

BRITSKÁ DIPLOMACIE, ČESKOSLOVENSKÁ OTÁZKA A KONEC MEZIVÁLEČNÉHO SYSTÉMU SMLUV O OCHRANĚ MENŠIN V LETECH 1938–1945

JAN KUKLÍK

Je notoricky známým faktem, že systém mezinárodní ochrany menšin vázaný na Společnost národů, který vznikl v roce 1919,¹ měl řadu svých problémů,² trpěl zejména uplatňováním nerovného standardu pro jednotlivé státy a politickou nestabilitou meziválečného období a fakticky se rozpadl ještě před vypuknutím druhé světové války.³ Je smutnou skutečností, že k tomu významně přispělo vyvrcholení tzv. československé krize roku 1938 a přijetí mnichovské dohody. Právě v souvislosti s řešením konfliktu mezi československou demokracií a Hitlerem podporovanou Henleinovou Sudetoněmeckou stranou již v březnu 1938, po anšlusu Rakouska, britské ministerstvo zahraničí – Foreign Office vidělo možnosti uplatnit pro řešení menšinového sporu mezi Československem a Německem příslušné procedury v rámci Společnosti národů jako nereálné a samotná úprava menšinových smluv byla považována za nedostatečnou, neboť nemohla uspokojit Hitlera. Na britský postoj měly vliv i názory dominii, jejichž vysocí komisaři se po anšlusu sešli k posouzení situace 21. března na schůzce s britským diplomatem R. A. Butlerem a vyjádřili se proti přímým britským závazkům vůči Střední Evropě. Nehodlali ani podpořit řešení spočívající ve využití mechanismů Společnosti národů, což by „jen potvrdilo její neschopnost“ něco řešit.⁴

¹ Z rozsáhlé literatury věnované právně politickým aspektům viz např. MACARTNEY, C. A.: *National States and National Minorities*. London, 1934; STONE, J.: *International Guarantees of Minority Rights*. London, 1933; ROUCEK, J. S.: *The Working of the Minorities System under the League of Nations*. *The Yale Law Journal*, 1930, Vol. 39, No. 4, s. 599; CLAUDE, I. L.: *National Minorities: An International Problem*. Cambridge Massachusetts, 1954, s. 7 an.; PREECE, J. J.: *National Minorities and the European Nation-States System*. Oxford, 1998, s. 67 an.; THORNBERRY, P.: *Minority Rights*. In *Collected Courses of the Academy of European Law*, vol. VI, book 2, s. 320–325; SPILIOPOULOU ÁKERMAR, A.: *Justifications of Minority Protection in International Law*. Kluwer, 1996, s. 111–117; DINSTEIN, Y.: *The Protection of Minorities and Human Rights*. London, 1992, s. 62–66; CUMPER, P. – WHEATLEY, S. C. (edd.): *Minority Rights in the 'New' Europe*. Kluwer, 1996, s. 269–270. Z české literatury PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu: Právní postavení národnostních menšin v první Československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha, 2009.

² K jejich analýze viz kromě literatury v poznámce č. 1 i ROBINSON, J. – KARBACH, O. et al.: *Were the Minority Treaties a Failure*. New York, 1943, s. 215–216; DE AZCARATE, P.: *League of Nations and National Minorities: An Experiment*. Washington, 1945.

³ K jedněm z nejdetaillnějších, avšak u nás prakticky neznámých analýz viz CLAUDE, I. L.: *National Minorities: An International Problem*. Cambridge Massachusetts, 1954, s. 35–49 an.; PREECE, J. J.: *National Minorities and the European Nation-States System*. Oxford, 1998, s. 89–94.

⁴ Sir Horace Wilson's papers on the Czechoslovakian Crisis 1938, The National Archives London (dále jen TNA), Treasury T 273–403.

Při posouzení role Společnosti národů v jednáních o vyřešení československé národnostní otázky je též důležité upozornit na nepříznivý osobní poměr, k řešení menšinové otázky v rámci stávajícího mezinárodního právního rámce, který převládl dokonce i u jejího generálního sekretáře Josepha Avenola. V rozhovoru s britským delegátem Stevensonem, který se uskutečnil v sídle Společnosti národů Ženevě 25. května 1938, kladl Avenol velký díl viny za ztroskotání menšinové ochrany a krizi v jednáních o německé menšině Benešovi, který podle něj měl přijít s radikálními ústupky již o dva roky dříve, než v roce 1938. Beneše pokládal za muže, který nebyl příliš politicky prozíravý a za možné řešení menšinového problému pokládal jen přetvoření Československa podle švýcarského kantonálního systému (zajišťujícím rovnoprávnost a plnou autonomii), a to nejen pro Němce, ale i pro maďarská území.⁵

Situaci nemohly změnit ani rozsáhlé ústupky československé vlády vůči SdP i dalším menšinám, včetně návrhů na vydání tzv. národnostního statutu a nového jazykového zákona či změn v podobě státní správy a samosprávy.⁶ I když zejména v důvodové zprávě k navrhované nové menšinové úpravě československá vláda vyjádřila vůli závazky z „malé“ St. Germainské smlouvy nejen dodržet, ale významně je rozšířit, bylo zřejmé, že osud struktury menšinových smluv bude záviset na dohodách a postojích velmocí. A to nevěstilo pro malý stát sousedící s nacistickým Německem nic dobrého.

Když poslanec dolní komory britského parlamentu Sir Arnold Wilson interpeloval 18. července 1938 premiéra Chamberlaina, zda československá krize nesměruje k vyvolání plebiscitu či k aplikaci menšinové procedury o stížnosti před Radou Společnosti národů,⁷ Foreign Office premiérovi sdělil, že stížnost k Radě by nejen nebyla součástí vyjednávací strategie Sdp, ale toto řešení by nepodporovala ani britská diplomacie.⁸

Britskou politikou v československém menšinovém sporu bylo spíše než hledat nějaké právně politické řešení v rámci stávajícího uspořádání, zabránit tomu, aby se československá otázka stala Hitlerovi záminkou pro rozpoutání válečného konfliktu v Evropě. Proto Británie neustále naléhala na další a další ústupky Sdp a proto za nedostatečné prohlásila i rozsáhlé návrhy učiněné ze strany Hodžovy vlády a prezidenta Beneše. Kam britská politika skutečně směřovala, ukázala již tzv. Runcimanova mise v srpnu a září 1938 a zejména pak samotná jednání vedoucí do Mnichova. Co však bylo pro československou pozici klíčové, byl fakt, že britský postoj, již zakrátko pojmenovaný výstižným označením politika appeasementu, byl přijat i Francií a tím ztratil konstrukt řešení menšinových sporů spočívajících na Společnosti národů oporu svých hlavních tvůrců a garantů.

⁵ TNA, London, Foreign Office (dále jen FO) 371, 21723, C 5321.

⁶ K tomu viz KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J.: *Národnostní statut 1938*, v tisku.

⁷ Ke kofením britské nechuti aplikovat menšinovou proceduru u Společnosti národů, protože se z ní vždy „Češi“ vykroutí, viz. CORNWALL, M.: *A Leap in to Ice-Coldwater: The Manoeuvres of the Henlein Movement in Czechoslovakia 1933–1938*. In CORNWALL, M. – EVANS, R. J. W.: *Czechoslovakia in a Nationalist and Fascist Europe*. Oxford, 2007, s. 139.

⁸ TNA, London, FO 371, 21728, C 7246. Je zajímavé, že ještě v době Mnichova probíhalo u Společnosti národů řízení o několika stížnostech podaných v roce 1937 proti Československu. Jednalo se ale jen o individuální případy, jako byla stížnost Franzisky Viletý ve věci jejího manžela sudetského Němce z Brna, odsouzeného podle zákona na ochranu republiky. Archivio Storico Diplomatico, Ministero degli Affari Esteri, Roma, Affari politici 1931–1945, f. Cecoslovacchia, busta 16. Případ řešil panel menšinové komise složený ze zástupců Lotyšska, Belgie a Číny a rozhodl v československý prospěch.

Není naším cílem rozebírat důvody, projevy či cíle tohoto „appeaserského“ postoje demokratických velmocí (tedy ani jej kritizovat či hledat pro něj justifikaci), ale pro účely této studie je klíčové, že v jejich pojetí se řešení československé menšinové problematiky promítlo do úvahy, že právě velmocí dohodou na mezinárodní konferenci mohou měnit stávající uspořádání a že nejlepším řešením bude odstoupit území s 50procentním výskytem menšiny (s uvažovanou kombinací s plebiscitem, ke kterému nakonec nedošlo) ve prospěch „mateřského“ státu, kterým bylo v tomto případě Německo. Menšinová problematika se tím považovala za vyřešenou (neuvažovalo se o uplatnění menšinových práv pro to obyvatelstvo, na které by výměna „nedosáhla“) a v úvahu velmocí v Mnichově příliš nebraly ani to, že svým řešením vlastně vytvářejí početnou českou menšinu na odstoupeném území. To si již měla pomnichovská ČSR vyřešit bilaterálním jednáním o podmínkách opce s Německem. Řešení menšinové problematiky odstoupením území se pak neaplikovalo jen ve vztahu k německé menšině v Československu, ale i pro menšinu polskou (nucené odstoupení Těšínska) a zejména pro maďarské menšiny⁹ ve formě dvou tzv. vídeňských arbitráží v letech 1938 a 1940, které se dotýkaly Česko-Slovenska a Rumunska.

Po vypuknutí druhé světové války tak nejen vzhledem k Mnichovu a vídeňským arbitrážím, ale i pro faktickou nečinnost Společnosti národů a zásadní proměně mezinárodního společenství došlo k zásadní změně původních podmínek, na nichž menšinové otázky mezinárodně právně po roce 1919 spočívaly, a hlavním aktérům mezinárodního společenství bylo jasné, že tím zanikl i systém menšinových smluv, založený právě na Společnosti národů, respektive přinejmenším nebylo možné jej uplatňovat. Neexistovala též žádná relevantní síla, a to ani v akademických kruzích, která by přinejmenším do roku 1943 přišla s jiným názorem.¹⁰

V průběhu druhé světové války se zejména v souvislosti s hledáním poválečného uspořádání Evropy znovu objevily otázky spojené s národnostními, rasovými, popřípadě i náboženskými menšinami. Československá otázka tu opět sehrála pro někoho možná až překvapivě důležitou roli. Stalo se tak v souvislosti s uznáním československé exilové reprezentace a následným hledáním řešení otázky neplatnosti Mnichovské dohody respektive určení poválečných československých hranic.¹¹ Pokud se Británie přihlásila k myšlence obnovit po vítězné válce a porážce Německa československý stát, a pokud by se tak stalo v zásadě v předmnichovských hranicích, pak musela sa-

⁹ Maďarská diplomacie velmi usilovala o to, aby Mussolini již na jednání v Mnichově nezapomněl na řešení problému maďarské menšiny a to na podobném principu jako navržený postup u menšiny německé, tj. odstoupením čs. státního území. Kromě jednání maďarského premiéra a ministra zahraničí za československé krize viz i osobní Horthyho dopis Mussolinimu do Mnichova 28. 9. Archivio Storico Diplomatico, Ministero di Affari Esteri, Roma, Affari politici 1931–1945, f. Cecoslovacchia, fascicli česko-maďarské vztahy 1939, busta 16.

¹⁰ Nepočítáme-li názory, že naopak menšinové závazky je třeba nejen pokládat za platné, ale je třeba je vylepšit, aby se tak předešlo diskriminaci především židovského obyvatelstva viz CLAUDE, I. L.: *National Minorities: An International Problem*. Cambridge Massachusetts, 1954, s. 62–63, který uvádí tyto návrhy u Salo W. Barona z roku 1940 (v článku *Reflection on the Future of the Jews of Europe* v *Contemporary Jewish Record*) a o dva roky později i Jacoba Robinsona či Oscara Janowskyho pro americkou komisi pro studium poválečného míru. Tento systém pak neměl být uplatněn univerzálně, ale znovu jen pro východní a střední Evropu. Stejně tak se zmiňuje i o podpoře menšinových práv na půdorysu předválečných menšinových smluv (rozšířených na větší počet států popřípadě jinak vylepšených) u vůdce britské Labour Party Clementa Attleeho, Viscounta Chelwooda či novozélandské League of Nations Union.

¹¹ KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J. – ŠEBEK, J.: *Dlouhé stíny Mnichova*. Praha, 2011.

mozřejmě přijít s nějakým řešením právě menšinové problematiky. Takovým řešením pro ni nebyl ani návrat k meziválečnému systému založenému na Společnosti národů, ani transfer území, obsažený v Mnichovské dohodě. Samozřejmě ale, že ze hry nebyla kombinace řešení, a zejména proto se Británie nehodlala vázat v definitivním stanovení československých hranic a odkazovala eventuálně až na jednání mírové konference.¹²

Klíčovým dokumentem pro poznání britského uvažování je tu memorandum, které se připravovalo několik týdnů v závislosti na jednáních o kompromisní formuli k mnichovské dohodě. Po schválení hlavním právním poradcem Foreign Office Sirem Williamem Malkinem¹³ bylo dokončeno v britském ministerstvu zahraničí 2. července 1942 a pod názvem *Anglo-československé vztahy* jej ministr zahraničí A. Edenem předložil válečnému kabinetu.¹⁴ „Sudetský menšinový problém“ ještě zvýrazněný represáliemi po atentátu na Heydricha vedl britskou diplomacii k radikální změně pozice ve vztahu k řešení menšinových otázek. Eden totiž požádal, a to na základě rozhovorů, které měl o této problematice s Benešem již od roku 1942, o zařazení souhlasu s principem poválečného transferu (odsunu) německých menšin ze zemí střední a jihovýchodní Evropy mezi body projednáváné válečným kabinetem. Nejednalo se však jen o řešení pro samotné Československo, ale zejména též pro Polsko a další státy „jihovýchodní Evropy“. Eden též zdůraznil nutnost transfer uskutečnit „spořádaně a pokojně“, aby se tím předešlo odvetě ze strany českého a polského obyvatelstva po skončení války. Pro transfer argumentoval nejen zkušenostmi řecko-tureckými a řecko-bulharskými, ale i faktem, že rozsáhlé transfery populace uskutečňoval sám Hitler. Kdyby navíc nebyly transfery uskutečněny spořádaně a pokojnými prostředky, hrozilo, že by po skončení války polské a československé obyvatelstvo německé obyvatelstvo násilně vyhnalo. Hlavní teze memoranda byly připravovány britskou diplomacií již delší dobu. První úvahy diskutoval neoficiálně Královský institut mezinárodních vztahů (tzv. Chatham House) dokonce již v roce 1940.¹⁵ Nicméně klíčovým dokumentem tu bylo stanovisko Research Departmentu Foreign Office o odsunu z února 1942, který se k tomuto řešení přiklonil v rámci pojednání o možných hranicích evropských konfederací, včetně konfederace československo-polské. Právě v této souvislosti byla jako překonaná analyzovaná i předválečná ochrana menšin v rámci Společnosti národů (s tím, že by na ní ani Polsko, ani Československo znovu dobrovolně nepřistoupily) a naopak uvedeny příklady transferu menšin či výměny obyvatelstva jako možné alternativy.¹⁶

Otázka transferu však zatím neměla být československé exilové vládě oficiálně potvrzena a naopak Beneš měl být vyzván, aby pokračoval v jednáních s reprezentantem

¹² Tamtéž.

¹³ Sir William Malkin jako významný mezinárodní právník a diplomat se účastnil jako „assistant legal adviser“ již přípravy pařížské mírové konference a ve třicátých letech asistoval britským ministrům zahraničí i při jejich jednání ve Společnosti národů. The Churchill Archives Center, Papers of Sir William and Margaret Malkin. GBR/0014/MALK. Mimo jiné rozhodoval v roce 1934 i významnou stížnost amerických ruských organizací na čs. menšinové zákonodárství v otázce škol na Podkarpatské Rusi. Archivio Storico Diplomatico, Ministerstvo zahraničí Itálie, Řím, Affari politici 1931–1945, f. Cecoslovacchia, busta 7.

¹⁴ TNA Londýn, FO 371, C 6671 a 30835, C 6788.

¹⁵ RYCHLÍK, J. (ed.): Memorandum britského Královského institutu mezinárodních vztahů o transferu národnostních menšin z r. 1940. *Český časopis historický*, 1993, roč. 91, č. 4, s. 612–631.

¹⁶ Vycházel z něj v letech 1943 a 1944 i britský meziministerský výbor pro transfer obyvatelstva (viz níže). K významu memoranda viz i záznam Foreign Office z 5. 1. 1944, podle nějž bylo v ministerstvu pro jako „polooficiální informace ke genezi politiky odsunu“ předáno představitelům dominií. TNA Londýn, FO 371, 39091, C 244.

německých sociálních demokratů v exilu Wenzlem Jakschem. Válečný kabinet Edenovy návrhy 6. července skutečně schválil, měla však být ještě konzultována dominia a princip transferu se týkal transferu obyvatelstva nikoli transferu území.

Zbývá dodat, že související prohlášení k neplatnosti mnichovské dohody obsažené v Edenově dopisu J. Masarykovi z 5. srpna 1942 se v politickém smyslu od Mnichova distancovalo a konstatovalo, že mnichovskou dohodu vědomě zničilo hitlerovské Německo a britská vláda se proto cítila být vyvázána z jakýchkoli závazků v tomto smyslu. „Při konečném stanovení československých hranic na konci války“ tak, neměla být „ovlivněna žádnými jejích změnami, ke kterým došlo v roce 1938 a po něm“. Právní hodnocení dohody se však odvolávalo na Churchillův projev z roku 1940 a na nótu z 11. listopadu 1940, tj. britská strana držela stanovisko, že smlouva původně platně vznikla, avšak její platnost zanikla německým postupem vůči Česko-Slovensku v březnu roku 1939.

Již jsme však viděli, že písemně československá ani polská exilová vláda britský souhlas s odsunem neobdržely, aby jej nemohly využít jako nějaký „bianco šek“ v jednání s představiteli svých menšin. To se samozřejmě týkalo nejvíce Edvarda Beneše a stále probíhajících jednání s již zmíněným Wenzlem Jakschem.¹⁷ Ostatně Wenzel Jaksch zamířil na Foreign Office prakticky hned po oznámení československo-britské výměny nót o Mnichovu v britském parlamentu. Vlivnému britskému diplomatovi z Central Departmentu Foreign Office Franku Robertsovi si 6. srpna postěžoval, že tímto prohlášením se britská vláda definitivně rozhodla v otázce hranic a hodlá ze sudetských Němců učinit občany druhého řádu bez jakékoli menšinové ochrany. To podle něj bylo v rozporu s Atlantickou chartou.¹⁸ A. Edenovi předal obsáhlé memorandum nazvané Česko-sudetský problém po oduznání mnichovské dohody. To již bylo formulováno poměrně umírněně a Jaksch v něm připomněl, že němečtí sociální demokraté proti Mnichovu vždy protestovali, chtěl však záruky řešení postavení německé menšiny v ČSR. Britští diplomaté právě po Jakschových argumentech připomněli, že ponechání otevřené otázky československých hranic i písemné nepotvrzování principu odsunu se tím potvrdily jako v dané situaci správné.¹⁹ Ve vztahu k námi sledované problematice to znamenalo, že princip odsunu nebyl pro britskou diplomacii jedinou alternativou řešení menšinových otázek.

Britské a záhy též francouzské prohlášení k Mnichovu (které mnichovskou dohodu otevřeně odsoudilo a prohlásilo za neplatnou od samého počátku) v roce 1942 však otevřelo další souvislosti menšinových problémů Střední Evropy. Polská exilová vláda se nehodlala vzdát území odstoupeného Československem v době mnichovské krize a tím považovala za vyřešenou i otázku polské menšiny v Československu. Proto polská exilová vláda protestovala proti Edenově nótě Masarykovi z 5. srpna 1942.²⁰ Také Maďarsko vidělo v britském postoji ohrožení svých územních zisků z vídeňských arbitráží.

Situace se však dále vyvíjela, a to tentokrát v závislosti na plánech a přípravách poválečného uspořádání Evropy a diskuzích o nich. Československá otázka znovu se-

¹⁷ Tamtéž, 30834, C 6590 a 30835 C 6867.

¹⁸ Tamtéž, C 7809.

¹⁹ Tamtéž, 30085, C 8119.

²⁰ Blíže viz KUKLÍK, J. – NĚMEČEK, J.: Polsko-československý spor o „oduznutí“ Mnichovské dohody na podzim 1942. *Právněhistorické studie*, č. 40, s. 263–277.

hrála úlohu katalyzátoru spojeneckých úvah, a to zejména poté, co se s ní propojila pro Spojence obecně důležitější (a problematičtější) otázka polská. Na základě informací, které o patu v jednáních mezi E. Benešem a W. Jakschem sděloval svým nadřízeným britský velvyslanec u československé exilové vlády P. Nichols, se Central Department Foreign Office již na začátku ledna 1943 rozhodoval, zda o „velmi neformálních“ informacích o rozhodnutí britského válečného kabinetu o odsunu, nesdělít tento britský postoj „v rámci obecnějšího sdělení“ o poválečných cílech i Spojeným státům.²¹ Nutnost společného britsko-amerického projednání této otázky vzrostla poté, co polská exilová vláda na počátku února 1943 informovala jak Londýn, tak Washington, že by spojenci neměli váhat a podpořit myšlenku odsunu německé menšiny, pokud by si to vyžádala otázka evropské bezpečnosti. Hodlala však otázku odsunu německé menšiny eventuálně do „určité míry“ kombinovat s výměnou obyvatelstva.²²

Vzhledem k tomu, že z rozhovoru státního tajemníka v ministerstvu zahraničí H. Ripky s britským velvyslancem P. Nicholsem 23. března 1943 vyplynulo, že britská strana ani přes Ripkovu snahu nehodlá dát exilové vládě potvrzení stanoviska k odsunu, který vyplýval z již zmíněného usnesení britského válečného kabinetu z 6. července 1942, rozhodl se Beneš a jeho spolupracovníci dosáhnout prohlášení o této klíčové otázce spojené s předmnichovskými hranicemi od ostatních velmocí.

Beneš nejprve Foreign Office informoval, že o odsunu hodlá jednat v USA při své chystané návštěvě. 22. dubna 1943 při obědě, kterého se zúčastnili A. Eden, W. Strang a P. Nichols za britskou a E. Beneš, J. Masaryk a H. Ripka za československou stranu, sdělil W. Strang Benešovi, aby při své cestě do USA vycházel z faktu, že britská vláda se pro princip transferu sudetských Němců již vyslovila. Eden sice znovu nehodlal dát usnesení válečného kabinetu písemně, ale považoval i ústní sdělení o jeho obsahu za oficiální a navíc své americké partnery o plánu transferu sám informoval během návštěvy USA. Stalo se tak na základě memoranda Foreign Office ze dne 13. února 1943, ve kterém bylo jednání o odsunu s Američany odůvodněno mimo jiné i snahou Edvarda Beneše a československé exilové vlády zařadit tuto otázku mezi podmínky příměří s Německem!²³ Zároveň otázku odsunu speciálně Sudetských Němců projednal se svým americkým protějškem Athertonem 19. března 1943 i člen Edenovy oficiální delegace na cestě do USA W. Strang. Podle jeho záznamu americký diplomat myšlenku nezavrhoval (osobně se dokonce domníval, že by do Německa měly být po skončení války odsunuty z okupovaných území německé menšiny a všichni tam usídlení Němci co nejdříve) a dokonce upozorňoval na její možnou aplikaci i na případ Japonců usazených na asijských územích. Za největší problém nepovažoval nějaké právní otázky, ale technické zajištění dostatku potravin pro odsunované obyvatelstvo.²⁴ Britský diplomat nicméně zdůraznil, že právě Foreign Office je „z důvodů neproveditelnosti“ proti Benešem prosazovanému návrhu zařadit do odsunu osoby podle kritéria válečné viny.²⁵

²¹ TNA Londýn, FO 371, 34396, C 416.

²² Memorandum Foreign Office k otázce odsunu z 15. 2. 1943, Tamtéž, C 3655.

²³ TNA, Londýn, FO 371, 34396, C 3665.

²⁴ Tamtéž, C 3518.

²⁵ K tomu viz M. Brownem citovaný názor A. Cadogana: „Mám velké pochybnosti o tomto principu vyhoštění jen ‚vinných‘..., protože se obávám, že by to vedlo k omezení našeho práva provést opravdu podstatné přesuny obyvatelstva. Zřejmě budeme chtít (a Američané to asi navrhnou) využít tohoto prostředku ve

Zároveň si však britská a americká strana ponechaly rezervu ke konkrétnímu provedení transferu a požadovaly jeho definitivní odsouhlasení velmocemi až po uzavření příměří s Německem. Upozorňovaly na nutnost vzít v úvahu řadu praktických otázek například i ve vztahu k zásobování a k řešení humanitárních otázek. Zejména britští diplomaté také varovali před tím, aby byl v této fázi o této otázce oficiálně zpraven i Sovětský svaz, a obávali se jeho dezinterpretace britského souhlasu s odsunem. Navíc se otázka neměla dostat, alespoň prozatím, do nějakých veřejných diskuzí.

I to se však mělo změnit, a to znovu československou „zásluhou“. Podmíněný americký souhlas s politikou odsunu vyslovil během Benešovy návštěvy USA F. D. Roosevelt v rozhovoru s Benešem 13. května 1943. Ripka informoval o Rooseveltově souhlasu s transferem československého velvyslance v SSSR Z. Fierlingera. Ještě za Benešovy přítomnosti přišla do Washingtonu sovětská reakce. Ripka sdělil Benešovi, že sovětský vyslanec Bogomolov mu výslovně potvrdil, že sovětská vláda s transferem souhlasí.²⁶

V srpnu 1943 Beneš o této otázce několikrát hovořil s velvyslancem Nicholsem, který poté ve své souhrnné zprávě ze dne 20. srpna 1943 navrhl, aby Foreign Office konkretizoval své představy ohledně provedení odsunu ve vztahu k Československu. To sice bylo zatím označeno za předčasné, nicméně následná diskuze vyvolala nutnost větší koordinace příprav na poválečné uspořádání a na přípravu obecnější spojenecké, a zvláště pak britské politiky.²⁷ Britské ministerstvo zahraničí pověřilo svého hlavního právního poradce Sira Williama Malkina, aby této otázce věnoval pozornost i z hlediska právního posouzení, a to v rámci obecných podmínek pro uzavření příměří s Německem a poválečné rekonstrukce.²⁸

Dne 27. září 1943 se k otázce odsunu znovu vrátil významný britský diplomat Central Departmentu Foreign Office F. Roberts, který pro účely britsko-amerických konzultací poválečných otázek a jako reakci na Benešova prohlášení po návratu z USA vyhotovil memorandum nazvané *Budoucnost Československa*. V něm konstatoval, že trvají výhrady ke konečné podobě československých hranic vyjádřené v letech 1940–1942, stejně jako se necítila britská vláda vázána svým postupem v době Mnichova. To ostatně Foreign Office sdělil i americké vládě, když se na britský postoj v této otázce v září 1943 dotázala. Stejně tak Foreign Office americkou stranu znovu informoval o svém postoji k odsunu s tím, že stále nebyl důvod proč oficiálně v této věci oslovit sovětskou stranu.²⁹ Nicméně tento dokument připouští další posun britského uvažování. Co se týče hranic, pak za problematickou považoval Roberts otázku Těšínska. Upozornil na to, že Poláci připojili území po Mnichovu a že se jedná o spor mezi dvěma spojenci. Pokud by se měla britská strana přeci jen vyjádřit, pak by se podle zásad mezinárodní morálky musela přiklonit spíše k návratu předmnichovského statu quo a navrátit Těšínsko Československu! Co se týče obnovení předmnichovských hranic (včetně Podkarpatské Rusi), pak by přijetí této zásady u „nového Československa“ vedlo podle Robert

značně velkém měřítku.“ Cadoganův záznam (minute), 29. září 1942. Citováno dle BROWN, M. D.: *Sudetští Němci nebyli odsunuti na základě Benešových dekretů. Britské listy*, 29. srpna 2003.

²⁶ Archiv Ústavu T. G. Masaryka (AUTGM), Praha, EB II, f. EB-V, cesta E. Beneše do USA, telegramy tajné, 6. 6. 1943, kart. 14.

²⁷ TNA, Londýn, FO 371, 34355, C 9894.

²⁸ Tamtéž, FO 800/936.

²⁹ Tamtéž FO 371, 34355 C 11244.

se nutně k uplatnění principu transferu, a to v případě německé i maďarské menšiny. Proto hodnotil jako důležité, že Beneš sám navrhl rektifikaci hranic v oblasti Chebska a výběžků a také ponechání určité části německé menšiny v ČSR. Podstatným faktorem byla pro Brity sovětská podpora obnovy předmnichovských hranic. I když i nadále Roberts nedoporučoval nějaké závazné prohlášení, přeci jen se jevila jako pravděpodobná britská politika: (a) souhlasit s obnovou předmnichovských hranic, avšak s Benešem navrženým odstoupením území, a to i vůči Maďarsku (!), (b) provést odsun, ale jen v takové velikosti, která bude nezbytně nutná. Osobně se Roberts domníval, že by to nemělo být více než dvě třetiny předválečného počtu.

Nicholsova zpráva ze srpna 1943 o československých plánech na odsun však měla ještě jeden důsledek, který je pro diskuzi o řešení menšinové problematiky klíčový. Právě ona vyprovokovala Central Department Foreign Office k tomu, že se 29. listopadu 1943 britské ministerstvo zahraničí obrátilo na některé svoje ambasády, aby se vyjádřily právě k menšinové problematice z hlediska předválečného právního stavu a návrhů na odsun. Britská ambasáda ve Washingtonu měla zjistit, jak se na otázku diskuzí o národnostních otázkách dívá americká diplomacie. Dne 27. prosince lord Halifax odpověděl, že se pracovník ambasády P. H. Gary-Boot setkal 20. prosince s pracovníkem Division of Political Studies State departmentu Notterem a diskutovali právě o dotazu z londýnského ústředí.³⁰ Americký diplomat sdělil, že problémy s menšinami očekávali nejen u Československa, Polska a Rumunska, ale i Řecka, a to s ohledem na tradiční spor s Tureckem. Z vývoje situace nabyla americká diplomacie dojem, že jediným řešením menšinové problematiky pro československou a polskou exilovou vládu je odsun, neboť souvisí s poválečnými hranicemi. Zejména československá exilová vláda je v tomto ohledu „optimistická“, že se jí tyto požadavky podaří prosadit a obě země – Československo a Polsko zjevně nehodlají přijmout taková omezení, jaká vyplývala z menšinových závazků v meziválečném období. Nicméně z rozhovoru též vyplynulo, že tento klíčový odbor amerického ministerstva zahraničí pro poválečné plánování ještě neměl žádného experta, který by se právě na menšiny specializoval. Závěrem britský diplomat shrnul americký postoj tak, že sice problém menšin považují za důležitý a aktuální, ale menšinové smlouvy měly být ponechány „tam, kde jsou“, neboť se v řadě ohledů neosvědčily.³¹ Tento postoj byl podpořen i zjištěními, ke kterým došla nedávno vyšlá publikace Newyorského Institute of Jewish Affairs nazvaná příznačně *Were the Minority Treaties a Failure?* – Byly menšinové smlouvy neúspěchem?³²

Obdobný dotaz k hodnocení menšinové problematiky, jaký byl zaslán do Washingtonu, byl 29. listopadu 1943 adresován i britskému velvyslanci u polské exilové vlády.³³ I zde šlo Foreign Office o všeobecné posouzení otázek poválečné rekonstrukce

³⁰ TNA Londýn, FO 371, 39012, C 184.

³¹ Nicméně CLAUDE, I. L.: *National Minorities: An International Problem*. Cambridge Massachusetts, 1954, s. 225 upozorňuje na nepublikovaný dokument Post War Planning Committee State Departmentu z 22. listopadu 1944, který považoval závazky z menšinových smluv za platné, avšak vyslovil se pro jejich nutné adaptování na nové podmínky. Stejný dokument mimo jiné odmítl za USA odsun jako obecné řešení a doporučil jej podpořit jen tam, kde nebylo možné problém řešit jinými prostředky a kde nezhorší na dlouho poměr mezi státy.

³² ROBINSON, J. – KARBACH, O. et al.: *Were the Minority Treaties a Failure*. New York, 1943, s. 215–216. Nicméně zároveň publikace konstatovala nutnost najít řešení postavení židovských menšin ve východní a střední Evropě. Stejně tak na americkou vládu působila i American Jewish Conference.

³³ TNA Londýn, FO 371, 39012, C 1002.

s ohledem na vhodnost resuscitovat menšinové smlouvy. Rada britského velvyslanectví u polské exilové vlády Frank Savery podal nejprve podrobnou analýzu dosavadního postavení německé, ukrajinské, běloruské a litevské menšiny. Zatímco u německé menšiny mohl britský diplomat potvrdit, že plánem polské exilové vlády je, podobně jako u československé, odsun a že otázka souvisí s otázkou polských hranic na Západě, další menšinové úvahy ve vztahu k Polsku již byly komplikovanější, neboť souvisely s hledáním vztahu k mocnému sousedu na Východě, k SSSR. Zvláštností zprávy bylo pojednání nejen o židovské, ale i cikánské menšině, i když hlavním východiskem úvah bylo, že se nejedná o „klasické“ menšiny, neboť nemají svůj domovský stát – „parentstate“.

Nicméně přes uvedené problémy a další politické souvislosti především s budoucím vývojem vztahu velmocí k otázce polských hranic, nebylo ani v tomto případě příliš překvapující, že i tato zpráva vyzněla proti resuscitaci menšinové ochrany a že hlavním argumentem byla nefunkčnost systému v meziválečném období a jasná nechut polské reprezentace nějakou takovouto omezující úpravu snášet po válce.³⁴

Když tedy britská diplomacie vyhodnotila svou iniciativu ohledně vztahu k menšinovým meziválečným smlouvám, vyšla ze závěrečného hodnocení Central Departmentu pocházejícího z pera Franka Robertse ze dne 4. února 1944. Podle ní meziválečné smlouvy o menšinách fungovaly, jen když byly okolnosti příznivé, avšak když se zhoršily, tak fungovat přestávaly. Proto bylo pro britskou diplomacii těžké řešit tak složitý problém novým opakováním obecných principů zakotvených v menšinových smlouvách či vymyšlením nějakého jiného teoretického konceptu. Foreign Office vyzdvihl nutnost měřit otázku národních menšin ne pohledem nějaké abstraktní spravedlnosti, ale pohledem britských zájmů a zájmů evropského míru. Z tohoto pohledu pak bylo vhodné, aby se menšiny staly v co největší možné míře integrální součástí národních států a nevytvářely se z nich vydělené celky se zdůrazněnými odlišnostmi, jak to dělaly meziválečné menšinové smlouvy. I přes odlišnosti v pojetí práva a úcty k lidským právům viděl Roberts možnost dohody se SSSR i v menšinové otázce, a to na rozdíl od velvyslanectví u polské exilové vlády, které bylo v tomto ohledu spíše pesimistické.

Prozatím tak u Britů jednoznačně převládal pragmatický přístup, zvláště když v rámci širších přípravných prací britské diplomacie a dalších resortů na poválečné uspořádání, došlo v prosinci 1943 k vytvoření tzv. Interdepartmental Committee on the Transfer of German Populations – Meziresortního výboru k transferu německého obyvatelstva.³⁵ Výbor vznikl pod patronací Foreign Office a předsedal mu diplomat se specializací na Německo a přednostou příslušného odboru Foreign Office J. M. Troutbeck.³⁶ Jeho práce se účastnil i tajemník kabinetu J. E. Meade, zástupce Treasury, War Office, Ministry of Economic Warfare a Dominion Office.

Výbor vyšel z dosavadních memorand Research Departmentu o otázce odsunu, zejména z již zmíněného dokumentu z února 1942 a z výše zmíněných analýz menšino-

³⁴ Ostatně právě v této době vydalo polské ministerstvo informací brožuru *The German Fifth Column in Poland*, jejímž účelem bylo dokumentovat podíl německé menšiny na rozbití polského státu právě „pod pláštěm menšinové ochrany“, i když s ní bylo ze strany Poláků zacházeno velmi liberálně. Viz též CLAUDE, I. L.: *National Minorities: An International Problem*. Cambridge Massachusetts, 1954, s. 57.

³⁵ TNA Londýn, FO 371, 39091.

³⁶ Troutbeck získal s menšinovou problematikou vlastní zkušenost jako diplomat působící na britské legaci v Praze v době jednání Beneše a Hodži s Sdp v krizovém roce 1938.

vých otázek v Československu, Polsku (s předpokladem změn východních a posunu západních polských hranic na Odru), Maďarsku a Jugoslávii.³⁷ K tomu nechal vyhotovit rozbor plebiscitů konaných po roce 1919³⁸ a zhodnotil ekonomické dopady odsunu na polskou a československou ekonomiku³⁹ a také na poválečnou ekonomiku Německou.⁴⁰ V únoru výbor na základě iniciativy svého předsedy rozšířil úvahy o odsunu německých menšin nejen do Německa, ale i do Rakouska, zejména z přilehlých oblastí Československa. Zvláštní pozornost měla být pozornost věnována i židovskému obyvatelstvu,⁴¹ avšak židovská otázka měla být posuzována odděleně od ostatních menšinových problémů.⁴²

Úvahy výboru o odsunu se tak podle prvních odhadů mohly týkat přinejmenším 6–6,5 milionu osob (původně se počítalo jen s 1,5 milionu z Československa), v úvahu se však měly brát i další faktory, jako byla úmrtnost, neorganizované přesuny, útky apod. Posuzovány byly také statistické údaje o obyvatelstvu v Německu a okolních státech, zejména o velikosti menšin v jednotlivých regionech a také otázky nutných dopravních kapacit, zajištění potravin či nároků na součinnost u spojeneckých jednotek.

Jedna z otázek, které měl výbor vyřešit, byla odpověď na otázku, zda by bylo možné vysídlit příslušníky německé menšiny i jinam než do Německa a uvažovány byly dokonce Sibiř, britská dominia a kolonie či jižní Amerika.⁴³ Pro odpor britských dominií a i pro možné riziko pro „britskou vnitřní bezpečnost“ byla eventualita britských dominií jako nějaká „masová“ možnost opuštěna již na počátku roku 1944 a stejně tak se nepravděpodobnou ukázala i možnost vysídlení na Sibiř, což předpokládalo zájem sovětské vlády využít touto formou německou pracovní sílu jako součást reparací.

Protože se britští diplomaté nemohli spolehnout na to, že polská a československá vláda budou v bezprostředně poválečném období v této otázce „rozumné“, zdůrazňovaly diskuze výboru nutnost podřídit odsun mezinárodní autoritě a kooperaci na provedení připraveného plánu.

Výše zmíněné úvahy se promítly do konečného znění zprávy, kterou předložil předseda výboru 12. května 1944.⁴⁴ Zpráva nejprve potvrdila, že Británie se jak Československu, tak Polsku v principu k transferu již zavázala a v celém svém obsahu vycházela ze spojitosti řešení problému transferu německé menšiny z obnoveného Československa s odsunem německého obyvatelstva z „nových polských území“ (tj. spojovala transfer

³⁷ Tamtéž, rozbor Research Departmentu Foreign Office nazvaný *Germans from Yugoslavia* z 8. března 1944, FO 371, 39091, C 3341.

³⁸ Viz příslušný rozbor ze 7. června 1943, Tamtéž, C 875.

³⁹ Tamtéž, příslušný rozbor Research Departmentu z 27. ledna 1944, uvažována při odsunu cca 1,5 milionu Němců z Československa, C 1471.

⁴⁰ Tamtéž, elaborát Ministry of Economic Warfare z 23. 2. 1944, C 2575.

⁴¹ Troutbeckův záznam z 29. 2. 1944, Tamtéž, C 2575, Proti odsunu do Rakouska se vyslovil zejména F. Roberts, aby pangermánsky orientovaní sudetští Němci nerozrušili křehkou politickou rovnováhu v poválečném samostatném Rakousku. To by radši riskovali větší problémy ve vlastním Německu. Robertsův komentář z 6. 3.

⁴² K tomu viz debatu v House of Lords po dotazu Lorda Mansfielda 8. 3. 1944, Tamtéž, C 3184.

⁴³ Viz připravený rozbor Foreign Office, 19. leden 1944, Tamtéž, C 876.

⁴⁴ K její přípravě viz zejména její „skeleton“ z 9. března 1944 a „draft“ z konce března 1944, Tamtéž, C 3216 a C 4451. Zpráva s Troutbeckovým úvodem byla vydána jako tzv. Confidential Print (FO 404, 1944), je uložena v několika dalších fondech FO (např. FO 371, 46901 C 9669) a podrobně ji již několikrát rozebral především D. Brandes. Nejnověji BRANDES, D.: *Der Weg zur Vertreibung 1938–1945: Pläne und Entscheidungen zum „Transfer“ der Deutschen aus der Tschechoslowakei und aus Polen*. Oldenbourg, 2005, s. 244–273.

s otázkou polských západních hranic). Výslovně potvrdila spojitost transferu německé menšiny s usnesením britského válečného kabinetu z 8. října 1943.⁴⁵ Zpráva však počítala s eventuálním transferem německé menšiny i z území Maďarska, Rumunska, Jugoslávie i Alsaska-Lotrinska. Upozorňovala na ekonomické a politické problémy spojené s transferem, avšak v bodu 12. a 13. „Závěru obecné problematiky“ se shodla, že by nejhorším výsledkem bylo polovičaté řešení a nedoporučovala, aby pro zbytek neodsunuté populace národnostních menšin byla zavedena zvláštní mezinárodně právní ochrana. Na druhé straně však zpráva konstatovala, že transfer s sebou neodbytně přinese „velmi velké lidské strádání“. Transfer měl být v každém případě prováděn nejvyššími spojeneckými okupačními orgány (Supreme Allied Authority) (navrhovaly se tři místní komise – jedna z nich pro „the Sudeten Districts of Czechoslovakia“) za účasti československých a polských zástupců. Z hlediska dalších diskusí o souvislosti mezi transferem a československým poválečným zákonodárstvím se klíčovým doporučením stal bod 18. druhé části tzv. „Doporučení pro akci“ (Recommendation for Action), který výslovně konstatoval, že osoby zařazené do transferu ponechají ve svém domovském státě veškerý movitý i nemovitý majetek s výjimkou osobních věcí, že tento majetek případně původnímu domovskému státu a bude pravděpodobně považován za součást reparačních náhrad Německa. Obdobný význam měl bod VIII. části druhé zprávy, který hovořil o principu, podle kterého budou transferovány všechny osoby, které mají v daném okamžiku („at present date“) německé občanství podle německých zákonů. Československé a polské zákonodárství pak mohlo stanovit výjimky. Zpráva výboru výslovně prohlásila, že nenašla žádné jiné stejně „praktické“ kritérium. Z hlediska současných diskusí se může zdát paradoxní, že se britský meziministerský výbor pro transfer obával, aby domovský stát nebránil nějaké osobě v odchodu.

Dne 20. července A. Eden seznámil se závěry výboru své vládní kolegy, kteří tvořili výbor kabinetu pro příměří a poválečné uspořádání (Armistice and Post-War Committee), kde se o odsunu hovořilo v širších souvislostech politiky k poválečnému Německu. Například ministr práce spojil problém s pozemkovou reformou, která by umožnila usazení odsunutých rolníků na takto získané půdě.⁴⁶ Jinak se podstatná část diskusí přenesla na půdu Evropské poradní komise – European Advisory Board, k níž ostatně směřovaly své oficiálně formulované nároky včetně návrhů na řešení menšinové otázky jak československá, tak polská exilová vláda.

Československá exilová vláda diskutovala o otázce odsunu a menšinové problematice 7. listopadu 1944, a to v souvislosti s memorandem, které ministerstvo zahraničí hodlalo o transferu předložit velmocím a Evropské poradní komisi jako upřesnění zásad prvního stručného aide mémoire z 24. srpna 1944.⁴⁷ V diskusi, ve které se projednávaly historické, právní, politické i ekonomické důvody pro přijetí myšlenky odsunu jako základní politiky pro řešení menšinové otázky (u zbylé části menšinového obyvatelstva pak měla převládnout politika asimilace) bylo mezi ministry dosaženo i shody na tom, že problém maďarské menšiny bude v memorandu pojednán diferencovaně od problému německé menšiny. Zejména proto, že v případě Maďarů bylo možné uvažovat o výměně

⁴⁵ Tamtéž.

⁴⁶ Definitivní znění následného memoranda bylo předloženo válečnému kabinetu 15. 12. 1944.

⁴⁷ K diskusi ve vládě viz KUKLIK, J.: *Mýty a realita tzv. Benešových dekretů*. Praha, 2002.

obyvatelstva i o asimilaci. Ripka však upozornil i na odlišný vztah Britů k maďarské otázce. Vláda nakonec návrh memoranda schválila, a to bylo velmocím (SSSR, USA, Velké Británii a Francii) a Evropské poradní komisi předloženo 23. listopadu 1944.⁴⁸

Československá vláda v memorandu požadovala, aby spojenci přijali do Německa ty československé státní občany, kteří budou občanství zbaveni z důvodů přijetí občanství nepřátelských států. Československo se naopak zavázalo si ponechat maximálně 800 000 Němců a požadovalo odsunout asi 1 600 000 příslušníků německé menšiny. U maďarského obyvatelstva předpokládala československá vláda využití principu výměny obyvatelstva s Maďarskem. Memorandum též na základě výsledku diskuse ve vládě konstatovalo, že celá záležitost osob určených k transferu musí souviset s československou úpravou státního občanství. Zároveň se vláda vyslovila proti myšlenkám řešit problematiku německé menšiny odstoupením státního území. Přes tento názor vlády Hlavní velitelství na základě Benešovy instrukce k 7. únoru 1945 přepracovalo původní návrh ŠVBM na úpravu československé hranice z 18. prosince 1943. Upravený návrh stále ještě kromě území nárokováného „k připojení“, obsahovalo i území „k odstoupení“. Jednalo se celkem o 1790 km² s 340 000 obyvateli německé národnosti, zejména na Vejprtsku a v severozápadních Čechách a o Šluknovský, Frýdlantský a Broumovský výběžek. K tomu byly připojeny i kalkulace o poválečných počtech německého obyvatelstva respektující stále ještě počet 800 000 osob k „ponechání v ČSR“.⁴⁹

Své nároky předložila Evropské poradní komisi též polská exilová vláda 5. září 1944. Také polská exilová vláda se vyslovila pro odsun, nicméně učinila tak v rámci nároků na rozšíření svého „západního území“ až k řece Odře a s odvoláním na původní obecně formulovaný požadavek již z prosince 1942.

Právě tato podání měla být znovu Troutbeckem a lordem Hoodem prozkoumány a britské návrhy meziresortního výboru pro transfer z května 1944 podle toho upraveny. Nicméně britský vládní Post-Hostilities Planning Committee v rámci uvažovaných návrhů na poválečné německé hranice v československém případě v zásadě potvrdil hranice předmnichovské (a vyšel tak i z principu odsunu německé menšiny), nicméně stále počítal i s rektifikací hranic, když navrhoval využít Benešem za války opakovaně před Brity zmiňovaného odstoupení Chebska a výběžků, což mělo být naopak kompenzováno zisky Kladska a Ratibořicka.⁵⁰

V rámci činnosti zmiňovaného meziministerského výboru pro odsun německých menšin se kromě vlastní německé menšiny diskutovalo i o uplatnění principu odsunu či výměny obyvatelstva i v dalších případech menšinových území. Zejména pro posouzení poválečné situace v jižní a jihovýchodní Evropě (s uvažovaným odsunem Němců z Jugoslávie⁵¹) hodlali Britové vědět, zda použít podobná kritéria pro maďarské menšiny v Československu, Rumunsku⁵² a Jugoslávii, italskou v Jugoslávii, bulharskou a albán-

⁴⁸ VONDROVÁ, J.: *Češi a sudetoněmecká otázka 1939–1945: dokumenty* [CD ROM]. 1994, dok. č. 139 a 148.

⁴⁹ School of Slavonic and East European Studies (SSEES), UCL London, Lisický Coll., sign. 4/1/2, kart. 14.

⁵⁰ TNA Londýn, FO 371, 39091, C 9093. Z toho pak rezultovalo další memorandum nazvané *Germany Eastern Frontier* z 20. 11. 1944 s připojenou mapou.

⁵¹ Zde ale Britové předpokládali nejen masové útoky ještě před organizovaným odsunem, ale i masovějšího zabíjení německého obyvatelstva v důsledku války.

⁵² S možnou vzájemnou výměnou rumunské menšiny v Maďarsku.

skou v Jugoslávii a Řecku a eventuální vzájemnou výměnu rumunského a bulharského obyvatelstva v severní a jižní Dobružce.

Research Department Foreign Office proto koncem března 1944 připravil jednak statistické údaje a jednak odhad, kolik by připadalo v úvahu obyvatelstva pro transfer či výměnu obyvatelstva.⁵³ Zajímavé jistě je, že z odhadovaného počtu 710 000 Maďarů v Československu se pro odsun dalo podle těchto údajů uvažovat o 250 000–300 000 a téměř 1 milionu z Rumunska. S výjimkou otázky cca 500 000 Italů na území, které si nárokovala Jugoslávie, se v ostatních případech ale jednalo již jen o maximálně 20 000–70 000 osob „vhodných pro odsun“, který ale byl v britských návrzích podmíněn spíše vzájemnou výměnou obyvatelstva.

Meziresortní výbor pro transfer však s výjimkou Němců z Jugoslávie jen vzal materiál na vědomí a stejně tak byl „polooficiálně“ komunikován Dominiím. Nicméně i vzhledem k odlišnému postavení Itálie a zejména Maďarska v britské politice, oproti spojeneckým plánům v Německu, bylo zřejmé, že pro menšinovou problematiku bude v případě těchto států zvolena jiná strategie. Prozatím se ponechalo zásadní rozhodnutí na poválečná jednání a například při sjednávání příměří s Maďarskem Británie československý návrh na zmínku o odsunu poměrně razantně odmítla a nechala jej k rozhodnutí až uvažované mírové konferenci.

I když, jak jsme již viděli, dospěla britská diplomacie poměrně jednoznačně již v průběhu let 1943 a 1944 k formulaci principu transferu menšin jako ke své hlavní politice ve vztahu k německým menšinám a nehodlala menšinovou ochranu poskytnout v zásadě ani těm, kteří by nebyli odsunuti, přeci jen úplně nerezignovala ani na „alternativní návrhy“, a to zejména k ve vztahu k neněmeckým menšinám.

Již zmíněný právní poradce Foreign Office Sir William Malkin totiž v prosinci 1943 kromě možnosti odsunu (a jeho aplikace i na jiné než německé menšiny) upozornil na další možnosti redukce počtu menšin v jednotlivých státech, včetně korekce hranic (ostatně právě Malkin měl významný podíl na obhájení principu odstoupení území s menšinami v Mnichově), ale také možné asimilace. Pro jiné než německé menšiny (a se zvláštním postavením Židů) a po aplikaci výše zmíněných principů odsunu a korekce hranic však poté navrhoval aplikaci vylepšené procedury menšinových smluv.

Malkin se dokonce domníval, že bude možné po válce znovu obnovit právní platnost menšinových závazků, i když připouštěl problém s vazbou na Společnost národů a také si byl vědom odporu států, které by měly závazky dodržovat. To vše vyplynulo z analýzy, kterou ve vztahu k meziválečnému období Malkin učinil a na niž navázal i Královský institut mezinárodních vztahů (tzv. Chatham House) a zejména jeho ředitel Arnold Toynbee. Ostatně Chatham House k menšinové problematice znovu analyzoval i československý národnostní statut a tzv. čtvrtý plán z roku 1938. Koncem ledna 1944 byl poté dokončen k alternativním koncepcím i speciální materiál Research Departmentu Foreign Office.

Jeho největší přínos spočíval v rozpracování Malkinových právních úvah a v připojení typologie menšin, o kterých se vlastně bude v poválečné Evropě jednat. Navrhované způsoby řešení totiž souvisely s velikostí, rozptýlením, historickými kořeny či

⁵³ TNA Londýn, FO 371, 39091, C 4485.

úrovni rozvoje konkrétní menšiny. Tak byla na jedné straně vyzvednuta kompaktnost, velikost a historicky podmíněná existence německé menšiny v Československu na rozdíl od rozptýlenosti a nerozvinutosti cikánského obyvatelstva v Rumunsku (zajímavé vůbec je, že tu bylo cikánské etnikum do menšinové problematiky vůbec zařazeno). Za rozdíl v rozvinutosti pak bylo uváděno srovnání zaostalejší běloruské menšiny v Polsku oproti většinovému polskému obyvatelstvu či podobné postavení rusínské menšiny. Za zvláštní příklad „nové“ vytvořené menšiny byl uveden příklad maďarské menšiny, jež se po trianonském rozhodnutí ocitla v nově vytvořeném Československu. Právě všechny tyto parametry měl zahrnout ambiciózní plán „příruček“ (handbooks) pro jednotlivé regiony, které měly být relevantními britskými autoritami použity pro jednání o poválečném uspořádání.

Návrhy na zlepšení se měly projevit ve dvojím smyslu – jednak byl navržen „model“ nové menšinové smlouvy, kde byl zdůrazněn princip zákazu diskriminace v důsledku příslušnosti k určitému jazyku, národnosti, rase či náboženskému vyznání. V rozsahu konkrétních práv se sice příliš nelišil od polské či československé menšinové smlouvy, nicméně důraz byl kladen spíše na zajištění práv menšin, a to ze strany soudní moci, na kterou se měli mít možnost uvnitř státu více než dosud obracet. Na to navazovala vylepšená procedura mezinárodní ochrany, zejména opět posílení role mezinárodního soudnictví⁵⁴ a vylepšení řízení o peticích.

Hodnocení příslušných odborů a vedení britského ministerstva zahraničí sice alternativní politiku ve vztahu k menšinám v takovémto rozsahu nepodpořilo, avšak zejména ve vztahu neněmeckým menšinám ponechalo tuto otázku otevřenou. Frank Roberts dokonce prohlásil, že situace po skončení války se zcela jistě nebude řídit takovýmito ideálními teoretickými úvahami, nicméně zmíněný materiál vedl alespoň k tomu, že se pozornost začala věnovat problematice těch menšin, které neměly být podrobeny odsunu či územním změnám.

Namísto systému menšinové ochrany meziválečného typu se stále více do popředí dostával nově se rodící koncept ochrany lidských práv. Do diskuze významně zasáhl i československý prezident Edvard Beneš, když v článku nazvaném Organizace poválečné Evropy – The Organisation of Postwar Europe, který vyšel již v lednu 1942 v prestižním časopise *Foreign Affairs*,⁵⁵ nejenže podpořil myšlenku odsunu a odmítl, že by menšiny měly získat zpět kolektivní práva zaručená menšinovými smlouvami, ale zároveň navrhl, aby se menšinové otázky řešily v rámci konceptu individuálně pojatých „lidských demokratických práv“. V projevu na univerzitě v Manchesteru 5. prosince 1942 znovu spojoval ochranu menšin nikoli se zvláštními menšinovými právy, ale s obranou základních lidských a demokratických práv.⁵⁶ I když Benešovy názory byly britskými diplomaty odmítnuty, otázka nahrazení menšinových práv meziválečného typu konceptem lidských práv se objevovala s postupujícím vývojem války stále častěji.

K důvodům tohoto vývoje se v originálně pojaté studii vyjádřil i britský odborník na tuto otázku Mark Mazower, který viděl i dobré důvody, proč menšinová práva nebyla

⁵⁴ K tomu se ostatně podobně několikrát v průběhu druhé světové války vyjadřoval i Hans Kelsen.

⁵⁵ BENEŠ, E.: The Organisation of Postwar Europe. *Foreign Affairs*, January 1942, s. 226–42.

⁵⁶ What Would Be a Good Peace an Address Delivered to the University of Manchester on Saturday, December 5th, 1942 by Edvard Beneš. Československé ministerstvo zahraničních věcí, Londýn, 1943.

podpořena nejen SSSR, který nehodlal omezovat svůj vliv v nově získaných sférách vlivu střední a jihovýchodní Evropy, ale i USA, které si byly dobře vědomy implikace problému na jejich rasové zákonodárství v jižanských státech. Podle jeho slov byla politika ochrany menšinových práv během války Velkou Trojkou „bezpečně pohřbena“ a menšinová práva se ztratila za „kouřovou clonou“ diskuzí o právech jednotlivce, spojených zejména s diskuzemi o vytvoření Organizace spojených národů.⁵⁷

K tomu je třeba dodat, že i ve vztahu k OSN a k lidským právům se ale britská diplomacie dostávala nejen do určitého střetu s odlišnými zájmy USA a SSSR, ale také s obavami, zda právě otázka lidských práv by neohrozila její již zmíněné pragmatické uvažování⁵⁸ a také, jak by byla vykládána mimo hranice Evropy, tj. ve vztahu k jejich mnohonárodnímu impériu. Řešením tak mohlo být podle dobových představ Research Departmentu Foreign Office z roku 1944 vydání tzv. „Bill of Rights“⁵⁹ základních lidských práv, která by sice neměla závaznou povahu, ale obsahovala by základní principy vycházející z hodnot západních demokracií. USA totiž vlastně již od formulace Atlantické charty v roce 1941 hodlaly stavět svoji účast v protihitlerovské koalici na určitých hodnotách, vedoucích nakonec k formulaci budoucí Charty OSN. OSN pak v některých britských úvahách mohla převzít alespoň částečně i roli Společnosti národů v dohledu nad dodržováním určitých základních standardů ve vztahu k menšinám.⁶⁰

Ve vztahu k tématu této studie je jistě zajímavé, že právě při přípravě britského stanoviska k jednáním v San Francisku britskou politiku ve vztahu k menšinám znovu shrnul již zmíněný William Malkin v memorandu pro britskou delegaci.⁶¹ I s odvoláním na zkušenosti s fungováním meziválečného systému Společnosti národů, se jeho opakování nezdálo schůdné, pokud by zároveň nebylo zajištěno jeho efektivnější prosazování a kontrola. I když podle Malkina by zároveň „nevypadalo dobře“, pokud by namísto dosavadního systému smluv nenastoupilo něco jiného. Otázka práv menšin měla být nicméně v daném okamžiku „ponechána v diskuzích stranou“ a nebylo prý představitelné, aby se v jedné deklaraci kombinovala práva jednotlivců s právy menšinovými. Připomenut byl znovu odmítavý postoj spojeneckých států s menšinami i stávající postoje velmocí, zejména SSSR. Tento postoj byl nepochybně zdůrazněn i kvůli již několikrát zmíněné politice odsunu, kterou jak se zdálo, si aktivněji než britská

⁵⁷ MAZOWER, M.: *The Strange Triumph of Human Rights, 1933–1950. The Historical Journal*, 2004, Vol. 47, Iss. 2, s. 379 an. K tomu je možno podotknout, že na politiku USA vykonávala vliv i zkušenost „tavícího kotlíku“ národností vytvářejících novou identitu USA, což bylo v rozporu s chápáním práv národností na udržení kulturní identity před asimilací.

⁵⁸ M. Mazower v této souvislosti cituje jednoho z vysoce postavených britských diplomatů pověřeného přípravou plánů na poválečné uspořádání Gledwyna Jebba, který prohlásil před dokončením jednání v San Francisku o vzniku OSN, že Británie se bude muset naučit žít s lidskými právy jako s nezbytným zlem, tamtéž, s. 387.

⁵⁹ S tímto návrhem přišel ostatně v Británii již na počátku roku 1944 významný mezinárodní právník Hersch Lauterpacht ve studii pro Grotiovu společnost nazvané *The Law of Nations, the Law of Nature and the Rights of Man*, kterou v rozšířené verzi publikoval pod názvem *An International Bill of the Rights of Man v USA* v roce 1945.

⁶⁰ Tomu by nasvědčovalo vyjádření Lorda Cranborna v House of Lords 8. 3. 1944, z něhož vyplývalo, že by všeobecná deklarace lidských práv v rámci budoucí OSN měla zahrnout i špatné zacházení (ill treatment) států se svými menšinami, a to v rámci „základních standardů“, kterým by měly členské státy budoucí OSN vyhovávat. K významu diskuze o těchto otázkách po prohlášení Lorda Mansfielda viz TNA Londýn, FO 371, 39091, C 3184.

⁶¹ MAZOWER, M.: *The Strange Triumph of Human Rights, 1933–1950. The Historical Journal*, 2004, Vol. 47, Iss. 2, s. 389–390.

strana již přisvojovala politika sovětská. Britská delegace proto dostala jasnou instrukci, opustit hájení meziválečného systému ochrany menšin a prosazení deklarace lidských práv do Charty OSN v pojetí výše zmíněné tzv. univerzální Bill of Rights. OSN pak měla sama prozkoumat, jak je to s otázkou platnosti menšinových smluv a pokud poněkud předběhneme, pak není překvapující, že v roce 1947 dospěla k závěru, že pro rozpor s klauzulí rebus sic stantibus již nejsou závaznou součástí mezinárodního práva.⁶²

Námi sledovaná problematika se dočkala svého epilogu nejen v rámci zmíněných jednání vedoucích ke vzniku OSN, ale zejména v mezispojeneckých jednáních spojených na konci války nejen s původním plánem odsunu, ale i s otázkou konečné podoby polských západních hranic.⁶³ I když především USA zaujaly ke konkrétní přípravě odsunu německých menšin v Evropě již na počátku roku 1945 rezervovaný postoj, s tím, že otázku odsunu budou dále zkoumat,⁶⁴ Velká Británie od svých názorů definovaných ve zprávě meziresortního výboru pro transfer neustoupila. V dopise Janu Masarykovi 27. ledna a znovu 8. března 1945 velvyslanec P. Nichols prohlásil, že Vláda Jeho Veličenstva potvrzuje příjem čs. memoranda z 23. listopadu 1944 a studuje jeho obsah pečlivě a s porozuměním (with care and sympathy).⁶⁵ Vzhledem k tomu, že se však jednalo o problém, který se dotýkal celého řešení německé otázky, Velká Británie hodlala transfer nejprve projednat s ostatními velkými spojenci. Proto vyzvala československou vládu a prezidenta Beneše k zdrženlivosti ve veřejných prohlášeních. Benešovi nutnost mezinárodní dohody o transferu kladl na srdce při jejich poslední rozmluvě na britské půdě 25. února 1945 i Winston Churchill.⁶⁶ Již jsme též viděli, že Velká Británie navíc nepodpořila ani československé nároky na zakotvení principu odsunu v příměří s Maďarskem a zejména vyhánění německého obyvatelstva v prvních týdnech po konci války se v Británii setkalo s kritikou jak veřejného mínění, tak i některých politiků ovlivňovaných i propagandistickým působením Wenzela Jaksche.⁶⁷ Britský postoj k řešení menšinové problematiky, jehož genezi jsme mohli sledovat, nicméně významně ovlivnil rozhodování spojeneckých velmocí o otázce německých menšin v Československu a Polsku v Postupimi a jeho postupné korekce, zejména ve vztahu k pařížské mírové konferenci s Maďarskem v roce 1946 a v dalším období jsou již ovlivněny jinými faktory, které souvisejí s postupným rozpadem válečné koalice a ke zpuštění železné opony, jejíž zárodky mimo jiné britští diplomaté viděli již poté, co se jim nepodařilo přimět americkou stranu, aby více usilovala o osvobození Prahy. To je však již jiná kapitola, která by si ale nepochybně též zasloužila podrobnější analýzu.

⁶² Tamtéž. K tomu bylo využito několik důležitých argumentů, zejména porušení klauzule rebus sic stantibus, ale i odlišná filozofie pojmání menšinových práv. Viz též SPILIOPOULOU ÁKERMARK, A.: *Justifications of Minority Protection in International Law*. Kluwer, 1996, s. 119–121.

⁶³ Podrobně BRANDES, D.: *Der Weg zur Vertreibung 1938–1945: Pläne und Entscheidungen zum „Transfer“ der Deutschen aus der Tschechoslowakei und aus Polen*. Oldenbourg, 2005, s. 363 an.

⁶⁴ K oficiálnímu sdělení tohoto stanoviska čs. straně viz např. SSEES, UCL London, Lisický Coll., sign. 4/1/2, kart. 14.

⁶⁵ Tamtéž.

⁶⁶ Nepublikovaná část deníků E. Tábořského, Hoover Institution Archives, Stanford, Tábořský Collection, kart. č. 3, záznam z 25. 2. 1945.

⁶⁷ K hlubším kořenům viz CLAUDE, I. L.: *National Minorities: An International Problem*. Cambridge Massachusetts, 1954, s. 100–106, část nazvaná „The Case against Transfer“.

BRITISH DIPLOMACY, THE CZECHOSLOVAK ISSUE AND THE END OF THE INTER-WAR SYSTEM OF TREATIES ON THE PROTECTION OF MINORITIES BETWEEN 1938 AND 1945

Summary

The paper deals with the relationship of the British Diplomacy to the minority issues between 1938 and 1945 on the background of the so-called Czechoslovak Issue. Initially in Munich on 30th September 1938, Britain decided, having considered all wider implications of its appeasement policy, to support the solution of the minority issue subsisting in the forced surrendering of a part of the Czechoslovak territory settled primarily by the German minority for the benefit of Nazi Germany. Britain considered rather ineffective and inapplicable the system of minority treaties made under the auspices of the League of Nations. During WWII, supporting the restoration of Czechoslovakia within the frontiers of its pre-war territory, Britain was trying to find an alternative; since July 1942 the alternative was seen in the relocation of members of German minorities from Czechoslovakia, Poland (due to its Western borders) and from other countries in the Middle and Eastern Europe to Germany. This British approach was based upon several reasons besides their belief that the relocation of German population would strengthen the position of the respective states in Middle Europe, which could then cooperate in a federal union and effectively face the threat coming from the USSR as well as potentially from Germany in the future. In addition, the relocation would eliminate a possibility that German minorities could again become a threat to European peace. Another reason was the fact that, having analysed the whole problem, the British Foreign Office concluded that no "revival" of the system of minority treaties would be feasible after WWII. This was not only because the whole system failed during the War but also because Czechoslovakia, Poland and the USSR were strictly against its re-installation. On the other hand, the issue of the protection of minorities could not be eliminated; it was included in debates over the new conception of basic human rights within the preparation of a new international organization – the UNO.

Key words: the system of minority treaties of the League of Nations, the Munich Agreement, Vienna arbitration and the collapse of minority treaties, restoration of Czechoslovakia within pre-Munich borders, relocation of the German minority, after-war arrangement plans, alternative proposals for the minority issue solution, British interdepartmental committee for the relocation of the German minority, German minority in Poland, the formation of new international protection of human rights within the UN

Klíčová slova: systém menšinových smluv Společnosti národů, mnichovská dohoda, vídeňská arbitráž a kolaps menšinových smluv, obnova Československa v předmnichovských hranicích, odsun německé menšiny, plány na poválečné uspořádání, alternativní návrhy řešení menšinové problematiky, Britský meziresortní výbor pro odsun německé menšiny, německá menšina v Polsku, vznik nové mezinárodně právní ochrany lidských práv v rámci OSN