

ZÁNİK MEZINÁRODNĚPRÁVNÍ OCHRANY MENŠIN Z ÉRY SPOLEČNOSTI NÁRODŮ A PAŘÍŽSKÁ MÍROVÁ KONFERENCE 1946–1947

RENÉ PETRÁŠ

Pařížská mírová konference v roce 1946 řešila řadu problémů poválečného světa zejména v souvislosti s bývalými spojenci Německa. Jedním z nich byla i menšinová problematika. Zejména Maďarsko tehdy připomínalo, že sousední státy včetně ČSR přijaly po první světové válce poměrně rozsáhlé menšinové závazky, přičemž tato práva nejsou po druhé světové válce respektována. Nelze podrobně rozebírat vznik a vývoj mezinárodněprávní ochrany menšin, která fungovala pod dohledem Společnosti národů, ale bude alespoň naznačeno, za jak složitých podmínek tento systém zanikl. Všechny státy mezi Německem, Itálií a SSSR byly přinuceny takovéto závazky – až na výjimky doslova shodně – přijmout v letech po první světové válce. Na dodržování práv měla dohlížet Společnost národů, avšak často narážela na odpor států s mezinárodními závazky, především Turecka a Polska. Systém skutečně menšinám mnohé přinesl, ale s blížící se válkou přestal fungovat. Po válce v roce 1950 odmítla OSN menšinové závazky přijmout a ty jsou až na výjimky považovány za zaniklé. V době pařížské mírové konference v roce 1946 však tato otázka nebyla jasná, což vyvolávalo spory. V diplomatických kuloárech však bylo zjevné, že velmoci považují po válce systém ochrany menšin z meziválečné doby za vyřízený.

Hlavním tématem je tedy vývoj mezinárodního práva ve velmi specifické otázce ochrany menšin. Je ovšem třeba si vždy uvědomovat, že změny mezinárodního práva bývají delikátní a často v mnohém spornou otázkou. Období druhé světové války i několik dalších roků po jejím skončení přitom patří k etapám nejspornějším. Řada otázek mezinárodního práva byla v době pařížské mírové konference nejasná, jako byla právě ochrana menšin. Ještě spornější v době poválečné byly rozsáhlé transfery obyvatelstva.¹

U transferů se jedná se o velmi komplikovanou a spornou otázku, kterou je nemožné rozebrat ve stručném článku, je však možno alespoň tezovitě naznačit některé klíčové problémy. Důležité je rozlišovat značné rozdíly v jejich provádění, kdy někde nalézáme brutální vyhánění spjaté s masakry ale jinde i civilizovaný odchod s movitým majetkem. Vedle nucených transferů existují i dobrovolné, proti kterým v zásadě nelze nic namítat, ale bohužel realita je často problematická a znamená leckdy buď odchod, nebo tvrdý útlak. Zmínit je třeba i právo opce, běžně přiznávanou možnost obyvatel území předá-

¹ Podrobně viz PETRÁŠ, R.: *Mezinárodní právo a transfery obyvatelstva po druhé světové válce. In Povoynové migrácie a výmena obyvatelstva medzi Československom a Maďarskom*. Prešov, 2010, s. 36–49.

vaného mezi státy, aby si zvolili, které občanství chtějí mít. Zde je možno upozornit na (přes dobu vzniku) kvalitní příručku mezinárodního práva prof. Vladimíra Outraty, který používá a definuje pojem přesídlení: „K hromadné změně státního občanství spojené s vystěhováním došlo za výjimečných situací a na základě mezinárodních smluv též bez práva opce; ztráta dosavadního státního občanství a povinnost opustit státní území jsou nezávislé na vůli jednotlivce.“² Jako první použití institutu přesídlení ve větším měřítku označuje výměnu mezi Řeckem a Tureckem na základě lausannské smlouvy z roku 1923.

Transfery obyvatelstva jsou vždy spornou a diskutabilní otázkou v mezinárodním právu, kdy na ně existují vyhraněné protikladné tábory odborníků – obvykle těch z řad národa, který byl zasažen, na druhé straně národa, který získal. Odborníci z dalších zemí se pak k problému vyjadřují často jen velmi opatrně a nejednoznačně. Transfery jsou vždy výjimkou³ v mezinárodním právu, neexistují obecná pravidla nebo uznávané obyčeje, jak postupovat. Jde navíc obvykle spíše o jakousi legitimizaci politických zájmů v konkrétním případě. Přitom v právu (nejenom v mezinárodním) mají takovéto normy ad hoc leckdy poněkud sporné postavení.

Transfery bývají prováděny za výjimečných podmínek, tedy v průběhu válečných konfliktů nebo po nich, kdy jsou často svébytnou součástí mírových smluv. Pravidla mezinárodního práva jsou ovšem většinou určena pro mírové podmínky a vypuknutím války nastává zcela odlišná situace, kdy se mají aplikovat specifická pravidla válečného práva. Transfery bývají odůvodňovány jako záruka budoucího míru, jak tomu bylo u odsunu Němců i při řecko-tureckém konfliktu počátkem dvacátých let. Praxe bývá spíše problematická. I po vzájemném odsunu muslimů z Řecka a značné části křesťanů z Turecka jsou vzájemné vztahy značně napjaté a v několika krizových situacích (jako v roce 1974 v souvislosti s Kyprem) se přiblížila novému válečnému konfliktu. Vztah Německa (a zčásti i Rakouska) k Polsku a Československu byl a v podstatě dosud je, jak známo, nemálo zatíženo zájmy odsunutých Němců. Nebezpečným konfliktům zde objektivně zabraňuje zejména mezinárodní situace, tedy celosvětové obavy z nějakého německého revanšismu, než že by došlo k nějakému smíření – alespoň pokud jde o odsunuté a jejich potomky.

Transfery vyvolávají diskuse nejenom, pokud jde o mezinárodní právo, ale mají často i z hlediska vnitrostátního spíše svérázný charakter. Tato problematika by ovšem vyžadovala mnohem širší a dosti obtížnou komparaci. Možno alespoň připomenout, že v Československu žádný dekret či jiný právní předpis přímo k odsunu nevznikl, což vzhledem k naprosto mimořádnému historickému významu tohoto kroku může překvapit. Podle ústavního dekretu č. 33/1945 Sb. republika (na rozdíl od většiny právních změn odmítnutých při „obnově právního pořádku“) uznala, že českoslovenští občané německé nebo maďarské národnosti obvykle podle předpisů okupační moci nabyli cizí občanství a tím již nejsou občany ČSR. Stát je tedy může vyhostit. Nemálo paradoxní

² OUTRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 1960, s. 138–139. Zde se obvykle používá pojem transfer, který se často doporučuje jako vhodný i v historiografii – viz např. sborník *Transfer*. Brno, 2004.

³ „Ježto přesídlení tvoří výjimku z jinak uznané zásady dobrovolnosti při změně občanství a vystěhování, lze jeho použití zdůvodnit jen zcela naléhavými zájmy mezinárodního míru a bezpečnosti a mezinárodní spolupráce.“ OUTRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 1960, s. 139.

je pak skutečnost, že stejná právní úprava klíčové otázky občanství se týkala Němců i Maďarů, jenže v jejich případě se odsun nepodařilo na mezinárodní úrovni prosadit.

Pro dnešní mezinárodní právo jsou transfery těžko přijatelné a to zejména pokud jde o propracovaný systém ochrany lidských práv v rámci Rady Evropy, kde je možnost i stížnosti proti vlastnímu státu u Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku.⁴ Současné právní normy však nepůsobí retroaktivně, k čemuž dospěly i instituce chránící lidská práva a pokusy dosáhnout odškodnění neuspěly. Mezinárodní právo se v době konce druhé světové války složitě vyvíjelo a celková situace byla velmi komplikovaná a neobvyklá, což může vést ke sporům. Zmínit možno třeba pravomoci velké trojky a její oprávnění rozhodovat za poražené Německo, právní postavení Norimberského tribunálu atd.⁵ Na druhé straně však tehdejší doba v mnohém přispěla k překotnému rozvoji mezinárodního práva, kdy je možno uvést Všeobecnou deklaraci lidských práv z 10. prosince 1948 a o den starší Úmluvu o zabránění a trestání zločinu genocidia. Právě genocidium představuje progresivní prvek rozvoje mezinárodního práva, protože znamená (snad po zákazu otroctví) jeden z prvních obecně uznaných případů tzv. *ius cogens*.⁶ Jde o velmi výjimečná pravidla absolutně závazná v mezinárodních vztazích, která nepřipouštějí odchylky v mezinárodních smlouvách nebo jednostranné pozastavení aplikace a zavazují všechny státy. Mezinárodní právo se tedy v době mírové konference v Paříži v roce 1946 složitě vyvíjelo a mnohé bylo velice nejasné.

Komplikovaná však byla v době pařížské mírové konference (v zásadě 26. červenec až 15. říjen 1946) i mezinárodní politika a situace v jednotlivých státech.⁷ Postupně začíná studená válka, tedy klíčový prvek mezinárodních vztahů na zhruba čtyři desetiletí. Právě 5. března 1946 přednesl W. Churchill svůj slavný projev ve Fultonu. Zhoršují se výrazně vztahy západu s prosovětskými režimy, kdy např. Albánie přerušuje diplomatické styky s Británií (duben) a USA (listopad). V Řecku je 17. června zaveden výjimečný stav a dokonce dochází v říjnu k obnovení občanské války. Složitá situace je i v jednotlivých zemích, kdy třeba v ČSR se konají koncem května 1946 parlamentní volby.

Dne 10. února 1947 jsou mírové smlouvy z pařížské mírové konference podepsány, právě tehdy přítom došlo k jednomu z hlavních – byť přehlížených – mezníků vývoje mezinárodních vztahů. V lednu a únoru totiž Británie ukazuje svoji slabost a nedostatek síly udržet impérium i pozici klíčové opory světové rovnováhy. Slibuje mj. odchod z Indie, Palestiny, Barmy, Řecka. Následně 12. března 1947 deklarují USA novou globální roli země, která se má stát oporou mezinárodní rovnováhy – tzv. Trumanova doktrína. Británie tedy vzdala roli hlavní námořní velmoci a současně opory stability v mezinárodní politice, kterou měla již od konce 17. století a tuto pozici převzaly USA.⁸ Za

⁴ Např. se nepřipouští ani kolektivní vyhoštění (odsun Němců, jako osob bez občanství, měl tuto právní formu – pochopitelně v nesrovnatelném měřítku – o sporném problému občanství a často brutální praxi ani nemluvě), což však ukázal poprvé až případ Evropského soudu pro lidská práva Čonka v. Belgie (2002, šlo o slovenské Romy v Belgii). Viz např. *Teorie a praxe azylu a uprchlictví*. Praha, 2006, s. 112–113.

⁵ Viz např. ŠTURMA, P.: *Mezinárodní trestní soud a stíhání zločinů podle mezinárodního práva*. Praha, 2002, s. 44 násl.

⁶ Viz např. MALENOVSKÝ, J.: *Mezinárodní právo veřejné: obecná část*. 2. vyd. Brno, 1997, s. 150–155.

⁷ Viz např. VYKOUKAL, J. – LITERA, B. – TĚJCHMAN, M.: *Východ: Vznik, vývoj a rozpad sovětského bloku 1944–1989*. Praha, 2000, s. 791–792 aj.

⁸ Nejnověji např. DURMAN, K.: *Popely ještě žhavé I*. Praha, 2004, s. 178–183.

takovéto složité situace pak musela fungovat mírová konference. Její překvapivě vcelku úspěšný průběh bývá oprávněně označován jako poslední projev mezinárodní spolupráce před studenou válkou bránící další kooperaci přes hranice bloků.

Po tomto všeobecném nástinu je možné se věnovat samotnému tématu, kterým je otázka mezinárodněprávní ochrany menšin po druhé světové válce, zejména na pařížské mírové konferenci roku 1946. Výrazný zájem bude věnován vztahu ČSR (šlo samozřejmě hlavně o slovenskou část) a Maďarska. S Maďarskem mělo i po válce (příměří z 20. ledna 1945) dosti komplikované až napjaté vztahy, což ostatně v mnohém navazovalo na neustálé spory po celé meziválečné období. Klíčovou skutečností v poválečné střední Evropě byly transfery obyvatelstva, tedy hlavně ale nikoli výhradně Němců. ČSR se podobně jako Němců chtěla zbavit i Maďarů, takže by se stala výhradně slovenským státem. Právní úprava této otázky také běžně ani nerozlišovala postavení Němců a Maďarů v ČSR jako třeba klíčový ústavní dekret presidenta republiky (ze dne 2. srpna 1945) č. 33/1945 Sb., o úpravě československého státního občanství osob národnosti německé a maďarské. Němci a Maďaři mj. pozbyli státní občanství a jejich situace právní a pochopitelně ještě více faktická byla velmi obtížná.

Odsun Maďarů ovšem velmoci neschválily a oba státy musely komplikovaně jednat o řešení. ČSR požadovala výměnu obyvatelstva – tedy Maďarů v ČSR za Slováky v Maďarsku, což však vzhledem k mnohem menšímu počtu slovenské menšiny v Maďarsku bylo problematické. Budapešť pak neváhala vystoupit s nebezpečným požadavkem revize hranic, přičemž mj. připomínala, že Slovensko spolupracovalo s nacisty v mnohém důrazněji a dříve než Maďarsko. Složitá jednání vedla k uzavření dohody o výměně obyvatelstva 27. února 1946, spory však pokračovaly až do mírové konference v Paříži.⁹

Výsledkem tedy byla mezinárodní smlouva z 27. února 1946 Dohoda mezi Československem a Maďarskem o výměně obyvatelstva (ve sbírce jako č. 145/1946 Sb.). Tato smlouva se formálně lišila od nucených transferů, protože vycházela alespoň u Slováků a Čechů v Maďarsku z dobrovolného přestěhování, což není problémem ani ze současného mezinárodněprávního či ústavněprávního hlediska.¹⁰ U Maďarů šlo sice o nucené vystěhování, ale i zde nacházíme řadu pozitivních aspektů jako neomezený (a dokonce bezcelní a nezdaněný) odvoz movitých věcí či slíbená náhrada (čl. VI a VII). Praxe se ovšem často značně lišila. Dalším svérázným prvkem z hlediska transferů je jakési hraní s čísly, kdy za dobrovolně přicházející Slováky se ČSR mohla „zbavit“ odpovídajícího množství Maďarů (čl. V). Transfery objektivně bývají diktátem vítěze, často jde spíše o dodatečnou „legitimizaci“ vyhnání a bohužel i masakrů jako v případě řecko-tureckém, zde byla situace peče jen jiná.

Problém výměny obyvatelstva s Maďarskem je složitý a diskutabilní i z hlediska mezinárodního práva, jak již tomu u otázky transferů bývá. V zásadě možno říci, že ve výjimečných (či spíše svérázných) poměrech na konci druhé světové války byly transfery uznávány jako legitimní řešení. Původní představy Prahy o stejném zachá-

⁹ KAPLAN, K.: *Československo v poválečné Evropě*. Praha, 2004, s. 98 násl.

¹⁰ Zajímavý je i (objektivní) názor z komunistické éry: „Výměna obyvatelstva mezi Československou republikou a Maďarskem... měla zčásti povahu přesídlení [tj. nuceného transferu], ježto vystěhování pro Slováky žijící v Maďarsku bylo dobrovolné, kdežto pro Maďary v ČSR, kteří ztratili čs. občanství, bylo povinné.“ OUBRATA, V.: *Mezinárodní právo veřejné*. Praha, 1960, s. 139.

zení s Maďary jako s Němci – tedy odsunu – v Postupimi neuspěly, i když spíše kvůli zájmům vítězných velmocí v Maďarsku. Celý další vývoj se proto lišil od tzv. sudetoněmecké otázky, i když alespoň dle autora v tehdejších drsných poměrech nechybělo mnoho a i tato skupina mohla být v podstatě zlikvidována odsunem, pokud by to bylo schváleno velmocemi.¹¹

Jedním z klíčových prvků byl spor o zacházení s příslušníky maďarské menšiny. Maďarsko se opakovaně odvolávalo na práva vyplývající z menšinových závazků. Československo totiž po první světové válce přijalo menšinovou smlouvu (tzv. malou smlouvu st. germainskou), která zakotvovala mnohá práva. Bylo ovšem sporné, zda je tato smlouva závazná i po druhé světové válce. Tento problém se přitom netýkal zdaleka jen ČSR, protože obdobné mezinárodní závazky přijaly všechny státy v regionu mezi Německem, Itálií a SSSR. Ostatně i Maďarsko převzalo tyto závazky v mírové (Trianonské) smlouvě v člancích 54–66. Složitý systém mezinárodněprávní ochrany menšin vázaný na Společnost národů zde však pro nedostatek prostoru nelze rozebírat a je třeba odkázat na další odbornou literaturu.¹²

Nyní je třeba přejít k hlavnímu tématu tohoto článku, které však nelze rozebírat odděleně od mimořádně složitě politické i právní situace po druhé světové válce. Složitým právním problémem tedy je, jak vlastně systém mezinárodněprávní ochrany menšin zanikl. Po skončení druhé světové války došlo ke zrušení Společnosti národů, která však přestala reálně fungovat již koncem roku 1939. Oficiálně činnost skončila v roce 1946. Podle převládajícího názoru současně se zánikem této mezinárodní organizace ztratily platnost i smlouvy na ochranu minorit z doby Společnosti národů na základě principu „*clausula rebus sic stantibus*“.¹³ Podle něj je v mezinárodních smlouvách obsažena nevyslovená podmínka, že přestanou platit, pokud dojde k zásadní změně poměrů. Pokračující platnost se předpokládá pouze u smluv o postavení menšin v Řecku a Turecku a u smlouvy o Alandských ostrovech.

Systém smluv na ochranu menšin tedy zřejmě zanikl, i když názory nejsou zdaleka jednoznačné a zejména je nejasné, kdy přesně by měl skončit.¹⁴ Změna poměrů za války a po ní byla skutečně zásadní, kdy se výrazně změnily i národnostní hranice. Především německé skupiny, které koncentrovaně či roztráštěně žily ve značné části střední a východní Evropy již od velké německé kolonizace z 11.–14. století, byly vyhnány, přemístěny, někdy zčásti i vyvražděny. Jenže v takto komplikované právní otázce asi není vhodné klást nějaká kategorická tvrzení.

¹¹ PETRÁŠ, R.: Mezinárodní právo a transfery obyvatelstva po druhé světové válce. In *Povojnové migrácie a výmena obyvateľstva medzi Československom a Maďarskom*. Prešov, 2010, s. 36–49.

¹² Viz např. PETRÁŠ, R.: *Menšiny v meziválečném Československu: Právní postavení národnostních menšin v první československé republice a jejich mezinárodněprávní ochrana*. Praha, 2009; TÝŽ: Vliv mezinárodního práva na postavení menšin v meziválečném Československu. In *Pocťa Zdeňku Jelínkovi*. Kolín, 2001, s. 155–167; TÝŽ: Práva národnostních menšin v justiční a správní praxi. In *Československé právo a právní věda v meziválečném období (1918–1939) a jejich místo ve střední Evropě 1*. Praha, 2010, s. 485–514.

¹³ O této zásadě viz např. BOUFFALL, B.: *Ochrona mniejszości w prawie narodów*. Warszawa, 1928, s. 182 násl.

¹⁴ CAPOTORTI, F.: *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York, 1979, s. 27; THORNBERRY, P.: *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, 1992, s. 113–117; LERNER, N.: The Evolution of Minority Rights in International Law. In *Peoples and Minorities in International Law*. Dordrecht, 1993, s. 86.

Pro praxi je však klíčový postoj velmocí nebo příslušných mezinárodních organizací, tedy hlavně nástupce Společnosti národů – OSN. Přístup Organizace spojených národů (OSN) se v humanitních otázkách odlišoval od koncepce bývalé Společnosti národů, když nová světová organizace postavila na nejvyšší místo princip ochrany lidských práv, čímž dala přednost individuálním právům před právy kolektivními a skupinovými, jako je například právě ochrana národnostních menšin. To se projevilo i ve Všeobecné deklaraci lidských práv přijaté v roce 1948, která neobsahuje ustanovení o národnostních menšinách. Nejedná se o žádné náhodné opomenutí, vždyť orgány připravující tuto deklaraci doporučovaly zařazení ustanovení na ochranu menšin, avšak Valné shromáždění OSN to odmítlo. Po zneužívání systému ochrany v meziválečné době byla totiž tato myšlenka zprofanována. Teprve v roce 1950 však bylo oficiálně odmítnuto převzetí menšinových závazků z éry Společnosti národů. Sekretariát OSN tehdy prohlásil, že platnost menšinových závazků skončila a že za ně nepřebírá odpovědnost.¹⁵

Názory na menšinové závazky jednotlivých států jsou ovšem odlišné. V případě ČSR¹⁶ naprosto převládá názor, že menšinová smlouva ze St. Germain z roku 1919 přestala být v důsledku druhé světové války závazná. Přesto může vyvolávat diskuse, od kterého roku a zda se přestala týkat všech menšin nebo jenom německé. Výjimečně je možné se setkat i s názorem, že smlouva je závazná i pro Československo po roce 1989.¹⁷ Praha po válce menšinové závazky jednoznačně odmítala, jak vyjádřil třeba prezident Beneš 6. července 1947: „Nechceme již staré boje národnostní. Nebudeme tudíž u nás tvořit nějaké minoritní smlouvy pro nikoho.“¹⁸ U této otázky však vždy bývá klíčový postoj velmocí. Maďarsko se tedy pokoušelo argument o porušování menšinové smlouvy použít. Již 27. února 1946 se ostatně podařilo uzavřít dohodu o výměně obyvatelstva mezi ČSR a Maďarskem, ale její realizace výrazně vázla a bylo pravděpodobné, že do řešení otázky zasáhnou velmocí právě na pařížské mírové konferenci v létě a na podzim 1946.

Je třeba upozornit, že z poražených států, s nimiž se jednalo v Paříži v roce 1946, byl právě v případě Maďarska největší zájem o menšiny, přesněji šlo o věčný sen maďarských nacionalistů (od roku 1920 až dodnes) odstranit následky míru z Trianonu. Budapešť se tedy pokoušela ovlivnit názory velmocí. Požadovala přezkoumání trianonského míru z roku 1920 a prošetření postupu ČSR proti maďarské menšině.¹⁹ Připravila memorandum z 8. března a Pamětný spis z 11. června 1946, kde se mj. odvolávala na existenci mezinárodních norem zakotvujících práva menšin. ČSR ve vlastním memorandu upozornila, že právě ochrana menšin byla zneužita proti Československu a byla jednou

¹⁵ MRÁZEK, J.: Ochrana menšin z hlediska mezinárodního práva. *Právník*, 1993, roč. 132, s. 483; SCHEU, H.: *Standard ochrany národnostních menšin v rámci Rady Evropy*. Praha, 1997, s. 21–23.

¹⁶ PETRÁŠ, R.: *Menšiny v komunistickém Československu*. Praha, 2007, s. 366 násl.; TYŽ: Menšiny v Československu 1945–1989. In *Vývoj práva v Československu v letech 1945–1989*. Praha, 2004, s. 240–280.

¹⁷ SOMOROVÁ, L.: Problémy ústavnoprávní úpravy práv národnostních menšin v ČSFR. *Právník*, 1992, roč. 131, s. 870.

¹⁸ Citováno dle STANĚK, T.: Německé obyvatelstvo v Československu po zakončení hlavní etapy hromadného transferu (1947–1949). *Slezský sborník*, 1991, roč. 89, s. 112. Je třeba dodat, že určitá menšinová ustanovení byla vložena do smlouvy s Polskem z roku 1947.

¹⁹ O postavení Maďarů v poválečné ČSR zejména práce Štefana Šutaje – např. ŠUTAJ, Š.: *Nútené presídlenie Maďarov do Čiech*. Prešov, 2005. Též viz VADKERTY, K.: *Maďarská otázka v Československu 1945–1948*. Bratislava, 2002.

z příčin destabilizace střední Evropy. Obrátila se také na SSSR s tvrzením, že případné československé menšinové závazky umožní Maďarsku ale i západním velmocím se vměšovat do vnitřních poměrů a tak udržet republiku pod svým vlivem. Budapešť se především snažila zabránit odsunu menšiny anebo spojit odsun se změnou hranic, jenže navrhované územní změny (navíc ve prospěch poraženého Maďarska) narazily na jednoznačný odpor velmocí.²⁰

Nelze zde podrobně rozebírat průběh mírové konference a souvisejících jednání. Ve vztahu k maďarské menšině se ČSR vcelku snažila prosadit schválení odsunu, naopak Budapešť požadovala jeho výslovný zákaz nebo úpravu hranic, také si přála mezinárodní zajištění práv maďarské menšiny. Nakonec v zásadě neuspěla ani jedna strana s těmito svými požadavky, které se do mírové smlouvy nedostaly. Větší nespokojenost ovšem nakonec panovala v Maďarsku.²¹ V Budapešti zpochybňovaná dohoda o výměně obyvatelstva získala mezinárodní garanci v čl. 5 mírové smlouvy: „Maďarsko vstúpi do rokovania s Československom za účelom rozriešenia otázky tých obyvateľov maďarského etnického pôvodu, sídliačich v Československu, ktorí nebudú usadení v Maďarsku podľa dohody z 27. februára 1946 o výmene obyvateľstva.“ Další ustanovení bránilo případným obstrukcím.

Pokud jde o mezinárodněprávní ochranu menšin mj. v Československu, pak Budapešť zjistila, že velmoci – na rozdíl od éry po první světové válce – nejsou ochotné zakotvit (nebo prosazovat již existující) rozsáhlá práva menšin a již rozhodně ne u spojenecké země jako byla ČSR. Otázka mezinárodněprávní ochrany menšin sice zůstala formálně nevyřešená svým způsobem až do roku 1950, kdy závazky z meziválečné éry oficiálně odmítla OSN, avšak již právě od pařížské mírové konference bylo v podstatě jasné, jak se výrazně přesvědčila Budapešť, že velmoci o ně nadále nemají zájem. Argumentace meziválečnými menšinovými smlouvami, které formálně dosud platily, byla obvykle ignorována. Právě pařížská mírová konference z roku 1946 tedy de facto znamenala konec menšinových závazků vytvořených také na pařížské mírové konferenci, ale z let 1919–1920.

V mírových smlouvách po druhé světové válce sice určitá menšinová ustanovení nacházíme, ta jsou však již spíše projevem nového postoje velmocí a mezinárodního práva k ochraně menšin – tedy žádná rozsáhlá speciální práva menšin, ale nejvýše jen stručné záruky nediskriminace. Menšinové klauzule, pokud je lze vůbec nazvat, byly začleněny do všech mírových smluv vzniklých na pařížské mírové konferenci v roce 1946 a podepsaných 10. února 1947. Jejich rozsah byl ale ve srovnání s meziválečnými menšinovými závazky zcela minimální a praktický systém ochrany (třeba dohled Rady bezpečnosti jako analogie meziválečných smluv) zde zcela chyběl. Tyto klauzule v mírových smlouvách s Maďarskem, Rumunskem, Bulharskem se téměř doslova shodovaly, ještě stručnější byly ve smlouvách s Finskem a Itálií. Vztah ke starším rozsáhlým menšinovým závazkům, které se týkaly většiny těchto států, ve smlouvách řešen nebyl.

Nahlédněme na závazky Maďarska (oficiální překlad v ČSR – č. 192/1947 Sb.). Podle článku 2. smlouvy: „1. Maďarsko urobí všetky potrebné opatrenia, aby zaistilo všetkým osobám, podliehajúcim jeho právomoci, bez ohľadu na rasu, pohlavie, jazyk

²⁰ KAPLAN, K.: *Československo v poválečné Evropě*. Praha, 2004, s. 124.

²¹ Tamtéž, s. 124–141.

alebo náboženstvo, používanie ľudských práv a základných slobôd, počítajúc do toho slobodu prejavu, tlače a publikácie, vyznania, politického presvedčenia a verejného shromažďovania. 2. Maďarsko sa ďalej zaväzuje, že platné zákony v Maďarsku nebudú ani svojím obsahom alebo aplikáciou či priamo alebo nepriamo diskriminovať osoby maďarskej štátnej príslušnosti pre ich rasu, pohlavie, jazyk alebo náboženstvo a to či už ide o ich osoby, majetok, zamestnanie, záujmy z povolania alebo záujmy peňažné, štatut, politické alebo občianske práva, alebo o hocaké iné otázky.“ Dále byl ještě v článku 3. smlouvy požadavek rehabilitace osob stíhaných „... pre svoj rasový pôvod, a aby byly zrušené normy diskriminující a odstránené obmedzenia uložené na ich základe“, pričomž také zásahy měly být i v budoucnu nepřijatelné. Podobná koncepcie byla i v mírových smlouvách s Bulharskem a Rumunskem.

Mírová smlouva s Finskem (oficiální překlad v ČSR – č. 208/1947 Sb.) byla ještě stručnější. Podle článku 6. smlouvy: „Finsko učiní všechna nutná opatření, aby všem osobám podléhajícím jeho pravomoci, bylo bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství, zajištěno užívání lidských práv a základních svobod, čítajíc v to svobodu projevu, tisku a publikace, vyznání, politického přesvědčení a veřejného shromažďování.“ Také podle článku 7 měly být „propuštěny na svobodu bez rozdílu státní příslušnosti a národnosti všechny osoby zajištěné pro svou činnost ve prospěch Spojených národů nebo pro své sympatie k nim nebo pro svůj rasový původ, a aby byly zrušeny diskriminující normy a odstráněna omezení uložená na jejich základě, doplní tato opatření a neučiní v budoucnu žádná opatření a nevydá žádné zákony, které by byly neslučitelné s cíli stanovenými v tomto článku.“

Zajímavé je, že menšinová (ovšem zcela minimální) ustanovení byla začleněna i do smlouvy s Itálií, zatímco u menšinového systému po první světové válce nebyly vnučovány takovéto závazky velmocím, a to ani poraženému Německu. Podle mírové smlouvy s Itálií (oficiální překlad v ČSR – č. 5/1948 Sb.) v článku 15 „Itálie učiní všechna potřebná opatření nutná k tomu, aby zajistila všem osobám podléhajícím její pravomoci, bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství, užívání lidských práv a základních svobod, čítajíc v to svobodu projevu, tisku a publikace, vyznání, politického přesvědčení a veřejného shromažďování.“ Na druhé straně se jakási menšinová práva zaručovala i obyvatelům území, která měla Itálie odstoupit – podle článku 19 odstavce 4. „Stát, jemuž se území odstupuje, zajistí v souhlase se svými základními zákony všem osobám na tomto území bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka či náboženství, užívání lidských práv a základních svobod, čítajíc v to svobodu projevu, tisku a publikace, vyznání, politického přesvědčení a veřejného shromažďování.“

Vcelku tedy šlo jen o minimální mezinárodní závazky. Při pohledu na menšinová ustanovení vložená do mírových smluv po druhé světové válce je vidět, že jde pouze o zajištění nediskriminace, zatímco speciální práva menšin (zejména právo používat mateřský jazyk ve styku s úřady nebo ve školách) chybí. Srovnání s rozsáhlými smlouvami a deklaracemi po první světové válce je tedy jednoznačné. Ochota respektovat speciální práva menšin po roce 1945 neexistovala. Podobně tomu bylo třeba u Všeobecné deklaráce lidských práv z roku 1948, jak již bylo vysvětleno. Nedůvěra k právům menšin (s výjimkou záruky jejich nediskriminace pro rasu, jazyk či náboženství) byla tedy po druhé světové válce zcela zjevná. Ta poté přetrvávala značně dlouho, ještě

v mezinárodních paktech o lidských právech z roku 1966 nacházíme vlastně jen zmínku a skutečná renesance zájmu o mezinárodněprávní ochranu menšin přichází – a to obvykle jen v Evropě – vlastně až s rozpadem Jugoslávie a SSSR na počátku devadesátých let.²² Na závěr možno dodat, že praktický význam menšinových ustanovení z mírových smluv z února 1947 byl zřejmě nulový. Smlouvy ostatně neobsahovaly ani žádný systém ochrany menšin či proces vyřizování případných stížností menšin.

TERMINATION OF THE INTERNATIONAL PROTECTION
OF MINORITIES PROMOTED BY THE LEAGUE OF NATIONS
AND THE PARIS PEACE CONFERENCE 1946–1947

Summary

The Paris Peace Conference in 1946 tried to solve many problems of the post-war world, in particular, those in relation to earlier German allies. The issue of minorities was one of them. Hungary, in particular, reminded that neighbouring countries including Czechoslovakia had adopted rather extensive obligations with respect to minorities after WWI, and claimed that the rights of those minorities were not respected after WWII. The purpose of this paper is not to describe in details the formation and development of the international protection of minorities under the supervision of the League of Nations; however, it should be mentioned what complex circumstances brought that protection to its end. All states located between Germany, Italy and the USSR were forced, after the First World War, to accept those obligations which were almost identical in all cases. The supervision of the protection of minority rights was a duty of the League of Nations. After WWII in 1950, the United Nations Organization refused to adopt the minority obligations, which therefore became considered extinct. However, this issue was not clear during the Paris Conference in 1946, and gave rise to controversies. Considering minority provisions inserted in peace agreements after WWII adopted during the Paris Peace Conference between 1946 and 1947 it is obvious that the only focus was on non-discrimination whilst other special rights of minorities were absent, particularly the right to use their mother tongue in schools and in dealings with administrative bodies. There was no will to respect special rights of minorities after 1945. Similar attitude can be seen in the Universal Declaration of Human Rights 1948. The lack of confidence with respect to the rights of minorities, except for guarantees of non-discrimination regarding the race, language and religion, was apparent after WWII. This approach can be seen in the 1960s or even in the 1990s.

Key words: the legal position of minorities, international law, international protection of minorities, beginning of the cold war, Paris Peace Conference 1946–1947, transfer of minorities, peace treaties, Hungarian minorities, League of Nations, history of Czechoslovakia

Klíčová slova: právní postavení menšin, mezinárodní právo, mezinárodněprávní ochrana menšin, počátky studené války, Pařížská mírová konference 1946–1947, transfery menšin, mírové smlouvy, maďarské menšiny, Společnost národů, dějiny Československa

²² Viz např. FOREJTOVÁ, M.: *Mezinárodněprávní ochrana menšin*. Plzeň, 2002 nebo KUKLÍK, J. – PETRÁŠ, R.: *Nadnárodní integrace v Evropě*. Luzern – Praha, 2007.