

STAROSTLIVOSŤ O KRAJANOV PO ROKU 1989

IVÁN HALÁSZ

1. RENESANCIA KRAJANSKEJ POLITIKY PO ROKU 1989

Počas obdobia komunistickej diktatúry bola krajanská problematika skoro vo všetkých socialistických krajinách zatlačená do úzadia. Pred prosovietskymi režimami do zahraničia emigrovali tisíce občanov a politikov krajín strednej Európy, ktorí tam vlastne už len doplnili rady i tak veľmi heterogénnej migrácie. Tieto emigrantské vlny nemali veľa spoločného – veď v emigrácii sa často stretli sily a spoločenské skupiny, ktoré sa predtým intenzívne prenasledovali. Tieto skupiny boli v očiach vedenia krajín na východ od železnej opory prirodzene veľmi podozrivé. Nakoľko noví emigranti pomerne často využívali sociálnu a kultúrnu infraštruktúru starých krajanských spolkov, postupne sa aj tieto sa stali podozrivými. Komunistické režimy sa síce snažili vo svojej ideológii oddeliť potomkov starých krajanov – t. j. potomkov sociálnych emigrantov – od novších „nepriateľských“ politických emigrantov, ale v praxi to išlo relatívne ťažko. Napríklad také vplyvné staré krajanské organizácie, akými bola Slovenská liga alebo Svetový kongres Slovákov sa voči povojnovému československému režimu vymedzovali veľmi radikálne. Prirodzene, v pozadí bola určite aj politika slovenskej ľudáckej opozície, ktorá mala vplyv na tieto skupiny, avšak podozrievané voči komunistickému režimu boli aj tie skupiny zámorských Slovákov, ktoré sa ako americkí občania aktívne zúčastnili druhej svetovej vojny na strane antifašistickej koalície.

Z druhej strany komunistické režimy si do určitej miery uvedomovali potenciál krajanskej komunity a hlavne manévrovací priestor, ktorý im poskytli vnútorné rozpory v rámci migrácie. Určité aktivity v prostredí „starých“ krajanov vyvíjala napríklad Matica slovenská. V Poľsku zase v roku 1955 vznikla Polónia ako oficiálna spoločenská organizácia, ktorej úlohou bolo pestovať vzťahy s tými krajanskými organizáciami, ktoré na to boli ochotné a neboli nepriateľské voči „ľudovému“ Poľsku. V rámci poľských zastupiteľských orgánov zase pracovali tzv. konzulovia pre otázky Polónie, ktorý vybavovali veci súvisiace s krajanmi a zároveň pozorovali vývoj v týchto komunitách.

V socialistickom Československu sa krajanskej problematike venoval naďalej Československý ústav zahraničný, ktorý bol však po roku 1948 radikálne „spracovaný“ a takpovediac očistený od osôb, ktoré nemali blízko ku komunistickému režimu. Ešte predtým, po svojom pookupačnom obnovení (nacistickí okupanti ho totiž v roku 1939

zrušili) sa ako spoločenská organizácia spolupodieľal na repatriácii skoro 220 000 krajanov do oslobodeného Československa. Počas komunistickej diktatúry však postupne strácal charakter spoločenskej organizácie a v roku 1962 bol organizačne zintegrován do štruktúry vtedajšieho ministerstva zahraničných vecí, kde zotrval až do jesene 1989. Niekoľkokrát sa uvažovalo o jeho úplnom zrušení alebo rozptýlení medzi iné zložky verejnej správy a to napriek tomu, že vzťahy udržiaval len s tými krajanskými spolkami, ktoré boli naklonené režimu alebo aspoň prejavovali k nemu určitú neutralitu. Pre vtedajší režim plnil ústav predovšetkým propagačnú a propagandistickú funkciu, čo mu na prestíži priveľmi nepridalo. Začiatkom septembra sa ústav organizačne znovu oddelil, ale ku skutočným zmenám došlo až po novembri 1989. Vtedy ústav znovu získal štatút dobrovoľnej neziskovej spoločenskej organizácie a začal sa venovať svojmu predovšetkým novému profilu.¹

Radikálny obrat vo sfére vzťahu jednotlivých štátov a krajanských komunít však nastal až po prevratnom roku 1989. Po radikálnej zmene politického systému sa radikálne zmenil aj pohľad na dovtedy podozrivých a zaznávaných emigrantov a krajanov. Z nepriateľov sa zrazu stali nádejou a hrdinami nových demokracií. Nové politické elity dúfali, že sa vplyvnejší a bohatší emigranti a krajanovia vrátia do vlasti, prinesú so sebou svoje peniaze, podnikavosť a kapitalistické myslenie. Ak by sa aj nevrátili, dúfali aspoň v ich schopnosť lobovať za svoju pôvodnú krajinu vo svojej novej domovine.

Proces tranzície od komunistických diktatúr k demokratickému politickému systému a trhovej ekonomike koncom 80. a začiatkom 90. rokov 20. storočia sprevádzal aj proces, ktorý možno nazvať „národnou renesanciou“. Zrazu bolo možné hovoriť aj o takých témach, ktoré boli 40 rokov tabuizované. Išlo o vlastnú národnú históriu, o jej vlastnú interpretáciu, často i o rozličné traumy a predsudky z minulosti. Do popredia sa dostala aj otázka menšinových práv a solidarita so svojimi menšinami, ktoré sa počas pohnutej histórie posledného storočia dostali za hranice svojich materských krajín. V ich nových domovoch sa k nim pritom napriek povinnej a oficiálnej ideológii proletárskeho internacionalizmu niekedy chovali veľmi macošsky. Asi najznámejšie sú prípady komunistického Rumunska a Bulharska v 70. a 80. rokoch 20. storočia. Rumunská diktatúra najprv obrazne povedané predala „kus po kuse“ svojich nemeckých a židovských občanov západnému Nemecku a Izraelu. Tento obchod vyzeral tak, že rumunský štát po zaplatení určitých poplatkov umožnil emigráciu svojim občanom nemeckého a židovského pôvodu. Najväčšiu maďarskú menšinu sa zase režim Nicolae Ceaucescu pokúsil postupne zlomiť, rozsídliť a asimilovať. Tomuto cieľu slúžila hlavne politika ničenia dedín a vytvárania nových mestečiek v Sedmohradsku, kde sa mali rôzne skupiny miestneho obyvateľstva dôsledne premiešať.

Táto politika vyvolala veľké spoločenské rozhorčenie v Maďarsku, na ktoré muselo reagovať dokonca aj oficiálne komunistické vedenie. Rumunsko-maďarské vzťahy sa dostali na bod mrazu. Otázka solidarity so svojimi krajanmi sa postupne stala jednou z populárnych tém opozície a to počnúc liberálmi a končiac radikálnymi nacionalistami. Dokonca aj hlavným „spúšťačom“ násilného pádu rumunskej komunistickej diktatúry koncom roku 1989, ktorá do rumunskej politickej histórie vošla ako decembrová revo-

¹ O krátkej histórii ústavu pozri <http://www.csuz.cz>.

lúcia, bola najprv brutálne potlačená demonštrácia v prospech László Tökésa, protestantského kňaza maďarského pôvodu v multietnickom meste Timisoara/Temesvár na západe krajiny. Spomínaný kňaz je inak dodnes politicky aktívny – dokonca sa stal aj poslancom Európskeho parlamentu.

Podobne aj politika „poslovančovania“ tureckej menšiny v Bulharsku, realizovaná režimom Todora Živkova vyvolala jednak radikálne zhoršenie medzietnických vzťahov v krajine, jednak exodus miestnych Turkov do susedného Turecka. Problémy, hoci menšie, však boli aj v iných socialistických krajinách, ktorých režimy sa po vypršaní revolučnej a modernizačnej legitimizačnej ideológie od konca 60. rokov 20. storočia v rôznej forme obracali smerom k národnej – rozumej skôr nacionalistickej – legitimizácii. Nakoľko táto nemohla byť nasmerovaná voči Moskve ako imperiálnemu centru, zvolila si ľahšiu cestu – skryté (niekedy i otvorené) útoky, propagandu a plazivú asimilačnú politiku voči vlastným menšinám. Toto prirodzene vyvolalo reakciu, hneď ako to politický vývoj dovolil. Nakoniec však táto inak vcelku opodstatnená národná renesancia neprivedla len k rozpadu socialistických federácií a vzniku menších národných štátov, ale i k tragickej vojne v bývalej Juhoslávii. Západ musel nejako na tento vývoj reagovať a snažiť sa tmiť nacionalistické tendencie v postsocialistickom a postsovietskom priestore.

Všetky tieto súvislosti si treba uvedomiť, keď je reč o formovaní novej krajanskej a menšinovej politiky v stredo- a východoeurópskom priestore. Hoci hlavným cieľom danej publikácie je prezentovať vývoj vo višegrádskom priestore, na niekoľkých miestach sa pre lepšie pochopenie problematiky aspoň čiastočne treba venovať aj iným štátom bývalého sovietskeho impéria alebo lepšie povedaná bývalého východného bloku.

2. NOVÉ DEMOKRATICKÉ ÚSTAVY A ZAHRANIČNÍ KRAJANIA

Prvou krajinou bývalého východného bloku, ktorá po roku 1989 vo svojej novej demokratickej ústave reagovala na problematiku starostlivosti o krajanov bola Maďarská republika. Hneď na začiatok však treba upresniť dve záležitosti. Hoci maďarský parlament v októbri 1989 prijal zákonom číslo XXXI. z roku 1989 prakticky novú ústavu, formálne však išlo len o veľkú (alebo skôr totálnu) novelu ústavy z roku 1949. Keby boli poslanci rozhodli o formálnom prijatí novej ústavy, mohol sa ústavný text stať vlastne prvou posttranzičnou ústavou. Nakoľko sa však situácia vyvinula inak, maďarský parlament prijal vlastne obsahovo aj formálne úplne novú ústavu len v roku 2011, teda ako posledná postsocialistická krajina. Nový dokument sa dokonca ani ne nazýva ústavou, ale základným zákonom.

Z hľadiska problematiky danej publikácie však nie je podstatná otázka číslovania maďarskej ústavy, ale fakt, že ústavný text z roku 1989 skutočne sformuloval ustanovenie, ktoré sa neskôr stalo v odbornej verejnosti známe ako klauzula národnej zodpovednosti. Išlo o 3. ods. článku 6. nového textu ústavy. Myšlienka takejto klauzuly vznikla ešte počas rokovaní za okrúhlym stolom v lete a na jeseň 1989. Návrh opozičných strán si čoskoro osvojili aj ostatní partneri na Národnom okrúhlym stolom, preto o tejto otázke nebola ani väčšia diskusia. Pôvodne mal text klauzuly znieť nasledovne: „Maďarská

republika napomáha pestovaniu vzťahov s maďarstvom žijúcim za hranicami.“ Text bol však zmenený a do textu ústavy, ktorý v októbri odhlasoval parlament sa dostala nasledovná veta: „Maďarská republika cíti zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich za hranicami, a napomáha im pri udržiavaní kontaktov s Maďarskom.“

Nakoľko od roku 1990 až do roku 2011 došlo v Maďarsku k viacerým pokusom prijať novú ústavu alebo aspoň znovu radikálne novelizovať jej obsah, niekoľkokrát bola sformulovaná aj alternatívna verzia tzv. klauzuly o národnej zodpovednosti alebo jednoduchšie povedané tzv. krajanskej klauzuly, avšak k zmene textu až do roku 2011 nedošlo. Väčšina návrhov, či už z dielne ministerstva spravodlivosti alebo z politických kruhov, chcela inak len viac skonkretizovať text krajanskej klauzuly, prípadne deklarovať, že Maďari žijúci v zahraničí tvoria súčasť maďarského národa. Nakoľko by však takáto zmena nič nezmenila na podstate klauzuly, ale s veľkou pravdepodobnosťou by dokázala vyvolať veľké ideologické spory, väčšinové sily v parlamente nakoniec vždy zotrvali na pôvodnej formulácii.²

Tu treba upresniť druhý dôležitý fakt. Napriek tomu, že rad tzv. krajanských klauzúl v nových posttranzitných ústavách po roku 1989 skutočne otvorilo Maďarsko, skutočné prvenstvo v nijakom prípade nepatrí jemu, dokonca ani v stredoeurópskom regionálnom priestore. Prvou krajinou regiónu, ktorá vo svojej ústave sformulovala snahu o starostlivosť o krajanov v zahraničí bolo Slovinsko a to ešte ako súčasť zväzovej, t. j. federatívnej Juhoslávie. Juhoslávia pod vedením Josipa Broza Tita sa skutočne snažila o efektívnu ochranu práv slovinskej menšiny v susedných krajinách. Tento ojedinelý jav medzi socialistickými štátmi súvisel so špecifikami juhoslovanskeho modelu, ktorý pre národné ctenie svojich národodov poskytoval väčší priestor, než ostatné podobné štáty. Juhosláviu nezáväzovali ani prísne podmienky koexistencie „bratských štátov“ v rámci tzv. východného bloku vedeného Sovietskym zväzom. Nakoniec netreba zabudnúť ani na to že socialistická Juhoslávia masovo umožnila svojim občanom pracovať a žiť v bohatších západných štátoch, odkiaľ sa mohli bez problémov hocikedy vrátiť a doma investovať svoje vonku zarobené peniaze. Tento liberálny migračný režim, ktorý bol úplne ojedinelý v socialistickom tábore, spôsobil permanentné vytváranie a doplňovanie krajanských komunit národov tvoriacich zväzovú Juhosláviu.

Pravda, aj Juhoslávia mala svoje problémy a to osobitne s povojnovou chorvátskou nacionalistickou emigráciou, v rámci ktorej pracovalo viacero radikálnych politických organizácií, s ktorými juhoslovanská diplomacia a orgány bezpečnosti zvädzali ťažké boje. Slovinskí krajanovia však patrili medzi menej problematické komunity a Slovinci pravdepodobne aj preto mohli do svojej republikovej ústavy z roku 1974 napísať, že v Slovinskej socialistickej republike sa budú zasadzovať za riešenie situácie cezhraničných slovinských národných komunit, ako aj Slovincov žijúcich v zahraničí.³ Toto jemné rozlíšenie medzi cezhraničnými Slovincami žijúcimi ako tradičné autochtónne

² O návrhoch na zmenu textu pozri podrobnejšie: HALÁSZ, I. – MAJTÉNYI, B.: A Magyar Köztársaság Alkotmányának „nemzeti felelősségi klauzulája”: Egy értelmezési kísérlet. In HALÁSZ, I. – MAJTÉNYI, B. – SZARKA, L. (eds.): *Ami összeköti? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, s. 93–104. Podrobnú analýzu tejto klauzuly a jej dôsledkov na maďarskú krajanskú politiku pozri podrobnejšie: ÖLLÖS, L. *Az egyetértés konfliktusa: A Magyar Köztársaság alkotmánya és a határon túli magyarok*. Somorja, 2008, s. 7–159.

³ SZILÁGYI, I.: A Szlovén Köztársaság és a határain kívül élő szlovének. In HALÁSZ, I. – MAJTÉNYI, B. – SZARKA, L. (eds.): *Ami összeköti? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, s. 204.

menšiny v okolitých štátoch a medzi „zahraničnými“ Slovincami, ktorí (alebo ich predkovia) sa vystaňovali mimo územia, ktoré Slovinci historicky obývajú je charakteristické pre slovinskú krajanskú politiku az dodnes a veľmi sa podobá diferenciacii uplatňovanej maďarskou legislatívou a politikou. Toto sa prejavuje aj v tom, že parlament v Ljubljane prijal doteraz dve právne normy – rozhodnutia parlamentu – ktoré osobitne upravujú otázky spojené s právami a možnosťami cezhraničných Slovincov v okolitých krajinách na jednej strane, a na strane druhej sa venujú Slovincom žijúcim v skutočnej diaspóre.

Tzv. národná renesancia a posilnené národné cítěnie sa prejavilo prijatím krajanských klauzúl vo viacerých ústavách štátov stredo- a východoeurópskeho regiónu. Druhým prejavom tejto tendencie boli historizujúce a nacionalizujúce formulácie v preambulách ústav prijatých po roku 1989. O tomto už bola reč vyššie. V prípade tzv. krajanských klauzúl je zaujímavé hlavne porovnanie obsahu, smerovania a konkrétosti tej ktorej klauzuly.

Väčšina týchto klauzúl reaguje na dva okruhy otázok – na podporu jazykovo-kultúrneho povedomia krajanských komúnit a zároveň sa snaží deklarovať snahu o udržiavanie inštitucionalizovaných vzťahov medzi materskou krajinou a krajanskou spoločnosťou v zahraničí. Svedčí o tom napríklad rumunská ústava z roku 1991, ktorá vo svojom článku 7 s veľavravným názvom „Rumuni žijúci za hranicami“ deklaruje napríklad nasledovné: „Štát podporuje posilňovanie vzťahov s Rumunmi žijúcimi za hranicami a dodržiavajúc zákony štátov, ktorých sú títo občania, aktívne vystupuje v záujme zachovania, rozvoja a prejavovania ich etnickej, kultúrnej, jazykovej a náboženskej identity.“ Toto ustanovenie je dlhšie a konkrétnejšie ako podobné ustanovenie predchádzajúcej maďarskej ústavy, z druhej strany má však zužujúci charakter, lebo „zodpovednosť za osud Maďarov, žijúcich za hranicami“ je širší pojem, ako „zachovanie etnickej, kultúrnej, jazykovej a náboženskej identity“ alebo „posilňovanie vzťahov“ so zahraničnými krajanmi.

Článok 7a slovenskej ústavy, ktorý sa do jej textu dostal počas veľkej novely v roku 2001, napríklad deklaruje nasledovnú úlohu štátu: „Slovenská republika podporuje národné povedomie a kultúrnu identitu Slovákov žijúcich v zahraničí, podporuje ich inštitúcie zriadené na dosiahnutie tohto účelu a vzťahy s materskou krajinou.“ Článok 12 základného zákona Ukrajiny z roku 1996 taktiež deklaruje povinnosť starať sa o „... uspokojenie národno-kultúrnych a jazykových potrieb Ukrajincov žijúcich za hranicami štátu“.

Poľská ústava spomína zahraničných Poliakov hneď na dvoch miestach. Najprv v preambule, kde sa hovorí, že poľský národ ustanovuje svoju ústavu cítiac sa byť „... spojený putami spoločnosti s našimi krajanmi rozsiatymi po svete...“, a potom v článku 6. ods. 2, kde sa hovorí, že „Poľská republika poskytuje Poliakom žijúcim v zahraničí pomoc pri zachovaní ich zväzkov s národným kultúrnym dedičstvom“. Zvláštnosťou poľského ústavného riešenia je to, že sa na jednej strane ako jedna z mála krajín strednej Európy pokúša jednoznačne o presadenie politického chápania národa v ústave, na druhej strane národ v konkrétnych ustanoveniach skôr interpretuje v jeho kultúrno-jazykovej podobe. Krajanská klauzula tiež patrí medzi takéto ustanovenia, lebo hovorí o národnom kultúrnom dedičstve. Túto interpretáciu potvrdzuje aj článok 6.

ods. 1. ktorý hovorí okrem iného, že zdrojom poľskej identity je kultúrne bohatstvo. V článku 52. ods. 5. zase poľská ústava dáva právo osobám, ktorých poľský pôvod ustanovili podľa zákona, právo na usídlenie sa v Poľsku – teda právo na repatriáciu.

Maďarskému riešeniu z roku 1989 sa svojou šírkou a všeobecnosťou asi najviac podobá tzv. krajská klauzula chorvátskej ústavy z roku 1990, ktorá v článku 10 deklaruje, že Chorvátska republika chráni práva a záujmy svojich občanov, ktorý žijú v zahraničí a pomáha im udržiavať kontakt so svojou vlasťou. Okrem toho ústava deklaruje, že „Časti chorvátskeho národa žijúce v druhých štátoch predstavujú predmet osobitnej starostlivosti a ochrany Chorvátskej republiky“. Táto druhá veta sa dostala do chorvátskej ústavy neskôr. Pôvodne Chorvátsko chránilo len svojich občanov žijúcich v zahraničí, čo je úplne prirodzený a obvyklý jav. Tu treba ale spomenúť, že Záhreb sa už v 90. rokoch 20. storočia snažil riešiť otázku svojej diaspóry a chorvátskych menšín v susedných krajinách cestou pomerne liberálneho udeľovania chorvátskeho občianstva skoro všetkým etnickým Chorvátom, ktorí o to požiadali. Táto prax sa však po prelome tisícročí zmenila, čo podnietilo poslancov k tomu, aby doplnili ústavu o spomínanú „krajskú“ vetu.

Snáď najzaujímavejšie a najpodrobnejšie riešenie obsahuje ústava Slovinskej republiky z roku 1990, ktorá v článku 5 deklaruje nasledovne: „Štát na svojom území ochraňuje ľudské práva a základné slobody, ďalej zabezpečuje práva autochtónnej talianskej a maďarskej národnej komunity. Stará sa aj o autochtónne slovinské komunity v susedných krajinách, o vystáňovaných Slovincov a o hosťujúcich robotníkov, ďalej sa im snaží byť nápomocný pri udržiavaní kontaktov s vlasťou. Štát sa stará o zachovanie prírodného bohatstva a kultúrneho dedičstva a zabezpečuje podmienky pre harmonický civilizačný a kultúrny rozvoj Slovinska. Slovinci, ktorý nie sú slovinskými občanmi, môžu mať v Slovinsku zvláštne práva a výhody. Typy a okruh týchto práv a výhod stanoví zákon.“ Slovinci teda už vo svojej ústave spomenulo možnosť prijatia zákona o právach a výhodách pre zahraničných Slovincov.

Slovinská ústava je však originálna aj niečom inom. Ide o to, že ako jediná v regióne deklaruje aj právo autochtónnej talianskej a maďarskej menšiny žijúcej v Slovinsku na „udržiavanie vzťahov s materským národom a materskou krajinou“. Chybičkou krásy je len to, že toto právo obmedzila na dve už spomínané autochtónne menšiny, ktoré sú vcelku nepočítané, pritom v krajine žijú aj iné, dokonca väčšie národné a etnické menšiny.

Jedinou krajinou višegrádskeho a vlastne i širšieho postsocialistického stredoeurópskeho regiónu, ktorej ústava neobsahuje nijakú upomienku na krajanov a ich problematiku je Česká republika. To neznamená, že nedostatok takejto krajskej klauzuly musí automaticky znižovať efektivitu starostlivosti o svojich krajanov. Tento nedostatok skôr len naznačuje, že táto téma českú verejnosť a politickú elitu s veľkou pravdepodobnosťou zaujíma menej intenzívne, než ostatné spoločnosti stredoeurópskeho regiónu.

Maďarská krajská politika, ktorá popri slovinskej a neskôr aj slovenskej patrí medzi najprepracovanejšie, od roku 1989 až do roku 2011 existovala na základe hore citovanej, pomerne všeobecnej klauzuly ústavného textu z roku 1989. Celková všeobecnosť tzv. klauzuly o národnej zodpovednosti pritom vôbec nebola na škodu krajskej politiky, skôr naopak. Pod formuláciou „... cíti zodpovednosť za osud Maďarov

žijúcich za hranicami“ sa zместí pomerne široká škála opatrení: školskou a kultúrnou podpornou politikou počínajúc a medzinárodne-právnu ochrannou politikou končiac. Pritom sloveso „cítiť“ ani priveľmi nazaväzuje. Okrem toho tzv. krajanská klauzula v rámci štruktúry ústavy bola umiestnená síce na poprednom mieste (ide o článok 6 ods. 3) avšak klauzula nefigurovala medzi povinnosťami štátu, skôr len medzi jeho zahraničnopolitickými prioritami, ktoré netvorili osobitnú kapitolu.

Nakoľko z horeuvedených príčin možno konštatovať, že takáto voľná a všeobecná formulácia sa osvedčila, je prekvapujúce, že budapeštiansky parlament v procese prijímania nového Základného zákona Maďarska v apríli 2011 sa vzdal tejto osvedčenej tradície a naopak, problematiku starostlivosti o krajanov žijúcich v zahraničí sformuloval až priveľmi podrobne. Toto prirodzene nie je nelegitímne, otázne je, či je to aj užitočné. Táto rozvláčnosť a mnohovravnosť nového textu pravdepodobne súvisí s celkovou tendenciou nového základného zákona štátu, ktorý je na rozdiel od ideologicky minimalistického textu z roku 1989 intenzívne ideologizujúci a trochu i archaizujúci. Súvisí to jednak so snahou novej maďarskej národno-konzervatívnej väčšiny, ktorá má v dôsledku víťazstva vo voľbách práve dvojtretinovú väčšinu v parlamente, o určitý „nový začiatok“ a „zmenu charakteru štátu“, ako aj o snahu položiť hodnotové a ideové základy pre konsolidáciu modernej posttranzitčnej maďarskej štátnosti a spoločnosti.⁴

Maďarský parlament teda venoval pomerne veľkú pozornosť formulácii chápania národa. Výsledok však nebol úmerný vynaloženej energii a nakoniec sa ústavodarcovi nepodarilo precízne sformulovať použiteľnú a modernú koncepciu politického i kultúrneho maďarského národa. O tejto problematike však už bola reč vyššie v časti o chápaní národa v maďarskom verejnoprávnom a ústavnom kontexte. Tu je preto potrebné venovať pozornosť hlavne obsahu novej klauzuly o národnej zodpovednosti, ktorá je taktiež veľmi zaujímavá.

Klauzula sa nachádza v prvej veľkej normatívnej kapitole ústavného textu, ktorá obsahuje základy maďarského štátu, spoločnosti a národa. Dokonca aj v rámci tejto kapitoly sa tzv. krajanská klauzula nachádza na poprednom štvrtom mieste a to v článku D. Jej obsah znie nasledovne: „Maďarsko majúť na zreteli spolupatričnosť jednotného maďarského národa nesie zodpovednosť za osud Maďarov žijúcich mimo jeho hraníc, napomáha zachovaniu a rozvoju ich komunít, podporuje ich snahy smerujúce k zachovaniu maďarstva, uplatneniu ich individuálnych a kolektívnych práv, vytvorenie ich komunitných samospráv, ako aj ich prosperujúci život v rodnej zemi, a podporuje spoluprácu medzi nimi navzájom, ako aj medzi nimi a Maďarskom.“

Z tejto relatívne komplikovanej a rozvetvenej klauzuly vidieť ako je ťažké sformulovať všetky aspekty členitej krajanskej problematiky v jednej vete. Zákonodarca tu hneď na začiatok sformuloval jednotu maďarského národa, ktorá je v kultúrnom zmysle prirodzeným faktom, v politickom zmysle však skôr len fikciou. Realitou sa môže stať len vtedy, keď všetci etnickí Maďari získajú maďarské občianstvo, k čomu ale pravdepodobne tak skoro nedôjde, a to nielen pre reštriktívnu a diskriminačnú politiku niektorých štátov, ale skôr pre subjektívne a štrukturálne príčiny existujúce v rámci maďarského spoločenstva. Okrem toho maďarské politické spoločenstvo nemôže byť úplne totožné

⁴ O zrode a charakteristike nového Základného zákona Maďarska pozri: HALÁSZ, I.: Zrod a charakteristika nového Základného zákona Maďarska. *Právnik*, 2011, č. 8, s. 751–783.

s maďarským národom, lebo jeho súčasťou sú i národnosti, ktoré práve nový základný zákon štátu označil vo svojej preambule za súčasť politického spoločenstva, ale nie za súčasť maďarského národa.

Prirodzene v rámci jedného národa môže existovať i existuje pocit spolupatričnosti. Tak je tomu vlastne v prípade väčšiny životaschopných národov, čiže deklarácia spolupatričnosti národa nie je problematická. Podobne ako snaha napomôcť zachovaniu a rozvoju maďarských komunit za hranicami a podporovať ich snahy zachovať si svoje maďarstvo – t. j. svoju kultúrnu, jazykovú a etnickú identitu. Ostatné časti a deklarácie maďarskej krajanskej klauzuly sú napriek svojej teoretickej legitimitate už spornejšie a hlavne technicky ťažšie realizovateľné. Deklarovanie snahy napomáhať uplatňovaniu individuálnych a kolektívnych práv Maďarov v zahraničí neznamená ešte automaticky deklarovanie nejakej protektorskej úlohy maďarského štátu, lebo ústavný text hovorí len o podpore uplatňovania týchto práv a nie o ich garantovaní alebo dokonca o suplovaní úlohy samotných menšinových organizácií v tomto procese. Táto deklarácia vlastne len otvorene hovorí to, čo sa v posledných dvoch desaťročiach ustálilo ako prax maďarskej demokratickej diplomacie – sledovať, ako sa v jednotlivých štátoch realizujú menšinové práva tam žijúcich Maďarov, a keď je to skutočne potrebné (napríklad v prípade fyzických útokov na príslušníkov maďarskej menšiny vo Vojvodine alebo počas prijatia nacionalisticky motivovanej a protimenšinovej novely slovenského jazykového zákona v roku 2009), pozdvihnúť svoj hlas na medzinárodných fórach. V prípade takejto politiky je však vždy potrebná obozretnosť a hlavne dobrá informovanosť, aby sa tieto vystúpenia konali skutočne len v opodstatnených prípadoch, lebo inak by mohlo dôjsť k ich inflácii, čo by radikálne znížilo efektívnosť takejto politiky. Pritom tichá diplomacia je niekedy účinnejšia, než veľké gestá. Niekedy sú však potrebné asi aj tie, to závisí vždy od konkrétnej situácie.

Ešte problematickejšia je deklarácia podpory vytváraniu kolektívnych samospráv menšín. Kolektívne samosprávy, či už na územnom princípe vo forme etnickej územiaj autonómie alebo na personálnom základe v neteritoriálnej forme sú úplne legitímnymi prostriedkami riešenie situácie niektorých menšín a nadnášanie autonomistických požiadaviek ešte nemusí automaticky znamenať menšinový radikalizmus. Problém spočíva skôr v tom, že nie každé menšinové spoločenstvo si musí želať komunitnú samosprávu, ktorá nemusí byť vždy optimálnym alebo dokonca ani potrebným riešením jej problémov (hoci väčšinou v niektorých oblastiach, akým je napríklad školstvo alebo kultúra ňou je).

Doterajšia maďarská štátna menšinová národná politika viac menej bez ohľadu na politické zafarbenie jednotlivých vlád oficiálne vždy deklarovala v tomto smere podporu legitímnym požiadavkám konkrétnych maďarských menšinových spoločenstiev a ich volených reprezentantov. To znamená, že rozhodnutie nechala na nich. Súčasná klauzula o národnej zodpovednosti ako keby chcela vyjadriť v tomto smere svoje politické a odborné preferencie, ktoré by možno chcela jemne nanútiť (alebo skôr len naznačiť?) aj menšinovým organizáciám Maďarov žijúcich v zahraničí. Tento krok už ide ďalej než všetky doterajšie politické deklarácie a môže znamenať i určité zasahovanie do vnútorných vecí jednotlivých zahraničných maďarských komunit, ktoré nezávisle od príslušnosti ku kultúrne a jazykovo jednotnému maďarskému národu predsa len tvoria

samostatné organizačné entity so svojimi špecifickými potrebami, životnými pocitmi, reprezentáciou záujmov a podobne.

Tento pokus o určitú unifikáciu preferencií riešenia menšinovej problematiky je sporný hlavne preto, lebo situácia, charakter, možnosti a ambície jednotlivých maďarských komunít za hranicami sú veľmi rozdielne. Pre mnohé maďarské menšinové spoločenstvá by nejaká forma kolektívnej samosprávy vybudovanej na personálnom, alebo dokonca i na kombinovanom – teritoriálnom a personálnom – princípe mohla byť riešením, ale nie vždy a nie všade. Stačí si len pozrieť etnické mapy Karpatskej kotliny, ale aj mapy označujúce sídla maďarskej diaspóry vo svete.

Asi najzávažnejšie, relatívne kompaktné maďarské osídlenie existuje v strede Rumunska v historickom Sikulsku, pre ktoré by mohla byť napríklad riešením dokonca i územná autonómia (inak v rokoch existencie socialistického Rumunska ju tamojší Maďari podľa sovietskeho vzoru jedno obdobie i mali), ale to by neznamenalo riešenie pre zbytok (t. j. asi pre polovicu) maďarského obyvateľstva roztrúseného po celom Sedmohradsku a na územiach nazývaných Partium. Z pohľadu tejto časti komunity je schodnejšia skôr cesta školskej a kultúrnej autonómie na personálnom princípe.

Druhé viac-menej súvislé maďarské osídlenie mimo územia materskej krajiny existuje práve popri dlhej spoločnej hranici Maďarska a Slovenska. Ide však o veľmi dlhý pás, ktorý má regionálne veľmi odlišné centrá. Preto aj v tomto prípade by bola riešením skôr kolektívna samospráva danej menšiny v kultúrnej a školskej oblasti vybudovaná na personálnom princípe, podobne ako to umožnilo pred niekoľkými rokmi Srbsko svojim menšinám. Riešením by samozrejme mohlo byť aj poctivé a etnicky spravodlivé územnosprávne členenie a decentralizácia právomocí a zdrojov na miestne samosprávy bez etnických preferencií a otvorených alebo skrytých diskriminácií. Podstatné však je, že komunitná samospráva nemusí byť vždy a všade všeliekom a hlavne koncepciu o svojej budúcnosti si musí každá menšinová komunita vytvoriť viac-menej samostatne.

Z tohto pohľadu je trochu problematická aj posledná časť krajankej klauzuly, ktorá hovorí o udržiavaní kontaktov medzi materskou krajinou a menšinovými krajanckými komunitami, prípadne medzi posledné menovanými navzájom. „Kontaktná časť“ tzv. krajankej klauzuly nie je problematická z medzinárodnoprávneho alebo iného principiálneho dôvodu. Odvolanie sa na snahu udržiavať kontakty s krajanmi vôbec nie je neobvyklé v tzv. krajanckých klauzulách jednotlivých ústav, v nejakej forme sa pestovanie vzťahov a jeho inštitucionálne zázemie spomína aj v rumunskej, slovenskej a slovinskej ústave. Trochu nezvyklým je skôr snaha súčasného textu Základného zákona Maďarska o určitú sprostredkovateľskú úlohu v maďarsko-maďarských vzťahoch, nezávisle od toho, či ide o kontakty medzi Maďarskom a krajanmi, alebo medzi krajanmi navzájom. Prirodzene takáto centrálna úloha tzv. materskej krajiny je svojim spôsobom prirodzená (už aj z jednoduchého hľadiska logistiky a financií), avšak „kontaktná časť“ klauzuly vďaka svojej prílišnej konkrétnosti zašla zase trochu ďalej, než je potrebné, elegantné a hlavne zdvorilé voči samostatným krajanckým komunitám. Aj tu platí to, čo pre celý nový Základný zákon – menej by bolo možno viac.

3. VŠEOBECNÉ CHARAKTERISTIKY KRAJANSKÝCH ZÁKONOV AKO NOVÉHO TYPU NORIEM

Zmysel jednotlivých krajanských klauzúl alebo klauzúl o národnej zodpovednosti konkrétnym obsahom naplňajú právne normy, ktoré novodobá právnická terminológia označuje výrazom krajanské (na Slovensku alebo v Rusku) alebo štatusové zákony. Posledný výraz sa zaužíval hlavne v Maďarsku, ale „vd'aka“ intenzívnym medzinárodnoprávnym sporom aj do angličtiny prenikol hlavne termín „status law“. Najpresnejší názov by možno bol pravdepodobne zákon o zahraničných Slovákoch, Rumunoch, Maďaroch a podobne, keby sa skutočne všetky tieto zákony vzťahovali na všetkých krajanov. To však nie je evidencia všade. Existujú totiž zákony, ktoré sa komplexne snažia „starat“ o všetkých krajanov, bez rozdielu toho kde žijú (napríklad bulharský, rumunský, ruský, slovenský alebo ukrajinský), ako aj zákony, ktoré venujú pozornosť len krajanom žijúcim na konkrétne určených územiach (napríklad maďarská, poľská alebo slovinská právna úprava). V tomto druhom prípade ide zväčša o starostlivosť o autochtónne, na danom území už stáročia žijúce komunity, a nie o krajanské skupiny, ktoré vznikli v dôsledku skutočných migračných procesov. Na problém tejto druhej skupiny buď reagujú osobitné právne normy (to je prípad Slovinska) alebo sa riešia inou, než legislatívnou cestou. Z týchto dôvodov sa v jednotlivých národných právnych terminológiách uchytil vždy skôr ten výraz, ktorý vyjadril niektorý z podstatných prvkov danej právnej normy – starostlivosť o krajanov, podporu alebo vytvorenie systému „zdokumentovaných“ krajanov, ktorí dostali v záujme čerpania určitých výhod od tzv. materskej krajiny o svojom pôvode a postavení dokonca aj preukaz.

Dokonca všetky krajanské zákony ani nemajú formu zákonov. Problematiku autochtónnych Slovincov žijúcich v susedných krajinách upravuje rozhodnutie parlamentu číslo 2380 z roku 1996. V roku 2002 sa zase zrodilo rozhodnutie parlamentu o pestovaní vzťahov so slovinskými krajanmi roztrúsenými po svete. Po prijatí týchto rozhodnutí sa začali intenzívne diskusie o nových krajanských zákonoch, ale celý systém podpôr a inštitúcií zaoberajúcich sa zahraničnými Slovincami sa vlastne vytvoril už skôr, teda na základe týchto parlamentných rozhodnutí.⁵ Skoro všetky ostatné postsocialistické krajiny však riešili problematiku svojich krajanských komunít na úrovni zákona.

Pritom v prípade všetkých krajanských zákonov ide v podstate o nový druh právnej normy, ktorý obsahovo nemá tradíciu a oporu v minulosti. V minulosti sa totiž takéto zákony z rozličných dôvodov neprijímali. Krajanská problematika sa v záujme vyhnutia sa medzinárodnoprávnym sporom riešila sice častokrát s podporou štátu, ale skôr len cez spoločenské organizácie. Suverenita štátov a princíp teritoriality, prípadne previazanie medzi štátnym územím a občianstvom bolo totiž veľmi silné. Pre vznik právnych noriem typu krajanských zákonov bolo asi potrebné celkové zvoľnenie týchto pojmov a kategórií po roku 1989. K tomuto uvoľneniu v Európe ale i inde vo svete došlo pod vplyvom integračných a globalizačných tendencií.

⁵ Pozri podrobne: SZILÁGYI, I.: A Szlovén Köztársaság és a határain kívüli élő szlovének. In HALÁSZ, I. – MAJTÉNYI, B. – SZARKA, L. (eds.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, s. 203–217.

Novosť krajanských zákonov sa prejavila vo viacerých reláciách a obsahových prvkoch. Prirodzene každá takáto právna norma odráža tradície, mentalitu a niekedy aj silu jednotlivých zainteresovaných krajín. Najpregnantnejšie sa to napríklad prejavuje v existencii alebo práve naopak, v nedostatku tzv. obranných klauzúl v krajanských zákonoch. Napríklad ruský federálny zákon o krajanoch Ruska žijúcich v zahraničí deklaruje, že Ruská federácia garantuje svojim občanom nachádzajúcim sa v zahraničí nielen odporu, ale aj ochranu. Tu treba pripomenúť, že pod okruhom osôb, ktoré majú právo získať štatút krajana sa v zmysle ruského zákona rozumejú nielen krajanovia bez ruského občianstva, ale aj v cudzine žijúci ruskí občania.

Ochranná ruka nad svojimi občanmi v cudzine je prirodzeným a uznávaným právom štátov. Smerom k ostatným – t. j. k „neobčianskym“ kategóriám krajanov – je už aj ruský zákon opatrnejší a menej kategorický, avšak napriek všetkej opatrnosti aj v prípade porušenie ich práv si nárokuje možnosť zastat' sa ich. V prípade ak totiž nejaký zahraničný štát nedodržiava základné ľudské a občianske práva ruských krajanov a porušuje všeobecne uznávané normy, prípadne zásady medzinárodného práva, štátne orgány Ruskej federácie na tomto základe môžu pristúpiť ku krokom, ktoré im povoľuje medzinárodné právo.⁶ Ide o dosť hmlistú formuláciu, ale v prípade Ruska s jeho silou a tradíciami má predsa len svoju váhu. Inak ochrana základných práv ruských krajanov v zahraničí patrí medzi priority zákona, ktorá má prednosť pred ich ekonomickou, sociálnou, kultúrnou, informačnou a inou podporou. Tu tiež netreba zabudnúť na jednoduchý a evidentný fakt, že veľká časť ruskej krajanskej populácie žije v bývalých postsovietskych republikách, z ktorých nie všetky zodpovedajú všetkým kritériám modernej demokracie.

Takéto ochranné a niekedy dokonca aj výhražné ustanovenia ostatné krajanské zákony neobsahujú. Výnimku tvorí pravdepodobne len Bulharsko, ktoré vo svojom zákone o Bulharoch žijúcich v zahraničí⁷ v článku 5 ods. 1 deklaruje, že všetci Bulhari žijúci v zahraničí majú právo na ochranu zo strany Bulharska, ktoré v súlade so základnými princípmi medzinárodného práva a v súlade s medzinárodnými zmluvami chráni ich práva a zákonné záujmy.

Zaujímavý je ešte príklad Rakúska, ktoré síce nedisponuje komplexným krajanským zákonom, ale na základe mierovej zmluvy medzi Rakúskom a Talianskom z 5. septembra 1946, ktorá sa v literatúre stala známou pod názvom „zmluva Gruber – De Gasperi“,⁸ si pre seba vydedukovalo pozíciu určitého protektora nad dodržiavaním práv autochtónnej nemeckej a ladinskej menšiny v južnom Tirolsku. Obe sa pod taliansku zvrchovanosť dostali v roku 1918 a napriek všetkým rakúskym nádejam tam zostali aj

⁶ Článok 15 ruského krajanského zákona, ktorý sa zaoberá práve s ochranou práv deklaruje, že krajanovia Ruska môžu počítať s podporou svojej materskej krajiny vo sfére ochrany ich ľudských a občianskych práv, ktoré garantujú aj medzinárodné zmluvy, potom na poli ochrany politických, hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a iných práv, vo sfére garantovania rovnosti pred zákonom a v procese boja proti rozličným formám diskriminácie. V záujme upokojenia obáv dotknutých krajín ruský zákon obsahuje aj klauzulu, že všetko toto bude Ruská federácia realizovať len v súlade s normami medzinárodného práva a medzinárodnými zmluvami a bude brať ohľad na legislatívu zainteresovaných štátov.

⁷ Ide o zákon číslo 180 z roku 2000.

⁸ Alcide De Gasperi, ktorý bol v rokoch 1945 až 1953 za kresťanských demokratov viackrát ministerským predsedom a ministrom zahraničných vecí Talianska inak pochádzal práve z regiónu Trentino – Alto Adige, ktorý bol spojený s Južným Tirolskom.

po roku 1945. Talianski právnicki takúto pozíciu Rakúska vždy odmietali, čo však Viedeň priveľmi nevzrušovalo.

Rakúsko vo svojej vlastnej legislatíve prijalo len jednu zásadnú právnu normu, ktorú možno interpretovať v rámci krajanskej problematiky. Reč je o rakúskom spolkovom zákone číslo 57. z roku 1979 o zrovnoprávnení južných Tirolanov s rakúskymi občanmi v niektorých oblastiach správy.⁹ Táto právna norma zrovnoprávnila talianskych občanov nemeckého a ladinského jazyka, ktorí sa narodili na území provincie Bolzano/Bozen, t. j. v južnom Tirolsku s rakúskymi občanmi predovšetkým vo sfére vysokého školstva, a to rovnako na strane študentov aj pedagógov. Formulácia „v niektorých oblastiach verejnej správy“ bola potrebná preto, lebo v Rakúsku sú aj univerzitné pedagogické posty považované za verejnosprávne posty. Pod vplyvom rakúskej ľavice sa chvíľu uvažovalo aj o tom, či by nebolo právne čistejšie a politicky elegantnejšie zvýhodniť aj južnotirolských Talianov, nakoniec však tento pozmeňovací návrh neprešiel. Ako totiž poznamenal jeden z hlavných rakúskych odborníkov na otázku južného Tirolska, konzervatívny medzinárodný právnik Felix Ermacora, Rakúsko predsa len nie je ochrancom väčšinových Talianov v Taliansku a jeho určitá „protektorská“ pozícia sa vzťahuje predovšetkým na pôvodné obyvateľstvo južného Tirolska.¹⁰

Nemeckojazyčné obyvateľstvo spolková Viedeň a ešte viac Innsbruck ako provinčné centrum legislatívne i prakticky skoro vždy zvýhodňovali. Z politických dôvodov však zvýhodňovali aj druhú autochtónnu časť miestneho obyvateľstva a to už spomínaných málopočetných rétorománskych Ladinov. Po vstupe do EÚ, v rámci ktorej majú občania tohto zoskupenia možnosť študovať v druhej členskej krajine za tých istých podmienok ako domáci, sa prirodzene význam citovanej právnej normy čiastočne zrelativizoval.¹¹

Naspäť k novátorskému a zvláštnemu charakteru krajanských zákonov. Nakoľko ide o relatívne nový právny jav, obsah a forma právnych noriem o krajanskej starostlivosti sa ešte priveľmi neustálila. Existujú normy veľmi podrobné, ktoré venujú pozornosť aj drobným nuansom (typicky takýmto zákonom je maďarský, slovenský, ruský alebo bulharský zákon) a existujú aj normy rámcové, ktoré okrem niekoľkých všeobecných deklarácií neobsahujú skoro nijaké podrobnosti (to je prípad predovšetkým rumunského krajanského zákona z roku 1998).¹²

Nie toto je však podstatný problém. Ten skôr spočíva v tom, že sa neustálil okruh najdôležitejších otázok, ktoré by mali jednotlivé krajanské zákony obsahovať. Ako už o tom bola reč, niektoré z nich obsahujú tzv. ochranné klazule (bulharský a ruský zákon), iné zase o tejto otázke diskkrétne mlčia (väčšina ostatných), niektoré podrobne a pomerne presne určujú, na koho sa vzťahujú a dokonca aj upravujú proces, ako je o tom možné získať úradné potvrdenie (napríklad bulharský, maďarský alebo slovenský zákon), iné sa obmedzujú len na všeobecnejšie deklarácie v tomto smere (rumunský

⁹ 1979. 57. Bundesgesetz: Gleichstellung von Südtirolern mit österreichischen Staatsbürgern auf bestimmten Verwaltungsgebieten.

¹⁰ ERMACORA, F.: *Südtirol und das Vaterland Österreich*. Wien, 1982, s. 323.

¹¹ O celej problematike rakúskej krajanskej politiky pozri: HALÁSZ, I.: Tirol – egy tartomány szerepe az osztrák „határon túli” politikában. In HALÁSZ, I. – MAJTÉNYI, B. – SZARKA, L. (eds.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, s. 157–180.

¹² Ide o zákon číslo 150 z roku 1998 o podpore Rumunov žijúcich vo svete. O celej problematike pozri podrobnejšie: KÁNTOR, Z.: Románia és a határon kívül élő románok. In HALÁSZ, I. – MAJTÉNYI, B. – SZARKA, L. (eds.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Budapest, 2004, s. 218–235.

zákon alebo slovinské rozhodnutie parlamentu z roku 1998). Niektoré zákony obsahujú konkrétne formy materiálnej podpory (maďarský, slovenský), iné zase len všeobecné prísľuby a hlavne právnu ochranu (ruský, bulharský). Podstatné je asi to, že napríklad na rozdiel od iných veľkých odvetvových zákonov ešte neexistuje konkrétne minimum, ktoré by každý dobrý krajanský zákon mal obsahovať.

Toto však nie je zásadný problém, osobitne nie v prípade relatívne nového javu. Problém spočíva skôr v tom, že si krajanské zákony ešte úplne nenašli svoje miesto v právnom poriadku a jeho systematike, z čoho niekedy vyplývajú zvláštne obsahové kombinácie a principiálne anomálie. Najpodstatnejšie je asi to, že napriek charakteru sui generis krajanských zákonov, sa v nich často prelínajú špecifiká úplne nového typu zákona s predpismi, charakteristickými skôr pre cudzinecké predpisy. Pre lepšie pochopenie problému treba uviesť aspoň jeden konkrétny príklad.

Maďarský a pôvodný¹³ slovenský krajanský zákon (a ich vykonávacie predpisy) mali okrem iného spoločné aj to, že sa snažili relatívne presne opísať nielen proces, počas ktorého by záujemca mal dostať štatút zahraničného Maďara alebo Slováka, ale aj hlavné kritériá, podľa ktorých takýto nárok vôbec vzniká. Z tohto pohľadu ide skutočne o nový a špecifický problém demokratického práva – legislatívne určiť, podľa akých kritérií niekto ešte patrí do národného spoločenstva, a kedy už nie. Oba zákony pritom deklarovali takúto snahu. Z druhej strany sa nevedeli zbaviť niektorých reflexov cudzineckého práva.

Postavenie zahraničného Slováka v zmysle zákona z roku 1997 bolo totiž možné odoprieť takému žiadateľovi, ktorý bol právoplatne odsúdený za úmyselný zločin alebo trpel takou infekčnou chorobou, za šírenie ktorej ho bolo možné prípadne i sankcionovať. Toto sú typické prvky právnej regulácie cudzineckého režimu. Podobne aj v prípade maďarského krajanského zákona z roku 2001 existovalo ustanovenie, že štatút zahraničného Maďara a jeho blízkeho príbuzného nemôže dostať osoba, voči ktorej je vedené trestnoprávne konanie. Odhliadnúc od podstatného faktu, že na základe princípu prezumpcie neviny osoba, voči ktorej je vedené trestnoprávne konanie, ale nie je odsúdená, ešte nie je v očiach práva vinnou, vzniká opodstatnená otázka – čomu chce tento zákon (podobne ako jeho slovenský „partner“) slúžiť? Čo chce vlastne preukaz zahraničného Maďara a Slováka dokázať? To, že niekto je pôvodom Maďarom, prípadne Slovákom, hoci žije i v zahraničí, alebo skôr to, že držiteľ preukazu je dobrým, bezúhonným a hlavne zdravým (aspoň z pohľadu infekčných chorôb) Maďarom a Slovákom?

Hoci aplikácia niektorých ustanovení cudzineckého práva môže mať logiku a opodstatnenie z hľadiska verejnej bezpečnosti a zdravia, predsa len v kontexte celej krajanskej problematiky pôsobia tieto opatrenia bizarne. Možno ísť ešte ďalej – prečo by dieťa alebo manželka príslušníka mafistických štruktúr z maďarského prostredia v okolitých krajinách nemali mať právo na podporu v prípade návštevy školy alebo na bezplatnú návštevu národného múzea alebo galérie v Budapešti? Zahraničný Slovak – bacilonosič nejakej nepríjemnej choroby, pokiaľ dodržiava režim pre neho predpísaný, by prečo nemal mať nárok na výhody poskytované krajanom materskou slovenskou krajinou? Pravdepodobne aj pre tieto výhrady a celkovú bizarnosť situácie novela maďarského

¹³ Slovensko totiž doteraz prijalo už dva krajanské zákony – prvý z roku 1997 a druhý z roku 2005. Pritom obe právne normy sa dosť podstatne líšia v zásadných. O tomto však neskôr ešte bude reč.

krajanského zákona z roku 2003 a nový slovenský zákon z roku 2005 už takéto najspernejšie ustanovenia vynechali, alebo aspoň uviedli do súladu s hlavnými právnymi zásadami.

Podobné problémy môžu spôsobiť aj iné kombinácie cieľov a ustanovení krajanských zákonov. Prvá platná verzia maďarského krajanského zákona ešte z roku 2001 napríklad prisľúbila každoročnú finančnú podporu rodičom, ktorí aspoň dve svoje deti zapísali do školy s maďarským vzdelávacím jazykom. Prečo by však nemali dostať takú istú podporu národne uvedomelí rodičia malých maďarských jedináčkov, teda rodičia s jedným dieťaťom? Nakoľko na túto otázku zákonodarca nevedel odpovedať, radšej toto obmedzenie v novele z roku 2003 zrušil. Pritom v pozadí tejto zvláštnosti stál jednoducho konflikt národno-krajanských aspektov a demografické cieľov maďarskej národnej politiky.

Spoločnou vlastnosťou skoro všetkých (možno s teoretickou výnimkou ruského zákona) krajanských zákonov je, že v praxi nakoniec vychádzajú z kultúrno-jazykového, teda etnického alebo aspoň etnicizujúceho chápania národa. Väčšina z nich to vlastne i otvorene priznáva, keď sa pokúša definovať kritériá, na základe ktorých môže žiadateľ dostať štatút zahraničného „súkmeňovca“.

Zdá sa to bizarné. Ale je to viac-menej v súlade s reálnym charakterom súčasných európskych štátov. Väčšina týchto štátov (hoci zďaleka nie všetky) disponuje jedným dominantným titulárnym národom, ktorého história, právne tradície, politická mentalita a v neposlednom rade aj národná symbolika určujú celý charakter daného štátu.¹⁴ Toto je hlboko zakorenený fakt, s ktorým moderné koncepcie multikulturalizmu vedia len ťažko niečo začať. Preto aj väčšina krajanských zákonov funguje ako zákon pre krajanov dominantného titulárneho národa daného štátu, čo by z hľadiska etnickej slepoty a neutrality súčasných moderných demokratických štátov nemalo zostať aspoň bez teoretickej kritiky.

Pritom pomerne ľahko si je možné predstaviť i krajanскую politiku založenú skôr na princípe spoločného teritoriálneho a historického pôvodu. Keď sa táto myšlienka premyslí do dôsledkov, aj z takejto sympatickej premisy by mohli vzniknúť určité zmätky. Veď v takomto prípade by mali robiť maďarskú krajanскую politiku všetky štáty, kde tradične žijú Maďari a starostlivosť o príbuzných (dolnozemsých) slovenských krajanov by malo realizovať okrem Slovenska aj Maďarsko, Rumunsko i Srbsko. O nemeckých krajanov by sa zase mali starať skoro všetci v strednej a východnej Európe. Z tohto vyplýva, že toto nie je celkom reálna predstava. Okrem toho je jasné, že právo ako vysoko praktická záležitosť väčšinou rešpektuje reálne fakty.

Kultúrno-jazykový a etnický prístup väčšiny krajanských zákonov však má i jednu veľkú výhodu z hľadiska medzinárodného práva a vzťahov. Možno si totiž len veľmi ťažko predstaviť takú politiku starostlivosti o svojich krajanov, ktorá by vychádzala z politického chápania národa a preto i z koncepcie politickej jednoty daného národa nezávisle na tom, kde žijú jeho príslušníci, a ktorá by zároveň nespôsobovala skoro neriešiteľné problémy vo vzájomných vzťahoch jednotlivých štátov. Z politického chápania národa vychádza skôr ochrana svojich vlastných občanov trvale žijúcich alebo sa

¹⁴ O otázkach štátnej a národnej symboliky pozri podrobnejšie: HALÁSZ, I. – SCHWEITZER, G.: *Szimbólika és közjog*. Pozsony, 2010.

dočasne zdržiavajúcich v cudzine, toto je ale iná otázka, ktorá má svoje presne stanovené pravidlá a limity.

Deklarovanie jednoty kultúrneho národa, ktoré vlastne stojí vyslovene alebo potichu v pozadí každého krajského zákona, túto pomyselnú hranicu únosnosti potenciálnych a reálne už vzniknutých problémov ešte neprekračuje. Základom každej funkčnej krajskej politiky môže byť len úprimné rešpektovanie faktu, že jeden človek môže patriť kultúrne do jedného spoločenstva, pričom politicky je zakotvený v spoločenstve druhom. To neznamená, že v určitých situáciách sa nemôže prejaviť jeho sympatia ku kultúrne definovanému spoločenstvu v inej, dokonca i v transnacionálnej politickej alebo ekonomickej forme (napríklad formou lobbovania poľských krajských organizácií v USA za prijatie Poľska do NATO, aktívnou pomocou arménskej alebo židovskej diaspóry ich materským štátom), ale tu musí ísť o výnimočné a pozitívne situácie, ktoré rešpektujú trvalé politické zakotvenie krajanov v štruktúrach domovského štátu.

CARE ABOUT COMPATRIOTS AFTER 1989

Summary

The paper deals with the creation and development of legislation supporting compatriots living abroad. The attention is paid primarily to the region of Central Europe, but a wider European context is also taken into consideration. Care about ethnically related compatriots is historically derived from the feelings of cross-border solidarity based originally upon common confession and later on common ethnicity. Individual stages of the history of the last two hundred years are tackled; attention is drawn to approaches taken by individual states and national communities to implement an active policy regarding expatriates and their dispersion. The paper focuses on the constitutional-law development after 1989 and the origination of so-called compatriot laws. Their background should be seen as the understanding of the nation expressed in the basic law of a state in question. Constitutions of most Central and East-European states understand the nation as a combination of language and culture, or they attempt to combine the principle of a political and cultural nation.

Legislation and practice formed during the last 20 years in Central Europe encompass more types of care about compatriots. Individual compatriot laws (or delegated legislation) differ in respect of their target group (compatriots without citizenship, compatriots citizens and non-citizens, compatriots globally or only in neighbouring countries, the issue of permanent residence), the scope of support, attempts to issue compatriot identity cards qualifying their holders to receive support, or general regulation, etc. An important part of compatriot issues is the formation of various consultative forums in order to secure a dialogue between fatherland and the dispersion, representation of compatriots at a public level as well as administrative institutionalization of compatriot policy within public administration of a particular state. An acceptance of such policy at the level of international law should be considered.

Key words: constitution, principle of national responsibility and solidarity, compatriots, dispersion (diaspora), supportive policy, compatriot cards, source of power in a state, preamble, understanding of nation

Kľúčové slová: ústava, klauzula národnej zodpovednosti alebo solidarity, krajanovia, diaspóra, podporná politika, krajské preukazy, zdroj moci v štáte, preambula, chápanie národa