

K POSTAVENÍ MENŠIN NA ÚZEMÍ STÁTU IZRAEL V KONTEXTU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA A ZÁKONA O NÁRODNÍM STÁTĚ

VERONIKA D'EVEREUX

Abstract: **The Legal Position of the Minorities in the Territory of the State of Israel in the Context of Public International Law and “Nation State Law”**

The New Israeli Basic Law that was adopted in 2018 called “Israel – the Nation State of the Jewish People” divided the Israeli society. Part of the inhabitants accepted this law with enthusiasm because of its emphasis on the reasons why the State of Israel was established. On the contrary, the more secular part of Israeli society, as well as the minority citizens, strongly objected to this law and described it as an unjust disregard of the non-Jewish citizens, an act of racial discrimination or even an apartheid. The aim of this paper is mainly to examine selected provisions of this law, i.e., the provisions related to the Israeli citizens, under public international law and find out to what extent these legal provisions are in accordance with or in contrary to international law.

Keywords: rights of the minorities; citizenship; discrimination; immigration

Klíčová slova: práva příslušníků národnostních menšin; občanství; diskriminace; imigrace

DOI: 10.14712/23366478.2021.29

ÚVODEM

Ve spojení se vznikem státu Izrael lze zaznamenat celou řadu změn vztahujících se k jeho obyvatelům, kteří svým složením spadají do různorodých etnických skupin. V následujícím velmi stručném úvodu je vyjmenováno několik bodů či milníků v historickém vývoji postavení obyvatel těchto území.¹ Jedním z prvotních důvodů pro iniciativu k založení židovského státu na území Palestiny bylo vytvoření obnovené národní domoviny židovského národa.² Osoby židovského původu žily po staletí roztroušeny v nejrůznějších zemích, kde tvořily náboženskou a eventuálně i národnostní menšinu. Židé žijící v Evropě získali rovnoprávné postavení s majoritními obyvateli

¹ Autorka si je vědoma toho, že tento přehled je nanejvýš stručný a jeho účelem je toliko rámcový úvod do problematiky, které se v následujících kapitolách věnuje. Z tohoto důvodu autorka přistoupila k vyjmenování určitých oblastí, které považuje s ohledem na následující kapitoly za relevantní, obsah úvodní kapitoly má tudíž spíše ilustrační povahu.

² The Council of the League of Nations. The Palestine Mandate. In: *The Avalon Project: Documents in Law, History and Diplomacy* [online]. 1922 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/palmanda.asp.

teprve ve světle osvícenských reforem (a rovnoprávnosti požívali pouze do účinnosti Norimberských rasových zákonů). Naopak Židé žijící v muslimské diaspoře požívali postavení trvale usazených cizinců, na které se vztahovala řada povinností (zejména v oblasti plateb zvláštních daní a omezení v oblasti rodinného života).³ I proto byly úvahy o vzniku národního židovského státu přelomové, protože v případě jeho realizace mělo dojít k zásadní změně v postavení těch osob židovského původu, které by si zvolily na území tohoto budoucího státu přesídlit. Úvahy Světové sionistické organizace, která založení židovského státu podporovala, se tedy řídily myšlenkou, že bude vytvořen národní stát pro osoby židovského původu, které budou mít bez dalšího právo se v něm usadit a požívat na jeho území plných občanských a politických práv. Postavení imigrantů v takovém státu by bylo identické s postavením majoritního obyvatelstva ve státech diaspory.⁴

Území, které bylo pro tento stát vybráno, ovšem nebylo územím *terra nullius*. Jednalo se původně o součást Osmanské říše⁵ a později o území, které v mandátním režimu spravovala Velká Británie do doby, než bude schopno nabýt plné samostatnosti. Toto území bylo osídleno původními obyvateli vesměs arabského původu, kteří byli drobnými rolníky, řemeslníky a pastevci a kteří rovněž žili kočovným způsobem života,⁶ tudíž lze říci, že nebyli nutně zcela pevně spjati s tímto předmětným územím.⁷ Tito obyvatelé si začali být více vědomi vazby s územím, na kterém vznikl stát Izrael, teprve v souvislosti s navyšováním počtu židovských imigrantů, kteří svým počtem brzy převyšovali původní obyvatele.⁸ Tím se původní arabští obyvatelé začali dostávat do postavení menšiny, a židovští přistěhovalci naopak postupně formovali většinu.

Ke vzniku státu Izrael došlo za poměrně mimořádných okolností, které zahrnovaly selhání Velké Británie v postavení správce mandátu,⁹ zájem Organizace spojených národů určitým způsobem „morálně kompenzovat“ evropským Židům přeživším holokaust útrapy během druhé světové války a v neposlední řadě také úsilí OSN o vyřešení probíhajícího ozbrojeného konfliktu mezi místními obyvateli a židovskými přistěhovalci. Valné shromáždění OSN přijalo v roce 1947 rezoluci 181 (II),¹⁰ která před-

³ JOHNSON, P. *Dějiny židovského národa*. Praha: Rozmluvy, 1995, s. 231–408.

⁴ Tamtéž, s. 501–562.

⁵ Treaty of Peace with Turkey and Other Instruments [online]. Londýn: His Majesty Stationery Office, 1923 [cit. 2019-12-31]. Dostupné na: <https://fada.birzeit.edu/handle/20.500.11889/6189>.

⁶ ČEJKA, M. *Izrael a Palestina*. Brno: Barrister and Principal, 2013, s. 28.

⁷ MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné, jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. Brno: Doplněk, 2004, s. 167–168.

⁸ HERZOG, CH. *Arabsko-izraelské války*. Praha: Nakladatelství Lidové noviny, 2008, s. 12; QUIGLEY, J. The Legal Status of Jerusalem under International Law. *The Turkish Yearbook of International Relations* [online]. 1994, Vol. 24, s. 12 [cit. 2018-12-23]. Dostupné na: <http://dergiler.ankara.edu.tr/dergiler/44/681/8664.pdf>; BEN-SASSON, H. H. *A History of the Jewish People*. Cambridge: Harvard University Press, 1976, s. 916–917; Demographics of Israel: Population of Jerusalem (1844–present). In: *Jewish Virtual Library: a Project of Aice* [online]. 2019 [cit. 2019-02-17]. Dostupné na: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/population-of-jerusalem-1844-2009>; JOHNSON, c. d., s. 312.

⁹ HERZOG, CH. *Dějiny státu Izrael*. Praha: Regia, 1998, s. 259 a násl.; CATTAN, H. *Palestine: the Arabs and Israel: Search for Justice*. Londýn: Longman, 1969, s. 32; CATTAN, H. *Jerusalem*. Londýn: Croom Helm, 1981, s. 37–52.

¹⁰ Resolution 181 (II). Future Government of Palestine. In: United Nations. Official record of the second session of the General Assembly Resolutions 16 September – 29 November 1947. New York: Lake Success, 1948.

stavovala určité kompromisní řešení a předpokládala vznik dvou států na území, o které byl veden spor a o jehož části je spor veden do dnešního dne. Tato rezoluce byla přijata toliko židovskými imigranty a v roce 1948 došlo ke vzniku státu Izrael. Tamní arabští obyvatelé ji naopak rezolutně odmítli, neměli zájem o to, aby na části území Mandátu Palestina vznikl židovský stát. Stát Izrael ovšem platně vznikl a naplňuje všechny znaky státu z pohledu mezinárodního práva. Stát Izrael byl založen jako židovský a demokratický stát a k jeho formování byli přizváni rovněž arabští obyvatelé žijící na jeho území, kteří měli získat státní občanství a byli vyzváni k aktivní účasti ve všech dočasných i stálých institucích. Praxe se ovšem od této původní vize v některých ohledech odlišovala (zejména v souvislosti s ozbrojenými konflikty a i nadále nevyřešenými spory o území) a lze shledat, že se tento předpoklad nepodařilo realizovat zcela uspokojivě. Vývoj právního postavení osob arabského původu¹¹ zaznamenal celou řadu proměn.¹² Určité budoucí změny může předznamenávat i přijetí základního zákona „Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People“ z 19. 7. 2018¹³ (dále bude autorka používat toliko zkrácený název tohoto zákona v českém jazyce „zákon o národním státě“), který může být vnímán velmi negativním způsobem, a to např. změnu stávajícího postavení osob jiného nežli židovského původu, odchýlení se od principů demokratického státu, akt diskriminace, či dokonce apartheidu. Následující příspěvek je věnován částem tohoto základního zákona, v němž budou některá ustanovení¹⁴ předmětného zákona posuzována z pohledu mezinárodního práva a dále v kontextu dalších izraelských vnitrostátních právních předpisů a v neposlední řadě i ve srovnání s vnitrostátní úpravou vybraných států. Tento příspěvek se blíže zabývá otázkou (nedostatků) práv národnostních menšin a právem židovské většiny obyvatel státu Izrael z pohledu práva mezinárodního, práva státu Izrael a rovněž nabízí i stručnou komparaci s vnitrostátní úpravou dvou vybraných států.

1. VYBRANÁ USTANOVENÍ PŘEDMĚTNÉHO ZÁKONA

Stát Izrael, podobně jako např. Velká Británie, nemá psanou ústavu a nemá ani ústavní zákony. Lze říci, že právě „základní zákony“ jsou právními předpisy nejvyšší právní síly z pohledu tamního vnitrostátního práva. Tyto předpisy obsahují úpravu moci zákonodárné, výkonné a soudní, speciální právní úpravu, jejímž předmětem je zákaz

¹¹ Těch, kteří setrvali na území státu Izrael, a dále i těch, kteří z tohoto území vlivem první arabsko-izraelské války a šestidenní války odešli, a konečně i těch, kteří žijí na území dnešního pásu Gazy, Západního břehu a ve Východním Jeruzalémě.

¹² K vývoji právního postavení těchto osob viz D'EVEREUX, V. K některým otázkám vývoje státního občanství na území dnešního státu Izrael a na palestinském území. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2020, Vol. LXVI, č. 3, s. 65–85 [cit. 2020-01-02]. Dostupné na: https://karolinum.cz/data/clanek/8227/Iurid_66_3_0065.pdf.

¹³ Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People [online]. 2018 [cit. 2019-03-12]. Dostupné na: <https://main.knesset.gov.il/EN/activity/Documents/BasicLawsPDF/BasicLawNationState.pdf>. [neoficiální překlad Dr. Susan Hattis Rolef]

¹⁴ Půjde o ta ustanovení předmětného základního zákona, která svým obsahem přímo souvisí s obyvatelstvem státu Izrael, tedy jak s izraelskou většinou, tak i s menšinami na území státu Izrael žijícími (autorka se naopak v tomto příspěvku nezabývá těmi ustanoveními předmětného základního zákona, která s obyvatelstvem státu Izrael přímo nesouvisí, ale upravují jiné oblasti).

převodu právního titulu vůči pozemkům, které jsou ve vlastnictví státu Izrael, základní předpisy týkající se hospodaření státu, úpravu povinné vojenské služby, dále existuje základní zákon o hlavním městě státu Izrael, základní zákon o veřejném ochránci práv, základní zákony, které chrání nezadatelná práva fyzických osob nacházejících se v teritoriální jurisdikci státu Izrael.

Přijetí předmětného zkoumaného zákona mezi právní předpisy nejvyšší právní síly může svědčit o tom, že tento zákon, stejně jako ostatní základní zákony, představuje právní úpravu odrážející stěžejní hodnoty státu Izrael a vypovídá tak svým způsobem i o charakteristice či povaze tohoto státu. Přesto v praxi přijetím tohoto zákona došlo k určitému rozkolu uvnitř izraelské společnosti, která je svým složením velmi pestrá. Tento zákon může být vnímán tak, že „upřednostňuje“ či „zvýhodňuje“ majoritní skupinu populace, dostatečně nerespektuje a nechrání práva a zájmy národnostních menšin. Tento zákon vykládá „izraelskou identitu“ jako toliko identitu židovskou. Lze se domnívat, že se zákonodárce v tomto zákoně nedostatečně vypořádal (resp. se nevypořádal vůbec) s přítomností menšin žijících na území státu Izrael.¹⁵ Z některých názorů nauky plyne, že stát Izrael minority prostřednictvím tohoto zákona diskriminuje.¹⁶ To by ovšem bylo v hrubém rozporu s demokratickými hodnotami státu Izrael. Autorka pro své zkoumání vybrala tato níže citovaná ustanovení, kterým se bude blíže věnovat. Tato ustanovení byla vybrána z toho důvodu, že se přímo dotýkají národnostních menšin (opomíjejí je či mohou být vykládána tak, že by případně mohla měnit určitá s nimi související procesní ustanovení). Autorka se naopak nevěnovala ustanovením týkajícím se státních symbolů, hlavního města,¹⁷ výstavby izraelských osad, oficiálního kalendáře, dnů státních svátků a dnů odpočinku a ustanovením o budoucích změnách tohoto zákona. Tato ustanovení nebyla zařazena do předmětu zkoumání z důvodu, že svým obsahem nespadají do tématu tohoto příspěvku a rovněž by si např. v případě aktuálních otázek spojených s výstavbou osad na Západním břehu zasloužila samostatný příspěvek. V případě ustanovení o dnech odpočinku tento zákon navíc výslovně uvádí, že příslušníci národnostních menšin mají právo dodržovat své náboženské svátky a dny odpočinku.¹⁸ Následuje citace vybraných ustanovení,¹⁹ která budou blíže zkoumána.

¹⁵ Tj. především Arabů, Drúzů, Čerkesů a dalších.

¹⁶ BERGER, M. Israel's Hugely Controversial Law Explained. In: *Vox* [online]. 31. 7. 2018 [cit. 2020-01-02]. Dostupné na: <https://www.vox.com/world/2018/7/31/17623978/israel-jewish-nation-state-law-bill-explained-apartheid-netanyahu-democracy>; JABAREEN, H. The Origins of Racism and the new Basic Law: Jewish Nation-State. In: *Verfassungsblog on Matters Constitutional* [online]. 11. 11. 2018 [cit. 2020-01-02]. Dostupné na: <https://verfassungsblog.de/the-origins-of-racism-and-the-new-basic-law-jewish-nation-state/>; MARCIA, F. R. Israel's Nation State Law. In: *The Israel Forever Foundation* [online]. 2018 [cit. 2020-01-02]. Dostupné na: https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/uploads/blog/israels_nation_state_law/.

¹⁷ K aktuálním otázkám statusu Jeruzaléma autorka odkazuje na svůj publikovaný příspěvek: D'EVE-REUX, V. Vybrané právní otázky související s postavením Jeruzaléma jakožto hlavního města států Izrael a Palestina. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica* [online]. 2019, Vol. LXV, č. 4, s. 121 [cit. 2020-01-02]. Dostupné na: https://www.prf.cuni.cz/sites/default/files/uploads/files/7_lurid_65_4_0121.pdf.

¹⁸ Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People, čl. 10.

¹⁹ Pozn.: Jedná se o prostý překlad autorky pro účel tohoto příspěvku, autorka si je vědoma toho, že některé obraty by mohly být přeloženy více způsoby, s ohledem na to, že zkoumání variant výkladu těchto ustanovení z jazykového hlediska není hlavním cílem tohoto příspěvku, autorka neuvádí další možné varianty a nezabývá se jejich rozбором a odlišnostmi s výjimkou několika případů, kde uvádí dvě varianty, z nichž první je překlad autorky a druhý, umístěný v závorce, je doslovný překlad.

„Základní principy

1. a) Země Izrael je historickou domovinou židovského národa, v níž byl založen Stát Izrael. b) Stát Izrael je národním státem židovského národa, v němž realizuje své přirozené kulturní, náboženské a historické právo na sebeurčení. c) Výkon práva na národní sebeurčení je ve státu Izrael vyhrazen jeho židovským obyvatelům.

Jazyk

4. a) Hebrejšтина je úředním (státním) jazykem. b) Arabský jazyk má zvláštní status, užívání arabštiny v úředním styku (státními institucemi) a s tím spojené další souvislosti budou upraveny zákonem. c) Žádné z ustanovení tohoto článku neovlivní status arabského jazyka před vstupem tohoto zákona v platnost.

Shromáždění vyhnaných

5. Stát je otevřen židovským přistěhovalcům a Shromáždění vyhnaných.²⁰

Spojení s židovským lidem

6. a) Stát se bude snažit zajistit bezpečnost příslušníků židovského národa a jeho občanů, kteří se kvůli svému židovství nebo kvůli svému občanství nacházejí v nesnázích a v zajetí. b) Stát bude v diaspoře jednat tak, aby zachoval vazby mezi státem a příslušníky židovského národa. c) Stát bude jednat tak, aby zachoval kulturní, historické a náboženské dědictví židovského lidu mezi Židy v diaspoře.²¹

Ve vztahu k citovaným ustanovením bude pozornost věnována především těmto následně jmenovaným aspektům. Stát Izrael je v předmětném zákonu označován jako „historický domov“ (čemuž lze v širších souvislostech²² rozumět také jako národní stát, eventuálně domovina²³) osob židovského původu. Území, na němž stát Izrael vznikl, je (a zároveň i v minulosti bylo) domovem osob rovněž jiného než židovského původu (čl. 1, 5 a 6). Lze uvažovat rovněž o tom, že většina osob židovského původu svůj domov ve státu Izrael nalezla prostřednictvím přesídlení, které probíhalo ve spojení s politickými událostmi v Rusku a Jemenu,²⁴ a dále ve spojení s činností Světové sionistické organizace od třetí čtvrtiny devatenáctého století.²⁵ Židé ve velmi malých skupinách na území státu Izrael sice žili ještě před zahájením osidlování, nicméně jejich podíl v tamní populaci byl nepatrný. V citovaných člancích je zcela opomenuto zmínění národnostních menšin v dnešním slova smyslu, které jsou s územím státu Izrael spjaty jakožto

²⁰ Srov. Bible. 5. kniha Mojžišova (Deuteronomium/Devarim), kapitola 30, verš 1–5.

²¹ Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People.

²² Např. v kontextu Mandátu Palestina, Deklarace nezávislosti státu Izrael a rovněž v kontextu zdrojů izraelských základních zákonů má autorka za to, že pro účel tohoto příspěvku je možné tyto varianty považovat za synonyma (The Palestine Mandate; The Declaration of Independence. In: *State of Israel National Archive* [online]. 1948 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://main.knesset.gov.il/en/about/pages/declaration.aspx>; Basic Laws. In: *The Knesset* [online]. 2018 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://m.knesset.gov.il/EN/activity/Pages/BasicLaws.aspx>).

²³ Pro účel tohoto článku si autorka dovoluje tyto termíny považovat za synonyma.

²⁴ Perzekuce proti židovskému obyvatelstvu v době vlády Alexandra II., první přistěhovalecká vlna židovských obyvatel původem z Ruska byla v období let cca 1882–1903. Viz Immigration to Israel: the First Aliyah (1882–1903). In: *Jewish Virtual Library: a Project of Aice* [online]. 2020 [cit. 2019-02-19]. Dostupné na: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-first-aliyah-1882-1903>; Israel Ministry of the First Aliyah (1882–1903). In: *Ministry of Aliyah and Immigration* [online]. 23. 11. 2020 [cit. 2019-02-19]. Dostupné na: https://www.gov.il/en/departments/general/aliyah_1.

²⁵ Např. JOHNSON, c. d., s. 351 a násl.

nositelé státního občanství. Čl. 4 může nepřímou ovlivňovat postavení minorit z důvodu, že ruší používání jejich mateřského jazyka coby jazyka úředního.

2. KONTROVERZE SPOJENÉ S PŘEDMĚTNÝM ZÁKONEM

Nedlouho po přijetí základního zákona o národním státě přijal izraelský nejvyšší soud desítky stížností proti tomuto zákonu, který byl jeho odpůrci shledán jako rasistický, ponižující či hanebný, a bylo požadováno jeho okamžité zrušení. Konkrétně bylo namítáno porušení rovnoprávnosti obyvatel státu Izrael z řad národnostních menšin a negativní změna v podobě postavení těchto menšin na samotný okraj zájmu státu Izrael.

V průběhu devadesátých let se ustálila praxe, že Nejvyšší soud státu Izrael byl oprávněn zrušit (běžně) zákony, nikoliv ovšem základní zákony (tj. zákony nejvyšší právní síly podobné zákonům ústavním). Zrušení základního zákona nejvyšším soudem není tudíž podloženo praxí, ovšem nevyplývá ani z litery zákona.²⁶ Nauka se rozchází v odpovědi na otázku, jak by v takovém případě měl soud postupovat.²⁷ Případné zrušení předmětného zákona nejvyšším soudem by mohlo zapříčinit vznik napětí mezi tímto soudem a izraelským parlamentem z důvodu, že by soud jednal nad rámec svého explicitně stanoveného okruhu působnosti, což by teoreticky mohlo vést i k tomu, že by parlament přistoupil ke změně základního zákona o izraelské justici. Takové případné jednání parlamentu by ovšem mohlo být v rozporu s oprávněním parlamentu²⁸ a rovněž i s demokratickými principy. Bassok a Gavison uvádějí, že definování identity (povahy) státu Izrael není otázkou právní, nýbrž je otázkou politickou, a proto by se nejvyšší soud neměl zabývat zrušením předmětného zákona, ale ponechat příslušné rozhodnutí politickému vedení státu. Jako další podpůrný argument uvádějí, že pokud by soud rozhodl o tom, že se bude zabývat stížnostmi vůči tomuto zákonu (některé přijal, a jiné naopak odmítl), došlo by ještě k větší polarizaci izraelské společnosti, která už tak byla rozdělená vlivem přijetí tohoto zákona.²⁹ Nejvyšší soud státu Izrael měl naplánované jednání o otázce, zda se bude doručeními stížnostmi zabývat, termín jednání opakovaně odročoval.³⁰

Hostovsky Brandes uvádí, že předmětný zákon může mít dopady na tři okruhy problémů. Prvním jsou důsledky tohoto zákona na práva jednotlivců, především na právo

²⁶ Srov. Basic Law: the Judiciary. In: *Israel Ministry of Foreign Affairs* [online]. 28. 2. 1984 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1980-1989/Pages/Basic%20Law-%20The%20Judiciary.aspx>.

²⁷ BASSOK, O. – GAVISON, R. It's not the Supreme Court's job to fix the Nation-State law. *The Times of Israel* [online]. 17. 5. 2019 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://www.timesofisrael.com/its-not-the-supreme-courts-job-to-fix-the-nation-state-law/>.

²⁸ Srov. Basic Law: The Knesset (1958). In: *Israel Ministry of Foreign Affairs* [online]. 2003 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1950-1959/Pages/Basic%20Law-%20The%20Knesset%20-1958-%20-%20Updated%20translatio.aspx>.

²⁹ BASSOK – GAVISON, c. d.

³⁰ BOB, Y. J. High Court drops the ball on Jewish Nation-State Law – analysis. *The Jerusalem Post* [online]. 19. 12. 2019 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://www.jpost.com/Israel-News/High-Court-drops-the-ball-on-Jewish-Nation-State-law-analysis-608296>.

na rovné zacházení (resp. právo rovnosti), druhým je budoucí změna kolektivních práv příslušníků národnostních menšin, třetím je pak změna národní identity státu Izrael jakožto státu toliko židovského, což potažmo může mít rovněž dopad na postavení obyvatel nikoliv židovského původu.³¹ Porat uvádí, že tento zákon může předznamenat rozpad izraelské demokracie a potažmo může do budoucna způsobit také oslabení (v době přijetí tohoto zákona koaličního) pravicového bloku (strana Likud).³² Izraelská ministryně spravedlnosti Ayelet Shaked uvádí, že účelem tohoto zákona je vyvážení výkladu základního zákona Human Dignity and Liberty z roku 1992 (dále jen základní zákon „o lidské důstojnosti a svobodě“), podle něhož jsou práva jednotlivce, především právo na rovnost (rovné zacházení), nadřazena národním zájmům státu Izrael.³³ Izraelský premiér Benjamin Netanyahu (jehož strana Likud stojí za vznikem tohoto zákona) uvádí, že předmětný zákon nemá vůbec žádný dopad na práva jednotlivce z důvodu, že tento zákon nemění dřívější platné zákony, které garantují státům Izrael rovná práva všem jeho obyvatelům. Naopak předmětem a účelem tohoto zákona je dle premiéra akcentování skutečnosti, že stát Izrael je státem židovským a demokratickým, který respektuje rovná práva všech svých občanů (jinými slovy, rovněž jediným státem, který byl vybudován za účelem ochrany osob židovského původu).³⁴

Není možné se v rozsahu tohoto příspěvku zabývat detailní kritickou analýzou protichůdných názorů směřujících k tomuto silně kontroverznímu zákonu. Autorka se ovšem domnívá, že je možné vysledovat, že přijetí tohoto zákona vedlo k diskusi o možnosti výkonu práva na sebeurčení těch obyvatel státu Izrael, kteří nejsou osobami židovského původu (a případně i k dalšímu kroku v procesu plného rozvinutí státnosti Palestiny). Z toho důvodu se v dalším zkoumání zaměřím především na dopad ustanovení tohoto zákona na práva národnostních menšin žijících na území státu Izrael v kontextu již dříve platné vnitrostátní právní úpravy, pramenů mezinárodního práva a ve srovnání s právní úpravou ve vybraných státech, na jejichž územích žijí různé národnostní menšiny.

³¹ HOSTOVSKY BRANDES, T. Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People: Implication for Equality, Self-Determination and Social Solidarity. *Minnesota Journal of International Law, Forthcoming*. 1. 10. 2018. Online in: SSRN [online]. 2018 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://ssrn.com/abstract=3270476>.

³² PORAT, I. Is there Constitutional Capture in Israel? In: *Blog of the International Journal of Constitutional Law* [online]. 25. 8. 2017 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <http://www.icconnectblog.com/2017/08/is-there-constitutional-capture-in-israel>.

³³ HOVEL, R. Justice Minister Shaked: Government Must Return to the People's Control. In: *Haaretz* [online]. 18. 5. 2015 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://www.haaretz.com/justice-minister-shaked-defending-judicial-outlook-1.5363458>; KREMELITZER, M. Israel's War on Democracy Is Here – and the Justice Minister's Leading the Charge. In: *Haaretz* [online]. 7. 8. 2018 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://www.haaretz.com/israel-news/premium-israel-s-war-on-the-high-court-is-here-justice-minister-at-its-helm-1.6344247>.

³⁴ WOOLIF, R. Defending nation-state law, PM says Israeli Arabs have 22 other countries. *Times of Israel* [online]. 11. 3. 2019 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://www.timesofisrael.com/defending-nation-state-law-pm-says-israeli-arabs-have-22-other-countries/>.

3. PRÁVA (A MOŽNÝ NEDOSTATEK PRÁV) NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Jednou větou by bylo možné vyjádřit, že předmětný zákon neuznává, nepřipouští či opomíná práva národnostních menšin. Takové vyjádření by ovšem bylo poměrně nepřesné, a je tudíž nutné je blíže objasnit. Za problematické považuje autorka zejména ustanovení, z něhož plyne následující. Stát Izrael je dle znění tohoto zákona toliko domovem osob židovského původu, čl. 1 písm. a), zákon ovšem zcela opomíjí fakt, že stát Izrael je rovněž domovem národnostních menšin na jeho území žijících – příslušníci těchto menšin jsou nositeli izraelského občanství. Odpůrci tohoto zákona ovšem shledávají (nejen problematickým, ale především protiprávním) ustanovení čl. 1 písm. b) a c), podle něhož je výkon práva na kulturní, náboženské a národnostní sebeurčení vyhrazen toliko osobám židovského původu, nikoliv příslušníkům národnostních menšin. Odpůrci tohoto zákona rovněž kritizují změnu statusu arabského jazyka, který již není jazykem úředním, nýbrž jazykem národnostních menšin.³⁵ Tyto aspekty autorka bude blíže zkoumat především v kontextu pramenů mezinárodního práva, souvisejících pramenů izraelského vnitrostátního práva a v kontextu praxe některých států, které jsou podobně jako stát Izrael státy mnohonárodnostními.

3.1 V KONTEXTU MEZINÁRODNÍHO PRÁVA

Oblast ochrany národnostních menšin nebyla obecným mezinárodním právem upravena do doby přijetí Charty OSN, do roku 1945 spadala ochrana národnostních menšin do vnitřních záležitostí jednotlivých států³⁶ s výjimkou případů, kdy se státy zavázaly přijmout závazky vůči národnostním menšinám plynoucí z mezinárodních smluv.³⁷ Uvnitř OSN byla otázka ochrany práv národnostních menšin spojena rovněž s otázkami mezinárodněprávní ochrany lidských práv a zákazu diskriminace z důvodů rasy nebo jazyka. Z tohoto důvodu byla ochrana národnostních menšin zahrnuta do Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966.³⁸ V čl. 27 Paktu je stanoveno, že ve státech, kde existují etnické či jazykové menšiny, nesmí být osobám, které k těmto menšinám náleží, upíráno právo na svou vlastní kulturu či používat vlastní jazyk ve společnosti s ostatními osobami náležícími k těmto menšinám. Dalším dokumentem ve vztahu k ochraně menšin je Deklarace OSN o právech osob náležících k národnostním, etnickým, náboženským a jazykovým menšinám,³⁹ v níž Valné

³⁵ HOSTOVSKÝ BRANDES, c. d., s. 11.

KOPPEL, M. – KONTOROVICH, E. Why All the Outrage over Israel's Nation-State Law? In: *KPF National Sovereignty Individual Liberty* [online]. 2018 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://en.kohelet.org.il/publication/why-all-the-outrage-over-israels-nation-state-law/>; GORDON, E. Why equality does not belong in the nation-state law. In: *Jewish News Syndicate* [online]. 2018 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://www.jns.org/opinion/why-equality-doesnt-belong-in-the-nation-state-law/>.

³⁶ ČEPELKA, Č. – ŠTURMA, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: C. H. Beck, 2008, s. 442–443.

³⁷ Např. Malá smlouva saintgermainská z r. 1919. Viz HOBZA, A. *Dokumenty ke studiu mezinárodního práva*. Praha: vlastním nákladem, 1931, s. 266.

³⁸ Vyhláška ministra zahraničních věcí o Mezinárodním paktu o občanských a politických právech a Mezinárodním paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech, č. 120/1976 Sb.

³⁹ Dokumenty OSN A/RES/47/135.

shromáždění vyzvalo státy, aby ochraňovaly existenci a národnostní, etnickou, kulturní a jazykovou identitu menšin na svém území a aby jim vytvářely potřebné podmínky, především prostřednictvím přijetí vhodných legislativních opatření. Tato deklarace spadající do kategorie *soft law* udává, že mezi práva menšin patří právo na užívání vlastní kultury, svobodného užívání jazyka v soukromí i na veřejnosti, účast na kulturním, společenském, hospodářském a veřejném životě, přijímání rozhodnutí o národnostních otázkách, vytváření a udržování vlastních sdružení a udržování kontaktů s členy skupiny národnostní menšiny uvnitř i za hranicemi daného státu. Menšiny ovšem nejsou oprávněny vykonávat činnost, která by byla v rozporu s cíli a zásadami Charty OSN vč. zásady suverénní rovnosti, respektování územní celistvosti a politické nezávislosti státu, na jehož území se menšiny nacházejí.⁴⁰

V rámci stručného výčtu mezinárodněprávních pramenů na ochranu menšin lze uvést i Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin⁴¹ z roku 1995 spadající pod gesci Rady Evropy, kterou lze považovat za regionální či partikulární mezinárodní smlouvu. Tato rámcová úmluva obsahuje programové cíle, kterých má být dosaženo postupným převzetím obsahu úmluvy do vnitrostátního práva, ustanovení úmluvy nejsou přímo aplikovatelná. Tato úmluva neobsahuje definici pojmu národnostní menšina, tento úkol ponechává vnitrostátní legislativě.⁴²

S ochranou práv národnostních menšin s ohledem na současný stav vývoje mezinárodního práva lze spojit i právo na sebeurčení. Právo na sebeurčení se podstatným způsobem rozvíjelo a je možno říci, že ve svých počátcích se vztahovalo toliko na národy. Právo na sebeurčení hrálo zásadní roli již v 19. století při sjednocování Itálie a Německa, při formování nových nezávislých států po první světové válce, v meziválečném období představovalo spíše politický princip nežli závazné pravidlo mezinárodního práva. Ve spojení s Chartou OSN (především čl. 1 odst. 2 a čl. 55 a 56⁴³) je možné shledat vytvoření právního rámce práva na sebeurčení, který se odlišoval od původního chápání. Tehdejší právo na sebeurčení bylo spojováno především s procesem dekolonizace.⁴⁴ V rezoluci Valného shromáždění OSN č. 1514 z roku 1960 byl vysloven zájem mezinárodního společenství na tom, aby všechny národy měly právo na sebeurčení a na základě tohoto práva byly svobodně schopny určit svůj politický statut a svobodně uskutečňovat svůj hospodářský, sociální a kulturní vývoj.⁴⁵ Je možné shledat (a v souvislosti s procesem dekolonizace i vyložit), že tato rezoluce přispěla

⁴⁰ POTOČNÝ, M. – ONDŘEJ, J. *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*. 5. dopl. a přepr. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 105–106.

⁴¹ Sdělení Ministerstva zahraničních věcí o sjednání Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin č. 96/1998 Sb. – tato smlouva je otevřena i nečlenským státům Rady Evropy.

⁴² ČEPELKA – ŠTURMA, c. d., s. 444–445.

⁴³ United Nations. Charter of the United Nations and Statue of the International Court of Justice, 1 UNTS XVI [online]. San Francisco, 1945 [cit. 2021-06-10]. Dostupné na: <https://treaties.un.org/doc/publication/ctc/uncharter.pdf>; Vyhláška o Chartě Spojených národů a statutu Mezinárodního soudního dvora, sjednaných dne 26. června 1945 na konferenci Spojených národů o mezinárodní organizaci, konané v San Francisku, 30/1947 Sb., Částka 15 (ze dne 13. 3. 1947).

⁴⁴ POTOČNÝ – ONDŘEJ, *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, s. 9. Ochranu práva na sebeurčení z pohledu mezinárodněprávních instrumentů ve spojení se zkoumaným územím lze nalézt v textu Mandátu Palestina (viz The Palestine Mandate).

⁴⁵ Dokument OSN A/1514/XV. General Assembly Resolution 1514 (XV). Declaration on the Granting of Independence to Colonial Countries and Peoples.

k zakotvení principu práva na sebeurčení do mezinárodního práva z důvodu, že Valné shromáždění právo na sebeurčení považovalo za obyčejové mezinárodní právo. Právo na sebeurčení se objevuje i ve společném čl. 1 Mezinárodních paktů o hospodářských, sociálních a kulturních právech a o občanských a politických právech z roku 1966.⁴⁶ Právo na sebeurčení je upraveno dále v Deklaraci o přátelských vztazích a spolupráci mezi státy z roku 1970.⁴⁷ Podle textu Preambule této Deklarace je právo na sebeurčení jedním z principů, jenž má přispět k lepší spolupráci mezi státy. Všechny národy mohou svobodně rozhodnout o své politické existenci, kulturním, politickém a hospodářském rozvoji. Deklarace v posledním odstavci bodu 5 uvádí, že „*nic v předchozích odstavcích nesmí být vykládáno tak, aby to opravňovalo nebo povzbuzovalo k jednání, které by vedlo k úplnému nebo částečnému rozčlenění nebo omezení územní celistvosti nebo politické jednoty svrchovaných a nezávislých států, které se chovají v souladu se zásadou rovných práv a sebeurčení národů, jak je výše popsána, a mají vlády, které zastupují veškerý lid náležející k území bez rozdílu rasy, vyznání nebo barvy pleti*“.⁴⁸ Z tohoto ustanovení lze vyvodit, že byla upřednostňována zásada teritoriální integrity státu a výkon práva na sebeurčení byl umožněn pouze uvnitř státu prostřednictvím vnitřní autonomie. Z toho může vycházet i původní pojetí práva na sebeurčení, podle něhož se sebeurčení mohou dovolávat pouze a jedině jednotlivé národy, nikoliv různé etnické, národnostní či náboženské menšiny a skupiny. Ty mohou žádat toliko kulturní a administrativní autonomii, nikoliv však oddělení od stávajícího státu a připojení k sousednímu státu, v němž jako většina žije obyvatelstvo, jehož většina je totožná s cizí menšinou.⁴⁹ Ondřej a Potočný uvádějí, že zásadu sebeurčení nelze vykládat tak, že by určitá skupina byla oprávněna k jednání směřujícímu k rozčlenění či zmenšení územní celistvosti a politické jednoty existujících, svrchovaných a nezávislých států, které jednají v souladu se zásadou sebeurčení národů a které mají vládu reprezentující veškeré obyvatelstvo bez ohledu na rozdíly rasy, vyznání či barvy pleti.⁵⁰ Ve stručnosti lze podotknout, že názory nauky se neshodují v tom, zda porušování zásady práva na sebeurčení může vést k právu národa na jednostrannou secesi.⁵¹ Další významný stupeň vývoje práva na sebeurčení lze spatřovat v Závěrečném aktu Helsinské konference z r. 1975 – tento význam spočívá především v tom, že právo na sebeurčení přestalo být vnímáno výhradně ve spojení s procesem dekolonizace. Tento akt ovšem není možné považovat za obecný pramen mezinárodního práva; je multilaterální mezinárodní smlouvou, která zavazuje státy, které tuto smlouvu ratifikovaly.⁵² Ve stejném roce byl vypracován i posudek Mezinárodního soudního dvora ve věci Západní Sahary (1975), z něhož vyplývá, že podstatným znakem národa je skutečnost, že jsou jeho příslušníci

⁴⁶ ONDŘEJ, J. – POTOČNÝ, M. *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*. 4. dopl. vyd. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 54–70.

⁴⁷ Dokument OSN A/RES/2625/XXV. General Assembly Resolution 2625, Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among States in accordance with the Charter of the United Nations.

⁴⁸ ONDŘEJ – POTOČNÝ, *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*, s. 3–7.

⁴⁹ BROWNLEE, I. *Principles of Public International Law*. 6th ed. Oxford: Oxford University Press, 2003, s. 553.

⁵⁰ POTOČNÝ – ONDŘEJ, *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, s. 10.

⁵¹ RAIC, D. *Statehood and the law of self-determination*. New York: Kluwer Law International, 2002, s. 200.

⁵² Mezi signatáři není stát Izrael.

politicky a sociálně organizovaní.⁵³ Je tudíž možné v kontextu těchto pramenů usoudit, že mezinárodní právo zaručuje právo na sebeurčení národům jen jako celkům.

Právo národů na sebeurčení by bylo možné definovat jako „*právo každého národa svobodně rozhodovat o své nezávislé existenci a o hospodářském, společenském a kulturním rozvoji*“.⁵⁴ V nauce mezinárodního práva lze rozlišit různé koncepty práva na sebeurčení. Jednou z nich mohou být dvě roviny práva na sebeurčení, a sice sebeurčení vnitřní a sebeurčení vnější. Obsahem vnější roviny práva na sebeurčení je možnost národů sdružovat se ve státy a vnitřní rovina spočívá v právu rozvíjet sounáležitost v rámci určité skupiny, kdy tohoto práva může být v extrémních případech dosaženo opuštěním současného státu.⁵⁵ Dále je možné např. nalézt i tři koncepty zásady sebeurčení zahrnující jednak tradiční sebeurčení kolonizovaných národů (jenž těmto národům umožňuje oddělit se od koloniální mocnosti a vytvořit tak suverénní stát), dále pak sebeurčení státu (jenž zaručuje svobodu od vnějších zásahů do výkonu jeho politických, ekonomických a sociálních práv) a konečně i sebeurčení pro komunity, jež nejsou koloniemi a které žijí v existujícím státu, v jehož rámci jim náleží interní sebeurčení jako výkon menšinových práv.⁵⁶ Jednalo by se tedy o třetí kategorii práva na sebeurčení, která jistě může být v některých případech odůvodněná. Právo na sebeurčení může být realizováno zřízením vlastního svrchovaného a nezávislého státu, svobodným sdružením, spojením s jiným svrchovaným státem či rozhodnutím o jiném politickém statusu. Podmínkou je, aby takové rozhodnutí bylo učiněno skutečně svobodně, bez nátlaku ze strany ovládajícího státu.⁵⁷

S ohledem na vývoj práva na sebeurčení by bylo možné shledat, že dle názorů nauky by se sebeurčení mohlo vztahovat i na národnostní menšiny, kterým dříve mezinárodní právo zakládalo právo na kulturní a administrativní autonomii. Jak lze rozumět výše uvedenému ve vztahu ke zkoumaným ustanovením předmětného zákona? Předmětný zákon uvádí, že nositeli práva na sebeurčení jsou toliko židovští obyvatelé státu Izrael (kteří v praxi tvoří většinu). Dle názoru autorky by (obecně vzato) čl. 1 písm. b) a c) zákona o národním státě nemusel nutně být v rozporu s mezinárodním právem. Obecná odpověď ovšem není odpovědí vyčerpávající, a proto je vhodné zabývat se posouzením již existujícího případu, který lze považovat za specifický případ ve vztahu k výkonu práva na sebeurčení.

Jedním z případů práva na sebeurčení vykonaného (nikoliv v rozporu s mezinárodním právem) národnostní menšinou, je případ vyhlášení nezávislosti Kosova v roce 2008. Pozadí případu Kosova vykazuje jistou míru podobnosti s tímto případem. Na území Srbska žila v oblasti Kosova etnická menšina Albánců, kteří žádali uplatnění výkonu práva na sebeurčení a získání plné autonomie. Zároveň ovšem existoval stát

⁵³ Western Sahara, ICJ Reports 1975, s. 12 (Advisory Opinion).

⁵⁴ POTOČNÝ, M. Deklarace zásad mírového soužití. *Acta Universitatis Carolinae Iuridica. Monographia.* 1972, Vol. XVII, s. 59.

⁵⁵ KOSKENNIEMI, M. National self-determination today: problems of legal theory and practice. *The International and Comparative Law Quarterly.* 1994, Vol. 43, No. 2, s. 241–269.

⁵⁶ BORGES, CH. J. The Language of Law and the Practice of Politics: Great Powers and the Rhetoric of Self – Determination in the Cases of Kosovo and South Ossetia. *Chicago Journal of International Law.* 2009, Vol. 10, No. 1, s. 9.

⁵⁷ POTOČNÝ – ONDŘEJ, *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, s. 10.

Albánie, jehož většinové obyvatelstvo bylo z etnického hlediska identické s obyvatelstvem v oblasti Kosova. Zásadní odlišnost lze ovšem spatřovat v tom, že na předmětném území byla zřízena od roku 2001 dočasná mezinárodní správa pod záštitou OSN, dále že Kosovo vyhlásilo nezávislost prostřednictvím svobodného referenda (tudíž došlo k naplnění základního výše jmenovaného předpokladu o svobodném vyjádření vůle na změnu politického statusu) a konečně že Kosovo naplňuje (na rozdíl od Palestiny) všechny znaky státu podle mezinárodního práva.⁵⁸ Z toho důvodu Mezinárodní soudní dvůr shledal případ výkonu práva na sebeurčení obyvatel Kosova, kteří původně tvořili národnostní menšinu v Srbsku, jako akt, resp. skutkový stav,⁵⁹ který nebyl v rozporu s mezinárodním právem.⁶⁰ Dle názoru autorky k prvnímu kroku směřujícímu k výkonu práva na sebeurčení mohlo dojít ve spojení s aktem vyhlášení nezávislosti Palestiny v roce 1988. Palestina nicméně dosud plně nefunguje jako stát, ačkoliv je zřejmé, že stát Izrael plnému rozvinutí státnosti Palestiny brání. Autorka považuje za silně problematické domnívat se, že by skutkové okolnosti vyhlášení nezávislosti Palestiny byly ekvivalentní ke způsobu, jakým došlo k vyhlášení nezávislosti Kosova. Autorka považuje za nepravděpodobné, že by arabská národnostní menšina žijící na území státu Izrael mohla v dané situaci nikoliv v rozporu s mezinárodním právem vyhlásit za současných okolností nezávislost podobně jako kosovští Albánci, a to i přesto, že lze uvažovat o tom, že do budoucna by mohl z pohledu mezinárodního práva existovat stát Palestina.⁶¹

Výše zmíněný výklad práva na sebeurčení nicméně není výkladem jediným. Kanadský nejvyšší soud se zabýval otázkou výkladu obsahu pojmu výkonu práva na sebeurčení z pohledu mezinárodního práva v posudku ve věci Québec.⁶² Podle výkladu tohoto soudu má sebeurčení dvě složky. První je interní sebeurčení, které obsahuje právo obyvatel vykonávat a rozvíjet svá politická, ekonomická, společenská a kulturní práva v rámci stávajícího státu. Druhou je externí sebeurčení, které může vést k jednostranné secesi, odstěpení části území od celku. Hostovsky Brandes uvádí, že ustanovení čl. 1 písm. b) a c) zákona o národním státě odpovídá právě internímu sebeurčení, které je tímto zákonem opíráno příslušníkům národnostních menšin a je rezervováno výhradně pro židovské obyvatele státu Izrael.⁶³ Hostovsky Brandes předmětné ustanovení vykládá tak, že toliko židovští obывatelé jsou nositeli kulturního, náboženského a historického práva na sebeurčení,⁶⁴ což považuje za odpovídající témuž, co kanadský nejvyšší soud označuje jako „interní sebeurčení“, a proto se domnívá, že stát Izrael upírá právo na sebeurčení příslušníkům národnostních menšin.

⁵⁸ Definované v Montevidejské úmluvě, čl. 1, tedy území, obyvatelstvo, veřejnou moc a schopnost vstupovat do vztahů s okolními státy. Viz ONDŘEJ – POTOČNÝ, *Obecné mezinárodní právo v dokumentech*, s. 17.

⁵⁹ AUGUSTINOVA, G. Implikácie nezávislosti Kosova pre medzinárodné právo. In: BUREŠ, P. – FAIX, M. – SVAČEK, O. *Mezinárodněprávní aspekty vzniku a zániku státu: 20. výročí vzniku samostatné České republiky a Slovenské republiky*. Olomouc: Právnická fakulta Univerzity Palackého, 2013, s. 218–221.

⁶⁰ Accordance with international law of the unilateral declaration of independence in respect of Kosovo, ICJ Reports, 2010.

⁶¹ Který je již nyní z politického hlediska uznán OSN a je jako stát členem celé řady mezinárodních organizací.

⁶² Reference re Secession of Quebec. [1998], 2 SCR 217, para 126.

⁶³ HOSTOVSKY BRANDES, c. d., s. 16–17.

⁶⁴ Tamtéž, s. 18–20.

Autorka se přiklání k odlišnému výkladu. Domnívá se, že stanovisko kanadského nejvyššího soudu ve věci Québec může reflektovat potřebu změny současného mezinárodního práva a umožnění většího rozsahu výkonu práva na sebeurčení národnostních menšin (nad rámec současně daného práva na kulturní a správní autonomii). Autorka má za to, že otázky výkonu práva na sebeurčení národnostních menšin jsou mimořádně aktuální a je nutné je vždy posuzovat individuálně a v kontextu širších okolností. Autorka se nedomnívá, že by bylo možné bez dalšího aplikovat rozhodnutí Mezinárodního soudního dvora ve věci Kosovo na případ menšin na území státu Izrael, toto rozhodnutí samo o sobě nepředstavuje změnu mezinárodního práva v této oblasti v obecné rovině. Zájem na sebeurčení menšin by spíše měl být dle názoru autorky proporcionální vůči zásadě teritoriální integrity a vůči zájmu o politickou stabilitu. Autorka se v souvislosti s názory nauky na dvě složky práva na sebeurčení domnívá, že čl. 1 písm. b) zákona o národním státě by mohl odpovídat internímu sebeurčení a 1 písm. c) by korespondovalo s externím sebeurčením, autorka má za to, že tento článek má obsahovou spojitost s odkazem na vznik státu Izrael, jak je uvedeno v čl. 1 písm. a). Dle názoru autorky může být případně problematické ustanovení čl. 1 písm. b) z důvodu, že opomíjí uvést menšiny, na druhé straně tento bod výslovně neuvádí, že toto sebeurčení nebude příslušníkům menšin umožněno. Autorka se v následující subkapitole věnuje dřívějším a nadále platným relevantním právním předpisům, které s právy menšin žijících na území státu Izrael souvisí. Čl. 1 písm. c), podle něhož je právo na sebeurčení jakožto národa vyhrazeno na území státu Izrael výhradně jeho židovským obyvatelům, autorka nepovažuje za odporující současně platnému mezinárodnímu právu, které sice již nespojuje sebeurčení výlučně s dekolonizací, ale dosud neupustilo od zájmu na ochranu územní celistvosti států. Autorka má za to, že pokud by menšiny na území státu Izrael projevíly skutečný zájem o „externí sebeurčení“ a vytvoření nezávislého státu (podobně jako např. kosovští Albánci), pak by zákon o národním státě nebyl překážkou v jejich úsilí z důvodu, že tento zákon má dle názoru autorky spíše politickou či programovou povahu. V současné době spíše nic nenasvědčuje tomu, že by izraelští občané příslušící k národnostní menšině měli zájem zorganizovat referendum (podobně jako nomádi v Západní Sahaře) a směřovat k vyhlášení nezávislosti. Autorka má za to, že vlny protestů, které provázely přijetí zákona o národním státě, nevykazují znaky, které by byly ekvivalentní k případu posudku mezinárodního soudního dvora. Na druhé straně je ovšem možné shledat, že ustanovení čl. 1 písm. b) a c) již neodpovídají současně velmi aktuálním mezinárodněprávním otázkám a snad i zájmu nemalé části mezinárodního společenství na posílení práv menšin a hledání řešení různých politicky aktuálních témat nástroji mezinárodního práva. Pokud by do budoucna menšiny žijící na území státu Izrael měly zájem o výkon svého práva na sebeurčení a podnikly právní kroky s tím související, pak by jistě stát Izrael měl postupovat v duchu rezoluce 2625⁶⁵ a podporovat prosazování zásady sebeurčení národů.

Zkoumaný zákon je tamními příslušníky menšin (a také nemalou částí izraelské většiny) vnímán jako diskriminační. Je tudíž možné klást otázku, zda představuje naplnění pojmu diskriminace v kontextu mezinárodního práva. Stát Izrael je smluvní stranou

⁶⁵ Dokument OSN A/RES/2625/XXV. General Assembly Resolution 2625.

Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace z roku 1965 (s tím, že se vyhradil proti ustanovení čl. 22, které zakládá jurisdikci Mezinárodního soudního dvora v případě sporu – tímto ustanovením stát Izrael vázán není). Tato úmluva definuje výraz rasová diskriminace jako „*jakékoli rozlišování, vylučování, omezování nebo zvýhodňování založené na rase, barvě pleti, rodovém nebo národnostním nebo etnickém původu, jehož cílem nebo následkem je znemožnění nebo omezení uznání, užívání nebo uskutečňování lidských práv a základních svobod na základě rovnosti v politické, hospodářské, sociální, kulturní nebo v kterékoli jiné oblasti veřejného života*“.⁶⁶ Čl. 5 této úmluvy uvádí demonstrativní výčet práv touto úmluvou chráněných. Za akt diskriminace či apartheidu tato úmluva (v čl. 2) pokládá konání, povzbuzování, přijímání zákonů a v neposlední řadě i absenci zákazu provádění diskriminace. Smluvní strany mají povinnost (dle čl. 3) na území předcházet, zakázat a vymýtit praktiky všeho druhu diskriminace prostřednictvím označení tohoto jednání za trestný čin, prohlášením činností, které diskriminaci organizují a propagují, za nezákonné a zákazem vůči veřejným orgánům diskriminaci podněcovat a podporovat (čl. 4).

Autorka se zabývá otázkou, zda ustanovení zákona o národním státě může mít dopad na práva národnostních menšin žijících na území státu Izrael chráněná dříve přijatými předpisy totožné právní síly. Na tomto místě je nicméně možno uvést, že pakliže by zákon o národním státě obsahoval ustanovení o tom, že jeho prostřednictvím se mění některé přijaté právní předpisy, které upravují práva národnostních menšin, mohlo by to eventuálně být shledáno jako silně problematické a eventuálně v rozporu s Úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace. Předmětný zákon ovšem práva etnických menšin žijících na území státu Izrael nemění. Ta jsou i po přijetí tohoto základního zákona chráněná souvisejícími a dříve přijatými právními předpisy vnitrostátního práva totožné právní síly.⁶⁷

Ačkoliv úmluva obsahuje demonstrativní výčet práv národnostních menšin, nikoliv výčet taxativní, autorka neshledává ustanovení tohoto zákona v rozporu s povinnostmi státu Izrael, které z této úmluvy vyplývají, z důvodu, že prostá skutečnost, že základní zákon menšiny opomíjí, nelze dle názoru autorky vykládat jako naplnění podstaty diskriminace či apartheidu. Autorka se naopak domnívá, že je možné zkoumaná ustanovení základního zákona vykládat tak, že se práv národnostních menšin netýká. Pokud by do budoucna došlo k přijetí prováděcích právních předpisů, či závazného výkladu tohoto zákona v tom smyslu, že by zakládal porušení práv národnostních menšin obsažených v čl. 5 úmluvy, či by na základě tohoto zákona došlo k jednání veřejných orgánů státu Izrael, které by naplňovalo znaky konání, podporování, povolení (ev. nepřijetí zákazu), pak by jistě předmětná ustanovení zkoumaného zákona byla v rozporu s mezinárodně-právní povinností státu Izrael, plynoucí z úmluvy, a za to by pak stát Izrael nesl odpovědnost za porušení mezinárodního práva.

⁶⁶ 95/1974 Sb. Vyhláška ministra zahraničních věcí ze dne 15. srpna 1974 o Mezinárodní úmluvě o odstranění všech forem rasové diskriminace.

⁶⁷ Zejména základní zákon o lidské důstojnosti a svobodě z roku 1992 garantující totožná práva všem obyvatelům státu Izrael bez rozdílu. Viz Basic Law: Human Dignity and Liberty. In: *Israel Ministry of Foreign Affairs* [online]. 1992 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: <https://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/1992/Pages/Basic%20Law-%20Human%20Dignity%20and%20Liberty-.aspx>.

V následující subkapitole se autorka zabývá srovnáním některých vybraných pramenů izraelského práva, které byly přijaty dříve. Zkoumá, zda a do jaké míry může mít zákon o národním státě dopad na platnost předchozích předpisů a zda může nový základní zákon nějakým zásadním způsobem změnit ustálenou praxi. Zkoumaný dopad se týká oblasti otázky porušování některých nezadatelných práv příslušníků národnostních menšin. Konkrétně byla napadnuta ta ustanovení čl. 1 písm. a), b) a c), která zcela opomíjí přítomnost národnostních menšin na území státu Izrael. Dle názorů odpůrců tohoto zákona izraelský zákonodárce „*nejenže postavil příslušníky národnostních menšin do role druhořadých občanů a omezil je na základních lidských právech, Izrael tímto zákonem přikročil k jednání směřujícímu ke zničení této národnostní menšiny*“.⁶⁸ K tomu by rovněž podle Pappého mělo přispět i ustanovení čl. 4, který mění postavení arabštiny z úředního jazyka na jazyk národnostních menšin.

Za účelem zjištění, zda může být předmětný zákon v rozporu s dříve existující úpravou, je možné čerpat z předpisů stejné právní síly (mezi ně lze zařadit související základní zákon o lidské důstojnosti a svobodě z roku 1992⁶⁹), z ostatních dokumentů, které mají pro stát Izrael mimořádný význam (mezi ně lze zařadit pro vznik státu Izrael stěžejní politické prohlášení Deklarace nezávislosti státu Izrael z roku 1948), a rovněž i z předpisů nižší právní síly (mezi ně lze zařadit zákon, který krom ostatního upravuje i užívání úředních jazyků z roku 1948⁷⁰). Tyto předpisy byly vybrány z toho důvodu, že obsahují právní úpravu v souvisejících oblastech jako zkoumaná ustanovení předmětného základního zákona.

Čl. 1 základního zákona o lidské důstojnosti a svobodě (1992) obsahuje následující ustanovení, které je zároveň i charakteristickým znakem tohoto zákona: „*Účelem tohoto základního zákona je chránit lidskou důstojnost a svobodu, s cílem stanovit v základním zákoně hodnoty Státu Izrael jakožto židovského a demokratického státu.*“⁷¹ Z citovaného ustanovení vyplývá, že stát Izrael je státem židovským a demokratickým. Poté v dalších člancích následuje výčet základních práv a svobod, které stát Izrael chrání bez ohledu na to, jakého původu jeho obyvatelé jsou. Zákon o národním státě neobsahuje žádné ustanovení, které by přímo měnilo platnost zákona o lidské důstojnosti a svobodě či jeho částí. Podle některých autorů nauky je zákon o národním státě vykládán tak, že nepřímě pozměňuje zákon o lidské důstojnosti, a to tím způsobem, že „*skrytě ruší*“ jejich zásadní ustanovení.⁷² Autorka se ovšem domnívá, že zákon o národním státě spíše potvrzuje či pozitivně konkretizuje již dříve platné právní předpisy a myšlenkou zákonodárce bylo spíše akcentovat, jaké hodnoty měl stát Izrael svým založením chránit

⁶⁸ PAPPÉ, I. Israel's latest attempt to erase Palestine (The Electronic Intifada 25-7-19). In: *John Menadue – Pearls and Irritations* [online]. 2019 [cit. 2019-03-12]. Dostupné na: <https://johnmenadue.com/ilan-pappe-israels-latest-attempt-to-erase-palestine-the-electronic-intifada-25-7-19/>; PAPPÉ, I. Israel's new law is a form of apartheid. In: *The Hindu* [online]. 2018 [cit. 2019-03-12]. Dostupné na: <https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/israels-new-law-is-a-form-of-apartheid/article24513993.ece>.

⁶⁹ Basic Law: Human Dignity and Liberty.

⁷⁰ Law and Administration Ordinance No 1 of 5708–1948, clause 15(b). *Official Gazette*. No. 1 of 5th Iyar, 5708; as per authorized translation in *Laws of the State of Israel*. 1948, Vol. I, s. 10.

⁷¹ Basic Law: Human Dignity and Liberty. [vlastní překlad autorky]

⁷² Např. HOSTOVSKY BRANDES, c. d., s. 11–12.

s ohledem na to, že by tyto hodnoty mohly být případně do budoucna ohroženy s ohledem na přetrvávající napětí mezi státem Izrael a Palestinci a s ohledem na napětí mezi státem Izrael a některými arabskými státy. Dle názoru autorky není nezbytně nutné ani zcela obvyklé, aby nové zákony opakovaly či parafrázovaly dříve přijatou zákonnou úpravu. Naopak je spíše obvyklé, že pokud pozdější zákony dřívější úpravu mění, je tak výslovně uvedeno. Změnu úpravy ovšem autorka v zákonu o národním státě ve vztahu k zákonu o lidské důstojnosti a svobodě nenachází ani neshledává.

Jak již autorka uvedla výše, dle jejího názoru zákon o národním státě neruší dříve jinými předpisy garantovaná práva národnostních menšin. Související úpravu lze nalézt např. v textu Deklarace nezávislosti státu Izrael z roku 1948.⁷³ Tato deklarace definuje stát Izrael jako „*rodiště židovského lidu*“, z textu deklarace dále vyplývá, že Židé „*usilovali o obnovu svého národa ve své národní domovině*“. Deklarace rovněž zmiňuje spojení židovského národa s územím, na němž stát Izrael vznikl, v podobě „*právo židovského lidu obnovit domov svého národa*“. Tato citovaná ustanovení lze porovnat s ustanovením v čl. 1 písm. a),⁷⁴ dle něhož stát Izrael je „*historická domovina židovského národa*“. Dále dle textu deklarace židovský národ na území státu Izrael „*nejdříve dosáhl státnosti, vytvořil kulturní hodnoty národního a všeobecného významu*“. Toto je možné srovnat s ustanovením čl. 1 písm. b), podle něhož židovský národ na území státu Izrael „*realizuje své přirozené, kulturní, náboženské a historické právo na sebeurčení*“. Autorka neshledává žádný zásadní rozpor mezi napadanými ustanoveními zákona o národním státě a principy, na jejichž základě byla vyhlášena nezávislost státu Izrael. Autorka se proto domnívá, že není důvod považovat za neaktuální další související principy, na něž deklarace nezávislosti odkazuje, ačkoliv tyto principy nejsou výslovně zmíněny v textu zkoumaného základního zákona. A sice principy, které odráží vztah státu Izrael k původnímu domorodému obyvatelstvu území, na němž stát Izrael vznikl, „*arabské obyvatele státu Izrael vyzývá k zachování míru a účasti na budování státu na základě plného a rovnoprávného občanství a řádném zastoupení ve všech provizorních a stálých institucích*“.⁷⁵

Garantování plných občanských a politických práv arabské národnostní menšině žijící na území státu Izrael je v přímém souladu s právy národnostních menšin dle mezinárodního práva.⁷⁶ Jak uvádí Augustinyova, ani případ Kosova nezakládá právní pre-

⁷³ The Declaration of Independence. [vlastní překlad autorky]

⁷⁴ Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People.

⁷⁵ The Declaration of Independence.

⁷⁶ Do přijetí Charty OSN nebylo postavení národnostních menšin upraveno obecným mezinárodním právem, bylo vnitřní záležitostí dotyčných států, ledaže by převzaly zvláštní závazky chování vůči svým menšinám v mezinárodních smlouvách (příkladem takové mezinárodní smlouvy může být Malá smlouva saintgermainská z roku 1919). Uvnitř OSN splýnula otázka ochrany národnostních menšin se širšími otázkami mezinárodní ochrany lidských práv a zákazu diskriminace z důvodu rasy či jazyka, proto byla ochrana práv národnostních menšin zahrnuta do Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966. V článku 27 tohoto paktu je stanoveno, že ve státech, kde žijí etnické či jazykové menšiny, nesmí být osobám, které k těmto menšinám náleží, upíráno právo užívat svou vlastní kulturu nebo vlastní jazyk ve společnosti s ostatními osobami náležícími k těmto menšinám. Viz POTOČNÝ – ONDŘEJ, *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, s. 105–106. Stát Izrael je vázán Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, ratifikace ke dni 3. 10. 1991. Další koncepci lze nalézt např. v rezoluci valného shromáždění Deklarace OSN o právech osob náležících k národnostním, etnickým, náboženským a jazykovým menšinám z roku 1992, A/RES/47/135. Valné shromáždění vyzvalo státy, aby ochraňovaly existenci a národ-

cedens, který by měnil normy mezinárodního práva, ale spíše poukazuje na nedostatky současného mezinárodního práva a na nutnost reagovat na změny politické situace.⁷⁷ Citovaná práva všech obyvatel státu Izrael, tedy i menšin, jsou potvrzena rovněž i ve stále platném základním zákoně o lidské důstojnosti a svobodě, jemuž se autorka věnovala výše.

Autorka z výše uvedených důvodů neshledává, že by zkoumaný základní zákon v ustanoveních čl. 1 písm. a), b) a c) měnil již dříve platné principy, na jejichž základě stát Izrael vznikl a které jsou rovněž chráněny v zákoně o lidské důstojnosti a svobodě. Naopak ovšem došlo ve vztahu k národnostním menšinám ke změně co do užívání úředních jazyků. Podle čl. 4 písm. a), b) a c) je od účinnosti předmětného zákona úředním jazykem toliko moderní hebrejšтина a arabština přestává být úředním jazykem a stává se jazykem národnostních menšin, přičemž užívání arabštiny bude dále konkretizováno zvláštním zákonem.⁷⁸ Z pohledu mezinárodního práva lze konstatovat, že je věcí práva vnitrostátního určit, jaký či jaké jsou v daném státě úřední jazyky. V praxi je obvyklé, že pokud území předmětného státu obývají příslušníci národnostní menšiny hovořící jiným jazykem, přijme stát úpravu o pravidlech užívání jazyka či jazyků těchto národnostních menšin.

Ve vztahu ke státu Izrael lze vysledovat jistý vývoj této úpravy. Od roku 1922 do roku 1948 byly užívány ve vztahu k území Izraele tři úřední jazyky, a sice angličtina, arabština a moderní hebrejšтина.⁷⁹ Patrně ze symbolického hlediska a z důvodu zdůraznění ukončení mandátní správy Velkou Británií byl pět dní po vyhlášení nezávislosti státu Izrael přijat zákon, který ruší používání angličtiny jakožto úředního jazyka a zůstávají úřední jazyky dva, arabština a moderní hebrejšтина.⁸⁰ Po sedmdesáti letech, v roce 2018 došlo prostřednictvím čl. 4 písm. a) zákona o národním státě ke zrušení arabštiny v pozici úředního jazyka. Dle názoru autorky ovšem citované ustanovení zkoumaného zákona nemůže samo o sobě změnit ustálenou praxi ve vztahu k užívání arabského jazyka, která je podložena i dřívější rozhodovací praxí izraelských soudů.⁸¹ Minimálně do doby, než bude přijat zvláštní zákon, který upraví užívání arabského jazyka, dle čl. 4

nostní, etnickou, kulturní a jazykovou identitu menšin na svém území a aby vytvářely podmínky, zejména přijímáním vhodných legislativních opatření. K ochraně práv národnostních menšin dle mezinárodního práva lze odkázat např. na tuto publikaci: FOREJTOVÁ, M. *Mezinárodně právní ochrana menšin*. Plzeň: Západočeská univerzita v Plzni, 2002.

⁷⁷ AUGUSTINYOVA, c. d., s. 233.

⁷⁸ Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People.

⁷⁹ The Palestine Mandate; dále rovněž v čl. 82 Palestine Order-in Council. In: *Israeli-Palestinian Conflict: an Interactive Database Beta* [online]. 1992 [cit. 2020-01-31]. Dostupné na: https://ecf.org.il/media_items/1468; a jeho pozdější novely z roku 1939 publikované v *The Palestine Gazette*. No. 898 of 29th June 1939, supplement 2, s. 464–465.

⁸⁰ Law and Administration Ordinance No 1 of 5708–1948, clause 15(b).

⁸¹ Jako příklad lze uvést rozhodnutí nejvyššího soudu, který potvrdil, že ve všech smíšených (židovsko-arabských) komunitách je vyžadováno, aby dopravní, výstražné a jakékoliv informační cedule zahrnovaly obě jazykové mutace (HJC 4112/99 Adalah v. the Municipalities of Tel Aviv Jaffa, 2002; neoficiální anglický překlad tohoto rozsudku viz *The Legal Center of Arabic Minority in Israel Adalah* [online]. 2002 [cit. 2021-06-02]. Dostupné na: <https://www.adalah.org/uploads/oldfiles/features/landlangrep/4112decision-eng.pdf>). Dále ke statusu arabského jazyka v Izraeli např. SABAN, I. – AMARA, M. The Status of Arabic in Israel: Reflections on the Power of Law to Produce Social Change. *Israel Law Review*. 2002, Vol. 36, No. 2, s. 5–39.

písm. b) a c)⁸² nemá dojít k žádné změně co do užívání arabštiny na území státu Izrael. Dle názoru autorky dosavadní praxe zároveň ani nevykazuje žádné změny či odchylky od zažitého postupu v užívání arabštiny.

3.3 V KONTEXTU VNITROSTÁTNÍ ÚPRAVY VYBRANÝCH STÁTŮ

Autorka se zabývala právem národnostních menšin na území státu Izrael v souvislosti s přijetím základního zákona o národním státě v kontextu práva mezinárodního a v kontextu souvisejících vnitrostátních právních předpisů. V této subkapitole se autorka zabývá úvahou o případné změně znění čl. 1 písm. a), b) a c) podle vzoru vnitrostátních předpisů obdobné povahy jiných vybraných států, které lze považovat za státy „mnohonárodnostní“, resp. za státy, na jejichž vzniku se podíleli rovněž příslušníci národnostních a etnických menšin.

Stát Izrael rozlišuje ve své legislativě dva pojmy, které se pojí ke státnímu občanství a které se zároveň po obsahové stránce od sebe výrazně odlišují. Jedná se o pojmy „*ezrahut*“ a „*le'om*“. První z uvedených pojmů, *ezrahut*, je svým obsahem užší, protože odpovídá státnímu občanství a odpovídá skutečnosti, že osoba splnila veškerá zákonná kritéria, a že je tudíž nositelem izraelského státního občanství. Izraelská legislativa rozlišuje v závislosti na původu dotyčného jednotlivce různé způsoby nabývání státního občanství a podmínky, za nichž je možné občanství získat. Druhý z uvedených pojmů, *le'om*, v sobě již zahrnuje prvek etnické příslušnosti a svým způsobem by jej bylo možno chápat i jako národnost. Z pohledu izraelské legislativy je možno několik variant, a sice *le'om* (etnický původ) židovský, arabský, drúzský a čerkeský. Ke vztahu osob židovského etnika a státu Izrael existuje výklad izraelského Nejvyššího soudu,⁸³ podle něhož je izraelský národ totožný s národem židovským (osobami židovského původu žijícími jak na území státu Izrael, tak i v diaspoře). Tato skutečnost odpovídá již dříve přijatým právním pramenům, podle nichž je definováno tzv. „právo návratu“, které zakládá jakékoliv osobě židovského původu právo na izraelské státní občanství. Tento princip lze nalézt již např. v Mandátu Palestina, Deklaraci nezávislosti státu Izrael a v neposlední řadě i v zákoně o národním státě (čl. 5 a 6), této otázce se ve vztahu k majoritnímu obyvatelstvu autorka věnuje v následující kapitole. Na tomto místě lze ovšem ve vztahu k příslušníkům národnostních menšin zmínit, že stát Izrael v praxi poměrně důsledně rozlišuje mezi etnickou příslušností svých obyvatel⁸⁴ (zejména v oblasti podmínek nabývání státního občanství⁸⁵). Autorka shledává možnou nevyváženost či disproportionálnost v izraelské praxi. Předmětný zkoumaný zákon na jedné straně opomíjí občany jiného nežli židovského původu, na druhé straně je etnický původ izraelských občanů součástí matričních dokladů (a do roku 2015 byl tento údaj zapsán i v osobním dokladu totožnosti). Nabízí se tedy (velmi teoretická) úvaha o možném zjednodu-

⁸² Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People.

⁸³ Tamarin v. State of Israel, C. A. 630/70 (1972). Srov. MRÁZEK, c. d., s. 41–42.

⁸⁴ Např. v občanských průkazech byla kolonka národnostní příslušnosti odstraněna teprve v roce 2015, kdy ji nahradila kolonka, v níž je zapsáno, zda má dotyčný izraelské státní občanství, či zda má povolení k trvalému či přechodnému pobytu.

⁸⁵ Israel: Nationality Law, 5712–1952. In: *UNHCR: refworld* [online]. 13. 7. 1953 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b4ec20.html>.

šení praxe tím, že by rozlišování původu přestalo být užíváno a tento údaj by byl nahrazen jednotnou „izraelskou národností“ či „izraelským etnickým původem“. Takové řešení, ačkoliv obecně vzato logické, se v praxi ovšem jeví jako nemožné s ohledem na specifické postavení státu Izrael spojeného s důvody jeho vzniku. Tento předpoklad je podložen i dřívější judikaturou izraelského nejvyššího soudu,⁸⁶ podle něhož nelze, aby občané Izraele bez dalšího užívali „*le'om Israeli*“ (národnost izraelská, ev. izraelská etnická příslušnost) z důvodu, že by to bylo v přímém rozporu s židovskou charakteristikou státu Izrael. Protože zatím spíše nic nenasvědčuje tomu, že by mělo dojít ke změně směrem k vyvážení této disproporcionality, je možné zabývat se otázkou, zda by případně bylo možné změnit předmětný zkoumaný zákon podle vzoru zákonné úpravy některých mnohonárodnostních států, za podmínky, že by byl i nadále zachován akcent na výjimečnost státu Izrael co do jeho charakteru jakožto státu židovského, resp. státu založeného pro ochranu osob židovského původu. Autorka jako demonstrativní příklad uvádí citace z ústavy Slovenské republiky a Maďarské republiky. Příklad Slovenské republiky byl vybrán z důvodu obdobného poměru složení obyvatelstva ve vztahu k většině a podílu národnostních menšin a rovněž z důvodu, že související ústavní předpisy na národnostní menšiny odkazují.⁸⁷ Příklad Maďarské republiky byl zvolen z důvodu, že vedle skutečnosti, že odkazuje na národnostní menšiny, bylo pro zákonodárce podstatné připomenout i proces vzniku a uchování tohoto státu, o který se zasloužili všichni jeho obyvatelé společně bez ohledu na jejich odlišný etnický původ.

Preambule ústavy Slovenské republiky (zákona č. 460/1992 Zb., ve znění pozdějších předpisů) uvádí následující: „*My, národ slovenský, pamatujúc na politické a kultúrne dedičtvi svých předků a na stololeté zkušnosti z bojů o národnú existenci a vlastnú štátnosť, ..., vychádzajúc z prirodzeného práva národů na sebeurčení, spoločne s príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín žijících na území Slovenskej republiky ...*“⁸⁸ Z anglického překladu preambule ústavy Maďarské republiky lze citovat následující související úpravu „*my, členové maďarského národa, ... tímto prohlašujeme následující: Jsme hrdí na naše předky, kteří bojovali za přežití, svobodu a nezávislost naší země. Národy žijící s námi tvoří součást maďarského politického společenství a jsou podstatnou částí státu.*“⁸⁹

Preambule, z latinského „*praeambulum*“, je obvykle úvodní předmluva za ní následujícího právního textu, často má slavnostní charakter. Zkoumaný základní zákon

⁸⁶ Na soud se obrátila s žádostí skupina 21 občanů státu Izrael, kteří jsou sice židovského původu, ale žijí zcela sekulárním způsobem života a neshledávají, že by jejich etnická identita byla židovská. Viz File No. 8140/13 Supreme Court of Justice, Ornan v. State of Israel (9. 12. 2013); YESHUA-LYTH, O. Discrimination is legal, there are no Israelis: reading the Supreme Court's decisions on Israeli nationality. In: *Mondoweiss* [online]. 2014 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: <https://mondoweiss.net/2014/06/discrimination-decisions-nationality/>.

⁸⁷ Většinu (cca 80 % obyvatelstva) tvoří Slováci, národnostní menšiny zastupují Maďaři, Romové, Češi, Rusíni a Ukrajinci – viz např. Slovensko: populácia: demografická situácia, jazyky a náboženstvá. In: *European Commission: EURYDICE* [online]. 2019 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/content/population-demographic-situation-languages-and-religions-72_sk.

⁸⁸ Ústava Slovenskej Republiky. In: *Úrad vlády Slovenskej Republiky* [online]. 2011 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: <https://archiv.vlada.gov.sk/old.uv/8576/ustava-slovenskej-republiky8786.html?menu=1280>. [vlastní překlad autorky]

⁸⁹ Hungary's Constitution of 2011 [online]. 2011 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2011.pdf. [vlastní překlad autorky]

preambuli neobsahuje. Stát Izrael nemá ústavu ani ústavní zákony. Zákony nejvyšší právní síly jsou v Izraeli tzv. zákony základní, tudíž je možné považovat je za zákony, které mají podobnou právní sílu, jako mají ústavní zákony. Ustanovení preambulí Slovenské a Maďarské republiky, z nichž autorka související pasáže citovala, se svou povahou a obsahem podobají ustanovení čl. 1 písm. a), b) a c) předmětného základního zákona. Text preambule ústavy má zvláštní význam, je svým způsobem symbolický a v neposlední řadě i vypovídá o charakteristice státu. Jak Slovensko, tak i Maďarsko v preambuli uvádí, že národnostní menšiny žijící na území příslušného státu jsou jeho součástí a podílely se na založení těchto států. V případě státu Izrael s ohledem na historické a politické okolnosti jeho vzniku nelze hovořit o tom, že by se v pozitivním slova smyslu příslušníci národnostních menšin (a to především Arabové) zasloužili společně s židovskou většinou o založení státu Izrael. Na druhé straně ovšem je třeba mít na paměti, že předmětný základní zákon o národním státě byl přijat v roce 2018, nikoliv v roce 1948. Během sedmdesáti let došlo k poměrně podstatné změně postoje příslušníků národnostních menšin ke státu Izrael. Stran otázky loajality arabských občanů vůči státu Izrael lze ve stručnosti říci, že jsou občané státu Izrael zákonem vyloučeni z jinak povinné vojenské služby, a sice z etických důvodů, nicméně mají možnost se dobrovolně přihlásit k odvodům a absolvovat službu v izraelské armádě. V praxi je spíše výjimečné, když se izraelští Arabové k odvodům přihlásí, to ovšem nic nemění na tom, že izraelští Arabové jsou obecně vzato loajální vůči státu Izrael. Ba co více, v průběhu izraelských válek nikdy nepřistoupili k jednání v podobě sabotáže či jednání namířeném proti bezpečnosti státu Izrael. V některých případech izraelští Arabové dobrovolně zastoupili v zaměstnání rezervisty povoláné do vojenské služby. Naopak izraelští Drúzové a Čerkesové podléhají povinnosti vojenské služby, tuto povinnost skutečně plní a obecně vzato se hrdě hlásí k ideám sionismu a své izraelské státní příslušnosti.⁹⁰ Tím spíše byli silně popuzeni přijetím předmětného zákona, který je dle různých názorů opomenul zmínit, záměrně nezmiňl, ignoroval či v neposlední řadě se na nich dopustil diskriminačního jednání.⁹¹

4. PRÁVA ŽIDOVSKÉ VĚTŠINY OBYVATEL

Práva židovských občanů státu Izrael a osob židovského původu žijících mimo území státu Izrael jsou na rozdíl od práv občanů státu Izrael, kteří jsou příslušníky národnostních menšin, středem zájmu zákona o národním státě. V předchozí kapitole autorka zkoumala ustanovení čl. 1, v následující kapitole se autorka zabývá ustanoveními čl. 5 a 6 ve spojení s otázkou možného porušení mezinárodního práva. Čl. 5 zmiňuje

⁹⁰ BARD, M. Israeli Arabs: Status of Arabs in Israel. In: *Jewish Virtual Library: a Project of Aice* [online]. 2018 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-status-of-arabs-in-israel>.

⁹¹ STAF, T. Druze-led rally against nation-state law in Tel Aviv draws at least 50,000. *The Times of Israel* [online]. 4. 8. 2018 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: <https://www.timesofisrael.com/tens-of-thousands-gather-in-tel-aviv-to-protest-controversial-nation-state-law/>; PILEGI, T. Druze resume protests against nation-state law as Knesset returns from break. *The Times of Israel* [online]. 15. 10. 2018 [cit. 2019-12-22]. Dostupné na: <https://www.timesofisrael.com/druze-resume-protests-against-nation-state-law-as-knesset-returns-from-break/>.

právo osob židovského původu přesídlit na území státu Izrael (a tím i získat izraelské státní občanství). Čl. 6 písm. a) upřesňuje, že je toto právo garantováno z důvodu ochrany bezpečnosti osob židovského původu a dále z důvodu ochrany pouta či vazby (písm. b)) a kulturního, historického a náboženského dědictví osob židovského původu žijících mimo území státu Izrael (písm. c)).⁹²

Státní občanství je trvalým právním svazkem mezi jednotlivcem a určitým státem, jehož obsahem jsou vzájemná práva a povinnosti a rovněž i podmínky nabývání a pozbývání státního občanství. Předmětná práva, povinnosti a podmínky jsou stanovená vnitrostátním právem každého státu. Pakliže mezinárodní právo nestanoví odlišně, určuje každý stát volně práva a povinnosti svých občanů a rovněž i podmínky, za kterých je možné státní občanství získat.⁹³ Volnost států v oblasti stanovení podmínek nabývání a pozbývání státního občanství je omezena obecnými zásadami mezinárodního práva a rovněž i mezinárodními smlouvami, jimiž je stát vázán. Tato omezení se nejčastěji týkají případů ochrany práv jiných států, které vyplývají ze zásady suverenity.⁹⁴

Pro účel této kapitoly se autorka omezila toliko na jeden ze způsobů nabývání státního občanství, a sice na naturalizaci z důvodu, že tento způsob nabývání státního občanství se vztahuje k ustanovení čl. 5 a 6 zákona o národním státě.⁹⁵ Naturalizace je způsob nabytí státního občanství později než při narození. Stanovení podmínek naturalizace spadá do oblasti vnitrostátního práva každého státu.⁹⁶ Státní občanství se ve spojení s čl. 5 a 6 uděluje cizinci na jeho žádost a současně v návaznosti na přesídlení jednotlivce na území státu Izrael (naturalizace v důsledku imigrace).

Předpoklad pro nabývání státního občanství osobami židovského původu ve státě, který měl být židovským národním státem vytvořeným na území Palestiny, lze nalézt již v ustanovení čl. 129 smlouvy se Sèvres z roku 1920,⁹⁷ čl. 6 a 7 Mandátu Palestina z roku 1922,⁹⁸ čl. 35 smlouvy z Lausanne z roku 1923,⁹⁹ v textu Deklarace nezávislosti státu Izrael¹⁰⁰ a v příslušných vnitrostátních předpisech přijatých státem Izrael.¹⁰¹ Dle názoru autorky není obsah ustanovení čl. 5 a 6 v žádném ohledu novým právním pravidlem, naopak toliko opakuje to, co vyplývá z dřívějších pramenů jak práva mezinárodního, tak i vnitrostátního.

Stát Izrael umožňuje nabývání státního občanství naturalizací primárně osobám, které prokážou svůj židovský původ či podstoupí tzv. halachickou konverzi k židovství, kterou provede státem Izrael zřízený rabínský soud, případně zahraniční rabínský soud,

⁹² Basic Law: Israel – the Nation State of the Jewish People.

⁹³ Např. Haagská úmluva o některých otázkách střetů zákonů o státním občanství z roku 1930, čl. 1.; POTOČNÝ – ONDŘEJ, *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, s. 35.

⁹⁴ Tamtéž, s. 47.

⁹⁵ K nabývání státního občanství obyvatel státu Izrael viz D'EVEREUX, V. Občan a jednotlivec v mezinárodním právu, původ, vývoj a současné otázky spojené s právním postavením Palestinců. In: ONDŘEJ, J. (ed.). *Postavení jednotlivce v mezinárodním právu*. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2020, s. 53–67.

⁹⁶ POTOČNÝ – ONDŘEJ, *Mezinárodní právo veřejné, zvláštní část*, s. 48.

⁹⁷ LAWRENCE, M. *The Treaties of Peace 1919–1923. Vol. II*. New York: Carnegie Endowment for International Peace, 1924.

⁹⁸ The Palestine Mandate.

⁹⁹ Treaty of Peace with Turkey and Other Instruments.

¹⁰⁰ The Declaration of Independence.

¹⁰¹ Israel: Nationality Law, 5712–1952.

který je pod přímým dohledem státu Izrael. Izraelské právo umožňuje nabývání státního občanství státu Izrael zahraničním osobám jiného nežli židovského původu, je to možné ve spojení se sňatkem s občanem státu Izrael (nežidovský manžel či manželka občana státu Izrael). Dalšími v praxi již spíše historickými případy je doložení, že žadatelé byli v roce 1949 registrovaní jako obyvatelé a žili na území Izraele k datu 14. 6. 1952, či že na izraelské území v uvedeném období legálně vstoupili. Podle pozdější novely příslušných předpisů z roku 1968 mají Palestinci možnost požádat o izraelské občanství nejvýše v období tří let po dosažení osmnáctého roku věku a musí prokázat trvalý pobyt na území Izraele nepřetržitě po dobu pěti let před podáním žádosti o izraelské občanství. Arabové s povolením k trvalému pobytu ve Východním Jeruzalémě mají snazší cestu k získání izraelského občanství,¹⁰² v roce 2019 došlo k rekordnímu počtu udělení žádostí o izraelské státní občanství žadatelům z Východního Jeruzaléma.¹⁰³ Jinými slovy, stát Izrael vytváří předpoklady pro nabytí izraelského státního občanství naturalizací ve spojení s imigrací na území, které spadá do teritoriální jurisdikce státu Izrael, primárně osobám židovského původu, naopak Arabové, kteří mohou hypoteticky mít silnější pou- to k území státu Izrael,¹⁰⁴ musí splňovat další a přísněji nastavené zákonné podmínky.¹⁰⁵ Možnost přistěhování na území židovského státu bylo a je tedy vyhrazeno především osobám židovského původu (a to buď narozením, či volbou). V zahraničních státech¹⁰⁶ působí specializovaná pracoviště, která pomáhají zájemcům z řad zahraničních osob s žádostí o izraelské státní občanství a vyřízením veškerých formalit spojených s přesídlením a finanční podporou přistěhovalců po přechodnou dobu. Na území státu Izrael spadají veškeré otázky související s imigrací pod gesci Ministerstva pro aliju a integraci imigrantů.¹⁰⁷

Možnosti nabytí státního občanství státu Izrael naturalizací jsou „nerovné“ z důvodu, že jsou výsadou či právem toliko osob židovského původu. Tato skutečnost ovšem dle názoru autorky odpovídá i mimořádnému postavení státu Izrael co do důvodů, resp. příčin jeho vzniku.¹⁰⁸ Podle názoru autorky tento jev, který je (znovu) potvrzen i v ustanovení čl. 5 a 6 zkoumaného základního zákona, nepředstavuje porušení mezinárodního práva, a sice z následujících důvodů. Vytvoření národního státu pro osoby židovského původu bylo předpokládáno mezinárodním společenstvím a je podloženo

¹⁰² Mají povinnost prokázat znalost hebrejštiny, přísahat věrnost státu Izrael a rovněž i uznat Jeruzalém hlavním městem Izraele – v praxi toto představuje pro řadu arabských obyvatel Východního Jeruzaléma určitý morální problém.

¹⁰³ STAFF, T. Unprecedented 1,200 East Jerusalem Palestinians got Israeli citizenship in 2019. *The Times of Israel* [online]. 13. 1. 2020 [cit. 2021-03-30]. Dostupné na: <https://www.timesofisrael.com/unprecedented-1200-east-jerusalem-palestinians-got-israeli-citizenship-in-2019/>.

¹⁰⁴ Na rozdíl např. od Židů z bývalého Sovětského svazu, kteří se v hojném počtu do Izraele stěhují.

¹⁰⁵ Je složité nalézt efektivní řešení pro hypotetické zájemce o získání izraelského státního občanství, pokud jde např. o Palestince žijící na Západním břehu, jejichž přesídlení na území státu Izrael by podléhalo národnímu administrativnímu procesu s nejistým výsledkem, získání příslušného povolení může být v praxi velmi zdlouhavé, což může zkomplikovat naplnění podmínky věku přesídlených osob.

¹⁰⁶ Např. v USA se jedná o The Jewish Agency for Israel – viz *The Jewish Agency for Israel* [online]. 2020 [cit. 2020-02-07]. Dostupné na: <https://www.jewishagency.org>; či organizaci Nefesh B'Nefesh – viz *Nefesh B'Nefesh* [online]. 2020 [cit. 2020-02-07]. Dostupné na: <https://www.nbn.org.il>.

¹⁰⁷ Ministry of Aliyah and Integration, Immigrant Absorption [online]. 2020 [cit. 2020-02-07]. Dostupné na: https://www.gov.il/en/departments/ministry_of_aliyah_and_integration.

¹⁰⁸ A rovněž i co do způsobu jeho vzniku.

praxi po již takřka sto let. Právo státu Izrael vytvořit související právní předpisy, které upravují podmínky nabývání státního občanství, není dle názoru autorky výjimkou z mezinárodního práva vyplývající volnosti států co do přijetí kritérií pro naturalizaci.¹⁰⁹

5. ZÁVĚR

Vlivem vytvoření státu Izrael, s nímž je spojeno přesídlení necelých dvou milionů osob židovského původu,¹¹⁰ došlo k zásadní změně co do postavení původních obyvatel, kteří se ocitli v pozici národnostní menšiny. Ve vztahu k ustanovením čl. 1, 4, 5 a 6 základního zákona o národním státě bylo zkoumáno, zda došlo k porušení práv národnostních menšin. Dle názoru autorky předmětná ustanovení postavení národnostních menšin nemění. Obsah a rozsah práv národnostních menšin odpovídá (i po přijetí zkoumaného zákona) dříve přijatým pramenům mezinárodního a izraelského vnitrostátního práva. Příslušníci národnostních menšin mají na území státu Izrael (bez ohledu na přijetí zkoumaného základního zákona) totožná práva jako před vznikem tohoto zákona. Výjimku možná může tvořit pouze ustanovení čl. 4, podle něhož arabština přestává být úředním jazykem. Do doby, než bude přijat provádějící právní předpis upravující užívání arabštiny,¹¹¹ zůstává užívání arabského jazyka bez změn. V Izraeli je poměrně běžné, že většina jeho arabských občanů hovoří moderní hebrejštinou jako druhým jazykem, arabština je rovněž i povinně užívána v úředním styku a je i jednacím jazykem na půdě izraelského parlamentu (ačkoliv v praxi arabsky hovořící poslanci příliš této možnosti nevyužívají). V neposlední řadě je i arabština vyučována během služby v armádě.

Dle názoru autorky zkoumaná ustanovení čl. 1, 5 a 6 nejsou „novátorskými“ ustanoveními, pouze potvrzují již dříve platné prameny, na jejichž základě stát rovněž prostřednictvím vyjádření konsensu mezinárodního společenství, tj. rezoluce 181 (II),¹¹² vznikl. Na druhou stranu ovšem nelze nezohlednit, že od roku 1948 došlo k zásadní změně vztahu izraelských občanů nikoliv židovského původu ke státu Izrael. Proto je pochopitelné, že příslušníci menšin byli po přijetí tohoto zákona silně pobouření a subjektivně vnímali tento zákon jako nástroj státu Izrael k porušení jejich občanských a politických práv, považovali tento zákon za akt diskriminace na základě národnostního, etnického a rasového původu, v krajním případě jako akt apartheidu z důvodu, že je zákon opomíjí uvést. Z objektivního hlediska mezinárodního práva ovšem autorka žádné takové porušení nenachází. Dle jejího názoru by bylo možné shledat zkoumaná

¹⁰⁹ Samozřejmě by ovšem bylo možné namítat, že např. stát Izrael neumožňuje repatriaci uprchlíků, kteří z území, na němž stát Izrael vznikl, odešli ve spojení s první arabsko-izraelskou válkou (1948–1949) a ve spojení s šestidenní válkou (1967) a kteří nemají možnost získat státní občanství státu, s nímž je (a jejich předky) v minulosti pojilo určité pouto z důvodu platné izraelské legislativy, která ve vztahu k občanům jiného nežli židovského původu předpokládá minimálně povinnost prokázat legální historii pobytu na předmětném území (a některé další podmínky jako např. přisahat loajalitu státu Izrael, prokázat znalost moderní hebrejštiny atd.).

¹¹⁰ Total immigration to Israel by selected country by year. In: *Jewish Virtual Library* [online]. 2020 [cit. 2020-02-07]. Dostupné na: <https://www.jewishvirtuallibrary.org/total-immigration-to-israel-by-country-per-year>.

¹¹¹ Tento předpis dosud (tj. v době uzavření rukopisu tohoto příspěvku 6. 6. 2021) přijat nebyl.

¹¹² Resolution 181 (II). Future Government of Palestine.

ustanovení tohoto zákona jako ustanovení „politicky nekorektní“ či „neetická“. Do budoucna by bylo dle názoru autorky velice vhodné, aby izraelský zákonodárce předmětný zákon zásadně přepracoval a některá ustanovení, která jsou (či mohou být vykládána) naopak v hrubém rozporu s mezinárodním právem, zcela zrušil.¹¹³ Za silně problematické autorka rovněž považuje neochotu či neschopnost izraelského nejvyššího soudu se předmětným zákonem zabývat jako celkem, je otázkou vývoje budoucích událostí, zda soud přistoupí k zahájení jednání o posuzování zákonnosti tohoto zákona. Autorka považuje za velmi pravděpodobné, že se izraelské soudy vč. nejvyššího soudu budou některými ustanoveními tohoto zákona zabývat ve spojení s konkrétními žalobami na porušení práv arabských menšin.¹¹⁴ Následná praxe výkladu tohoto zákona ve spojení s konkrétními peticemi a žalobami by do budoucna mohla mít případně příznivý vliv na jednání o změně či zrušení zákona o národním státě. Dle názoru autorky by případné zrušení tohoto zákona nijak zásadním způsobem neovlivnilo současný stav izraelské legislativy a nezpůsobilo by žádnou zásadní legislativní mezeru.

Mgr. Veronika D'Evereux, Ph.D.
Vysoká škola CEVRO Institut z. ú.
devereux@seznam.cz

¹¹³ Tato ustanovení svým obsahem ovšem nespádají do tématu tohoto příspěvku, na tomto místě lze toliko uvést, že se dle názoru autorky jedná o ustanovení a čl. 3 o hlavním městě státu Izrael a čl. 7 o izraelských osadách.

¹¹⁴ Jako příklad lze uvést petici podanou na izraelský nejvyšší soud v roce 2020, tato petice byla podána proti rozhodnutí magistrátního úřadu města Karmiel ve spojení s ustanovením čl. 7 zákona o národním státě z důvodu neumožnění založení arabské školy. Magistrátní úřady odůvodnily odmítnutí výstavby arabské školy ve městě Karmiel ustanovením čl. 7 zákona o národním státě, měly zájem na tom, aby město Karmiel bylo zachováno jako město výslovně židovského charakteru, a tudíž projevíly nezájem o otevření školy pro tamní arabské děti (Israeli court relies on Jewish Nation-State Law in racist ruling: Municipal funding of school busing not required for Arab kids as it would encourage Arab families to move into 'Jewish city'). In: *Adalah, the Legal Center for Arab Minority Rights in Israel* [online]. 2020 [cit. 2021-03-31]. Dostupné na: <https://www.adalah.org/en/content/view/10191>). Dalším příkladem může být petice podaná v roce 2019 proti uzavření veřejného parku během židovského svátku Chanuka pro osoby, které nejsou rezidenty města Afula (Afula's public park will be open to all visitors – including non-residents – following Adalah's petition. In: *Adalah, the Legal Center for Arab Minority Rights in Israel* [online]. 2019 [cit. 2021-03-31]. Dostupné na: <https://www.adalah.org/en/content/view/9783>). K prosinci 2020 bylo centrem pro ochranu práv arabských menšin Adalah podáno celkem 15 petic vůči zákonu o národním státě k izraelskému nejvyššímu soudu.