tvoria v jednom štáte počtom väčšinu, ale v druhom (zvyčajne susediacom) štáte tvoria počtom menšinu. Táto problematika je predmetom záujmu štátnych orgánov vo viacerých štátoch a predstavuje potenciálny zdroj napätia, ak nie dokonca konfliktu, medzi štátmi. Takéto napätie vskutku určovalo veľkú časť modernej a súčasnej európskej histórie.

Etnicko-kultúrne a štátne hranice sa zriedkavo prekrývajú. Takmer všetky štáty majú nejaké menšiny, z ktorých mnohé patria do spoločenstiev prekračujúcich štátne hranice. Tieto spoločenstvá často tvoria most medzi štátmi a prispievajú k prosperite a priateľským vzťahom, posilňujú atmosféru dialógu a tolerance. Preto by príslušníci národnostných menšín mali môcť vytvárať a udržiavať slobodné a mierové styky prekračujúce hranice štátov a rozvíjať kultúrne a hospodárske väzby. Keď však cezhraničné kultúrne väzby nadobudnú politický význam a štáty uskutočňujú jednostranné kroky na obranu, ochranu či podporu toho, čo nazývajú svoje „príbuzenstvo“ mimo svojej zvrchovanej právomoci, tak vzniká riziko politického napätia alebo dokonca násilia.

V minulosti sa VKNM stretol s takýmito napätiami v mnohých regiónoch priestoru OBSE a akútne si uvedomuje potenciálne nebezpečenstvá spojené s nadmerným spolitizovaním menšinovej problematiky v medzištátnych vzťahoch. Podľa VKNM je potrebné lepšie vyjasniť, ako môžu štáty presadzovať svoje záujmy v súvislosti s národnostnými menšinami v zahraničí bez ohrozenia mieru a dobrých susedských vzťahov. Tieto dôvody viedli k vypracovaniu odporúčaní riadiacich sa zásadami medzinárodného práva a vychádzajúcich z bohatých skúseností VKNM. Ich účelom je objasniť, ako štáty môžu podporovať a poskytovať výhody príslušníkom národnostných menšín žijúcich v iných krajinách spôsobom, ktorý nezaťažuje medzietnické alebo bilaterálne vzťahy.

Tieto odporúčania čerpajú zo skúseností Rolfa Ekéusa (VKNM v rokoch 2001-2007) uvedených v jeho vyhlásení z roku 2001 o „Zvrchovanosti, zodpovednosti a národnostných menšinách“ a zo „Správy o preferenčnom zaobchádzaní s národnostnými menšinami ich príbuzenskými štátmi“ vydanej Komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva Rady Európy (Benátska komisia) v tom istom roku. Oba materiály vysvetľujú podmienky a obmedzenia, v rámci ktorých môžu štáty podporovať občanov druhého štátu na základe spoločných etnických, kultúrnych alebo historických pút. Tieto dokumenty zdôrazňujú dvojitú zodpovednosť štátu, ktorou je chrániť a podporovať práva príslušníkov národnostných menšín v ich právomoci a konať ako zodpovední členovia medzinárodného spoločenstva v súvislosti s menšinami v právomoci iného štátu.

Hlavné zásady odporúčaní k národnostným menšinám vo vzťahoch medzi štátmi odrážajú oba vyššie uvedené dokumenty a ustanovujú, že po prvé podľa medzinárodného práva je rešpektovanie a ochrana menšinových práv zodpovednosťou štátu, v ktorom menšina žije. Po druhé, že iné štáty môžu mať záujem na prosperite menšinových skupín v zahraničí, najmä

tých, s ktorými ich spája etnická, kultúrna, jazyková alebo náboženská identita či spoločné kultúrne dedičstvo. Toto však podľa medzinárodného práva neopravňuje alebo neobsahuje právo vykonávať právomoc voči osobám žijúcim na území iného štátu. A napokon, štáty môžu naplňať tento záujem poskytovaním výhod menšinám v zahraničí len s konzultovaním štátu bydliska a s náležitým rešpektovaním zásad územnej celistvosti, zvrchovanosti a priateľských vrátane dobrých susedských vzťahov. Štáty by mali zaručiť, že ich politiky týkajúce sa národnostných menšín v zahraničí neohrozujú integráciu menšín v štátoch, kde žijú, alebo neživia separatistické tendencie.

Týchto 19 jednotlivých odporúčaní je rozčlenených do štyroch oblastí: všeobecné zásady, povinnosti štátu v súvislosti s osobami patriacimi k národnostným menšinám, výhody poskytované štátmi príslušníkom národnostných menšín v zahraničí a viacstranné a dvojstranné dokumenty a mechanizmy. Poskytujú štátom normatívne a praktické usmernenie v súlade so všeobecnými zásadami zvrchovanosti, ľudských a menšinových práv a medzinárodnej zodpovednosti. Podrobnejšie vysvetlenie odporúčaní sa uvádza v sprievodnej vysvetľujúcej správe, ktorá vyslovene odkazuje na relevantné medzinárodné normy. Každé odporúčanie sa má čítať spolu s konkrétnymi relevantnými odsekmi vysvetľujúcej správy a v kontexte dokumentu ako celku.

Treba poznamenať, že otázka národnostných menšín v medzištátnych vzťahoch sa často vyskytuje medzi štátmi bydliska a takzvanými „príbuzenskými štátmi“. Tento výraz sa používa na opísanie štátov, ktorých väčšinové obyvateľstvo zdieľa etnické či kultúrne charakteristiky s menšinovým obyvateľstvom druhého štátu. Tieto odporúčania sa vo veľkej miere ale nie výlučne zameriavajú na vzťahy medzi takýmito štátmi. Taktiež sa vzťahujú na širšiu kategóriu štátov, ktoré by mohli mať záujem o menšiny v zahraničí, s ktorými majú také putá ako spoločné dejiny, náboženstvo alebo jazyk, ktoré sa môžu ale nemusia považovať za tvoriace príbuzenstvo. Okrem toho „príbuzenstvo“ sa považuje za jeden zo zásadne spochybňovaných pojmov, ktorému chýba odsúhlasené vedecké alebo právne vymedzenie. Z týchto dôvodov sa v texte odporúčaní nepoužíva výraz „príbuzenský štát“ a vo vysvetľujúcej správe sa naň odkazuje len občas, keď to predstavuje pridanú vysvetľovaciu hodnotu.

Výraz „národnostné menšiny“ tak, ako sa používa v tomto dokumente, pokrýva širokú škálu menšinových skupín vrátane náboženských, jazykových a kultúrnych ako aj etnických menšín bez ohľadu na to, či štáty, v ktorých žijú, ich uznávajú, ako aj bez ohľadu na označenie, pod akým sa uznávajú. Tieto odporúčania sú relevantné pre všetky tieto skupiny. Okrem toho slovo „menšiny“ sa v odporúčaníach často používa ako výhodné zostručenie výrazu „osoby patriace k národnostným menšinám/príslušníci národnostných menšín“.

Pri príprave odporúčaní k národnostným menšinám vo vzťahoch medzi štátmi získal VKNM cenné vstupné informácie a podporu od spolupracovníkov vrátane Dr. Natalie Sabanadze, profesora Francesca Palerma, Dr. Annelies Verstichel a pána Boba Deena. Bývalí pracovníci VKNM Dr. Walter Kemp, Úrad OSN pre drogy a kriminalitu, profesor John Packer, Essexská univerzita a pani Dzenana Hadziomerovic, Úrad vysokého predstaviteľa v Bosne a Hercegovine taktiež pomáhali pri vypracovaní tohto materiálu.

Okrem toho VKNM konzultoval nasledujúcich expertov: profesor Gudmundur Alfredsson, riaditeľ Ústavu Raoula Wallenberga pre ľudské práva a humanitné právo, univerzita v Lund; Prof. lect. Bogdan Aurescu, univerzita v Bukurešti a náhradný člen Benátskej komisie; pani Ilze Brands-Kehris, riaditeľka, Lotyšské stredisko pre ľudské práva, Riga; profesor Vojin

Dimitrijevic, riaditeľ, Belehradské stredisko pre ľudské práva; profesor Asbjorn Eide, Senior Fellow Nórskeho ústavu pre ľudské práva, Oslo; pani Simona Granata-Menghini, vedúca útvaru ústavnoprávnej spolupráce, sekretariát Benátskej komisie, Štrasburg; profesor Jan Erika Helgesen, predseda Benátskej komisie, Štrasburg; profesorka Kristina Henrard, Erazmova univerzita v Rotterdame; Dr. Enikő Horváth, nezávislá expertka, Paríž; pán Antti Korkeakivi, Stredisko pre ľudské práva a globálnu spravodlivosť Právnickej fakulty univerzity v New Yorku; Dr. Emma Lantschner, Európska akadémia Bolzano/Bozen a univerzita v Grazi; pán Mark Lattimer, výkonný riaditeľ, Minority Rights Group International, Londýn; profesor Joseph Marko, univerzita v Grazi; Dr. Anna Matveeva, Londýnska škola ekonomických a politických vied; pán Alan Phillips, predseda poradného výboru Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín Rady Európy, Štrasburg; profesor Eduardo Ruiz-Vieytez, riaditeľ, Ústav ľudských práv, univerzita Deusto, Bilbao; profesor Levente Salat, univerzita Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca; profesor Pieter van Dijk, predseda divízie správneho práva, Štátna rada Holandska, den Haag, a člen Benátskej komisie; profesor Mitja Žagara, Ústav etnických štúdií, Lubľana.

Účelom týchto odporúčaní je poskytnúť predstaviteľom štátov, národnostných menšín a medzinárodných organizácií usmernenie pri riešení otázok týkajúcich sa národnostných menšín, ktoré vznikajú v kontexte medzištátnych vzťahov, spôsobom, ktorý ochraňuje a podporuje práva príslušníkov národnostných menšín, predchádza konfliktom, zachováva medzietnickú harmóniu a posilňuje dobré susedské vzťahy. Dúfame, že povzbudzovaním štátov k voľbe správnej politiky a prijímaniu opatrení na zmiernenie napätia v súvislosti s národnostnými menšinami v zahraničí sa prispeje k napĺňaniu konečného cieľa mandátu VKNM, ktorým je predchádzanie konfliktom.

*Knut Vollebaek*  
*Vysoký komisár OBSE pre národnostné menšiny*  
*den Haag, 20. jún 2008*

# Odporúčania k národnostným menšinám v medzištátnych vzťahoch

## I. Všeobecné zásady

1. Zvrchovanosť zahŕňa právomoc štátu nad jeho územím a obyvateľstvom a obmedzujú ju len hranice upravené medzinárodným právom. Žiaden štát nemôže vykonávať právomoc nad obyvateľmi alebo časťou obyvateľstva iného štátu na území tohto štátu bez jeho súhlasu.
2. Zvrchovanosť tiež obsahuje povinnosť štátu rešpektovať a zaručiť ochranu ľudských práv a základných slobôd všetkých osôb, vrátane práv a slobôd osôb patriacich k národnostným menšinám, ktoré sú na jeho území a na ktoré sa vzťahuje jeho právomoc. Rešpektovanie a ochrana menšinových práv je v prvom rade povinnosťou štátu, v ktorom menšina žije.
3. Ochrana ľudských práv vrátane menšinových práv je tiež predmetom legitímneho záujmu medzinárodného spoločenstva. Štáty majú riešiť ich znepokojenie v súvislosti s osobami alebo situáciami v iných štátoch prostredníctvom medzinárodnej spolupráce a priateľských vzťahov. Patrí sem úplná podpora medzinárodných ľudskoprávných noriem a ich odsúhlasených medzinárodných monitorovacích mechanizmov štátmi.
4. Štát môže mať záujem – dokonca ústavne zakotvenú povinnosť – podporovať príslušníkov národnostných menšín žijúcich na území iného štátu na základe etnických, kultúrnych, jazykových, náboženských alebo iných väzieb. Toto však žiadnym spôsobom neznamená právo podľa medzinárodného práva vykonávať právomoc voči týmto osobám žijúcim na území iného štátu bez súhlasu tohto štátu.

## II. Povinnosti štátu voči osobám patriacim k národnostným menšinám

5. Štáty majú zaručiť právo každého, vrátane príslušníkov národnostných menšín, na rovnosť pred zákonom a rovnakú ochranu podľa zákona. V tomto ohľade sa zakazuje akákoľvek diskriminácia založená na príslušnosti k národnostnej menšine alebo súvisiacich dôvodov. Dosiachnutie hmotnoprávnej rovnosti si môže vyžadovať osobitné opatrenia a takéto opatrenia sa nemajú považovať za diskriminačné.
6. Štáty majú rešpektovať a podporovať práva príslušníkov národnostných menšín vrátane ich práva na slobodné vyjadrovanie, zachovanie a rozvíjanie svojej kultúrnej, jazykovej alebo náboženskej identity bez akýchkoľvek snáh o asimiláciu proti ich vôli.
7. Štáty majú podporovať integráciu spoločnosti a posilňovať sociálnu súdržnosť. Toto znamená, že príslušníkom národnostných menšín sa poskytne účinný hlas na všetkých úrovniach spravovania spoločnosti, najmä ale nielen v súvislosti so záležitosťami, ktoré majú na nich dosah. Integrácia sa dá dosiahnuť len, ak na druhej strane sa príslušníci národnostných menšín zúčastňujú na všetkých oblastiach verejného života a rešpektujú pravidlá a právne predpisy krajiny, v ktorej žijú.

8. Štáty nemajú neprimerane obmedzovať právo príslušníkov národnostných menšín vytvárať a udržiavať nerušené a pokojné cezhraničné styky s osobami zákonne žijúcimi v inom štáte, najmä s tými, s ktorými zdieľajú národnostnú alebo etnickú, kultúrnu, jazykovú alebo náboženskú identitu alebo spoločné kultúrne dedičstvo.

### **III. Výhody poskytované štátmi osobám patriacim k národnostným menšinám**

9. Štáty môžu poskytovať výhody osobám žijúcim v zahraničí so zohľadnením vyššie uvedených zásad. Takéto výhody môžu okrem iného obsahovať kultúrne a vzdelávacie možnosti, zvýhodnené cestovanie, pracovné povolenia a uľahčený prístup k vízam. Majú sa poskytovať na nediskriminačnom základe. Štát pobytu nemá brániť v prijímaní alebo výkone takýchto výhod, ktoré sú v súlade s medzinárodným právom a zásadami, z ktorých vychádzajú tieto odporúčania.
10. Štáty sa majú zdržať jednostranných krokov vrátane poskytovania výhod cudzincom na základe etnických, kultúrnych, jazykových, náboženských či historických väzieb, ktorých úmysel alebo účinok je oslabenie zásad územnej celistvosti. Štáty nemajú poskytovať priamu alebo nepriamu podporu podobným iniciatívam uskutočňovaným neštátnymi aktérmi.
11. Štáty môžu zohľadniť uprednostňované jazykové zručnosti a kultúrne, historické alebo rodinné väzby pri svojom rozhodovaní o udelení občianstva osobám v zahraničí. Štáty však majú zaručiť, že takéto udelenie občianstva rešpektuje zásady priateľských vrátane dobrých susedských vzťahov a územnej zvrchovanosti, a majú sa zdržať hromadného udeľovania občianstva, dokonca i keď štát pobytu povoľuje dvojité občianstvo. Ak štát uznáva dvojité občianstvo ako súčasť svojho právneho systému, nemá diskriminovať osoby s dvojitým občianstvom.
12. Štáty môžu poskytovať pomoc na podporu vzdelávania v zahraničí napríklad v súvislosti s učebnicami, jazykovou prípravou, odbornou prípravou učiteľov, štipendiami a školskými zariadeniami. Takáto podpora má byť nediskriminačná, má byť s vysloveným alebo predpokladaným súhlasom štátu pobytu a v súlade s uplatniteľnými domácimi a medzinárodnými vzdelávacími normami.
13. Štáty môžu poskytovať podporu kultúrnym, náboženským alebo iným mimovládnym organizáciám rešpektujúc zákony a s vysloveným alebo implicitným súhlasom štátu, kde sú registrované alebo činné. Štáty sa však majú zdržať financovania politických strán etnického alebo náboženského charakteru v cudzej krajine, keďže toto môže mať destabilizačné účinky a narušiť dobré medzištátne vzťahy.
14. Nesmie sa zakazovať slobodné prijímanie cezhraničného vysielania, či už priamo alebo prostredníctvom retransmisie alebo opakovaného vysielania z dôvodu etnicity, kultúry, jazyka alebo náboženstva. Obmedzenia sa vzťahujú len na vysielanie, ktoré používa nenávistný prejav alebo podnecuje k násiliu, rasizmu či diskriminácii.
15. Keď štáty poskytujú výhody príslušníkom národnostných menšín žijúcim v zahraničí, majú zaručiť, že zodpovedajú podpore, ktorú poskytujú osobám patriacim k menšinám v rámci svojej právomoci. Ak by štáty prejavovali väčší záujem o menšiny v zahraničí než doma alebo ak by aktívne podporovali konkrétnu menšinu v jednej krajine a pritom by ju zanedbávali inde, spochybňovalo by to motívy a dôveryhodnosť ich konania.

#### **IV. Viacstranné a dvojstranné dokumenty a mechanizmy**

16. Štáty majú spolupracovať poza medzinárodné hranice v rámci priateľských dvojstranných a viacstranných vzťahov a skôr na územnom než etnickom základe. Cezhraničná spolupráca medzi miestnymi a regionálnymi orgánmi štátnej správy a menšinovými samosprávami môže prispieť k tolerancii a prosperite, posilniť medzištátne vzťahy a podporovať dialóg o menšinových otázkach.
17. Pri riešení problematiky ochrany príslušníkov národnostných menšín štáty sa majú riadiť pravidlami a zásadami zriadenými medzinárodnými ľudskoprávnymi dokumentmi vrátane tých viacstranných dokumentov a mechanizmov, ktoré sa vytvorili konkrétne na podporu implementácie noriem a záväzkov týkajúcich sa menšín.
18. Štáty sa povzbudzujú k tomu, aby uzavreli dvojstranné zmluvy a iné dvojstranné dojednania na posilnenie a ďalší rozvoj úrovne ochrany príslušníkov národnostných menšín. Tieto mechanizmy ponúkajú prostriedky, pomocou ktorých môžu štáty zdieľať informácie a znepokojenie, sledovať svoje záujmy a predstavy a ďalej podporovať menšiny na základe priateľských vzťahov. Bilaterálny prístup by sa mal niesť v duchu základných pravidiel a zásad ustanovených vo viacstranných dokumentoch.
19. Štáty majú dobre využívať všetky dostupné domáce a medzinárodné dokumenty, aby účinne riešili možné spory a odvrátili konflikty v menšinovej problematike. Môžu sem patriť poradné a konzultačné orgány, ako sú menšinové rady, spoločné komisie a relevantné medzinárodné organizácie. Prostredníctvom primeraných dvojstranných a viacstranných dohôd by sa mali vopred zriadiť mediačné a rozhodcovské mechanizmy.



# Vysvetľujúca správa k Odporúčaniam k národnostným menšinám v medzištátnych vzťahoch

## I. Všeobecné zásady

1. Zvrchovanosť zahŕňa právomoc štátu nad jeho územím a obyvateľstvom a obmedzujú ju len hranice upravené medzinárodným právom. Žiaden štát nemôže vykonávať právomoc nad obyvateľmi alebo časťou obyvateľstva iného štátu na území tohto štátu bez jeho súhlasu.

Zásada štátnej zvrchovanosti je základným kameňom medzinárodného práva tak, ako je kodifikovaná v článku 1 a 2 Charty Organizácie Spojených národov (ďalej ako „Charta OSN“) a znova potvrdená vo viacerých iných medzinárodných dokumentoch. Medzi nimi sú Helsinský záverečný akt KBSE z roku 1975 (zásada IV), Parížska charta pre novú Európu z roku 1990, a najmä v súvislosti s národnostnými menšinami Dokument KBSE z kodanskej schôdzky o ľudskej dimenzii z roku 1990 (ďalej ako: „Kodanský dokument“) (odsek 37), Rámcový dohovor Rady Európy na ochranu národnostných menšín z roku 1995 (ďalej ako: „RDNM“) (Preambula a článok 21), Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám z roku 1992 (ďalej ako: „Deklarácia OSN o menšinách“) (článok 8 (4)), a Záverečný dokument EÚ z roku 1994 inauguračnej konferencie o Pakte stability v Európe (ďalej ako: „Pakt stability“) (odsek 1.6). Medzinárodné právo ustanovuje extrateritoriálnu právomoc pre konkrétne prípady a v určitých situáciách, avšak v obmedzenej podobe.

2. Zvrchovanosť tiež obsahuje povinnosť štátu rešpektovať a zaručiť ochranu ľudských práv a základných slobôd všetkých osôb, vrátane práv a slobôd osôb patriacich k národnostným menšinám, ktoré sú na jeho území a na ktoré sa vzťahuje jeho právomoc. Rešpektovanie a ochrana menšinových práv je v prvom rade povinnosťou štátu, v ktorom menšina žije.

Od 2. svetovej vojny sa budoval právny režim vychádzajúci zo zásady, že ochrana ľudských práv a základných slobôd vrátane ľudských práv a základných slobôd príslušníkov národnostných menšín je zodpovednosťou štátu, ktorý má právomoc voči dotknutým osobám. Preto podľa medzinárodného práva majú štáty povinnosť zabezpečiť každému v rámci svojej právomoci výkon ľudských práv a slobôd vrátane menšinových práv. Táto povinnosť ochrany je okrem iného uvedená v Helsinskom záverečnom akte (zásada VII, odsek 4), Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd z roku 1950 (ďalej ako: „EDLP“) (článok 1), a v súvislosti s národnostnými menšinami najmä v Medzinárodnom pakte OSN o občianskych a politických právach z roku 1966 (ďalej ako: „MPOPP“) (článok 27), Deklarácii OSN o menšinách (článok 1(1)), Kodanskom dokumente KBSE (odseky 33(1) a 36(2)) a RDNM (článok 1). Preto je ochrana menšinových práv v prvom rade ale nie výlučne zodpovednosťou štátu, v ktorom menšina žije: je aj vecou legitímneho záujmu medzinárodného spoločenstva, ako sa ďalej rozvádza v odporúčaní 3.

Zachovanie mieru a stability vyžaduje, aby sa s príslušníkmi menšín zaobchádzalo integrovaným spôsobom a aby sa takýmto spôsobom ochraňovali v rozsahu, ktorý ich osobitné postavenie a situácia umožňujú. Toto zásadné prepojenie medzi ochranou a presadzovaním menšinových práv a zachovaním mieru a stability, počínajúc zásadou VII

Desatora Helsinského záverečného aktu, mnohokrát zdôrazňovali účastnícke štáty OBSE. Toto prepojenie sa zopakovalo v následných dokumentoch, ako sú Madridský záverečný dokument z roku 1983 (zásada 15), Viedenský záverečný dokument z roku 1989 (zásady 18 a 19) a Parížska charta pre novú Európu z roku 1990 ako aj dokumenty vrcholových stretnutí OBSE vrátane Kodanského dokumentu z roku 1990 (časť IV, odsek 30), Helsinského dokumentu z roku 1992 (časť IV, odsek 24) a Lisabonského dokumentu z roku 1996 (časť I, Lisabonská deklarácia o spoločnom a komplexnom bezpečnostnom modeli pre Európu 21. storočia, odsek 2). Konkrétnejšia väzba je okrem iného vytvorená v preambule Deklarácie OSN o menšinách z roku 1992, v preambule RDNM a v záverečnej deklarácii Viedenského samitu OBSE z roku 1993. Ochrana menšinových práv štátom, v ktorom menšiny žijú, je preto nielen základným kameňom medzinárodného práva ale aj predpokladom mieru, bezpečnosti a demokratického spravovania spoločnosti, najmä v multietnických štátoch.

3. Ochrana ľudských práv vrátane menšinových práv je tiež predmetom legitímneho záujmu medzinárodného spoločenstva. Štáty majú riešiť znepokojenie v súvislosti s osobami alebo situáciami v iných štátoch prostredníctvom medzinárodnej spolupráce a priateľských vzťahov. Patrí sem úplná podpora medzinárodných ľudskoprávných noriem a ich odsúhlasených medzinárodných monitorovacích mechanizmov štátmi.

I keď je ochrana ľudských práv vrátane menšinových práv v prvom rade zodpovednosťou štátu, v ktorom menšina žije, je aj vecou legitímneho medzinárodného záujmu. Okrem iného to zdôraznili účastnícke štáty OBSE v Dokumente z moskovského stretnutia Konferencie KBSE o ľudskej dimenzii z roku 1991, keďže rešpektovanie týchto práv a slobôd tvorí jeden zo základov medzinárodného právneho poriadku. Toto sa zdôraznilo najmä v súvislosti s menšinovými právami v časti II, odsek 3 „Správy zo stretnutia expertov KBSE pre národnostné menšiny v Ženeve“ z roku 1991, kde sa uvádza, že „otázky týkajúce sa menšín ako aj dodržiavania medzinárodných povinností a záväzkov v súvislosti s právami osôb patriacich k nim sú vecou legitímneho medzinárodného záujmu a preto netvorí výlučnú vnútornú záležitosť príslušného štátu“.

Keďže ochrana ľudských práv vrátane menšinových práv spadá do pôsobnosti medzinárodnej spolupráce, musia štáty vyjadriť znepokojenie v súvislosti s osobami alebo situáciami v inom štáte v rámci základných zásad medzinárodného práva vrátane uskutočňovania priateľských vzťahov. Pri uzatváraní dvojstranných zmlúv štáty majú zaručiť, že tieto neoslabujú medzinárodné normy ustanovené vo viacstranných dokumentoch a ani im neprotirečia. Táto otázka je rozpracovaná v časti IV týchto odporúčaní. Štáty majú spolupracovať v otázkach týkajúcich sa osôb patriacich k menšinám, okrem iného aj formou výmeny informácií a skúseností vrátane napríklad spoločných komisií, aby podporili vzájomné porozumenie a dôveru. Procesné zásady dobrého susedstva, priateľských vzťahov a medzinárodnej spolupráce sa uvádzajú okrem iného v Charte OSN (článok 1(2)), Deklarácii o zásadách medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi podľa Charty OSN a Parížskej charty KBSE pre novú Európu z roku 1970. Tieto zásady opakovane potvrdzuje najmä v súvislosti s menšinami Deklarácia OSN o menšinách (články 6 a 7), Kodanský dokument KBSE (odsek 36(1)), RDNM (článok 1, 2 a 18) a Pakt stability (odsek 1 (5)).

V kontexte medzinárodnej zodpovednosti rešpektovať a ochraňovať ľudské práva vrátane menšinových práv sú štáty povinné plniť svoju povinnosť podávať správy medzinárodným orgánom dohľadu a zaručiť dodržiavanie práv na komunikáciu s medzinárodnými súdmi a tribunálmi. Orgány dohľadu a poradenské orgány zohrávajú dôležitú úlohu pri podporovaní

transparentnosti, porozumenia a dobrej vôle, a zaručovaní dodržiavania medzinárodných právnych noriem; štáty majú podporovať, rozvíjať a v úplnej miere sa zúčastňovať na týchto mechanizmoch.

4. Štát môže mať záujem – dokonca ústavne zakotvenú povinnosť – podporovať príslušníkov národnostných menšín žijúcich na území iného štátu na základe etnických, kultúrnych, jazykových, náboženských alebo iných väzieb. Toto však žiadnym spôsobom neznamená právo podľa medzinárodného práva vykonávať právomoc voči týmto osobám žijúcim na území iného štátu bez súhlasu tohto štátu.

Táto zásada poukazuje na rozdiel medzi právami a záujmami ako aj medzi medzinárodným a vnútroštátnym právom. Štát môže mať záujem – dokonca zakotvený v svojej ústave – podporovať osoby žijúce v zahraničí, ktoré zdieľajú etnické, kultúrne, jazykové, náboženské, historické alebo iné charakteristiky s jeho väčšinovým obyvateľstvom. Tento záujem však dokonca ak aj je ustanovený vo vnútroštátnom práve, žiadnym spôsobom neznamená právo podľa medzinárodného práva vykonávať právomoc voči týmto osobám. Štát nemôže vykonávať svoje právomoci v akejkoľvek podobe na území druhých štátov bez súhlasu týchto štátov. Medzinárodné právo ustanovuje len veľmi striktné vymedzené výnimky z tohto pravidla, ako sú výkon právomocí týkajúcich sa veľvyslanectiev týchto štátov, ich lodí alebo občanov v zahraničí.

Štát môže spravidla poskytovať konzulárnu ochranu svojim občanom v zahraničí len po konzultácii štátu bydliska alebo dočasného pobytu a s jeho súhlasom s výnimkou najnaliehavejších humanitných okolností, keď takáto konzultácia nie je možná alebo je prekážkou účinnej ochrany. Táto požiadavka predchádzajúceho konzultovania sa vzťahuje *a fortiori*, ak osoba v zahraničí nie je občanom intervenujúceho štátu. Skutočnosť, že štát považuje osobu v zahraničí za svoje „príbuzenstvo“, nezdôvodňuje žiadne jednostranné zasahovanie v mene tejto osoby.

## **II. Povinnosti štátu voči osobám patriacim k národnostným menšinám**

5. Štáty musia zaručiť právo každého, vrátane príslušníkov národnostných menšín, na rovnosť pred zákonom a rovnakú ochranu podľa zákona. V tomto ohľade sa zakazuje akákoľvek diskriminácia založená na príslušnosti k národnostnej menšine alebo súvisiacich dôvodov. Dosiahnutie hmotnoprávnej rovnosti si môže vyžadovať osobitné opatrenia a takéto opatrenia sa nemajú považovať za diskriminačné.

Zásady nediskriminovania a rovnosti sú vyjadrené takmer vo všetkých medzinárodných ľudskoprávnych dokumentoch vrátane najmä Všeobecnej deklarácie ľudských práv z roku 1948 (články 2 a 7), MPOPP (články 2, 26 a 27) a Medzinárodného paktu o ekonomických, sociálnych a kultúrnych právach z roku 1966 (článok 2). Článok 1 Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie z roku 1965 objasňuje, že tento právny nástroj taktiež zakazuje diskrimináciu z dôvodov „rodového alebo národnostného či etnického pôvodu“. Článok 14 EDLP taktiež vyslovene rozširuje zásadu nediskriminovania aj na dôvody „národnostného alebo sociálneho pôvodu, [alebo] príslušnosti k národnostnej menšine“ a Protokol 12 k EDLP ustanovuje všeobecný zákaz diskriminácie.

V poslednej dobe Európska únia kodifikovala zásadu zákazu diskriminácie okrem iného z dôvodov národnostného a etnického pôvodu v roku 1997 v Amsterdamskej zmluve (článok 13 ZEÚ), v Charte základných práv Európskej únie z roku 2000 (článok 22) a v smerniciach

2000/43/ES and 2000/78/ES. OBSE tiež zahrnuje zásady nediskriminovania a rovnosti do Helsinského záverečného aktu (zásada VII), do Viedenského záverečného dokumentu z roku 1989 (odseky 13.7 a 13.8) a do Kodanského dokumentu (odseky 5.9, 25.3 a 25.4). V súvislosti s menšinami je najmä výkon menšinových práv bez diskriminácie zakotvený v Deklarácii OSN o menšinách (článok 2.1) a v Kodanskom dokumente KBSE (odsek 31). A v neposlednom rade väčšina účastníckych štátov OBSE má tieto zásady a normy zapracované do svojich ústav.

RDNM (článok 4) konkrétne zakazuje v odseku 1 diskrimináciu založenú na príslušnosti k menšine. Odsek 2 tiež upresňuje, že na presadzovanie úplnej a efektívnej rovnosti medzi osobami patriacimi k menšine a osobami patriacim k väčšine môže byť potrebné prijať dodatočné a primerané opatrenia. Aby sa takéto opatrenia nepovažovali za diskriminačné, musia byť v súlade so zásadou proporcionality. Táto otázka sa ďalej rozpracúva v odporúčaní 10.

6. Štáty majú rešpektovať a podporovať práva príslušníkov národnostných menšín vrátane ich práva na slobodné vyjadrovanie, zachovanie a rozvíjanie svojej kultúrnej, jazykovej alebo náboženskej identity bez akýchkoľvek snáh o asimiláciu proti ich vôli.

Skúsenosti z minulosti ukazujú, že rešpektovanie menšinových práv je nevyhnutné pre mier a stabilitu vo vnútri štátov a medzi nimi. Osoby patriace k menšinám majú právo na zachovanie a rozvíjanie svojej kultúry a na zachovanie základných prvkov svojej identity, najmä náboženstva, jazyka, tradícií a kultúrneho dedičstva. Toto právo sa môže vykonávať len, ak sa štáty zdržia akýchkoľvek pokusov o asimiláciu menšín proti ich vôli.

Medzinárodné právo potvrdzuje povinnosť štátov podporovať právo príslušníkov menšín zachovať si svoju identitu tým, že zabezpečuje primerané príležitosti na rozvoj ich kultúry, používanie jazyka, výkon náboženstva a efektívnu účasť na veciach verejných. Táto povinnosť je okrem iného ustanovená v MPOPP (článok 27), Dohovore UNESCO proti diskriminácii vo vzdelávaní z roku 1960 (článok 5.1.c.), Deklarácii OSN o menšinách (články 1, 2(2) a 2(3)), Kodanskom dokumente OBSE (odseky 33 a 35) a v RDNM (články 5(1), 8 a 10-15). VKNM zverejnil konkrétne odporúčania a usmernenia k účinnej implementácii týchto práv vrátane vzdelávania (Haagske odporúčania týkajúce sa práv národnostných menšín na vzdelanie, 1996), používania jazyka (Odporúčania z Osla týkajúce sa jazykových práv národnostných menšín, 1998) a efektívnej účasti na verejnom živote (Lundské odporúčania o účinnej účasti národnostných menšín vo verejnom živote, 1999).

7. Štáty majú podporovať integráciu spoločnosti a posilňovať sociálnu súdržnosť. Toto znamená, že príslušníkom národnostných menšín sa poskytne účinný hlas na všetkých úrovniach spravovania spoločnosti, najmä ale nielen v súvislosti so záležitosťami, ktoré majú na nich dosah. Integrácia sa dá dosiahnuť len, ak na druhej strane sa príslušníci národnostných menšín zúčastňujú na všetkých oblastiach verejného života a rešpektujú pravidlá a právne predpisy krajiny, v ktorej žijú.

Na základe skúseností VKNM sa mier, stabilita, bezpečnosť a prosperita dajú dosiahnuť len v spoločnostiach, ktoré podporujú integráciu menšín, pričom súčasne rešpektujú ich rozmanitosť. Integrácia s rešpektovaním rozmanitosti nie je otázkou „buď/alebo“, ale nachádzaním správnej rovnováhy, uznania práva menšín zachovávať a rozvíjať svoj jazyk, kultúru a identitu a súčasne dosahovaním integrovanej spoločnosti, v ktorej má každá osoba

v štáte príležitosť zúčastňovať sa na politickom, sociálnom a hospodárskom živote väčšinovej spoločnosti a ovplyvňovať ho. Táto zásada má okrem iného oporu v RDNM (články 5 a 6).

Dobre integrovaná spoločnosť s účasťou a vzájomným pôsobením všetkých je v záujme štátov ako aj menších. Je výsledkom kontinuálneho a demokratického procesu, ktorý prispieva k dobrému spravovaniu spoločnosti a vyžaduje si od oboch strán zaangažovanosť. Odčleňovanie spoločenských skupín zvyčajne nie je dobrým základom pre budovanie dobre fungujúcej spoločnosti s dobrými vyhliadkami budúcej stability. Integrácia si vyžaduje interakciu a nielen tolerovanie plurality kultúr.

S ohľadom na tieto východiská príslušníci menších majú nielen právo na príležitosti rozvíjať svoju identitu (ako sa opakovane uvádza v odporúčaní 6 vyššie) ale aj povinnosť zúčastňovať sa na kultúrnom, sociálnom a hospodárskom živote a veciach verejných a tak sa zintegrovat' do širšej spoločnosti v rámci štátu. Patrí sem napríklad potreba naučiť sa štátny jazyk a pritom súčasne požívať primerané možnosti učiť sa menšinový jazyk a mať v ňom výučbu, ako to je predložené v Kodanskom dokumente (odsek 34), Haagskych odporúčaniach týkajúcich sa práv národnostných menších na vzdelanie (č. 1) a Výkladovej správe k článku 14 RDNM. Integrácia tiež znamená, že národnostné menšiny sa majú zúčastňovať na všetkých stránkach spravovania svojej krajiny pobytu; ich zapojenie sa nemá obmedzovať len na tie oblasti, ktoré sa ich konkrétne týkajú.

8. Štáty nemajú neprimerane obmedzovať právo príslušníkov národnostných menších vytvárať a udržiavať nerušené a pokojné cezhraničné styky s osobami zákonne žijúcimi v inom štáte, najmä s tými, s ktorými zdieľajú národnostnú alebo etnickú, kultúrnu, jazykovú alebo náboženskú identitu alebo spoločné kultúrne dedičstvo.

Vytváranie a udržiavanie nerušených a pokojných cezhraničných stykov s osobami zákonne žijúcimi v iných štátoch, s ktorými zdieľajú spoločný národnostný alebo etnický pôvod, kultúrne dedičstvo alebo náboženské presvedčenie je základné právo príslušníkov menších. Toto základné menšinové právo je zakotvené v Deklarácii OSN o menšinách (článok 2(5)), v Kodanskom dokumente KBSE (odsek 32 (4)) a v RDNM (článok 17 (1)). Toto odporúčanie sa preto týka individuálneho práva a štáty sa majú zdržať zasahovania okrem situácií, kde existuje odôvodnené nadradené bezpečnostné riziko. Viacstranné a dvojstranné dokumenty a mechanizmy pre spoluprácu prekračujúcu hranice medzi štátmi sa rozoberajú v časti IV odporúčaní.

### **III. Výhody priznané štátmi osobám patriacim k národnostným menšinám**

9. Štáty môžu poskytovať výhody osobám žijúcim v zahraničí so zohľadnením vyššie uvedených zásad. Takéto výhody môžu okrem iného obsahovať kultúrne a vzdelávacie možnosti, zvýhodnené cestovanie, pracovné povolenia a uľahčený prístup k vízam. Majú sa poskytovať na nediskriminačnom základe. Štát pobytu nemá brániť v prijímaní alebo výkone takýchto výhod, ktoré sú v súlade s medzinárodným právom a zásadami, z ktorých vychádzajú tieto odporúčania.

Štáty môžu mať záujem podporovať osoby žijúce v zahraničí vrátane poskytovania výhod. Podľa „Správy o preferenčnom zaobchádzaní s menšinami príbuzenskými štátmi“ z roku 2001 prijatej Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej ako: „Správa Benátskej komisie“ - CDLINF (2001) 19), možnosť, ktorú majú štáty na prijatie jednostranných opatrení na ochranu „príbuzenských menších“ bez ohľadu na to, či žijú

v susednej alebo inej krajine, je podmienená rešpektovaním nasledujúcich zásad: a) územná zvrchovanosť štátov; b) *pacta sunt servanda*; c) priateľské vzťahy medzi štátmi a d) rešpektovanie ľudských práv a základných slobôd najmä zákazu diskriminácie. Samotná skutočnosť, že príjemcovia takéhoto druhu podpory sú cudzinci, nepredstavuje porušenie zásady územnej zvrchovanosti iných štátov.

Tá istá správa uznáva, že štáty môžu legitímne vydávať zákony alebo právne predpisy týkajúce sa občanov iného štátu bez vyžiadania predchádzajúceho súhlasu štátu, v ktorom žijú, ak účinky týchto zákonov alebo predpisov nastanú v rámci vlastných hraníc. Napríklad štát sa môže jednoznačne rozhodnúť poskytnúť určitý počet štipendií vynikajúcim zahraničným študentom, ktorí chcú študovať na univerzitách tohto štátu.

Avšak ak je zákon konkrétne zameraný na cudzincov žijúcich v zahraničí a účinky tohto zákona sa majú prejavovať v zahraničí, treba konzultovať štát, v ktorom dotknuté osoby žijú. V tejto súvislosti treba rozlišovať medzi situáciami, v ktorých je súhlas dotknutého štátu obsiahnutý, najmä v oblastiach pokrytých zmluvami alebo medzinárodnými zvyklosťami, a situáciami, v ktorých má byť vyslovený súhlas (časť D.a.i. Správy Benátskej komisie).

Mier, stabilita a priateľské vzťahy medzi štátmi vyžadujú, aby štáty pobytu nebránili prijímaniu alebo vykonávaniu výhod, pokiaľ sú v súlade s medzinárodným právom a normami. Tieto ustanovujú, že výhody majú byť nediskriminačné, t.j. musia sledovať legitímny cieľ a musia byť primerané.

Ako sa uvádza v Správe Benátskej komisie, legitímnym cieľom môže byť posilňovanie kultúrnych väzieb medzi cieľovým obyvateľstvom a obyvateľstvom „príbuzenského štátu“. Podpora vzdelávacích alebo osobných väzieb môže tiež predstavovať legitímny cieľ. Medzi výhody poskytované štátmi môžu okrem iného patriť kultúrne a vzdelávacie príležitosti, zvýhodnené cestovanie, pracovné povolenia, uľahčený prístup k vízam a získavanie nehnuteľností.

Užívanie takýchto výhod sa často podmieňuje držbou osobných dokladov vydávaných „príbuzenským štátom“. Tieto doklady majú slúžiť len ako dôkaz oprávnenia na služby poskytované podľa určeného zákona alebo právneho predpisu. Nemajú mať za cieľ vytvorenie politického puta medzi jeho držiteľom a „príbuzenským štátom“ a nemajú nahrádzať osobné doklady vydané štátnymi orgánmi štátu pobytu.

Aby bolo preferenčné zaobchádzanie nediskriminačné, musí mať za rovnakých okolností rovnakých adresátov a rovnaké účinky. Toto vyžaduje, aby bol dosah opatrení poskytujúcich preferenčné výhody určitým cudzincom primeraný, t.j. najmenej obmedzujúci formálne rovnaké zaobchádzanie so všetkými osobami, ktoré patria do tej istej kategórie. Napríklad, ako sa zdôrazňuje v správe Benátskej komisie, diferencované zaobchádzanie pri poskytovaní výhod vo vzdelávaní sa môže zdôvodniť legitímnym cieľom posilnenia kultúrnych väzieb cieľovej populácie s obyvateľstvom „príbuzenského štátu“. Avšak aby boli poskytnuté výhody prijateľné, musia byť skutočne spojené s kultúrou „príbuzenského štátu“, otvorené pre všetkých kvalifikovaných záujemcov bez ohľadu na ich etnické pozadie a musia byť proporcionálne. Napríklad poskytovanie vzdelávacích výhod na nediskriminačnom základe, akým je jazyková zdatnosť, sa môže legitímne použiť ako podmienka pre nadobudnutie takejto výhody.

10. Štáty sa majú zdržať jednostranných krokov vrátane poskytovania výhod cudzincom na základe etnických, kultúrnych, jazykových, náboženských či historických väzieb, ktorých úmysel alebo účinok je oslabenie zásad územnej celistvosti. Štáty nemajú poskytovať priamu alebo nepriamu podporu podobným iniciatívam uskutočňovaným neštátnymi aktérmi.

Poskytovanie výhod konkrétnym skupinám v zahraničí, ktoré by mohli živiť separatistické tendencie a oslabovať alebo trieštiť štáty, v ktorých cudzinci žijú, porušuje zásady zvrchovanosti a priateľských vzťahov medzi štátmi. Medzi jednostranné kroky tohto druhu môže patriť výberové financovanie zahraničných politických strán na základe etnických, kultúrnych, jazykových alebo náboženských väzieb, distribuovanie dokladov totožnosti potvrdzujúcich etnický pôvod alebo hromadné udeľovanie občianstva občanom iného štátu, ako sa ďalej rozvádza v odporúčaní 11.

Okrem toho ohrozením medzinárodného mieru a bezpečnosti môžu byť akty, ktoré oslabujú spoločenskú integráciu a sociálnu súdržnosť iného štátu. Článok 1 Charty OSN podčiarkuje význam predchádzania a odstraňovania ohrození mieru. História ukazuje, že keď štáty sledujú jednostranné politiky – vrátane tých, čo majú symbolickú povahu – na základe národnostného príbuzenstva na ochranu menšín žijúcich mimo právomoci štátu, môže to niekedy viesť k napätiu a nezhodám; dokonca násilným konfliktom.

Ten istý účinok môžu vyvolať iniciatívy s tým istým cieľom uskutočňované neštátnymi aktérmi vrátane náboženských inštitúcií s priamou alebo nepriamou podporou štátnych orgánov. Okrem toho, štáty majú prijať preventívne a opravné opatrenia proti neštátnym aktérom v rámci svojich hraníc, ktorí zavádzajú opatrenia alebo podporné iniciatívy v súvislosti s menšinovými skupinami v zahraničí, ktoré podnecujú k násiliu alebo živia separatistické tendencie. Toto treba čítať v úzkej spojitosti s odporúčaním 3, ktoré zdôrazňuje význam medzinárodnej spolupráce a uskutočňovania priateľských vzťahov pri riešení znepokojenia v súvislosti s osobami alebo situáciami v inom štáte.

11. Štáty môžu zohľadniť uprednostňované jazykové zručnosti a kultúrne, historické alebo rodinné väzby pri svojom rozhodovaní o udelení občianstva osobám v zahraničí. Štáty však majú zaručiť, že takéto udelenie občianstva rešpektuje zásady priateľských vrátane dobrých susedských vzťahov a územnej zvrchovanosti, a majú sa zdržať hromadného udeľovania občianstva, dokonca i keď štát pobytu povoľuje dvojité občianstvo. Ak štát uznáva dvojité občianstvo ako súčasť svojho právneho systému, nemá diskriminovať osoby s dvojitým občianstvom.

Vo všeobecnosti sa priznanie občianstva považuje za výhradnú vnútroštátnu právomoc každého individuálneho štátu a môže vychádzať z uprednostňovaných jazykových zručností ako aj kultúrnych, historických alebo rodinných pút. Keď sa to týka osôb, ktoré žijú v zahraničí, môže to však byť veľmi citlivá otázka. Spochybňované nároky alebo súťažiacie snahy dotknutých štátov vykonávať právomoc nad svojimi občanmi bez ohľadu na miesto ich pobytu nesú v sebe potenciál na tvorbu napätia. Výskyt takejto situácie je však osobitne pravdepodobný pri hromadnom udeľovaní občianstva, t.j. pri udeľovaní určenej skupine osôb alebo významnému množstvu v pomere k počtu obyvateľov štátu pobytu alebo niektorej jeho územnej časti. Štáty sa preto majú zdržať udeľovania občianstva bez prítomnosti skutočnej väzby medzi štátom a osobou, ktorej sa udeľuje, ako sa uvádza v rozhodnutí Medzinárodného súdneho dvora v prípade *Nottebohm* (1955 I.C.J. 4).

Dokonca aj keď štáty majú právo slobodne určiť, kto sú ich občania, nemali by zneužívať toto právo porušovaním zásad zvrchovanosti a priateľských vrátane dobrých susedských vzťahov. Treba v plnej miere zväžiť dôsledky udelenia občianstva len na základe etnických, národnostných, jazykových, kultúrnych alebo náboženských väzieb, najmä ak sa udeľujú rezidentom susedného štátu. Mohlo by to napríklad viesť k diferencovanému zaobchádzaniu s týmito osobami v porovnaní s ostatnými rezidentmi „príbuzenského štátu“, ktorým sa môže uprieť prístup k občianstvu. Článok 5 Dohovoru OSN o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie z roku 1965 a článok 5 Európskeho dohovoru o občianstve z roku 1997 ustanovujú, že pravidlá štátu o občianstve nesmú obsahovať rozlišovanie alebo akúkoľvek prax, ktorá predstavuje diskrimináciu okrem iného z dôvodu národnostného alebo etnického pôvodu.

V tejto súvislosti treba poznamenať, že i keď štáty majú obmedzenú právomoc voči svojim občanom žijúcim v zahraničí, táto sa má vykonávať s uznávaním zásad zvrchovanosti a priateľských vrátane dobrých susedských vzťahov. Okrem toho štát pobytu nesie primárnu zodpovednosť za ochranu svojich obyvateľov vrátane príslušníkov menšín, dokonca aj keď môžu mať viacero občianstiev, a nemali by diskriminovať osoby s dvojším občianstvom. Aby sa zabránilo konfliktu vernosti, štát môže legitímne žiadať od svojich občanov, aby skôr ako príjmu vysoké politické postavenie, ako je hlava štátu alebo člen vlády, zrušili ostatné občianstva.

12. Štáty môžu poskytovať pomoc na podporu vzdelávania v zahraničí napríklad v súvislosti s učebnicami, jazykovou prípravou, odbornou prípravou učiteľov, štipendiami a školskými zariadeniami. Takáto podpora má byť nediskriminačná, má mať vyslovený alebo predpokladaný súhlas štátu pobytu a má byť v súlade s uplatniteľnými domácimi a medzinárodnými vzdelávacími normami.

Kultúra nekončí pri hraniciach štátu. Pomoc a podpora v otázkach vzdelávania v zahraničí môže konštruktívnym spôsobom prispieť k rozvoju a podpore jazykovej a kultúrnej plurality. Štáty môžu vyjadrovať svoj záujem o konkrétne jazykové, kultúrne alebo etnické skupiny žijúce v zahraničí tým, že im pomáhajú pri ich kultúrnych iniciatívach. Môže sem napríklad patriť poskytovanie učebníc, jazykovej prípravy, odbornej prípravy učiteľov, štipendií a školských priestorov a zariadení, podpora knižníc, múzeí, umenia a podobne. Takáto podpora sa má vždy, keď to je možné, poskytovať so zapojením orgánov štátu pobytu. V súvislosti s učebnicami majú štáty zaručiť, že všetky vzdelávacie materiály vrátane tých, ktoré poskytujú iné štáty, zodpovedajú ich vnútroštátnym a medzinárodným vzdelávacím normám a poskytujú vyvážený obraz, ktorý rešpektuje spoločne akceptované hodnoty tolerancie a plurality názorov a kultúr.

Dohovor OSN proti diskriminácii vo vzdelávaní (článok 5) ustanovuje na jednej strane, že vzdelávanie má podporovať porozumenie, toleranciu a priateľstvo medzi všetkými národmi, rasovými a náboženskými skupinami. Na druhej strane uznáva, že osoby patriace k národnostným menšinám majú právo vykonávať svoje vzdelávacie činnosti bez ohrozenia štátnej zvrchovanosti. Význam medzinárodnej spolupráce v oblasti vzdelávania sa okrem iného uznáva v Haagskych odporúčaniach týkajúcich sa práv na vzdelanie národnostných menšín (odporúčanie č. 1-3) a v Dohovore OSN o právach dieťaťa z roku 1989 (článok 28.3). V tom istom dohovore (článok 29.1 písmená b-d / (b), (c), a (d)) sa uznáva funkcia vzdelávania upevňovať toleranciu a porozumenie medzi kultúrami.



Podpora kultúry a vzdelávania určitým skupinám v zahraničí sa má poskytovať s dodržiavaním zásady dobrých vzťahov a s explicitným alebo implicitným súhlasom štátu, v ktorom žije prijímacia skupina. Podľa správy Benátskej komisie, keď výhody poskytované „príbuzenskými štátmi“ majú zrejmy kultúrny cieľ, ako je podpora štúdia ich národného jazyka a kultúry, možno dokonca súhlas štátu pobytu predpokladať. V tomto prípade „príbuzenské štáty“ môžu uskutočniť jednostranné administratívne alebo legislatívne opatrenia, ktoré nemá štát pobytu neprimerane obmedzovať, ak ich účinok je zlučiteľný so zásadami uvedenými v odporúčaní 10 a neporušuje zásadu nediskriminácie, ako sa uvádza v odporúčaní 9.

13. Štáty môžu poskytovať podporu kultúrnym, náboženským alebo iným mimovládnym organizáciám rešpektujúc zákony a s vysloveným alebo implicitným súhlasom štátu, kde sú registrované alebo činné. Štáty sa však majú zdržať financovania politických strán etnického alebo náboženského charakteru v cudzej krajine, keďže toto môže mať destabilizačné účinky a narušiť dobré medzištátne vzťahy.

Podpora občianskej spoločnosti v zahraničí môže mať mnohé podoby. V iných oblastiach než vzdelávanie a kultúra je preferenčné zaobchádzanie s menšinovými skupinami žijúcimi v inom štáte problematickejšia a ako sa poukazuje v Správe Benátskej komisie, treba to považovať skôr za výnimku než za pravidlo. Opatrenia, ktoré majú extrateritoriálne účinky v iných oblastiach ako podpora kultúry a vzdelávania, sa majú uskutočniť len s vysloveným súhlasom štátov, v ktorých právomoci by takéto účinky nastali.

Ako sa uvádza v odporúčaní 10, podpora cudzieho štátu nesmie mať destabilizačné alebo trieštiace účinky. Pomoc organizáciám v zahraničí sa má poskytovať v duchu dobrého susedstva a má posilňovať regionálnu spoluprácu bez ohrozenia zvrchovanosti alebo súdržnosti v multietnických štátoch. V tejto súvislosti treba odrádzať od podpory a financovania politických strán a hnutí v zahraničí s etnickým alebo náboženským charakterom, keďže toto má dopad na vnútroštátne politické procesy a často prispieva k nadmernému spolitizovaniu menšinovej otázky na škodu spoločenskej integrácii a dobrých medzištátnych vzťahov.

14. Nesmie sa zakazovať slobodné prijímanie cezhraničného vysielania, či už priamo alebo prostredníctvom retransmisie alebo opakovaného vysielania z dôvodu etnicity, kultúry, jazyka alebo náboženstva. Obmedzenia sa vzťahujú len na vysielanie, ktoré požíva nenávistný prejav alebo podnecuje k násiliu, rasizmu alebo diskriminácii.

Štáty nemajú brániť slobodnému príjmu cezhraničného vysielania. Predstavovalo by to porušenie slobody vyjadrovania, ktorá je zaručená v medzinárodných ľudskoprávných dokumentoch, a najmä v súvislosti s cezhraničnou televíziou v článku 4 Európskeho dohovoru o cezhraničnej televízii z roku 1989 (ďalej ako: EDCT). Odporúčanie 13 Usmernení k používaniu menšinových jazykov vo vysielaní (ďalej ako: Usmernenia pre médiá) zdôrazňuje, že slobodný príjem cezhraničného vysielania „sa nemá zakazovať na základe jazyka“. Okrem toho článok 9 (1) RDNM uvádza, že sloboda prejavu zahŕňa slobodu názoru a slobodu prijímať a oznamovať informácie a myšlienky v jazyku menšiny bez zasahovania štátnych úradov a bez ohľadu na hranice. Štáty majú preto zaručiť, že osoby patriace k národnostným menšinám sa nediskriminujú v prístupe k domácim a zahraničným médiám. Okrem toho článok 11(2) Európskej charty regionálnych alebo menšinových jazykoch z roku 1992 i keď povoľuje reguláciu, uvádza, že „(zmluvné) strany sa zaväzujú zaručiť slobodu priameho príjmu rozhlasových alebo televíznych vysielaní susedných krajín v jazyku, ktorý sa

používa v rovnakej alebo blízkej podobe regionálneho alebo menšinového jazyka a nebrániť prenosu rozhlasových a televíznych vysielaní zo susedných krajín v uvedenom jazyku“.

Štáty, v ktorých žijú menšiny, môžu obmedzovať zahraničnú tlač, vysielanie a ďalšie médiá, vrátane nových, ktoré obhajujú národnostnú, rasovú alebo náboženskú nenávisť, ktoré predstavujú podnecovanie k diskriminácii, rasizmu, násiliu a nenávisti alebo používaniu nenávisťného prejavu. Článok 20 MPOPP je v tomto smere jednoznačný (vrátane zákazu akejkoľvek propagandy k vojne). EDLP (článok 10) potvrdzuje, že sloboda vyjadrovania obsahuje „slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice“. Ten istý článok ustanovuje, že výkon týchto slobôd „môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, [...]“. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva obmedzenia musia byť primerané sledovanému legitímnemu cieľu (pozri napr. *Handyside v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok zo dňa 7. decembra 1976, Series A, No. 24).

Súčasne však dostupnosť zahraničného vysielania v menšinovom jazyku nezbavuje štát plnenia jeho povinnosti umožniť vysielanie v tomto jazyku vyrobené doma a ani neodôvodňuje zníženie vysielacieho času v tomto jazyku. Táto zásada sa uvádza v Usmerneniach VKNM pre médiá (Odporúčanie 13(2)) a Odporúčaniach z Osla týkajúcich sa jazykových práv národnostných menšín (odporúčanie 11). Tú istú zásadu znovu potvrdzuje Poradný výbor pre RDNM (ACFC/INF/ OP/I(2003)004, odsek 50), ktorý uvádza, že „dostupnosť [...] programov susedných štátov nezbavuje nutnosti zaručiť programovanie o vnútroštátnej problematike týkajúcej sa národnostných menšín a programovanie v menšinových jazykoch“. Aby sa posilnila sociálna súdržnosť a podporovala integrácia menšín do širšej spoločnosti, je dôležité, aby mali prístup nielen k zahraničnému vysielaniu v svojom jazyku ale aj k médiám v krajine svojho pobytu. Štáty by preto mali napomáhať vnútroštátne vyrobené vysielanie v menšinových jazykoch a prístupnosť hlavných médií.

15. Pri poskytovaní výhod príslušníkom národnostných menšín, ktoré žijú v zahraničí, štáty by mali zaručiť že sú v súlade s ich podporou osobám patriacim k menšinám v rámci ich právomoci. Ak by štáty preukazovali väčší záujem o menšiny v zahraničí než doma alebo by aktívne podporovali konkrétnu menšinu v jednej krajine, pričom inde by ju zanedbávali, mohlo by to viesť k spochybňovaniu motívov a dôveryhodnosti ich konania.

Ochrana a podpora práv príslušníkov národnostných menšín je v prvom rade a predovšetkým povinnosťou štátu, v ktorého právomoci tieto osoby bývajú. V dôsledku toho je logické očakávať, že keď štát ponúka, vykonáva alebo podporuje práva alebo politiky týkajúce sa situácie určitých menšín v zahraničí, že ten istý štát bude tiež proporcionálnym spôsobom ochraňovať a podporovať práva príslušníkov menšín v rámci svojich hraníc. Štáty by tiež mali byť dôsledné v svojom zaobchádzaní s „príbuzenskými menšinami“ v rôznych krajinách, kde žijú, a vyhýbať sa zrejším rozdielom medzi podobnými situáciami. Štát, v ktorom daná menšina žije, môže upozorniť na takéto rozdiely a spochybňovať motívy, ktoré sú za tým.

Za žiadnych okolností sa tento príklad nemá vykladať ako zámienka na odklonenie sa od zásad obsiahnutých v odporúčaniach 2, 5 a 6 alebo všeobecnejšie, od medzinárodných noriem týkajúcich sa ochrany príslušníkov menšín. Štáty, ktoré upustili od vykonávania aktívnych politík v súvislosti s menšinami v zahraničí, nie sú oprávnené zanedbávať menšiny žijúce na ich území. A naopak, toto odporúčanie sa nemá vykladať ako nabádanie k úplnej reciprocite

v medzištátnych vzťahoch v súvislosti s ochranou menšín, keďže vnútroštátne normy ustanovené jednotlivými štátmi nie sú vždy aplikovateľné na situáciu v iných štátoch.

#### **IV. Viacstranné a dvojstranné dokumenty a mechanizmy**

16. Štáty majú spolupracovať poza medzinárodné hranice v rámci priateľských dvojstranných a viacstranných vzťahov a skôr na územnom než etnickom základe. Cezhraničná spolupráca medzi miestnymi a regionálnymi orgánmi štátnej správy a menšinovými samosprávami môže prispieť k tolerancii a prosperite, posilniť medzištátne vzťahy a podporovať dialóg o menšinových otázkach.

Ako sa opätovne potvrdzuje v preambule RDNM „vytvorenie tolerantnej a prosperujúcej Európy závisí nielen od spolupráce medzi štátmi, ale vyžaduje si aj cezhraničnú spoluprácu medzi miestnymi a regionálnymi orgánmi bez ujmy na ústave a územnej celistvosti každého štátu“. V ostatných desaťročiach sa na podporu vzťahov prekračujúcich hranice vypracoval rastúci počet medzinárodných a nadnárodných právnych dokumentov. Prvým bol Európsky rámcový dohovor o cezhraničnej spolupráci medzi územnými celkami alebo orgánmi a jeho dodatkové protokoly z roku 1980. Nedávno aj Európska únia uskutočnila prijatím Nariadenia (ES ) č. 1082/2006 Európskeho parlamentu a Rady o Európskom zoskupení územnej spolupráce (EZÚS) z roku 2006 dôležitý príspevok k vypracovaniu právnych nástrojov pre cezhraničnú spoluprácu.

V súvislosti s menšinami najmä články 17 a 18 RDNM povzbudzujú štáty, aby prijali opatrenia na podporu cezhraničnej spolupráce ako prostriedku na implementáciu ochrany a podpory identity príslušníkov národnostných menšín. Cezhraničná spolupráca by sa však mala uskutočňovať skôr na územnom ako etnickom základe: mala by byť utvorená tak, aby bola prospešná pre všetko obyvateľstvo žijúce na území podštátneho územného celku. Okrem toho takáto spolupráca by sa mala uskutočňovať na základe priateľských dvojstranných a viacstranných vzťahov vychádzajúcich zo všeobecnej medzinárodnej právnej zásady priateľských a dobrých vzťahov už rozvedenej v odporúčaní 3.

17. Pri riešení problematiky ochrany príslušníkov národnostných menšín štáty sa majú riadiť pravidlami a zásadami zriadenými medzinárodnými ľudskoprávnymi dokumentmi vrátane tých viacstranných dokumentov a mechanizmov, ktoré sa vytvorili konkrétne na podporu implementácie noriem a záväzkov týkajúcich sa menšín.

Práva osôb patriacich k národnostným menšinám sú ako súčasť medzinárodných ľudských práv univerzálne. Na tomto pozadí je dôležité, aby sa tieto práva vykladali jednotným spôsobom a podľa noriem obsiahnutých v medzinárodných dokumentoch najmä Organizácie Spojených národov, OBSE, Rady Európy a EÚ. Ako sa uvádza v odporúčaní 3, menšinové práva sú vecou medzinárodného záujmu. Štáty preto môžu dávať prednosť vyjadrovaniu svojho znepokojenia prostredníctvom viacstranných mechanizmov, keďže dvojstranné vzťahy môže ovplyvňovať nerovné vyjednávacie postavenie a môžu sa prehliadnuť menšiny bez „príbuzenského štátu“.

Treba si uvedomiť, že transparentnosť pomáha presadzovať porozumenie a dobrú vôľu a že nezávislé monitorovanie pomáha zaručiť dodržiavanie medzinárodných právnych noriem. Pre štáty preto môže byť užitočné, ak budú konzistentne vykazovať všetky svoje činnosti týkajúce sa národnostných menšín v zahraničí medzinárodným orgánom, ako sú Výbor pre odstránenie rasovej diskriminácie (VORD) alebo Poradný výbor RDNM.

18. Štáty sa povzbudzujú k tomu, aby uzavreli dvojstranné zmluvy a iné dvojstranné dojednania na posilnenie a ďalší rozvoj úrovne ochrany príslušníkov národnostných menšín. Tieto mechanizmy ponúkajú prostriedky pomocou ktorých môžu štáty zdieľať informácie a znepokojenie, sledovať svoje záujmy a predstavy a ďalej podporovať menšiny na základe priateľských vzťahov. Bilaterálny prístup by sa mal niesť v duchu základných pravidiel a zásad ustanovených vo viacstranných právnych dokumentoch.

V ostatnom čase sa zaznamenal značný nárast dvojstranných zmlúv o cezhraničnej spolupráci v medzištátnych vzťahoch, ktorých cieľom je zlepšiť ochranu menšín okrem iného prostredníctvom zriadenia spoločných komisií. V rámci medzinárodných noriem môžu dvojstranné zmluvy a mechanizmy, ktoré predvídajú, plniť užitočnú funkciu pri rešpektovaní a presadzovaní práv osôb patriacich k menšinám. Článok 18 RDNM povzbudzuje štáty k uzatváraniu takýchto dohody. Môžu ponúknuť prostriedky, pomocou ktorých môžu štáty zdieľať informácie a znepokojenie, sledovať svoje záujmy a predstavy a ďalej chrániť konkrétne menšiny na základe súhlasu štátu, v právomoci ktorého menšina žije. Články 26 a 31 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve z roku 1969 ustanovujú, že zmluvy sa majú vykonávať a vykladať dobromyseľne. Dvojstranné zmluvy by nemali byť na nižšej úrovni, než je v medzinárodných minimálnych normách, skôr by ju mali prekračovať a dopĺňať. Nemajú sa formulovať takým spôsobom, ktorý vyvolá výklad odkláňajúci sa od viacstranne stanovených noriem, a majú skôr dopĺňať než nahrádzať povinnosti štátu pobytu.

19. Štáty majú dobre využívať všetky dostupné domáce a medzinárodné nástroje, aby účinne riešili možné spory a odvrátili konflikty v menšinovej problematike. Môžu sem patriť poradné a konzultačné orgány, ako sú menšinové rady, spoločné komisie a relevantné medzinárodné organizácie. Mediačné a rozhodcovské mechanizmy by sa mali vopred zriadiť prostredníctvom primeraných dvojstranných a viacstranných dohôd .

Bilaterálne dohody o ochrane práv príslušníkov menšín na území oboch štátov často ustanovujú spoločné komisie na monitorovanie a implementovanie takýchto dohôd. Okrem toho legislatíva v mnohých štátoch ustanovuje poradné orgány k menšinovým otázkam. Aby boli tieto orgány účinné, majú v nich byť predstavitelia menšiny a ďalší, ktorí majú špecifickú odbornosť, majú mať primerané zdroje a decízna sféra im má venovať vážnu pozornosť. Potvrďuje to Deklarácia OSN o menšinách (články 2(2) a 2(3)), Kodanský dokument (odsek 35), RDNM (článok 15) a v súvislosti s poradnými a konzultačnými orgánmi najmä Lundské odporúčania o účinnej účasti národnostných menšín vo verejnom živote (12 a 13).

Poradné a expertné orgány ako Benátska komisia môžu poskytnúť štátom užitočné usmernenie a právnu radu v sporných legislatívnych iniciatívach. Pred ich prijatím by sa mali s nimi konzultovať. Okrem toho takáto legislatíva by mala prechádzať pravidelnou vnútroštátnou revíziou a môže obsahovať doložku o časovom obmedzení platnosti.

Medzinárodné skúsenosti vrátane Vysokého komisára pre národnostné menšiny ukázali, že v prípade sporov je zapojenie nezávislej tretej strany alebo viacstranných mediačných a rozhodcovských mechanizmov prínosom pri hľadaní mierového a uskutočniteľného riešenia. Kombinované používanie viacstranných a dvojstranných nástrojov môže byť tiež užitočné a môže viesť k objektívnejšej debate a nápravnému opatreniu.