

**Univerzita Palackého v Olomouci**  
**Právnická fakulta**

**Andrea Bartošová**

**Ústavněprávní ochrana menšin**

**Bakalářská práce**

**Olomouc 2011**

*„Prohlašuji, že jsem bakalářskou práci na téma Ústavněprávní ochrana menšin vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.“*

V Praze dne 23. 5. 2011

Andrea Bartošová

„Touto formou bych chtěla poděkovat Jaroslavu Sovinskému, JUDr., Ph. D. za cenné rady a připomínky při vedení mé bakalářské práce. Dále děkuji panu Ing. Karlu Holomkovi za jeho ochotu a užitečné rady.“

# OBSAH

OBSAH .....	4
Úvod .....	6
1 Státovědecký úvod .....	9
1.1 Pojem menšina obecně.....	9
1.2 Druhy menšin .....	10
1.3 Typy národnostních menšin žijící v České republice.....	12
1.4 Právní možnosti ochrany menšin.....	13
1.4.1 Základní lidská práva a pozitivní práva .....	13
1.4.2 Individuální vs. kolektivní práva menšin .....	14
2 Vývoj právní úpravy národnostních menšin.....	15
2.1 Právní úprava menšin v Československé republice .....	15
2.2 Malá Saint-Germainská smlouva a její vliv na ústavní právo I. Československé republiky....	17
2.2.1 Ústavní listina z roku 1920 a jazykový zákon č. 122/1920 Sb. z. a. n.....	18
2.3 Právní úprava v Protektorátu Čechy a Morava .....	20
2.4 Právní úprava v letech 1848-89 .....	21
3 Právní úprava národnostních menšin v České republice .....	23
3.1 Ochrana národnostních menšin v ústavním pořádku.....	23
3.1.1 Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin .....	24
3.1.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech .....	25
3.1.3 Listina základních lidských práv a svobod.....	26
3.2 Ochrana národnostních menšin na úrovni zákonů.....	27
3.2.1 Menšinový zákon a reakce na jeho přijetí .....	28
3.2.2 Právo na vzdělávání se v jazyce národnostních menšin a rovnost ve vzdělávání.....	29
3.2.3 Právo účasti na řešení záležitostí týkající se národnostních menšin .....	34
4 Ústavněprávní ochrana menšin v Slovenské republice.....	36

Závěr .....	40
Seznam použitých zdrojů.....	43
Monografie .....	43
Sborníky .....	43
Komentáře .....	44
Právní předpisy .....	44
Judikatura .....	45
Internetové zdroje .....	45
Abstrakt .....	46
Abstract .....	46
Klíčová slova .....	47
Key words .....	47

# Úvod

V této bakalářské práci se věnuji právnímu postavení menšin v České republice na ústavní úrovni a v rovině navazujících právních předpisů.

Zaměřuji se na menšiny národnostní, neboť se jimi právní věda i jiné společenské vědy zabývají nejvíce. Zároveň je toto téma tak široké, že by nebylo možné, vzhledem k omezenému rozsahu práce, zabývat se uceleným způsobem i jinými druhy menšin.

Cílem práce je zodpovědět otázky, zda je v České republice současná právní úprava směřující k ochraně národnostních menšin dostatečná, zda existují i jiná řešení, která by mohla být brána v úvahu při přípravě budoucí legislativy, a zda by tato řešení bylo možné prosadit. Menšinová problematika je však komplexním problémem, a proto neočekávám, že tato práce poskytne jednoznačnou odpověď.

Ověřovanou hypotézou práce je předpoklad, že právní úprava směřující k ochraně národnostních menšin v České republice není dostatečná, neboť diskriminace národnostních menšin a problémy s ní souvisejícími stále přetrvávají. Další ověřovanou hypotézou je tvrzení, že právní ochrana menšin je odrazem historie a vývoje ochrany lidských práv, a také předpoklad, že skutečná politická vůle směřující k ochraně národnostních menšin zde neexistuje.

Hlavní motivací pro napsání této práce je můj zájem o ústavní právo, zejména v oblasti základních lidských práv. Téma právního postavení národnostních menšin je v současnosti málo diskutované, což mě inspirovalo k výběru tohoto tématu. V tomto názoru jsem se ujistila při hledání zdrojů k této práci, neboť otázkou právního postavení menšin v České republice se nezabývá mnoho autorů. Za nejznámější lze označit Reného Petráše a Helenu Petřů.

V práci vycházím z několika různých zdrojů, nejvíce z právních předpisů, zejména z Listiny základních práv svobod, která je součástí ústavního pořádku České republiky, a zákona č. 273/2001 Sb, o právech příslušníků národnostních menšin. Dále vycházím z mezinárodních smluv, přičemž se blíže zaměřuji na dvě mezinárodní smlouvy, Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin a Mezinárodní pakt o občanských a politických právech.

Dále čerpám z několika publikací, ale jak jsem zmínila, právnímu postavení národnostních menšin v České republice se literatura příliš nevěnuje, a pokud ano, tak spíše

popisně. Za výjimku považuji sborník nesoucí název Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice, který byl uspořádán již zmíněným autorem R. Petrášem.

Za významný zdroj, který využívám zejména v druhé polovině práce, považuji názory a zkušenosti Ing. Karlem Holomka. Rozhovor s tímto známým romským aktivistou mi pomohl propojit nastudovanou problematiku právního postavení národnostních menšin s jejich životem v České republice a pochopit nedostatky tzv. menšinového zákona.

První kapitola je státovědeckým úvodem, ve kterém se zabývám obecně pojmem menšina, druhy menšin a typy národnostních menšin žijících v České republice. V této kapitole se také zabývám možnostmi ochrany menšin obecně.

Pro pochopení současné ústavněprávní ochrany menšin je zapotřebí se seznámit s historickým vývojem právní úpravy. Nelze však věnovat velkou část práce historii, neboť se zaměřuji na aktuální právní úpravu. Zaměřuji se proto na právní úpravu po roce 1918 na území Československa, přičemž kladu důraz zejména na Saint-Germainskou smlouvu a její vliv na ústavní právo I. republiky.

V další kapitole se zabývám současnou právní ochranou národnostních menšin v České republice. Nejprve na ústavněprávní úrovni, a to lidskoprávními mezinárodními smlouvami, které jsou závazné pro Českou republiku podle čl. 10 Ústavy ČR, a Listinou základních práv a svobod. Zaměřuji se na problém obecnosti právní úpravy a nevynutitelnosti mezinárodního práva.

Následně rozebírám a hodnotím právní úpravu na zákonné úrovni. Zabývám se pouze vybranými právy menšin, a to právem na vzdělávání se v jazyce národnostní menšiny a právem účasti na řešení věcí týkající se národnostních menšin, neboť tato práva považuji pro jejich postavení ve většinové společnosti za podstatná. Při hodnocení těchto práv se snažím přiblížit i současnou praxi, přičemž se zcela zaměřuji na romskou menšinu, neboť na této minoritě lze vzhledem k jejím etnickým, kulturním aj. odlišnostem nedostatky naší právní úpravy ukázat nejlépe.

Zabývám se také tzv. menšinovým zákonem přijatým v roce 2001, zejména okolnostmi jeho vzniku, jeho přínosem a reakcí na něj menšinovým obyvatelstvem.

Nelze také opomenout problém diskriminace, neboť s postavením národnostních menšin velmi úzce souvisí. Vzhledem k omezenému rozsahu práce se však otázkou diskriminace nezabývám komplexně, neboť je to téma velmi široké a je námětem pro samostatnou práci.

Ve čtvrté kapitole se zabývám pro srovnání s právní úpravou České republiky ústavněprávní ochranou menšin ve Slovensku.

V závěru své práce shrnuji problémy související s právním postavením menšin v České republice, jejich důvody a navrhuji možnou právní úpravu de lege ferenda.

Hlavními metodami, které používám ve své práci, jsou metoda analýzy, dedukce, kritiky a komparace.

Metody analýzy a dedukce používám při rozboru mezinárodních smluv, právních předpisů a právních možností ochrany menšin obecně. Při srovnávání právní úpravy v České republice s právní úpravou Slovenska a Maďarska volím metodu komparace, metodu časové komparace volím při srovnávání právní úpravy historie se současnou právní úpravou. Metodu kritiky používám zejména při rozboru konkrétních práv národnostních menšin, jako doplňkovou metodu využívám metodu syntézy.



# 1 Státovědecký úvod

## 1.1 Pojem menšina obecně

*„...skupina početně slabší než zbytek obyvatelstva státu, nacházející se v nedominantním postavení, jejíž příslušníci – coby občané daného státního útvaru – mají etnické, náboženské nebo jazykové rysy, kterými se odlišují od zbytku obyvatelstva a vykazují, byť pouze implicitně, smysl pro sounáležitost zaměřený na uchování své kultury, tradic, náboženství nebo jazyka<sup>1</sup>“.* Tuto definici menšiny předložil ve své studii Francesco Capotorti, zpravodaj subkomise Komise OSN pro lidská práva, v roce 1977, v souvislosti s problémem výkladu pojmu „etnická, náboženská nebo jazyková menšina“ v čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (dále jen MPOPP).<sup>2</sup>

Tato a jiné navazující definice byly pokusem o objasnění pojmu menšina, jelikož v mezinárodních smlouvách, které obsahují ustanovení týkající se ochrany menšin, žádná definice tohoto pojmu neexistovala, a tento fakt přetrvává dodnes. Tomu se však nelze příliš divit, neboť *„v každém státě jsou pro definici menšiny relevantní odlišná kritéria (jazyk, náboženství, demografický vývoj apod.)“<sup>3</sup>* Jelikož na mezinárodněprávní úrovni neexistuje obecně závazná definice menšiny, státy, které jsou stranami lidskoprávních mezinárodních smluv, si mohou samy ve svých vnitroprávních rádech určit, které skupiny obyvatel budou za menšiny uznávat.

Za národnostní menšinu považují skupinu lidí, které mají společnou historii, kulturu, jazyk a etnické znaky, projevují vůli být za tuto menšinu považováni (nestydí se za svoji příslušnost k menšině) a nacházejí se na území určitého státu, ve kterém jsou početně slabší než většina. Lze říci, že národnostní menšina je „zastřešujícím pojmem“, který v sobě zahrnuje skupinu obyvatel vyznačující se společnými etnickými, jazykovými a kulturními rysy, přičemž je zde zároveň vůle příslušníků menšiny být za národnostní menšinu považováni, neboť mají zájem o rozvoj své kultury, jazyka apod.

Na vnitrostátní úrovni v České republice existuje obecná definice zakotvená v tzv. menšinovém zákoně, kterým je zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin, nicméně typy menšin zde nejsou vyjmenovány. Uvedený zákon stanoví, že národnostní menšinou je: *„společenství občanů ČR žijících na území současné České*

<sup>1</sup>ŠATAVA, Leoš. *Jazyk a identita etnických menšin*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2009, s. 32.

<sup>2</sup>PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo v České republice*. Praha: Auditorium, 2009, s. 27.

<sup>3</sup>FOREJTOVÁ, Monika. *Mezinárodněprávní ochrana menšin*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2002, s. 18.

republiky, kteří se odlišují od ostatních občanů zpravidla společným etnickým původem, jazykem, kulturou a tradicemi, tvoří početní menšinu obyvatelstva a zároveň projevují vůli být považováni za národnostní menšinu za účelem...ochrany zájmů jejich společenství, které se historicky utvořilo.“<sup>4</sup> Z této definice vyplývají požadavky subjektivní a objektivní povahy, podobně jako z definice F. Capotortiho. Odlišné etnické, jazykové rysy a také požadavek státního občanství jsou objektivními znaky, projev vůle být považován za národnostní menšinu vyplývá z pocitu sounáležitosti uvnitř menšiny, jedná se tedy o znak subjektivní.

Odpověď na otázku, které skupiny obyvatel žijící v České republice spadají do uvedené definice však v tomto zákoně nenajdeme. Proto musíme vycházet z jiných zdrojů, pomocí kterých vymezíme, jaké typy menšin žijí v České republice. Odpověď na tuto otázku ztěžuje i fakt, že je ve výše uvedeném zákoně uvedena i další blíže nespecifikovaná minorita, a to menšina, která „trvale a dlouhodobě žije na území České republiky“. O této problematice bude podrobně pojednáno v kapitole 1.4.

## 1.2 Druhy menšin

Čl. 27 MPOPP se vztahuje na etnické, náboženské a jazykové menšiny, což jsou druhy menšin, které byly také zhruba do poloviny 20. století jako jediné menšiny uváděny.<sup>5</sup> V současnosti však někteří autoři rozšiřují obsah pojmu menšina i o další skupiny obyvatel (viz dále).

Dle mého názoru je složité zodpovědět otázku, které skupiny obyvatel žijící na území určitého státu lze označit za „menšinu“. Pro označení nějaké skupiny lidí za minoritu jsou relevantní různá kritéria. Převážná většina autorů, kteří vycházejí z tradičního pojetí menšiny, se zabývají pouze některými z nich, podobně, jako je uvádí F. Capotorti ve své definici. Odlišný přístup zaujímají ti, kteří kritéria rozšiřují a označují za menšiny i další skupiny obyvatel, např. i feministky, homosexuály,<sup>6</sup> skupinu tělesně postižených nebo dokonce ženy či děti, kvůli jejich znevýhodněnému sociálnímu postavení.<sup>7</sup> Z hlediska tohoto přístupu lze každého označit za člena určité minority.

---

<sup>4</sup>zákon č. 271/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 2 odst. 1

<sup>5</sup>PETRÁŠ René. Problémy právního postavení menšin. In PETRÁŠ, René (ed). *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, s. 14.

<sup>6</sup>GABAL, Ivan a kol. *Etnické menšiny ve střední Evropě*. Praha: G plus G, 1999, s. 13.

<sup>7</sup>TYPOVSKÁ, Ludmila, KAMÍN, Tomáš. *Problémy sociálního soužití*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Filosofická fakulta, 2000, s. 6-7.

Nejsm proti rozšíření obsahu pojmu menšina z pohledu právní vědy i o některé „nové menšiny“, avšak záleží na tom, jaká volíme kritéria pro jejich definici. Dle mého názoru kritéria, jako je „nerovné“ postavení z důvodu diskriminace, početní slabost, odlišnost určitými rysy objektivní, ale i subjektivní povahy, nejsou samy o sobě dostačujícím důvodem pro označení skupiny za menšinu, ať už se vyskytují kumulativně, nebo pouze některé z nich. Domnívám se, že je potřeba, aby byl splněn základní předpoklad, že tyto znaky, kterými se menšina vyznačuje, jsou důvodem pro přiznání určitých zvláštních práv menšině oproti většinovému obyvatelstvu, neboli je potřeba je právem specificky chránit. Tento předpoklad splňuje jistě menšina národnostní, jazyková, etnická a v některých státech i menšina náboženská. Nevidím však důvod pro neoznačení za menšinu z pohledu právní vědy i jiné skupiny obyvatel, které splňují určité typové znaky pojmu menšina a jsou jim z tohoto důvodu přiznána určitá zvláštní práva (viz kap. 1.4.1), ačkoli spousta odborníků takové rozšíření obsahu pojmu menšina neuznává.<sup>8</sup>

Protože je tato práce zaměřena na menšiny národnostní, ve svém dalším výkladu se omezují na druh menšiny, která splňuje znaky výše uvedené definice Francesca Capotorti, neboť právě „*tato definice se stala nejznámější a nejčastěji citovanou.*“<sup>9</sup> Než však přejdu k výkladu o právním postavení národnostních menšin v České republice, pokusím se blíže vymežit rozdíl mezi menšinou národnostní, jazykovou a etnickou.

Odlišení menšiny národnostní, etnické a jazykové je stejně složité, jako rozlišit pojmy národ, etnikum, rasa. Ačkoli tato otázka patří spíše do oboru antropologie a sociologie, pro účely této práce je vhodné tyto pojmy blíže přiblížit.

Národ tvoří skupina lidí, která má společný biologický původ, historii, zvyky, mravy atp. Ze sociologického hlediska etnikum tvoří „*skupina lidí se společným biologickým původem, fyziologickým znaky, dějiny, náboženstvím a kulturou.*“<sup>10</sup> Rasa je „*skupina lidí, která má společné nebo podobné fyziologické znaky (tvar lebky, nosu, barva očí, pleti, výška postavy, typ vlasů apod.)*“<sup>11</sup> Jelikož se tyto pojmy prolínají, je zřejmé, že jim nelze přiřazovat striktně odlišné definice. Díky rasovým nebo etnickým znakům lze však skupiny etnické a rasové na rozdíl od menšin národnostních odlišit na první pohled, což má také negativní důsledek jejich diskriminace ve většinové společnosti.

---

<sup>8</sup>PETRÁŠ René. Problémy právního postavení menšin. In PETRÁŠ, René (ed). *Aktuální problémy...*, s. 14.

<sup>9</sup>PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo...*, s. 27.

<sup>10</sup>MACHALOVÁ, Tatiana a kol. *Lidská práva proti rasismu*. Brno: Doplněk, 2001, s. 23.

<sup>11</sup>Tamtéž, s. 109.

Mým cílem je pojednat o národnostních menšinách vyznačujících se společnými etnickými, jazykovými a kulturními rysy, jinými slovy národnostní menšinu směšují z důvodu přehlednosti i s menšinou etnickou a jazykovou. Lze však namítat, že takovéto spojení v jeden pojem „národnostní menšina“ není přípustné, protože příslušník určité jazykové nebo etnické menšiny nemusí být členem menšiny národnostní, neboť přihlášení se k národnosti je subjektivním aktem.

### 1.3 Typy národnostních menšin žijící v České republice

Jak bylo uvedeno výše, právo v České republice rozlišuje národnostní menšiny a „menšiny, které tradičně a dlouhodobě žijí v České republice“. Závazná definice těchto pojmů ani výčet typů menšin se však nikde v právním řádu nevyskytuje.

Nejprve k pojmu menšina, která „trvale a dlouhodobě žije na území České republiky“. V důvodové zprávě k vládnímu návrhu zákona o právech příslušníků národnostních menšin (dále jen důvodová zpráva) jsou za tyto menšiny považovány: Bulhaři, Chorvati, Maďaři, Němci, Poláci, Romové, Rusíni, Rusové, Řekové, Slováci a Ukrajinci. Jsou to národnostní menšiny, jejichž představitelé jsou zastoupeny v Radě vlády pro národnostní menšiny.

Český statistický úřad (dále jen ČSÚ) v rámci sčítání lidu v roce 2001 zjistil existenci i dalších národnostních menšin, které se za menšiny „trvale a dlouhodobě žijící“ na našem území nepovažují. Jsou jimi Rumuni, Vietnamci, Albánci. ČSÚ uvádí, že procentuálně necelé 2 % tvoří na našem území národnostní menšina Slováků a kolem 0,5 % se pohybují menšiny ostatních národností.

Pro to, abychom mohli mluvit o existenci národnostní menšiny, však přítomnost znaků vyplývajících z definice národnostní menšiny, tedy společný historický původ, biologické znaky, společná kultura atd., nebo samotné přihlášení se k menšině nestačí.<sup>12</sup> Příslušníci menšiny musí projevit vůli být považováni za národnostní menšinu, přičemž takový projev může být dle výše uvedené důvodové zprávy zcela neformální, ale musí být jednoznačný, a splňovat kritérium státního občanství (cizinci se u nás za národnostní menšinu nepovažují). Dle důvodové zprávy se „židovská komunita, která neprojevuje přání být považována za národnostní menšinu, ačkoli při sčítání lidu malá část uvedla svou národnost židovskou“ za národnostní menšinu nepovažuje. Vietnamci, Rumuni aj., kteří na našem území žijí jako cizí státní příslušníci, také nejsou národnostní menšinou ve smyslu naší právní úpravy.

---

<sup>12</sup>PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo...*, s. 25.

## 1.4 Právní možnosti ochrany menšin

Než se budu zabývat právními předpisy, kterými jsou menšiny chráněny, objasním možnosti právní ochrany menšin obecně.

### 1.4.1 Základní lidská práva a pozitivní práva

Menšiny jsou v první řadě chráněny prostřednictvím ustanovení základních lidských práv a svobod, která jsou univerzální, tedy společná všem bez rozdílu. „*Lidská práva lze z tohoto hlediska charakterizovat jako nevětšinová – nejsou privilegiem většiny, ale patří i všem menšinám a jejich příslušníkům a poskytují ochranu jejich postavení*<sup>13</sup>“. Patří sem například právo na nediskriminaci, svoboda projevu, vyznání, právo na svobodné shromažďování, právo na vzdělání apod. Pro výkon těchto práv příslušníky národnostních menšin tedy nezáleží na tom, zda stát tyto menšiny uznává či nikoli.

Dále mohou být menšiny chráněny přiznáním určitých pozitivních práv z důvodu „nerovného“ postavení. Ačkoli tato práce není zaměřena na otázku rovnosti a dotýká se jí pouze okrajově, uvedla bych pro objasnění této kategorie práv soudní rozhodnutí Ústavního soudu<sup>14</sup> a Nejvyššího správního soudu<sup>15</sup>, ve kterých se oba soudy vyjádřily k otázce rovnosti. Oba soudy judikovaly, že rovnost je potřeba pojímat jako kategorii relativní, neboť všichni si nejsou ani nemohou být ve své podstatě rovni. Proto přiznání práv, která zvýhodňují určitou skupinu proti jiným, nemůže být samo o sobě považováno za porušení principu rovnosti, pokud se jedná o přiměřené odstranění neodůvodněných rozdílů. „*Zákonodárce má určitý prostor k úvaze, zda takové preferenční zacházení zakotví. Musí přitom dbát o to, aby zvýhodňující přístup byl založen na objektivních a rozumných důvodech (legitimní cíl zákonodárce) a aby mezi tímto cílem a prostředky k jeho dosažení (právní výhody) existoval vztah přiměřenosti.*“<sup>16</sup> Nejenom nedávná praxe soudního rozhodování však dospěla k takovému závěru. Již předchůdce Mezinárodního soudního dvora – Stálý dvůr mezinárodní spravedlnosti - vztah mezi rovností a diskriminací ve věci menšinové školy v Albánii vystihl takto: „*Rovnost v právu vylučuje diskriminaci jakéhokoli typu: ke skutečné rovnosti může být*

---

<sup>13</sup>PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK Václav (ed). *Ústava a ústavní řád České republiky- 1. díl*. Praha: Linde, 1995, s. 46.

<sup>14</sup>nález Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96

<sup>15</sup>rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. 3 Ads 52/2008-68

<sup>16</sup>Tamtéž.

*ale zapotřebí odlišného zacházení s cílem dosáhnout takového výsledku, který zakládá rovnováhu mezi odlišnými situacemi.*<sup>17</sup>

Výše uvedené soudy dovodily, že pro neodůvodněné rozdíly mezi lidmi je možné, aby zákonodárce přiznal určité skupině zvláštní (nebo také pozitivní) práva, přičemž se taková opatření nepovažují za narušení principu rovnosti. Hovoří se proto o tzv. pozitivní diskriminaci.

U této skupiny práv je logické, že je stát přiznává pouze těm skupinám, které za své národnostní menšiny uznává. Vyplývá z nich „nárok na pozitivní aktivní jednání státu, kterými se má kompenzovat nevýhodnost postavení menšiny ve vztahu k většině.“<sup>18</sup> Jedná se o právo na zřízení menšinového školství, právo používat svého jazyka před soudy a správními orgány, právo na rozvoj kultury, v rámci kterého jsou podpořeny kulturní aktivity menšin<sup>19</sup> apod.

#### **1.4.2 Individuální vs. kolektivní práva menšin**

Práva menšin lze rozlišovat také dle toho, jestli se jedná o práva menšin individuální nebo kolektivní povahy. Individuální práva jsou výše zmíněná základní lidská práva a svobody, které jsou univerzální, neboli patří všem jednotlivcům. Jejich označení jako práv individuálních je praktické ve vztahu k právům kolektivním<sup>20</sup>.

Kolektivní práva jsou práva poskytována menšinám jako skupině, která se liší od jednotlivých příslušníků menšin uvnitř této skupiny, a pro jejichž výkon stát zpravidla přiznává národnostním menšinám určité zvýhodnění (viz dále). Pro kolektivní práva je na rozdíl od práv individuálních typické, že je nelze vykonávat jednotlivými příslušníky menšin, neboť stát je přiznává menšinám právě z toho důvodu, že je za své menšiny uznává. Jedná se např. o výkon menšinového školství, možnost používat svého jazyka před správními orgány a soudy apod.

Kolektivní práva menšin jsou v našem právním řádu na ústavní úrovni vymezena v hlavě třetí Listiny základních práv a svobod (dále jen Listina) s názvem Práva národnostních a etnických menšin. Dle J. Sovinského jsou však tato práva spíše právy

---

<sup>17</sup>FOREJTOVÁ, Monika. *Mezinárodněprávní ochrana menšin*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2002, s. 58.

<sup>18</sup>HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 138.

<sup>19</sup>zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 12 odst. 1 a 2

<sup>20</sup>HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy...*, s. 139.

jednotlivých příslušníků menšin (tedy právy individuálními) a o kolektivních právech menšin lze mluvit jen s opatrností, neboť menšiny těchto práv v minulosti zneužily (blíže viz kap. 2.1.). Zmiňovaná hlava třetí v Listině je proto spíše výsledkem historického vývoje, zejména Saint-Germainské smlouvy, která se promítla do ustanovení Hlavy VI ústavní listiny z roku 1920. K tomuto názoru se kloní také J. Drgonec v komentáři k Ústavě Slovenské republiky, která obsahuje velmi podobné vymezení práv menšin v samostatné hlavě (blíže viz kap. 4).

Spatřuji jistou propojenost práv kolektivní povahy a práv pozitivních, což se pokusím blíže vymežit. Práva pozitivní jsou z povahy věci přiznána vždy určité skupině, nikoli jednotlivcům. Proto pokud půjde o pozitivní práva menšin, která jim stát přiznává, bude se vždy jednat o práva kolektivní povahy.

Práva kolektivní však naopak nemusí být vždy práva pozitivní, ačkoli tomu tak v mnoha případech je. Existují i kolektivní práva menšin, která žádná zvýhodnění menšinám neposkytují. Například právo na sdružování se v národnostních sdruženích, které národnostní menšiny vykonávají za stejných podmínek, jakými se řídí sdružování většinového obyvatelstva<sup>21</sup>. Přesto jej zařazuji do kategorie práv kolektivní povahy.

Lze shrnout, že menšiny jsou chráněny prostřednictvím základních lidských práv, která jsou univerzální, patřící každému jednotlivci, ať už se jedná o příslušníka menšiny či nikoli. Dále je menšinám přiznána forma ochrany prostřednictvím pozitivních práv, která mají kolektivní povahu, neboť stát se snaží národnostní menšiny jako skupinu zvýhodnit tam, kde jsou proto ospravedlnitelné důvody (odlišnosti jazykové a kulturní) a kde je sledován legitimní cíl, tedy dosažení principu rovnosti.

## **2 Vývoj právní úpravy národnostních menšin**

Bez uvedení historického vývoje právní úpravy nelze pochopit právní regulaci postavení národnostních menšin v současnosti, proto v následující kapitole stručně vymeším, jaké historické aspekty hrály pro postavení národnostních menšin roli a jakým způsobem se právní úprava vyvíjela.

### **2.1 Právní úprava menšin v Československé republice**

Významný impuls pro ochranu národnostních menšin v právní úpravě nastal po první světové válce. Probíhající válečné, politické, národní konflikty a myšlenka sebeurčení národů

---

<sup>21</sup>zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů

během války byly důvodem rozpadu mnohonárodnostních států. V nově vzniklých státech vznikaly početné menšiny. V tehdy 14-ti milionové Československé republice žily 3 miliony Němců, 700 000 Maďarů, 550 000 Rusínů a dále mnoho Poláků, Židů a Romů.<sup>22</sup>

Po válce v lednu 1919 začaly jednat vítězné mocnosti na Pařížské mírové konferenci s poraženými státy ohledně obsahu mírových smluv.<sup>23</sup> A protože „*cílem autorů mírových smluv byla vedle zajištění zájmů vlastních států především snaha o trvalý mír, o vyloučení okolností, které by mohly vyvolat novou katastrofální válku*“,<sup>24</sup> zahrnovaly tyto smlouvy i závazky k právní ochraně menšin.

Na Pařížské mírové konferenci byla také řešena otázka státních hranic, která měla pro postavení národnostních menšin klíčový význam. Národnostní kritérium při stanovování státních hranic však bylo utlačeno do pozadí zejména kritériem historickým. Zisk území znamenal i zisk obrovského procenta národnostních menšin, proto měly státy v souvislosti s územními zisky povinnost projednávat s velmocemi ochranu menšin.<sup>25</sup>

Kromě mírových smluv se proto závazky k ochraně národnostních menšin objevovaly i ve speciálních smlouvách, tzv. menšinových smlouvách, které byly naopak uzavírány mezi vítěznými mocnostmi a některými jejich spojenci.<sup>26</sup>

Jednání o ochraně menšin na Pařížské mírové konferenci se však potýkalo s odporem všech států, které měly závazky k ochraně menšin přijmout. Na rozdíl od poražených států, které se Pařížské mírové konference nemohly ani účastnit a mírové smlouvy jim byly v podstatě nadiktovány, mezi spojeneckými státy se ohledně obsahu menšinových smluv vedla dlouhá jednání. Hlavními argumenty států bylo, že „*menšinové smlouvy ohrožují jejich vnitřní suverenitu a že je diskriminují*“.<sup>27</sup>

Na jednu stranu se mi zdá argumentace spojeneckých států neopodstatněná, neboť proklamovaným cílem Společnosti národů byla snaha o celosvětový mír, a proto také usilovala o mezinárodní ochranu menšin v Evropě. Na druhou stranu tuto obavu lze vzhledem k tamější době pochopit, jelikož např. německá menšina u nás byla početnější než samotní

---

<sup>22</sup>MACMILLANOVÁ Margaret. *Mírotvorci*. Praha: Academia, 2004, s. 246.

<sup>23</sup>Jednalo se o mírové smlouvy s Německem, Rakouskem, Maďarskem, Bulharskem a Tureckem.

<sup>24</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny a právo...*, s. 27.

<sup>25</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha: Karolinum, 2009, s. 26-31.

<sup>26</sup>S Československem, Polskem, Královstvem Srbů, Chorvatů a Slovinců, Rumunskem a Řeckem.

<sup>27</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny v meziválečném...*, s. 37.



Slováci<sup>28</sup> a byly zde skutečné obavy států o nárokování autonomie menšin a narušení vnitřní suverenity států. Podle Edvarda Beneše musela být proto řešena otázka, zda lze v demokracii „připustit suverenitu jednoho velikého národa do té míry, že bude ohrožovati suverenitu národa menšího.“<sup>29</sup> Politická jednání měla být „spravedlivým kompromisem mezi stranami smluv,“<sup>30</sup> ovšem zda k takovému kompromisu došlo, je otázkou.

Zásadní problém ohledně právní ochrany menšin v meziválečné době však nespátřuji ve vyjednaném obsahu menšinových smluv, ale v jejich realizaci v jednotlivých státech v meziválečné době. „Státy nerespektovaly své závazky a na druhou stranu i menšiny uvnitř států se nechovaly ke svým státům loajálně.“<sup>31</sup> Společnost národů, která měla být garantem celosvětového míru, se s tímto problémem nebyla schopna vypořádat. Důvodem bylo vedení politiky appeasementu státy, které byly jejími členy, a celková nedůvěra k této nově vzniklé mezinárodní organizaci. Tato fakta jako nárokování autonomie menšin uvnitř států, jejich inklinování ke svým národním státům a neúspěch Společnosti národů byly také neméně podstatnými důvody, které vedly v průběhu třicátých let k prohře demokracie a opakování světové války.

## **2.2 Malá Saint-Germainská smlouva a její vliv na ústavní právo I. Československé republiky**

Menšinovou smlouvou uzavřenou s Československem byla tzv. „Smlouva mezi mocnostmi spojenými a sdruženými a Československem, podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919 (dále jen Saint-Germainská smlouva).“<sup>32</sup>

Československo se v přijaté menšinové smlouvě zavázalo, že poskytne všem svým obyvatelům naprostou rovnost, nezáležíce na jejich původu, státním občanství, rase, vyznání, atp. Saint-Germainská smlouva zakotvila rovnost státních občanů v občanských a politických právech. Státní občané náležející k menšinám mohli volně užívat svého jazyka a zřizovat školy s právem užívat v nich svého jazyka.

---

<sup>28</sup>Dokonce se dohadovalo o tom, zda početní Němci mohou vůbec menšinou být. Platný právní řád však považoval Němce za menšinu a Čechy a Slováky za státní národ. K tomu blíže PETRÁŠ René. *Menšiny a právo...*, s. 63.

<sup>29</sup>BENEŠ, Edvard. *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Čin, 1946, s. 126.

<sup>30</sup>Tamtéž, s. 129.

<sup>31</sup>BENEŠ, Edvard. *Demokracie dnes a zítra...*, s. 129.

<sup>32</sup>zákon č. 508/1921 Sb. Smlouva mezi čelnými mocnostmi spojenými a sdruženými a Československem, podepsaná v Saint-Germain-en-Laye dne 10. září 1919

Dále se Československo touto smlouvou zavázalo, že ve městech a okresech, v nichž je „usedlý značný zlomek“ příslušníků československých, náležejících k etnickým, náboženským nebo jazykovým menšinám, zabezpečí podíl na použití finančních částek z veřejných rozpočtů, které mají být vynaloženy na výchovu, náboženství nebo lidumilnost<sup>33</sup>.

Mimo výše zmíněná práva upravovala Saint-Germainská smlouva specificky postavení Podkarpatské Rusi. Československo se zavázalo, že „zřídí území Rusínů jihokarpatských v hranicích, určených Čelnými mocnostmi spojenými a sdruženými, v rámci státu československého jako samosprávnou jednotku, která bude vybavena nejširší samosprávou slučitelnou s jednotností státu československého<sup>34</sup>.“ Podkarpatská Rus bylo však velmi zanedbané území s vysokou ngramotností a v praxi se její právo na autonomii nedalo realizovat. „Dáti okamžitě autonomii Podkarpatské Rusi, znamenalo otevření v této zemi – řekněme si to zcela upřímně – vládnutí nedemokratickému a tím velikým těžkostem<sup>35</sup>.“ Primárním cílem československé vlády proto bylo v politicky i ekonomicky nestabilní Podkarpatské Rusi vybudování přijatelných poměrů.

Československo se zavázalo přijmout závazky ze Saint-Germainské smlouvy ve formě „základního zákona“, a že žádný jiný zákon, nařízení ani úřední úkon nebude v rozporu s těmito ustanoveními.<sup>36</sup> Tedy že smlouva má být do vnitrostátního práva transformována na ústavní úrovni. Tento závazek byl realizován přijetím Ústavní listiny Československé republiky z roku 1920,<sup>37</sup> v jejíž hlavě VI byly téměř doslova ustanovení smlouvy přejata.

### **2.2.1 Ústavní listina z roku 1920 a jazykový zákon č. 122/1920 Sb. z. a. n.**

Ústavní listina z roku 1920 (dále jen ústavní listina) byla vyhlášena uvozovacím zákonem č. 121/1920. Tento zákon je obyčejným zákonem, který uvozuje ústavní listinu („uvozovací zákon“). Ústavní listina však má ústavní právní sílu, neboť upravuje otázky ústavního charakteru (jedná se o ústavu v materiálním smyslu).

Hlava VI ústavní listiny v podstatě přebírá ustanovení k naplnění závazku plynoucí z mezinárodního práva. Obsahuje sedm paragrafů, které v sobě zahrnují práva národnostních

---

<sup>33</sup>Zvláštní zákony měly dle ústavní listiny z roku 1920 pojem „značný zlomek“ vymezit. Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, § 133. GABAL, Ivan a kol. *Etnické menšiny ve střední Evropě*. Praha: G plus G, 1999, s. 53.

<sup>34</sup>Tamtéž, čl. 10.

<sup>35</sup>BENEŠ, Edvard. *Podkarpatsko a jeho vztah k Československu*. Praha: Česká expedice, 1996, s. 24.

<sup>36</sup>zákon č. 508/1921 Sb. Smlouva mezi čelnými mocnostmi..., čl. 1

<sup>37</sup>zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, § 128-132

menšin garantovaná Saint-Germainskou smlouvou. S výjimkou autonomie Podkarpatské Rusi, která je zakotvena v Hlavě I (Všeobecná ustanovení).

Ústavní listina zakotvuje, stejně jako Saint-Germainská smlouva, rovnost v občanských a politických práv bez ohledu na rasu, etnický původ, jazyk, náboženství. Zakotvuje právo na užívání jazyka národnostních menšin (v soukromých, ale i veřejných stycích), právo zakládat školy a jiné ústavy za stejných podmínek jako většinové obyvatelstvo, užívat zde volně své řeči a vykonávat zde své náboženství. Dále právo menšin v obcích, ve kterých jich žije „*usedlý značný zlomek*“ na „*určité částky vynaloženy na výchovu, náboženství neb lidumilnost z veřejných fondů*“<sup>38</sup>. A v těchto obcích se zaručuje také právo na to, aby se jim dostala přiměřená příležitost na „*vyučování v jejich vlastní řeči, při čemž vyučování československé řeči může být stanoveno povinným.*“<sup>39</sup>

Jazykové právo bylo konkretizováno jazykovým zákonem. Jedná se o právní předpis s ústavní právní silou, který by jednou z „*ústavních součástí*“<sup>40</sup> ústavní listiny a tedy součástí ústavního pořádku Československé I. republiky. Tento zákon vymezuje oficiální státní jazyk jako jazyk československý a upravuje podmínky užívání jazyka příslušníků menšin. Zejména jde o podmínky, za jakých lze činit podání na soudech a úřadech v jazyce národnostní menšiny a za jakých je povinnost tato podání vyřizovat taktéž v jazyce národnostní menšiny. Dle tohoto zákona tam, kde se při posledním sčítání lidu přihlásilo alespoň 20% občanů téhož menšinového jazyka, jsou povinni soudy a úřady přijímat podání v jazyce této menšiny a povinni vyřizovat tato podání v jazyce československém i v jejich jazyce.

Ačkoli lze říci, že mezinárodní závazky z menšinové smlouvy Československo přijatelným způsobem transformovalo do svého práva, považují za sporný fakt, že se národnostní menšiny na přijetí ústavní listiny ani dalších zákonů týkající se jejich práv nepodílely, neboť nebyly zastoupeny v Národním výboru, který byl ustaven dle výsledků voleb do Říšské rady z roku 1911<sup>41</sup>. Nejdůležitější zákony byly tedy přijaty bez účasti menšin, ačkoli jejich příslušníci tvořili třetinu obyvatel tehdejší Československé republiky. To bylo zcela jistě v rozporu se Saint-Germainskou smlouvou, která zakotvila, že „*všichni státní občané českoslovenští budou si rovni před zákonem a budou požívatí stejných práv*

---

<sup>38</sup>Tamtéž, § 132.

<sup>39</sup>Tamtéž, § 131.

<sup>40</sup>Tamtéž, čl. 1 odst. 2.

<sup>41</sup>PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo...*, s. 88.

občanských a politických.“<sup>42</sup> Příslušníci německé menšiny takto přijatou ústavu dokonce označovali za „oktrojovanou“<sup>43</sup>.

## 2.3 Právní úprava v Protektorátu Čechy a Morava

*„Rozpory mezi menšinami a hostitelskými státy, vzrůstající nároky na autonomii, bezmocnost Společnosti národů...učinily z otázky německých menšin jednu z příčin a záminek vedoucích bezprostředně k dalšímu válečnému konfliktu.“<sup>44</sup>*

Zejména německá menšina napomohla nepříznivému vývoji v Československu ve 30. letech, který byl završen „Mnichovským diktátem“ a vytvořením Protektorátu Čechy i Morava.

V době nesvobody nelze o ochraně menšin, lidských práv a demokracii vůbec mluvit, naopak menšiny byly v době okupace nacistickým Německem „likvidovány“, zejména Židé a Romové. *„Z teoretickoprávního hlediska můžeme po okupaci nejenom Židy a Romy, ale i stále početnější Čechy považovat v protektorátu za menšinu, a to značně diskriminovanou.“<sup>45</sup>* Zejména Židé, proti kterým bylo uplatňováno protižidovské zákonodárství, se octli v nejtěžší situaci, podobné postupy však byly prováděny i proti Romům. Většina Židů a Romů z českých zemí okupaci nepřežila.

Po konci války se početní Němci octli v postavení menšiny a proběhl jejich odsun. Nejprve „násilný“ odsud vyvolán lidmi ihned po osvobození Československé republiky, který lze označit za velmi krutou a bezohlednou „odplatu“. Poté proběhl odsun organizovaný, legální, který měl základ v dohodách uzavřených na Postupimské konferenci. Osoby německé a maďarské národnosti musely prokázat, že zachovaly věrnost republice, jinak byly z Československé republiky vystěhovány. Dále došlo ke konfiskaci majetku Němců a Maďarů, která byla upravena několika dekrety prezidenta republiky<sup>46</sup>.

*„Otázka odsunu a také prezidentských dekretů je dodnes intenzívně diskutována a vyvolává stále právní spory...“<sup>47</sup>* Co se týká povahy dekretů prezidenta republiky, dle mého

<sup>42</sup>zákon č. 508/1921 Sb. Smlouva mezi čelnými mocnostmi spojenými..., čl. 7

<sup>43</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny v meziválečném Československu...*, s. 196.

<sup>44</sup>GABAL, Ivan a kol. *Etnické menšiny ve střední Evropě*. Praha: G plus G, 1999, s. 33.

<sup>45</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny a právo...*, s. 93.

<sup>46</sup>Byly jimi dekrety prezidenta republiky č. 12/1945 Sb. o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel slovenského a českého národa, č. 108/1945 Sb. o konfiskaci nepřátelského majetku a fondech národní obnovy a č. 28/1945 Sb. o osídlení zemědělské půdy Němců, Maďarů a jiných nepřátel státu českými, slovenskými a jinými slovanskými zemědělci.

<sup>47</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny a právo...*, s. 99.

názoru jsou obecně spory ohledně této otázky vyvolány neznalostí dobové situace a právní povahy dekretů, neboť dekrety prezidenta republiky byly prostředkem zachování zákonodárství v ústavní nouzi. Ta byla vyvolána neexistencí parlamentu jako zákonodárského orgánu *de facto*. Proto jimi byly řešeny otázky, k nimž by jinak bylo zapotřebí zákona či ústavního zákona. Byla zde vůle ze strany Prozatímního státního zřízení o zachování státu, proto se také mluví o tzv. kontinuitě státu Československé republiky *de jure*, a vydávání dekretů bylo jedním z „nástrojů“, jak stát zachovat (kontinuita moci zákonodárné).

Co se týče otázky odsunu Němců, ta byla řešena na mezinárodní půdě a dekrety prezidenta republiky se týkaly pouze problematiky státního občanství. Nabývání a pozbývání státního občanství jsou i podle dnes platného práva pouze otázkou vnitřní suverenity státu. Samotný odsun Němců R. Petráš hodnotí takto: „*Musíme ji (otázku odsunu) však chápat v dobovém kontextu tvrdých zásahů proti kolaborantům a příslušníkům nepřátelských národů, jako byli zejména Němci.*“

Lze shrnout, že jelikož menšiny v meziválečném Československu svých práv zneužily a postavily se na stranu nacistického Německa, nelze po druhé světové válce o právní ochraně menšin mluvit, naopak zde po válce docházelo k jejich odsunu a byla zde obava z přiznání práv menšinám.

## 2.4 Právní úprava v letech 1848-89

Po únorovém převratu v roce 1948 a změně státního režimu nelegitimní vláda potlačovala lidská práva všech obyvatel, a pokud v ústavě nebo jiných právních předpisech existovala úprava na ochranu menšin, jednalo se spíše o ochranu formální. „*Vzhledem k začlenění do komunistického bloku i po odsunu Němců přestal být tento problém výraznější politikum, což vždy bývá nejcitlivější aspekt této problematiky.*“<sup>48</sup>

Vztah státu k problematice národnostních menšin po únorovém převratu byl ovlivněn také neochotou k přiznání práv menšinám, neboť jich v minulosti zneužily. Prezident Edvard Beneš již za války napsal: „*Ochrana takzvaných menšin v budoucnosti by měla spočívat především v ochraně všech demokratických práv lidských. Nebude už možno v jednotlivých státech tvořit z menšin politické, mezinárodně skoro uznávané právní jednotky, jež se stávají pak automaticky ve svých státech nástroji států cizích, zárodkem separatismu a státního rozvratu.*“<sup>49</sup> Nakonec je potřeba uvést, že po odsunu Němců a Maďarů z Československé

<sup>48</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny a právo...*, s. 104.

<sup>49</sup>BENEŠ, Edvard. *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Čin, 1946, s. 210.

republiky po druhé světové válce se podíl menšin výrazně zmenšil, Ivan Gabal uvádí, že zhruba z 36 % na 6%<sup>50</sup>. To byl jistě také jeden z důvodů, proč nebyla menšinová problematika řešena stejně intenzivně jako za první republiky, byť tento byl dle mého názoru vedle prvních dvou zmiňovaných (zkušenosti z meziválečné Československé republiky a změna státního režimu) nejméně významný.

Ústava z roku 1948 postavení národnostních menšin neupravovala vůbec. „*Skúsenosti získané s národnostnými menšinami pri zániku prvej československej republiky možno označiť za nejpravdepodobnejšiu príčinu absencie právnych noriem o právach národnostných menšín v ústavnom zákone č. 150/1948 Zb.*“<sup>51</sup> Ústava z roku 1960<sup>52</sup> již právní úpravu práv národnostních menšin, byť stručnější než v ústavní listině, zakotvila. V jejím čl. 25 bylo stanoveno, že „*občanům národnosti maďarské, ukrajinské a polské (nikoli však německé) zabezpečuje stát všechny možnosti a prostředky ke vzdělání v mateřském jazyce a také ke kulturnímu vývoji*“, podrobnější úprava však chyběla.

S účinností k 1.1. 1969 byl přijat ústavní zákon č. 144/1968 Sb. o postavení národností (dále jen zákon), otázkou je, zda menšiny ve skutečnosti práva ústavně garantovaná mohly vykonávat.

Zákon obsahoval sedm článků s tím, že „*v duchu socialistické demokracie a internacionalismu*“ přiznával práva národnostním menšinám v zákoně vyjmenovaným - menšině maďarské, německé, polské a rusínské národnosti. Tento výčet v zákoně byl taxativní, jiné menšiny tedy stát neuznával.

Dle čl. 2 zákona měly být příslušníci menšin zastoupeny v zastupitelských sborech (tedy ve Federální shromáždění, České národní radě, Slovenské národní radě a v národních výborech). Avšak kvůli neexistenci demokratických voleb tito poslanci nebyli legitimními zástupci národnostních menšin. „*Kandidáty do těchto sborů vybírala a jmenovala komunistická strana a voliči je pak v pseudovolbách schvalovali*“.<sup>53</sup> Neexistence politické plurality a demokratických voleb byla způsobena tím, že Ústava z roku 1960 v čl. 4 zakotvila vedoucí úlohou KSČ, což se přičilo principům demokracie jako jsou svobodná soutěž politických stran a vláda na čas a také principu, že stát se neváže na žádnou ideologii.

---

<sup>50</sup>GABAL, Ivan. *Etnické menšiny ve střední Evropě*. Praha: G plus G, 1999 ..., s. 56.

<sup>51</sup>DRGONEC, Ján. In DRGONEC Ján (ed). *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava: Manz, 1999, s. 152.

<sup>52</sup>Ústava Československé socialistické republiky, ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ve znění ústavního zákona č. 493/1992 účinném ke dni 31.12. 1992.

<sup>53</sup>GABAL, Ivan. *Etnické menšiny ve střední Evropě*. Praha: G plus G, 1999, s. 58.

Zákon dále obsahoval právo národnostních menšin na vzdělávání v jejich jazyku, právo na všestranný kulturní rozvoj, právo užívat svého jazyka v úředním styku, právo na spolčování se v národnostních kulturních organizacích, právo na tisk a informace v jejich jazyku, přičemž zde byl odkaz na zákon, který měl stanovit rozsah těchto práv. Speciální zákony ovšem nikdy nebyly vydány. Ačkoli čl. 5 stanovil, že zákony národních rad bude stanoveno, jaké orgány budou zabezpečovat uskutečňování těchto práv, takové zákony také přijaty nebyly<sup>54</sup>.

Lze shrnout, že sice uvedený ústavní zákon představoval jakýsi mezník ve „vývoji“ menšinové problematiky v období socialistického státního režimu, neznamenal v praxi významný přelom. René Petráš však konstatuje, že znamenal pro menšiny „*přes jeho často jen formální právní význam v praxi velice důležitou deklaraci jejich práv.*“

### **3 Právní úprava národnostních menšin v České republice**

Po roce 1989 se začíná po mnoha letech budovat opět demokracie, obnovuje se tedy i ochrana základních lidských práv, jejíž součástí je i ochrana národnostních menšin.

#### **3.1 Ochrana národnostních menšin v ústavním pořádku**

Na ústavní úrovni jsou práva menšin v České republice upravena v Listině základních práv a svobod i v mezinárodních smlouvách, které jsou závazné pro Českou republiku ve smyslu čl. 10 Ústavy ČR<sup>55</sup>. Těmito smlouvami jsou především Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (čl. 26 a 27), Evropská úmluva o ochraně lidských práv a svobod (čl. 14), Rámcová úmluva Rady Evropy o ochraně národnostních menšin, ale také další smlouvy, které se dotýkají menšinové problematiky, jako jsou Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace, Mezinárodní úmluva o potlačení a trestání zločinu apartheidu aj.

Tyto lidskoprávní mezinárodní smlouvy jsou dle Ústavního soudu součástí ústavního pořádku České republiky. Ústavní soud ve svém nálezu<sup>56</sup> rozsah pojmu ústavního pořádku rozšířil, neboť judikoval, že ústavní pořádek „*nelze vyložit toliko s ohledem na ustanovení čl. 112 odst. 1 Ústavy, nýbrž i vzhledem k ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, a do jeho rámce zahrnout i ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních*

---

<sup>54</sup>Tamtéž.

<sup>55</sup>Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb., čl. 10.

<sup>56</sup>nález Ústavního soudu ze dne 25.6.2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01

*svobodách.*“ Důsledkem tohoto závěru Ústavního soudu je tedy povinností obecného soudu, který při soudním rozhodování zjistí rozpor zákona s lidskoprávní mezinárodní smlouvou, věc předložit Ústavnímu soudu dle čl. 95 odst. 2 Ústavy České republiky, neboť obecný soud není oprávněn posoudit rozpor zákona s ústavním pořádkem.

Většina těchto lidskoprávních mezinárodních smluv poskytuje menšinám ochranu prostřednictvím obecného zákazu diskriminace z důvodů národnostních, etnických, jazykových a jiných. Výjimku představují Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin a Mezinárodní Pakt o občanských a politických právech, které jsou svým obsahem z hlediska ochrany národnostních menšin významnější. Proto se v dalším výkladu zaměřím na tyto mezinárodní smlouvy.

### **3.1.1 Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin**

Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin (dále jen Úmluva) přijata v rámci Rady Evropy v roce 1995<sup>57</sup> zakotvuje základní lidská práva směřující k ochraně národnostních menšin, jako jsou právo rovnosti a zákaz diskriminace, svobodná volba národnosti, právo na rozvoj kultury, právo na rovnost příležitostí ve vzdělávání, právo na užívání svého jazyka, právo na shromažďování, svoboda projevu a vyznání a další principy. Za podstatný považuji čl. 4 Úmluvy, který ospravedlňuje nezbytnost přijmout opatření k dosažení „účinné rovnosti příslušníků národnostních menšin a příslušníků většiny“, tedy přijmutí zvláštních práv na ochranu menšin (viz výše)<sup>58</sup>. Podle tohoto ustanovení mají smluvní státy mají samy zvážit, kde je potřeba tato opatření přijmout. Výkladová zpráva k Úmluvě pouze poznamenala, že mají být přijata v souladu s principem proporcionality<sup>59</sup>.

Z uvedeného článku vyplývá, že státy mají „vhodná opatření“ přijmout v těch oblastech, kde to považují za vhodné, k naplnění principu rovnosti. Bude se jednat o ty oblasti, které jsou obsaženy v principech Úmluvy, jako jsou např. právo na rovnost příležitostí ve vzdělávání, právo na shromažďování, kde jsou sledovanými oblastmi vzdělávání, shromažďování. Jinými slovy má se dát příležitost menšinám, aby se mohly vzdělávat rovným způsobem jako většinové obyvatelstvo, rovným způsobem mohly rozvíjet svoji kulturu, shromažďovat se apod.

---

<sup>57</sup>Pro Českou republiku vstoupila v účinnost k 1.4. 1998. GABAL, Ivan a kol. *Etnické menšiny ve střední Evropě*. Praha: G plus G, 1999, 40 s.

<sup>58</sup>Dále je z důvodu právní jistoty upřesněno, že se přijatá opatření k dosažení této rovnosti nepovažují za akt diskriminace.

<sup>59</sup>PETRÁŠ René. *Menšiny a právo...*, s. 304.



Patříčná recepce principů do vnitrostátního právního řádu obsažená v Úmluvě tedy spočívá dle mého názoru v přiznání menšinám určitých práv kolektivní povahy v uvedených oblastech, a tam, kde je to nezbytné, v přijmutí určitých zvláštních práv k dosažení rovnosti s většinovým obyvatelstvem. Je však zřejmé, že tato nezbytnost se bude posuzovat stát od státu, a proto ani není možné, aby mezinárodní smlouva obsahovala závazky v podobě přiznání takových práv menšin.

Je zde však riziko, že principy budou recipovány nepatříčně, pokud se státy uchýlí k obecné právní úpravě, která nestanoví efektivní nástroje pro realizaci principů plynoucí z Úmluvy. Tento problém je umocněn neexistencí účinného kontrolního mechanismu, kterým by bylo možné závazky ze smluv vynutit, což souvisí s celkovou povahou mezinárodního práva založeného na rovnosti států a dobrovolného plnění. Jakákoli kontrola směřující ze strany Rady Evropy k členským státům těží jen ze síly autority.

Z tohoto pohledu, co se týká obecnosti mezinárodních smluv, je podnětem k zamyšlení článek 6 Úmluvy, který zakotvuje, že strany smlouvy se „zavazují přijmout vhodná opatření na ochranu osob, které mohou být vystaveny hrozbám nebo aktům diskriminace, nepřátelství nebo násilí v důsledku jejich etnické, kulturní, jazykové nebo náboženské identity“<sup>60</sup>. Z tohoto ustanovení však nevyplývá, jaká „vhodná opatření“ napomůžou ochraně příslušníků menšiny před násilím a diskriminací. Naplnění tohoto závazku spočívá zřejmě v hmotněprávním zakotvení zákazu diskriminace, protiprávního jednání s rasovým motivem a zároveň možnosti domáhat se ochrany proti porušení těchto pravidel procesněprávní cestou. Možnost obrany např. soudní cestou je však spíše než „opatřením na ochranu“ opatření k nápravě nebo jakási satisfakce, když už právo na nediskriminaci bylo porušeno nebo když došlo např. k spáchání rasově motivovaného trestného činu. Na druhou stranu je zřejmé, že diskriminaci a násilí je prakticky nemožné „vymýtit“ právními prostředky, a proto lze pouze přispívat k naplnění „ideálu“ tohoto ustanovení právě zakotvením účinných právních prostředků, jak se proti diskriminaci a násilí bránit.

### **3.1.2 Mezinárodní pakt o občanských a politických právech**

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (dále jen Pakt) přijatý v rámci Organizace spojených národů v roce 1966 se věnuje problematice národnostních menšin v člancích 26 a 27 Paktu. Zatímco čl. 26 stanoví zásadu rovnosti a obecný zákaz diskriminace,

---

<sup>60</sup>sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb., o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, čl. 6

čl. 27 zakotvuje, že příslušníkům etnických, jazykových a náboženských menšin „*nebude upíráno právo, aby spolu s ostatními příslušníky menšiny užívali své vlastní kultury, vyznávali a projevovali své vlastní náboženství nebo používali svého vlastního jazyka.*“ Formulace „nebude upíráno právo“ místo obvyklé dikce „má určité právo“ je výsledkem složitých diplomatických jednání, která předcházela přijetí Paktu<sup>61</sup>. Nicméně lze z tohoto ustanovení vyvodit, že se má dát možnost příslušníkům menšin, aby spolu s ostatními, kteří jsou příslušníky menšiny, rozvíjeli svoji kulturu, používali svého jazyka a projevovali náboženství. Ačkoli je svým obsahem Pakt méně významný než Úmluva, vyplývá z něj potřeba přijetí menšinových práv kolektivní povahy, což vyvozují z dikce „spolu s ostatními příslušníky“.

Za významný považují článek 28 Paktu, který zakotvuje vznik Výboru pro lidská práva OSN, mezi jehož pravomoci patří mimo jiné posuzování zpráv smluvních států o národních opatřeních přijatých v souvislosti s plněním závazků plynoucích ustanoveních Paktu<sup>62</sup>.

Již zmíněný problém nevynutitelnosti závazků plynoucích z mezinárodních smluv souvisí však i s Výborem pro lidská práva, který nemá kromě institutů, jako je předložení zpráv jednotlivým členským státům nebo vydání obecného posudku apod., žádné účinné právní prostředky k vynucení plnění závazků plynoucích z Paktu. Kromě toho je ze strany Výboru pro lidská práva těžké určit, kde stát pochybil, vzhledem k tomu, že články 26 a 27 dávají státu pro uvážení, jaká práva přiznají příslušníkům národnostních menšin, aby naplnily obecnou formulaci těchto ustanovení.

Lze shrnout, že mezinárodní smlouvy v oblasti práv národnostních menšin poskytují státům obecný rámec, který pro ně má být vodítkem při naplňování uvedených principů ve vnitrostátním právním řádu způsobem, že stanoví podmínky pro jejich výkon.

### **3.1.3 Listina základních lidských práv a svobod**

V Listině základních práv a svobod (dále jen Listina) jsou práva menšin upravena v hlavě třetí Listiny s názvem Práva národnostních a etnických menšin. I v obecných ustanoveních Listiny však nalezneme právní úpravu obsahující práva národnostních menšin,

---

<sup>61</sup>sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb., o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, s. 270.

<sup>62</sup>Vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, čl. 40 odst. 1. PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo...*, s. 271.

a to v čl. 3 odst. 2, který stanoví svobodnou volbu národnosti a zákaz nátlaku směřujícího k odnárodnování, a také v čl. 3 odst. 1 obsahující všeobecné antidiskriminační ustanovení.

Čl. 24 stanoví, že příslušnost k menšině nesmí být nikomu na újmu. Tento článek patří k základním antidiskriminačním ustanovením ústavního pořádku České republiky<sup>63</sup>.

Čl. 25 obsahuje práva, která lze z hlediska právní teorie označit za kolektivní práva menšin. Jsou přiznána pouze státním občanům České republiky tvořící národnostní nebo etnické menšiny. Patří mezi ně právo na rozvoj vlastní kultury, právo na rozšiřování a přijímání informací v mateřském jazyce, sdružování se v národnostních sdruženích, právo na vzdělání v menšinovém jazyce, užívání jazyka v úředním styku a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních menšin.

Tato ustanovení nezakotvují žádné podrobnosti pro jejich výkon, ale je zde odkaz na zákon. Není ani účelem Listiny, aby obsahovala konkrétnější úpravu, neboť se jedná o právní předpis ústavní právní síly, který zakotvuje právní normy v podobě právních principů obsahující východiska pro navazující právní úpravu.

V další kapitole se proto zaměřím na zákony, které práva národnostních menšin konkretizují a upravují podmínky pro jejich výkon.

### **3.2 Ochrana národnostních menšin na úrovni zákonů**

Postavení národnostních menšin v České republice nelze posuzovat samostatně z pohledu práva, ale je potřeba jej vnímat komplexně, vzhledem k sociologickým, historickým, kulturním a v neposlední řadě politickým aspektům. Proto v dalším výkladu při posuzování právní otázky postavení menšin nebude možné se někde vyhnout i nastínění některých těchto aspektů, neboť jejich propojenost s právním postavením menšin je úzká.

V následujících kapitolách se zabývám podrobněji tím, jak jsou ústavní principy na ochranu menšin v zákonné úrovni konkretizovány. Zaměřuji se zcela na právo národnostních menšin na vzdělávání se v mateřském jazyce a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních menšin, neboť tato práva menšin považuji z hlediska jejich ústavněprávní ochrany za nejpodstatnější. V souvislosti s problematikou vzdělávání menšin nelze opomenout princip rovnosti ve vzdělávání.

Při hodnocení těchto práv se pokouším přiblížit i současnou praxi, přičemž se zaměřuji na romskou menšinu.

---

<sup>63</sup>KLÍMA, Karel. In KLÍMA Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině*- 2. díl. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, s. 1163.

### 3.2.1 Menšinový zákon a reakce na jeho přijetí

Úprava jednotlivých práv národnostních menšin je rozptýlena v řadě zákonech (školský zákon, zákon o obcích, krajích a hl. městě Praze, občanský soudní řád, správní řád, ...). Kvůli této „roztříštěnosti“ právní úpravy a nedostatečné úpravě například v oblasti vzdělávání se započalo jednat o přijetí jednotné právní úpravy, která by kodifikovala práva příslušníků menšin do jednoho zákona a rozšířila menšinová práva v těch oblastech, kde byla upravena nedostatečně<sup>64</sup>.

Příprava na tomto zákoně probíhala za aktivní účasti příslušníků národnostních menšin (prostřednictvím Rady pro národnosti, avšak z důvodu rozdílných politických přístupů příslušníků menšin na jedné straně a zástupců státní správy na straně druhé se přijala redukovaná verze zákona, která nevyhovovala požadavkům národnostních menšin, které chtěly tímto zákonem prosadit. Od věcných návrhů příslušníků národnostních menšin bylo nakonec úplně upuštěno.

Petr Uhl, tehdejší zástupce Rady pro národnosti, zpracoval široké požadavky národnostních menšin na podobu zákona. Mezi tyto požadavky patřilo nejen přijetí definice národnostní menšiny, ale i jejich taxativní výčet, zřízení menšinové samosprávy na základě menšinových voleb, zřízení menšinových samosprávných orgánů a menšinového zastupitelstva jako části obecního zastupitelstva, provedení změny volebních zákonů tak, aby vznikl institut menšinových poslanců v Poslanecké sněmovně Parlamentu, a mnoho dalších návrhů, které měly výrazně měnit dosavadní právní postavení menšin. Tyto požadavky při situaci, kdy se diskutovalo, zda je vůbec potřeba nějaký jednotný menšinový zákon přijmout, dle mého názoru daleko přesahovaly reálné možnosti jejich prosazení. Spolupracující resorty (Ministerstvo vnitra, Ministerstvo kultury a Ministerstvo školství, mládeže a tělovýchovy) tento záměr odmítly, stejně negativní postoj se projevil i při schvalování Poslaneckou sněmovnou, která však schvalovala již daleko „omezenější“ znění právní úpravy<sup>65</sup>.

Lze shrnout, že cíl přijetí komplexní úpravy práv příslušníků národnostních menšin a tím vyřešení situace „roztříštěnosti“ právní úpravy naplněn nebyl, neboť zákon pouze zakotvuje již uvedená práva obsažená v Listině a konkrétní podrobnosti úpravy ponechává na zvláštních zákonech, na které jen odkazuje. V důvodové zprávě tohoto zákona se uvádí, že zákon plní funkci zákona obecného (lex generalis) k zákonům speciálním (lex specialis)<sup>66</sup>.

<sup>64</sup>PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo...*, s. 153.

<sup>65</sup>PETRÁŠ René. Problémy právního postavení menšin. In PETRÁŠ, René (ed). *Aktuální problémy...*, s. 68.

<sup>66</sup>Tamtéž, 69 s.

Plní tedy funkci jakéhosi zastřešujícího předpisu práv národnostních menšin, který zakotvuje obecnou právní úpravu a odkazuje na zvláštní zákony.

Dalším cílem přijetí zákona bylo přijetí právní úpravy tam, kde neexistovala nebo byla nedostatečná. Tento cíl byl naplněn pouze minimálně, neboť zákon nezakotvuje menšinám nějaká nová práva, která by jejich právní postavení zásadně měnila. Zakotvuje nově pouze definici národnostní menšiny dle Doporučení Rady Evropy z roku 1993<sup>67</sup> nebo poskytování dotací ze státního rozpočtu na kulturní aktivity menšin (tady odkazuje na právní úpravu vládního nařízení, které stanoví podmínky tohoto poskytování).

Zástupci národnostních menšin tento zákon nepřijaly s nadšením. Karel Holomek jej označil za „*naprosto nevýznamný zákon*“, René Petráš konstatuje, že jeho podoba „*odráží omezenou vůli politické vůle v soudobém kontextu rozložení parlamentních stran přispět k řešení otázek národnostních menšin*“<sup>68</sup>.

### **3.2.2 Právo na vzdělávání se v jazyce národnostních menšin a rovnost ve vzdělávání**

Právo na vzdělávání se v jazyce národnostních menšin je jedním z práv menšin zakotveným v Listině čl. 25 odst. 2 písm. a), dále v menšinovém zákoně § 11, který odkazuje na zákonnou úpravu. Tou je školský zákon (dále jen zákon), který upravuje podmínky výkonu tohoto práva.

Zákon stanoví, že v obcích, kde je zřízen Výbor pro národnostní menšiny, se zajišťuje vzdělávání v mateřských, základních a středních školách. Výbor pro národnostní menšiny se dle zákona o obcích, krajích a hl. městě Praze zřizuje v obcích, kde se hlásí k příslušnosti národnostních menšin alespoň 10% obyvatel, v krajích a hlavním městě Praze je procento sníženo na 5 %. Dle zákona však musí být dále splněna podmínka určitého počtu žáků pro zřízení třídy nebo školy s vyučovacím jazykem národnostních menšin<sup>69</sup>.

Snaha o vzdělávání národnostních menšin ve státním jazyce nepochybně je, což potvrzuje Karel Holomek i René Petráš, diskriminačním prvkem při vzdělávání příslušníků národnostních menšin, která vede k jejich studijním neúspěchům. Proto je menšinové vzdělávání jedním z práv menšin kolektivní povahy, jehož nutnost zakotvení vyplývá i z lidskoprávních mezinárodních smluv (viz výše).

<sup>67</sup>PETRÁŠ, René. *Menšiny a právo...*, s. 154.

<sup>68</sup>PETRÁŠ René. Problémy právního postavení menšin. In PETRÁŠ, René (ed). *Aktuální problémy...*, s. 69.

<sup>69</sup>zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 14 odst. 1, 2 a 3

Vzhledem ke geografické roztržiténosti národnostních menšin však druhou jmenovanou podmínku (určitý počet žáků) splňuje pouze polská menšina žijící v oblasti Těšínska<sup>70</sup>. Lze tedy dojít k závěru, že právo na zřizování menšinového školství vzhledem k takto nastaveným podmínkám v praxi není realizováno.

Původní návrh zákona o právech příslušníků národnostních menšin obsahoval ustanovení, které zakotvovalo právo menšin na dvojjazyčné vzdělávání nebo na výuku jazyka národnostních menšin jako vyučovacího předmětu tam, kde podmínka příslušného počtu žáků splněna není. Tento návrh však neprošel a současná právní úprava obsažená ve školském zákoně stanoví pouze možnost ředitele školy se souhlasem zřizovatele školy stanovit ve školním vzdělávacím programu, že některé předměty budou vyučovány dvojjazyčně, a to v českém jazyce a jazyce národnostní menšiny.

Jak jsem popsala výše, právo na vzdělávání v jazyce národnostní menšiny považují za významné právo menšin, které přispívá k naplňování principu rovnosti ve vzdělávání, ovšem při zamyšlení se nad otázkou podpoření tohoto práva, je potřeba vzít v úvahu reálnost jeho prosazení v praxi.

Vzhledem k tomu, že národnostní menšiny jsou geograficky rozptýlené, je při současně nastaveném financování školství a veřejné správy vůbec prakticky nemožné školy a třídy pro národnostní menšiny zřizovat, pokud by se v těchto třídách či školách nezapsal dostatečný počet žáků. Dle mého názoru je tedy logické, že menšinové školy jsou zřizovány v oblastech, kde je dostatečný počet žáků s příslušností k národnostní menšině a kde je proto řízení takových škol pro žáky s příslušností k národnostní menšině žádoucí a prospěšné, tedy v oblasti Těšínska.

Podporu tohoto práva menšin prostřednictvím snížení požadavku na počet žáků proto nepovažuji za reálné právní řešení situace. Za přístupnější řešení jazykové odlišnosti menšin ve vzdělávání považuji zřízení vyučovacího předmětu jazyka národnostní menšiny, přítomnost pedagogických asistentů ve školách znalých jazyka národnostní menšiny a speciální pedagogický přístup k žákům.

Další problematika v oblasti vzdělávání menšin, která se týká romské menšiny, souvisí s problémem jejich diskriminace ve vzdělávání (viz dále).

Nerovné zacházení s příslušníky romské menšiny významně ovlivňuje jejich společenské postavení, zejména pokud jde o přístup k zaměstnání, politickým funkcím apod., ale také možnosti uplatnění se v osobním životě, seberealizace atp.

---

<sup>70</sup>PETRÁŠ René. Problémy právního postavení menšin. In PETRÁŠ, René (ed). *Aktuální problémy...*, s. 28.

Praxe školství ve vztahu k romské menšině je taková, že romští žáci bývají v nepřiměřeném počtu přeřazováni do speciálních škol, což naznačuje nerovné zacházení s těmito žáky, a také vznikají „romské školy“, jejichž důsledkem je segregace romských žáků od většinového obyvatelstva.

„Romské školy“ jsou běžné školy, ve kterých je více než devadesát procent romských žáků. Dle Karla Holomka tyto školy „vznikají“ zejména ve větších městech a jsou důsledkem několika příčin, kterými jsou zejména geografická segregace a „trend“ přehlašování žáků rodiči z jedné školy do druhé tak, aby žáci většinového obyvatelstva nebyli vyučovány spolu s žáky romské menšiny, ale také naopak. Nejedná se tedy o organizovaně zřizované školy za účelem vyučování národnostních menšin v jejich mateřském jazyce.

Tento problém souvisí samozřejmě s celkovou mentalitou a kulturou Romů, kteří nepovažují vzdělání svých dětí za důležité: „...*Romové ohromně milují své děti. Ale jak se jim věnují? Dítě roste jako dříví v lese. Nikoho nezajímá, jak si vede ve škole...*“<sup>71</sup> Souvisí však i s negativním sociálním vnímáním romské menšiny. Problém je však špatně řešitelný, neboť rodiče mají právo vybrat si pro své dítě školu dle svého výběru a rasovou nesnášenlivost a diskriminaci, která, byť nepřímo, vznik takových škol podporuje, je prakticky nemožné právně řešit.

Další problematika souvisí s přeřazováním romským žáků do speciálních škol. Na úvod je však vhodné uvést, jakou změnu v oblasti zřizování takových škol přinesl nový školský zákon.<sup>72</sup> Dle předchozího školského zákona existovaly školy „běžné“, školy speciální (pro děti mentálně, smyslově nebo tělesně postižené) a dále školy zvláštní, které byly určeny pro děti s takovými rozumovými nedostatky, pro které se nemohou vzdělávat v základní škole. Současná právní úprava ve školském zákoně takovou soustavu škol neobsahuje a pouze stanoví systém vzdělávání dětí se speciálními potřebami, které mají právo na vzdělávání odpovídající jejich speciálním potřebám a vytvoření k tomu nezbytných podmínek. Právo na zřízení speciální základní školy či třídy stanoví pro žáky s těžkým mentálním postižením. Stěžovatelé však v níže uvedeném rozsudku konstatují, že z terénního výzkumu nevládní organizace Evropské centrum pro práva Romů plyne, že zvláštní školy byly pouze formálně přejmenovány na školy „základní“, aniž by došlo ke změně personálu či obsahu osnov.

---

<sup>71</sup>HOLOMEK, Karel. Ing. *Karel Holomek - romský aktivista* [online]. romove.radio.cz, 17.4. 2000 [cit. 1. 2. 2011]. Dostupné na <<http://romove.radio.cz/cz/clanek/1891>>.

<sup>72</sup>zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů

Ještě na základě již neúčinného školského zákona bylo osmnáct žáků romské menšiny přeřazeno do zvláštních škol v Ostravě v letech 1996 a 1997. Proti těmto rozhodnutím byla podána po vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva (dále jen ESLP).

Rozhodnutí o přeřazení romských žáků bylo vydáno na základě pedagogicko-psychologického posudku a souhlasu rodičů. Stěžovatelé ve stížnosti namítali, že tímto rozhodnutím bylo zasaženo do jejich práv priznaných čl. 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a svobod (dále jen Úmluva), který zakotvuje zákaz diskriminace, a článku 2 Protokolu č. 1 na tuto Úmluvu navazující<sup>73</sup> zakotvující právo na vzdělání.

ESLP se zabýval tím, zda statistiky ukazující nepřiměřený počet romských žáků ve zvláštních školách jsou v řízení přípustné jako důkaz, přičemž odkázal na svá dřívější rozhodnutí a vyslovil názor, že v případě nesporných oficiálních statistik, které dokazují, že určité opatření, byť neutrální povahy, způsobuje diskriminaci určité skupiny, může být tato statistika použita jako důkazní prostředek a je na vládě, aby toto tvrzení vyvrátila pomocí objektivních faktorů. Vyslovil tedy domněnku nepřímé diskriminace a přenesl důkazní břemeno na stát. *„Pokud stěžovatel, který poukazuje na existenci nepřímé diskriminace, takto doloží vyvratitelnou domněnku, že určité opatření nebo praxe má diskriminační účinky, pak musí žalovaný stát vyvrátit tuto domněnku a prokázat, že rozdíl v zacházení není diskriminační povahy.“*

ESLP stejně jako v jiných případech konstatoval, že pojmem diskriminace se míní rozdílné zacházení ve stejných nebo obdobných případech, pokud nemá objektivní a rozumné zdůvodnění, tj. jestliže nesleduje legitimní cíl nebo jestliže neexistuje vztah přiměřenosti mezi použitými prostředky a sledovaným cílem.

V tomto případě ESLP došel k závěru, že pedagogicko-psychologické posudky jsou pochybné, neboť jsou i ze strany dotčeného státu (České republiky) vystaveny značné kritice, navíc nezohledňují zvláštnosti Romů, proto nezakládají objektivní a rozumné zdůvodnění. Dále zpochybnil souhlas rodičů, kteří jako *„příslušníci znevýhodněné komunity a často bez vzdělání nejsou schopni zvážit všechny stránky dané situace a důsledky svého souhlasu.“*<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup>sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí ČSFR č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazující

<sup>74</sup>rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007, D. H. a ostatní proti České republice. Bod 13.



ESLP také nebyl přesvědčen o tom, že by mezi použitými prostředky a sledovaným cílem existoval vztah přiměřenosti. „Výsledkem přeřazení žáků bylo, že stěžovatelé byli zařazeni do škol pro děti s mentálním postižením, jejichž učební osnovy byly nižší úrovně než na běžných školách, a kde byli stěžovatelé izolováni od žáků z většinové populace. V důsledku toho se jim dostalo vzdělání, které ještě zhoršilo jejich obtíže a ohrozilo jejich následný osobní rozvoj, místo aby jim pomohlo řešit jejich skutečné problémy, začlenit se do běžných škol a rozvinout dovednosti...“<sup>75</sup>

Soud proto došel k závěru, že stěžovatelé byli vystaveni nepřímé diskriminaci, tedy že čl. 14 Úmluvy porušen byl, neboť stát, který nesl důkazní břemeno, nevyvrátil důkazními prostředky tvrzení stěžovatelů, že došlo k jejich diskriminaci.

Dle mého názoru mají být do zvláštních škol umístovány děti, které trpí mentálním postižením, nikoli děti s potížemi při učení či sociálním znevýhodněním, ačkoli by k jejich přeřazení dali souhlas jejich rodiče, nebo by o takové přeřazení dokonce sami požádali.

Právo na nediskriminaci patří mezi základní lidská práva, která jsou mj. charakterizována tím, že se jich nelze vzdát. Dochází-li proto přeřazením mentálně zdravého žáka do školy, kde je vyučován spolu s dětmi s mentálním postižením, k jeho diskriminaci v oblasti vzdělávání, nemělo by být ze strany školy takové přeřazení povoleno s odůvodněním, že k němu došlo na základě jeho souhlasu (resp. souhlasu jejich rodičů). ESLP v tomto případě sice připustí možnost vzdání se práva na nediskriminaci, avšak konstatuje, že aby bylo přípustné, „musí být učiněno nesporně, na základě úplné znalosti podstatných skutečností a bez jakéhokoli nátlaku.“ Dle mého názoru je však problematika souhlasu (vzdání se práva na nediskriminaci) o to citlivější, že se jedná o zastupování nezletilého dítěte, které nemá rozumovou a volní vyspělost pro posouzení dané situace a následků takového přeřazení. Každé dítě by mělo mít možnost nezávisle na tom, v jaké rodině vyrůstá, vzdělávat se za rovných podmínek jako ostatní žáci, aby si v dospělosti samo utvořilo názor na potřebu vzdělanosti jako podstatného faktoru určující kvalitu jeho života. Proto zaujímám spíše stanovisko, že souhlas rodičů, který představuje vzdání se práva na rozdílné zacházení jejich dítěte, by neměl mít právní relevanci. Zároveň vy se mělo posuzovat případ od případu, zda přeřazení konkrétního žáka do zvláštní školy či třídy je žádoucí a zda je takové přeřazení v zájmu dítěte nezbytné. Vysoké počty romských žáků v těchto školách

---

<sup>75</sup>rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007, D. H. a ostatní proti České republice. Bod 207.

však spíše „budí“ dojem, že k takovému posuzování dochází na základě „pochybných měřítek“.

Lze shrnout, že ačkoli Listina deklaruje právo na rovnost ve vzdělávání a další právní principy, praxe je značně odlišná.

Vzdělávání národnostních menšin a další oblasti, ve kterých menšiny realizují svá práva přiznaná Listinou, významně souvisí s právem menšin účasti na řešení věcí týkajících se národnostních menšin.

### **3.2.3 Právo účasti na řešení záležitostí týkající se národnostních menšin**

Právo účasti na řešení záležitostí týkající se národnostní menšiny znamená „*právo na aktivní účast v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech, na úrovni obce, kraje i celostátní úrovni*“<sup>76</sup>.

Tato práva jsou vykonávána zejména prostřednictvím Výborů pro národnostní menšiny (dále jen výbor) a Rady vlády pro národnostní menšiny (dále jen Rada).

Výbor se zřizuje dle zákona o obcích zastupitelstvo jako svůj poradní orgán v obci, na jejímž území se dle posledního sčítání lidu přihlásilo alespoň 10% obyvatel k jiné než české národnosti (obdobně dle zákona o krajích, kde je však procento sníženo na 5%). Součástí Výboru jsou příslušníci národnostních menšin, kteří musí tvořit minimálně polovinu jeho členů.

Karel Holomek je hodnotí jako nevýznamné výbory rozhodující o otázkách kulturní autonomie menšin a dodává, že pokud je zájem ze strany příslušníků menšin podílet se na řešení místních záležitostí, které se jich týkají, jsou ze strany zastupitelů „odbyti“ jednoduše slovy: „*nebudeme se bavit o politice*“.

Cílem Karla Holomka a dalších příslušníků národnostních menšin bylo menšinový zákona prosadit v takové podobě, že by národnostní menšiny měly právo na vlastní samosprávu, což se však nepodařilo (viz výše).

Rada je stálým poradním a iniciativním orgánem vlády pro otázky týkajících se národnostních menšin<sup>77</sup>. Tvoří ji na jedné straně zástupci orgánů veřejné správy a na druhé straně zástupci národnostních menšin, kteří tvoří stejně jako ve Výborech nadpoloviční počet jejich členů.

---

<sup>76</sup>zákon č. 273/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin, § 6 odst. 1

<sup>77</sup>Tamtéž, § 6 odst. 3.

Co se týká Rady, Petráš konstatuje, že „*tím, že její členy jmenuje vláda a zástupci národnostních menšin zde zasedají a spolupracují se zástupci ministerstev na úrovni náměstků ministrů a dalších zástupců veřejné správy, je zde předpoklad pro efektivní řešení záležitostí týkající se národnostních menšin*“<sup>78</sup>. Jestli je však v praxi řešení záležitostí týkající se národnostních menšin pomocí Rady jako poradního orgánu vlády efektivní, je otázkou.

Rada má za úkol sledovat vnitrostátní plnění mezinárodních závazků České republiky, připravovat návrhy opatření, které se týkají národnostních menšin, spolupracovat s příslušnými resorty na zajištění dotačních programů k podpoře aktivit příslušníků národnostních menšin atd.<sup>79</sup>

Národnostní menšiny tedy mají právo podílet se na řešení záležitostí, které se jich týkají, ale pouze prostřednictvím poradních orgánů, které nemají žádné rozhodovací pravomoci.

Co se týká politické participace národnostních menšin, celkem byly vytvořeny tři politické strany a tři politická hnutí, a to Hnutí angažovaných Romů se sídlem v Praze, jehož činnost byla Nejvyšším soudem pozastavena, zaniklý Romský národní kongres se sídlem v Praze, Východoevropské národnostní politické hnutí v ČR se sídlem v Praze, zaniklá Strana občanů romské národnosti se sídlem v Litoměřicích, zaniklá Křesťanská a demokratická strana Romů se sídlem v Ostravě a Romská občanská iniciativa se sídlem v Praze. „*Jejich činnost je však na celostátní politické scéně výrazně neprojevuje*“<sup>80</sup>. Na úrovni komunální politiky má z pěti romských iniciativ a jedné polské význam prakticky jen politické hnutí Coexistence v oblasti Těšínska, kde opakovaně získává desítky mandátů v zastupitelstvech obcí<sup>81</sup>.

Politické strany založené romskou menšinou tedy neměly na úrovni celostátní ani komunální politiky žádný úspěch, a to zejména proto, že převážná většina příslušníků romské menšiny nepovažují institut voleb za svou prioritu.

Karel Holomek upozorňuje na to, že téměř nemyslitelná je kandidatura příslušníka romské menšiny za „většinovou“ politickou stranu, neboť „*politici podléhají veřejnému mínění.*“

---

<sup>78</sup>PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo...*, s. 185.

<sup>79</sup>SULITKA, Andrej. In STAŠKOVÁ, Barbora, SULITKA, Andrej (ed). *Sborník příspěvků ze semináře o implementaci zásad stanovených Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin v České republice*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2004, s. 20-21.

<sup>80</sup>Tamtéž, s. 31.

<sup>81</sup>Tamtéž.

## 4 Ústavněprávní ochrana menšin v Slovenské republice

Pro lepší vytyčení problémů právní úpravy v České republice je vhodné se alespoň stručně zabývat právní úpravou Slovenské republiky (dále jen Slovensko), tedy státu, se kterým máme dlouhou společnou historii. Na úvod je vhodné uvést, jaké typy národnostních menšin žijí na území tohoto státu. Statistický úřad Slovenské republiky uvádí, že jimi je maďarská menšina (cca 10%), romská menšina (asi 1,7 %), česká menšina (0,8 %) a dále menšina rusínská, ukrajinská a menšiny německé a polské.

V Ústavě Slovenské republiky, jejíž součástí je i Listina základních práv a svobod (dále jen Listina) existuje podobně jako u nás samostatná hlava vymezující práva národnostních a etnických menšin (čl. 33 a 34 Listina)<sup>82</sup>. I v ostatních ustanoveních Listiny však nalezneme úpravu práv národnostních menšin, a to v čl. 12 odst. 3, který stanoví, že každý má právo rozhodovat o své příslušnosti k národnosti nebo etnické menšině, a také v odst. 1 téhož článku, který obsahuje obecné antidiskriminační ustanovení.

Avšak na rozdíl od naší právní úpravy se v čl. 12 odst. 3 Listiny hovoří i o „etnické skupině“, o které bylo výše řečeno, že je definována především objektivními rysy. Nelze tedy o své příslušnosti k etnické menšině „rozhodovat“ jako o své národnosti. Zákonodárce tyto pojmy zaměňuje zřejmě proto, aby poskytl ústavněprávní ochranu menšinám obecně a garantoval právo, že nikdo nesmí být nucen se přihlásit jak k národnosti, tak i k etnické menšině. Ačkoli je zřejmé, že o své příslušnosti k etnické menšině nerozhodujeme ve smyslu tohoto ustanovení.

Co se týká ustanovení čl. 34 Listiny, Ján Drgonec za subjekty práv jím garantované označuje příslušníka národnostní menšiny jako jednotlivce, nikoli národnostní nebo etnickou menšinu jako skupinu. Čl. 34 odst. 1 Ústavy zní: „*Občanom tvoriacim v Slovenskej republike národnostné menšiny alebo etnické skupiny sa zaručuje všestranný rozvoj, najmä právo spoločne s inými príslušníkmi menšiny alebo skupiny rozvíjať vlastnú kultúru, právo rozširovať a prijímať informácie v ich materianskom jazyku, združovať sa v národnostných združeniach, zakládať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie. Podrobnosti ustanoví zákon.*“<sup>83</sup> Čl. 34 odst. 2 zakotvuje, že „*občanom patriciam k národnostným menšinám alebo etnickým skupinám sa za podmienok ustanoveným zákonom zaručuje okrem práva na osvojenie si štátneho jazyka aj právo na vzdelanie v ich jazyku, právo používať ich jazyk*

<sup>82</sup>Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Z. z., čl. 33-34.

<sup>83</sup>Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Z. z., čl. 34 odst. 1.

v úradnom styku, právo zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín.“<sup>84</sup> Tato úprava je veľmi podobná čl. 25 našej Listiny základných práv a svobod. Odst. 3 uvedeného článku ďalej stanoví, že výkon týchto práv národnostnými a etnickými menšinami „nesmie viesť k ohrozeniu zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky a k diskriminácii jej ostatného obyvateľstva.“<sup>85</sup> Takové ustanovenie našej Listiny neobsahuje. Dle môjho názoru veta prvá uvedeného ustanovenia je pravdepodobne reakciou na meziválečné historické udalosti (viz výše), zatiaľ čo veta druhá reaguje na problém tzv. „pozitívnych práv menšín“ (viz kap. 1.4.1), nebot' stanoví, že menšiny nesmú získať taková práva, ktorá by vo svojom dôsledku znamenala diskrimináciu tých, ktorí taková práva nemajú, teda väčšiny.

Ve Slovensku v súčasnej dobe neexistuje „menšinový zákon“, ktorý by obsahoval kodifikáciu práv národnostných menšín, takže práva menšín „roztriedená“ v mnohých právnych predpisoch. Tieto právne predpisy sú školský zákon, zákon o používaní jazykov národnostných menšín, ďalej zákon o matrikách, zákon o periodickom tisku a ďalších informačných prostriedkoch, rada procesných právnych predpisov aj zákony.

Drobné odlišnosti oproti našej právnej úprave lze spatřovat ve školském zákoně<sup>86</sup>. Dle tohoto zákona se právo na výchovu a vzdělání v jazyce národnostní menšiny zaručuje dětem a žákům, patřící k národnostním menšinám a etnickým skupinám, ve školách nebo třídách, kde je výuka realizována v jejich mateřském jazyce, či ve školách nebo třídách, kde je menšinový jazyk jedním z vyučovacích předmětů<sup>87</sup>. Další podmínky pro vznik takových škol, tříd či předmětů v zákoně stanoveny nejsou.

René Petráš uvádí, že v praxi využívají prve uvedenou možnost, tedy zřízení menšinové školy či třídy, příslušníci maďarské menšiny. Další variantou, tedy zřizování škol nebo tříd, kde jazyk národnostní menšiny je jedním z vyučovacích předmětů, využívá např. menšina rusínská, romská, ukrajinská a německá. R. Petráš dále uvádí, že je v praxi zaveden i systém kombinovaného školství, neboli výuka předmětů ve dvou jazycích – slovenském a jazyce národnostní menšiny. Zákonem č. 456/2003 Z. z. také vznikla Univerzita J. Selyeho s vyučovacím jazykem slovenským a maďarským. Tato univerzita se skládá z pedagogické, ekonomické a teleologické fakulty.

---

<sup>84</sup>Tamtéž, čl. 34 odst. 2.

<sup>85</sup>Tamtéž, čl. 34 odst. 3.

<sup>86</sup>zákon č. 245/2008 Z. z., o výchově a vzdělávání (školský zákon)

<sup>87</sup>zákon č. 245/2008 Z. z., o výchově a vzdělávání (školský zákon), § 12 odst. 5

Možnost zřízení předmětu jazyka národnostní menšiny by mohla být inspirací pro právní úpravu České republiky *de lege ferenda*, neboť tato úprava u nás chybí a vzhledem k výše uvedenému by její prosazení, zejména z finanční stránky, bylo zřejmě v praxi nejreálnější.

Ačkoli z výše uvedeného vyplývá, že je ve Slovensku možnost vyučování v jazyce příslušníka menšiny daleko více využívanější než u nás, nelze opomenout problém diskriminace příslušníků romské menšiny ve vzdělávání, který zde „postihuje“ romskou menšinu stejně jako v České republice. Romští žáci jsou v nepřiměřeném počtu přerazováni do škol určených pro mentálně postižené děti a je zde problém segregace romských žáků jejich umístováním do „romských tříd“ nebo škol.

Co se týká ústavně zakotveného práva menšin na používání svého jazyka v úředním styku, to je rozvedeno v zákoně o používání jazyků národnostních menšin<sup>88</sup>, který stanoví, že toto právo může být uplatňováno jen v obcích, kde příslušníci menšiny tvoří alespoň 20 procent obyvatelstva. Seznam obcí, které tuto podmínku splňují, stanoví vláda nařízením. Právo používání svého jazyka v úředním styku spočívá v právu podávat písemná podání orgánům veřejné správy ve svém mateřském jazyce a také právo na odpověď na toto podání ve svém jazyce.

Právo účasti na řešení věcí týkající se národnostních menšin je vykonáváno prostřednictvím Rady vlády pro národnostní menšiny a etnické skupiny, který je poradním orgánem vlády na rozvoj a implementaci menšinové politiky. Jeho úloha je v podstatě totožná jako úloha Rady vlády ČR pro národnostní menšiny. Ústavní soud Slovenské republiky se k právu účasti na řešení věcí týkající se národnostních menšin však uvádí, že „*samo osebe neznamena právo na prijatie takeho riešenia, s ktorým by sa nositelia tohto práva museli stotožniť, ani právo na konkrétne formu a priebech ich účasti na riešení danej veci.*“, nýbrž že má být „*garanciou ochrany pred akousi „kabinetnou“ tvorbou opatrení týkajúcich sa národnostných menšín...*“<sup>89</sup>

Lze shrnout, že ústavněprávní ochrana menšin ve Slovensku je podobná jako u nás, což je způsobeno naší společnou dlouholetou historií. Národnostní menšiny mají téměř shodná ústavně zaručená práva a na zákonné úrovni, které upravují podmínky pro jejich

---

<sup>88</sup>zákon č. 184/1999 Z. z. o používání jazykov národnostných menšín

<sup>89</sup>Uznesenie Ústavného súdu I. ÚS 191/03 z 5. Novembra 2003. K tomu blíže DRGONEC, Ján. In DRGONEC, Ján (ed). *Ústava Slovenskej republiky – komentár*. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 402.

výkon, nelze spatřovat významné odlišnosti. Co se týká diskriminace menšin, zejména Romů, tento problém stejně jako u nás ve Slovensku stále přetrvává.

## Závěr

Otázka právního postavení národnostních menšin je, jak jsem uvedla v úvodu své práce, komplexním problémem a nelze ji posuzovat samostatně bez historických souvislostí, společenských, ekonomických a politických kontextů v daném státě a celkové „atmosféry“ společnosti, která utváří vnímání menšinové problematiky. Všechny tyto aspekty se významným způsobem odráží v právu. Rovněž je zapotřebí menšinovou problematiku posuzovat stát od státu, neboť historické, sociální a jiné aspekty se mohou lišit. Velké odlišnosti lze spatřovat ve státech, které si nejsou navzájem blízké (geografickou vzdáleností, historickým vývojem, kulturou a mentalitou obyvatel atd.), ale i státy, které si v těchto aspektech podobné jsou, se mohou právní úpravou směřující k ochraně národnostních menšin významně odlišovat.

Tyto, ale i další podmínky ve státě, jako je státní zřízení dané země, politický systém apod. formují právo, proto právní postavení menšin bude vždy odrazem těchto aspektů (materiální prameny práva). Dle mého názoru se v podobě právní úpravy směřující k ochraně národnostních menšin tyto podmínky odráží velmi citlivě, proto otázka, jakým způsobem má být ochrana národnostních menšin v právu regulována, není snadně zodpověditelná.

Právní úprava k ochraně národnostních menšin by na zákonné úrovni měla být regulována tak, aby řádně umožňovala vykonávat práva zaručená Listinou základních práv a svobod i mezinárodními smlouvami, tedy aby patřičně obecně formulované ústavněprávní principy konkretizovala. A to nejen proto, že odlišnosti jazykové, kulturní a jiné jsou příčinami diskriminace a ovlivňují do značné míry postavení menšin ve společnosti, ať už jde o přístup ke vzdělávání, zaměstnání či o účast ve veřejném životě. Menšinová problematika nesouvisí pouze s ochranou lidských práv a svobod, ale i s rizikem nárokování autonomie národnostních menšin a ohrožení celistvosti státu, jak je toho důkazem historie.

Dle mého názoru by bylo vhodné při přípravě budoucí legislativy zvážit podrobnější úpravu práva na vzdělávání se v jazyce národnostní menšiny, neboť odlišnost jazyková vede k nepochopení probíraného učiva, studijním neúspěchům a vytváření prostoru pro diskriminaci v oblasti vzdělávání. Toto právo by bylo možné lépe realizovat, kdyby byla posílena finanční podpora ze státního rozpočtu na financování školství, konkrétně však za tímto účelem. Dále by bylo možné zakotvit právo menšin na vzdělávání se v obcích, kde není dostatečný počet žáků na zřízení škol a tříd s vyučovacím jazykem národnostní menšiny, ve



školách s vyučovacím předmětem jazyka národnostní menšiny (pokud se k tomuto předmětu zapíše určitý minimální počet žáků). Pokud by tento předmět byl využíván nejenom k výuce samotného jazyka, ale i opakování znalostí probíraného učiva z ostatních předmětů v jazyce národnostní menšiny, mohlo by zavedení tohoto předmětu výrazně pomoci žákům s jazykovými odlišnostmi udržet se vědomostně na stejné úrovni s žáky většinové společnosti. Zavedení takového předmětu považuji za jedno z reálných řešení jazykové odlišnosti menšin ve vzdělávání, které by bylo možné zavést i v těch školách, kde počet žáků není dostatečný na zřízení samostatné třídy.

Ohledně přeřazovaných romských žáků do speciálních škol i problematiky existence „romských škol“ by za řešení problému měla být považována opatření jako přítomnost pedagogických asistentů, individuální přístup k žákům, popř. odborná příprava příslušníků menšin („nultý ročník“) a jiná řešení, která jsou dlouhodobě perspektivní a je jimi usilováno o rovnost ve vzdělávání.

Oblast práva účasti na řešení věcí týkající se národnostních menšin považuji za jedno z nejvýznamnějších práv menšin, kterému by měla být při přípravě budoucí legislativy dána zvláštní pozornost. Jak bylo řečeno, toto právo je v současnosti v našem právním řáde realizováno pouze formou konzultativní účasti příslušníků menšin ohledně rozhodování o určitých otázkách, které se jich týkají. Otázkou je, zda vůbec a popř. jakým způsobem by bylo možné toto právo „posílit“.

Efektivním „posílením“ tohoto práva by bylo zakotvení práva na spolurozhodování o věcech, které se národnostních menšin týkají, tedy nikoli pouze formou konzultativní účasti. To by bylo možné prostřednictvím práva na zastoupení v Parlamentu či v zastupitelstvu územně samosprávných celků (např. snížením tzv. umělé uzavírací klauzule, nebo jiným zvláštním opatřením). Tuto variantu by bylo možné posoudit jako zvláštní opatření k dosažení rovnosti, avšak dle mého názoru nelze vyloučit riziko zásahu do principu rovnosti, tedy účinek opačný.

Zvláštní opatření k dosažení rovnosti nelze pojmout tak, aby ve svém důsledku představovalo diskriminaci těch, kteří taková zvláštní práva nemají. Má být proto založeno na objektivně ospravedlnitelných důvodech, jako jsou v tomto případě jazykové, kulturní aj. odlišnosti národnostních menšin, přičemž účelem takového opatření má být vytvoření rovných podmínek pro výkon práv, tedy naplnění principu rovnosti. Neúspěch národnostních menšin při zapojení se do veřejného života však dle mého názoru souvisí spíše s výše uvedenými důvody, jako je nízká politická participace ze strany menšinové společnosti,

problematika veřejného mínění apod. Nelze tedy spatřovat příčinnou souvislost mezi objektivními odlišnostmi menšin na jedné straně a jejich neúspěch ve veřejném životě na straně druhé. Na druhou stranu kulturní a jiné odlišnosti a zvláštnosti menšin, které není většinová společnost mnohdy schopna posoudit a tedy hájit jejich zájmy, by mohly posouzeny jako důvody způsobující nerovnost v právu a tedy ospravedlňující pro přijetí takového zvláštního opatření.

Dle mého názoru však není možné řádně zdůvodnit takové opatření jazykovými a kulturními odlišnostmi a je zde proto riziko zásahu do principu rovnosti.

Po prozkoumání uvedené problematiky činím závěr, že právní úprava směřující k ochraně menšin v České republice je upravena ve svém celku dostatečně, ačkoli lze namítat, že ústavněprávní ochrana menšin není v některých oblastech efektivně provedena navazujícími právními předpisy a nemá proto dostatečný odraz v praxi (např. oblast vzdělávání). Domnívám se však, že tento „efekt“ není primárně způsoben nastavením právní úpravy, ale zejména společenskými, historickými aj. aspekty, které způsobují, že řešení související s menšinovou problematikou jsou „nepopulární“ a není zde proto vůle, zejména ze strany vlády a státní správy, se problémy postavení menšin efektivně zabývat. Současná praxe života národnostních menšin ovšem ukazuje, že problémy související s postavením národnostních menšin vyžadují bližší pozornosti a jejich řešení.

Z výše uvedeného lze shrnout, že ochrana národnostních menšin v našem právním řádu je odrazem historického vývoje (zejména právní úpravy meziválečné Československé republiky) a vývoje ochrany lidských práv, zejména tzv. třetí generace, které vyžadují k jejich výkonu určité aktivní jednání státu. Do této kategorie lidských práv lze jednoznačně podřadit práva národnostních menšin. Aktivní jednání státu, které má umožnit národnostním menšinám vykonávat práva zakotvená v Listině, má dle mého názoru spočívat nejenom v patřičné konkretizaci podmínek jejich výkonu v zákonné právní úpravě, ale také v ústavně-konformním jednání všech orgánů veřejné moci.

## Seznam použitých zdrojů

### Monografie

1. BENEŠ, Edvard. *Demokracie dnes a zítra*. Praha: Čin, 1946, 349 s.
2. BENEŠ, Edvard. *Podkarpatsko a jeho vztah k Československu*. Praha: Česká expedice, 1996, 46 s.
3. FOREJTOVÁ, Monika. *Mezinárodněprávní ochrana menšin*. Plzeň: Západočeská univerzita, 2002, 118 s.
4. GABAL, Ivan a kol. *Etnické menšiny ve střední Evropě*. Praha: G plus G, 1999, 341 s.
5. HOLLANDER, Pavel. *Základy všeobecné státovědy*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 364 s.
6. MACMILLANOVÁ Margaret. *Mírotvorci*. Praha: Academia, 2004, 551 s.
7. MACHALOVÁ, Tatiana a kol. *Lidská práva proti rasismu*. Brno: Doplněk, 2001, 263 s.
8. PETRÁŠ, René. *Menšiny v meziválečném Československu*. Praha: Karolinum, 2009, 437 s.
9. PETRÁŠ, René a kol. *Menšiny a právo v České republice*. Praha: Auditorium, 2009, 507 s.
10. TYPOVSKÁ, Ludmila, KAMÍN, Tomáš. *Problémy sociálního soužití*. Olomouc: Univerzita Palackého v Olomouci, Filosofická fakulta, 2000,
11. ŠATAVA, Leoš. *Jazyk a identita etnických menšin*. Praha: Sociologické nakladatelství, 2009, 215 s.

### Sborníky

12. PETRÁŠ René. Problémy právního postavení menšin. In PETRÁŠ, René (ed). *Aktuální problémy právního postavení menšin v České republice*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2010, 121 s.
13. SULITKA, Andrej. In STAŠKOVÁ, Barbora, SULITKA, Andrej (ed). *Sborník příspěvků ze semináře o implementaci zásad stanovených Rámcovou Úmluvou o ochraně národnostních menšin v České republice*. Praha: Úřad vlády České republiky, 2004, 99 s.

## Komentáře

14. DRGONEC, Ján. In DRGONEC Ján (ed). *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava: Manz, 1999, 1197 s.
15. KLÍMA, Karel. In KLÍMA Karel (ed). *Komentář k Ústavě a Listině- 2. díl*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009, 923 – 1441 s.
16. PAVLÍČEK, Václav. In PAVLÍČEK Václav (ed). *Ústava a ústavní řád České republiky- 1. díl*. Praha: Linde, 1995, 501 s.

## Právní předpisy

17. zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky
18. zákon č. 508/1921 Sb. Smlouva mezi čelnými mocnostmi spojenými a sdruženými a Československem, podepsaná v Saint-Germain-en-Leye dne 10. září 1919
19. vyhláška č. 120/1976 Sb., o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech
20. sdělení federálního Ministerstva zahraničních věcí ČSFR č. 209/1992 Sb., o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazující
21. Ústava Československé socialistické republiky, ústavní zákon č. 100/1960 Sb., ve znění ústavního zákona č. 493/1992 účinném ke dni 31.12. 1992
22. zákon č. 83/1990 Sb., o sdružování občanů, ve znění pozdějších předpisů
23. Ústava Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 460/1992 Z. z., čl. 34 odst. 1.
24. Ústava České republiky, ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
25. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb., o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, čl. 6
26. sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 96/1998 Sb., o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, s. 270.
27. zákon č. 271/2001 Sb., o právech příslušníků národnostních menšin a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů
28. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon), ve znění pozdějších předpisů,
29. zákon č. 561/2004 Sb., o předškolním, základním, středním, vyšším odborném a jiném vzdělávání (školský zákon)

## **Judikatura**

30. náleží Ústavního soudu ze dne 5. 11. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 6/96
31. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. 3 Ads 52/2008-68
32. náleží Ústavního soudu ze dne 25. 6. 2002, sp. zn. Pl. ÚS 36/01
33. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. listopadu 2007, D. H. a ostatní proti České republice
34. Uznesenie Ústavného súdu I. ÚS 191/03 z 5. Novembra 2003

## **Internetové zdroje**

35. HOLOMEK, Karel. *Ing. Karel Holomek - romský aktivista* [online]. romove.radio.cz, 17.4. 2000 [cit. 1. 2. 2011]. Dostupné na <<http://romove.radio.cz/cz/clanek/1891>>.

## **Abstrakt**

V této bakalářské práci se zabývám ústavněprávní ochranou národnostních menšin v České republice. První kapitola je státoprávním úvodem do dané problematiky, ve kterém rozebírám obecně pojem menšina, jaké jsou druhy menšin a právní možnosti jejich ochrany. V další kapitole podávám ucelený přehled historického vývoje právní úpravy směřující k ochraně menšin od první Československé republiky. V následujících dvou kapitolách se zabývám současnou právní úpravou v ústavním pořádku a v rovině zákonných právních předpisů. Zaměřuji se na vybraná práva menšin, a to na právo na vzdělávání se v jazyce národnostní menšiny a právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních menšin. V poslední kapitole srovnávám právní úpravu České republiky s právní úpravou Slovenské republiky.

## **Abstract**

In my bachelor thesis I explored the protection of minorities as guaranteed by constitutional law in the Czech Republic. In the first chapter, which serves as a political introduction into the field, I defined the term minority and I also described different types of minorities and the judicial ways of their protection. In the following chapter I made up a timeline that shows the development of legal adjustments that have led to the protection of minorities since the first Czechoslovak republic. In the next two chapters I discussed the contemporary legal adjustments within constitutionality and in the field of legal regulations. I focused on specific minority rights, namely on the right to an education in the language of the ethnic minority and on the right to participate in discussions and problem-solving of issues that are directly related to the ethnic minority. In the last chapter I compared the legal adjustments in the Czech Republic with those of the Slovak Republic.

## **Klíčová slova**

Menšina, národnostní menšina, druhy menšin, typy menšin, individuální práva menšin, kolektivní práva menšin, menšinový zákon, ústavní pořádek, pozitivní práva, princip rovnosti.

## **Key words**

Minority, ethnic minority, types of minorities, individual minority rights, collective minority rights, minority law, constitutionality, positive rights, equality principle.