

UNIVERZITA KARLOVA V PRAZE
Právnická fakulta

**Postavenie národnostných menšín v dokumentoch OSN a
Rady Európy a ich implementácia do právnych poriadkov
Slovenskej republiky a Českej republiky.**

Knihovna UK PF



3125072236

Školiteľ:

Prof. JUDr. Pavel Šturma, DrSc.

Doktorantka:

Mgr. Adriana Lamačková

2007

Autorka úprimne ďakuje svojmu školiteľovi Prof. JUDr. Pavlovi Šturmovi, DrSc.
za podporu, odbornú pomoc a cenné rady pri príprave tejto práce.

Obsah

1. Úvod	4
2. Ochrana národnostných menšín podľa dokumentov OSN.....	11
2.1. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach	14
2.2. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach	26
2.3. Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie ...	31
2.4. Deklarácia OSN o právach príslušníkov patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám	33
2.5. Postavenie jednotlivcov v rámci menšiny	40
3. Ochrana národnostných menšín podľa dokumentov Rady Európy	45
3.1. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd	46
3.2. Odporúčania Parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 1134 a 1201	57
3.3. Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín	60
3.4. Európska charta regionálnych a menšinových jazykov	74
4. Ochrana národnostných menšín v právnych poriadkoch SR a ČR	76
4.1. Definícia národnostnej menšiny	78
4.2. Voľba príslušnosti k národnostnej menšine	81
4.3. Stručný prehľad práv národnostných menšín	82
4.4. Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie	92
4.4.1. Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie podľa Ústavy SR.....	93
A. Zhrnutie argumentov Vlády SR	95
B. Rozhodnutie Ústavného súdu SR	103
1. Výrok k princípu právnej istoty	103
2. Výrok k princípu univerzálnej rovnosti	104
C. Analýza rozhodnutia Ústavného súdu SR	107
4.4.2. Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie podľa ústavného poriadku ČR ...	132
5. Zhrnutie a závery	135
Zoznam literatúry	148

1. Úvod

„Ochrana národnostných menšín a práv a slobôd patriacich k týmto menšinám tvorí integrálnu súčasť medzinárodnej ochrany ľudských práv a patrí do rámca medzinárodnej spolupráce.“

Týmito slovami začína prvá časť Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín prijatého Radou Európy v roku 1995. Pádom komunizmu východná Európa zažila niekoľko politických konfliktov vychádzajúcich z etnických nepokojov a narastajúceho nacionalizmu. Ohrozenie bezpečnosti, stability a mieru viedli európske štáty k tomu, aby urýchlene zakotvili ochranu národnostných menšín do jedného univerzálneho dokumentu. Tieto snahy nakoniec vyústili do prijatia Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín a oficiálneho uznania koncepcie ochrany národnostných menšín za integrálnu súčasť medzinárodnej ochrany ľudských práv.

Týmto krokom sa otázka národnostných menšín dostáva na osobitnú úroveň: a prestáva byť automaticky zaraďovaná pod všeobecnú ochranu individuálnych ľudských práv. Koncepcia individuálnych ľudských práv, ktorú priniesol vývoj po 2. svetovej vojne, je založená na univerzálnom princípe

rovnosti a zákazu diskriminácie. Jej cieľom je zabezpečenie rovnosti v dôstojnosti a v právach všetkým ľuďom bez rozdielu rasy, náboženstva, jazyka, národnostnej alebo etnickej príslušnosti alebo iných dôvodov. Osoby patriace k národnostným menšinám boli touto koncepciou chránené pred diskrimináciou, ale medzinárodné spoločenstvo čoskoro zistilo, že tento neutrálny princíp rovnosti nie je schopný naplniť osobitné požiadavky potrebné na udržiavanie a rozvíjanie identity všetkých skupín existujúcich v danom štáte.

Dodnes prevláda v medzinárodných zmluvách o ľudských právach prijatých Organizáciou spojených národov (OSN) a Radou Európy takéto individuálne poňatie ľudských práv, ktoré je založené na princípe rovnosti a zákaze diskriminácie. Avšak koniec dvadsiateho storočia priniesol posun v ponímaní univerzálneho princípu rovnosti a vytvoril priestor na polozenie základov osobitnej ochrany práv národnostných menšín na medzinárodnej úrovni. V podobnom duchu ako Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín sa nesú aj ďalšie dokumenty Rady Európy a OSN upravujúce túto problematiku ako napríklad Európska charta regionálnych a menšinových jazykov prijatá Radou Európy v roku 1992, Deklarácia OSN o právach príslušníkov patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám z roku 1992, či Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach prijatý OSN v roku 1966. Ochrana národnostných

menšín poskytovaná týmito dokumentmi sa však líši najmä v rozsahu práv, ktoré priznávajú a v ich právnej záväznosti a stupni vynutiteľnosti.

Vo všeobecnosti platí, že ratifikáciou medzinárodných zmlúv štáty vyjadrujú vôľu, že svoje medzinárodné záväzky budú plniť v dobrej viere, tak aby zabezpečili účinnú ochranu práv a slobod zaručených v predmetných zmluvách. Otázka zodpovednosti štátov však nie je taká jednoduchá¹, ako by sa na prvý pohľad zdalo. Ovplyvňujú ju mnohé faktory od politických a ekonomických podmienok až po stupeň tolerancie voči skupinám osôb, ktoré v danom štáte existujú. Podobne to platí aj pri riešení otázky ochrany národnostných menšín v tom ktorom štáte.

Zodpovednosťou štátu pri zabezpečovaní práv na ochranu národnostných menšín zaručených v medzinárodných zmluvách o ľudských právach sa zaoberá aj táto práca. Tento záväzok práca analyzuje z pohľadu ochrany práv priznaných národnostným a etnickým menšinám v kľúčových dokumentoch OSN a Rady Európy. Na tomto mieste treba poznamenať, že problematika medzinárodnej ochrany menšín má niekoľko dôležitých aspektov, z ktorých každý by mohol byť predmetom samostatnej práce, avšak nie sú detailne riešené v tejto práci. Jedná sa napríklad o otázku práva na sebaurčenie, alebo naďalej v medzinárodnom práve absentujúcu definíciu národnostnej menšiny,

¹ Porov. Šturma, P. Opovädnost státu podle Evropské úmluvy o lidských právech, Právník, 1993, vol. 132, č. 10-11, s. 903.

či citlivú otázku kolektívnych práv. Aj keď sa jedná o dôležité aspekty ochrany menšín, ani jedna z týchto problematík nie je primárnym účelom tejto práce.

Práca si za prvoradý cieľ kladie objasniť otázku ako príslušné orgány OSN a Rady Európy interpretujú povinnosť štátov zabezpečiť princíp rovnosti a zákaz diskriminácie všetkým jednotlivcom bez rozdielu a povinnosť chrániť národnostné alebo etnické menšiny a či existuje prepojenie medzi týmito povinnosťami. Konkrétne sa zameria na tie ustanovenia, ktoré upravujú všeobecný princíp rovnosti a zákaz diskriminácie a tie, ktoré upravujú osobitné práva národnostných alebo etnických menšín. Zmapovaním týchto ustanovení a ich výkladov prostredníctvom kontrolných orgánov a príslušných komisií preskúma vzťah medzi univerzálnym princípom a zákazom diskriminácie na strane jednej a osobitnými menšinovými právami na strane druhej z pohľadu ochrany národnostných menšín.

Otázke práv národnostných a etnických menšín v medzinárodnom práve sa venujú mnohé odborné publikácie a z niekoľkých čerpá aj táto práca. Podobná situácia je aj v oblasti vnútroštátnej ochrany práv národnostných menšín. Na Slovensku aj v Českej republike sa otázke ochrany národnostných a etnických menšín existujúcich v týchto štátoch venujú odborníci z rôznych profesií, vrátane právnej, už dlhší čas. Aj napriek širšiemu záujmu o túto problematiku nemožno povedať, že táto téma je vyčerpaná. Nasvedčuje tomu

napríklad pomaly sa meniaci trend v rozhodnutiach Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcich sa etnických menšín, či nedávne rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky o neústavnosti tzv. pozitívnej diskriminácii na základe rasového alebo etnického pôvodu.

Koncom roka 2005 Ústavný súd SR vydal nález o neústavnosti „osobitných vyrovnávacích opatrení“, ktorých prijatie umožňovalo ustanovenie tzv. antidiskriminačného zákona z roku 2004. Ústavný súd SR teoreticky uznal, že na dosiahnutie skutočnej rovnosti určitej skupiny s majoritou je niekedy potrebné uplatniť tzv. pozitívnu diskrimináciu. Nakoniec však rozhodol, že vyrovnávacie opatrenia prijaté na základe rasového alebo etnického pôvodu nie sú v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Základnými bodmi tohto rozhodnutia sa bude zaoberať štvrtá kapitola.

Práve tento vývoj v judikatúre Ústavného súdu SR sa stal základom pri upresnení účelu tejto práce. Na Slovensku i v Českej republike chýba dostatočná odborná diskusia k teoreticko-právnym otázkam vynárajúcim sa okolo princípu rovnosti a zákazu diskriminácie a ich vzťahu k špeciálnym právam národnostných menšín. Práca sa pokúsi niektoré z týchto otázok načrtnúť.

Práca je rozdelená do piatich kapitol. Po úvode nasleduje druhá kapitola, ktorá skúma rozsah pozitívneho záväzku štátov chrániť národnostné alebo etnické menšiny. Prostredníctvom medzinárodných ľudsko právnych dokumentov OSN sa táto kapitola pokúsi načrtnúť obraz o obsahu záväzkov štátu voči národnostným alebo etnickým menšinám, tak ako ich formulujú tieto zmluvy a vykladajú príslušné Výbory OSN, ktoré kontrolujú dodržiavanie predmetných zmlúv.

Tretia kapitola podobným spôsobom poskytne prehľad záväzkov chrániť národnostné alebo etnické menšiny v kľúčových zmluvách Rady Európy a to v Európskom dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd a v Rámcovom dohovore na ochranu národnostných menšín. Takisto sa v krátkosti venuje odporúčaniam Parlamentného zhromaždenia Rady Európy, konkrétne Odporúčaniu č. 1134 (1990) o právach menšín, ktoré sa stalo podkladom pre prijatie Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín a Odporúčaniu č. 1201 (1993) o dodatkovom protokole k Európskemu dohovoru o ľudských právach týkajúceho sa osôb patriacich k národnostným menšinám.

Štvrtá kapitola sa zameria na koncepciu menšinových práv v právnom poriadku Slovenska a Českej republiky s prihliadnutím na záväzky vyplývajúce obom štátom z medzinárodných zmlúv, ktoré sú predmetom predchádzajúcich

kapitol. Okrem stručného prehľadu existujúcej legislatívy k ochrane národnostných a etnických menšín sa štvrtá kapitola upriami na niektoré aspekty koncepcie ochrany menšinových práv na Slovensku a v Českej republike.

Piata, záverečná, kapitola zhrnie základné idey vyplývajúce predovšetkým z kapitol týkajúcich sa medzinárodného práva a pokúsi sa načrtnúť niekoľko úvah, ktoré by sa mohli stať súčasťou odbornej diskusie na Slovensku i v Českej republike prevažne pri dosahovaní úplnej rovnosti znevýhodnených národnostných alebo etnických menšín.

2. Ochrana národnostných menšín podľa dokumentov OSN

Základy medzinárodného systému ochrany národnostných menšín siahajú ešte do obdobia pred vznikom Organizácie spojených národov (OSN). Po prvej svetovej vojne založenie Spoločnosti národov vytvorilo priestor na uznanie ochrany národnostných menšín ako medzinárodnej otázky. V rámci Parížskych mierových rokovaní štáty uzavreli zmluvy, ktoré upravovali postavenie národnostných menšín.² Systém ochrany národnostných menšín Spoločnosti národov sa však nikdy nestal univerzálnym, neexistoval všeobecný dohovor, ktorý by upravoval túto problematiku a ani základná listina sa k tomu nevyjadrovala.³ Nakoniec zánikom Spoločnosti národov tieto zmluvy stratili platnosť.⁴

² Víťazné mocnosti uzavreli zmluvy o ochrane národnostných menšín s Československom, Poľskom, Juhosláviou, Rumunskom a Gréckom. Mierové zmluvy uzavreté medzi spojencami tiež obsahovali ustanovenia o národnostných menšinách. Neskôr Albánsko, Litva, Lotyšsko a Estónsko ako podmienku prijatia do Spoločnosti národov urobili prehlásenie o ich záväzkoch chrániť národnostné menšiny. K podrobnejším informáciám o období Spoločnosti národov vrátane judikatúry Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti viď Scheu, H.Ch. Ochrana národnostných menšín podľa mezinárodného práva. Praha: Karolinum, 1998, s. 10-22. [ďalej len „Scheu, H.Ch., 1998“]. Scheu, H.Ch. Význam kolektívnych práv a perspektivy jejich uplatnění. Časopis pro právní vědu a praxi, č. 1, 2000. [ďalej len „Scheu, H.Ch., 2000“].

³ Scheu, H.Ch., 1998, ibid., s. 11.

⁴ S výnimkou zmlúv týkajúcich sa ostrovov Aalandy a národnostných menšín v Grécku a Turecku. U tých, ako poznamenáva Harald Christian Scheu, sa predpokladalo pokračovanie ich platnosti. Okrem toho niektoré štáty po druhej svetovej vojne pokračovali v uzatváraní bilaterálnych zmlúv o ochrane národnostných menšín na ich území. Ibid. s. 23.

V odbornej literatúre sa uvádza niekoľko dôvodov zlyhania systému menšinovej ochrany Spoločnosti národov. Okrem absencie univerzálnej konvencie k tejto problematike, či niektorými štátmi údajného zneužívania kontrolného mechanizmu – Stáleho dvora medzinárodnej spravodlivosti, sa ako ďalší dôvod poskytuje zanedbanie potreby zabezpečenia „demokratického a racionálneho vývoja vo vnútri menšiny“, tj. vytvorenia mechanizmu, ktorý by umožnil zostavenie demokratickej reprezentácie menšiny.⁵

Založenie OSN, stručne povedané, prinieslo aj nový prístup k ochrane národnostných menšín, ktorého podstata spočívala v individuálnom ponímaní ľudských práv a základných slobôd založenom na univerzálnom princípe rovnosti a zákaze diskriminácie.⁶ Táto koncepcia individuálnych ľudských práv sa stala súčasťou základného ľudsko právneho dokumentu OSN prijatého v roku 1948 - Všeobecnej deklarácie ľudských práv⁷ (ďalej len „Všeobecná deklarácia“).

Všeobecná deklarácia v čl. 1 zaručuje slobodu a rovnosť všetkých ľudí v dôstojnosti aj v právach a v čl. 2 následne upravuje zákaz diskriminácie vo všetkých právach a slobodách zaručených v tejto deklarácii „bez ohľadu na odlišnosti akéhokoľvek druhu, ako sú rasa, farba pleti, pohlavie, jazyk,

⁵ Scheu, H.Ch., 2000. op. cit. 2, s. 10.

⁶ Porov. ibid. s. 23-24.

⁷ Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A(III), U.N.GAOR, 3rd Sess., 1948 [ďalej len „Všeobecná deklarácia“].

náboženstvo, politické a iné presvedčenie, národný alebo sociálny pôvod, rod alebo iné postavenie.“

Princíp rovnosti a zákazu diskriminácie bol následne prevedený aj do ďalších medzinárodných zmlúv o ľudských právach prijatých na pôde OSN vrátane Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (1966), Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (1966) a Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (1965).⁸ Podstatou princípu rovnosti a zákazu diskriminácie je, že sa vzťahujú na všetky osoby bez rozdielu rasy, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, náboženstva, pohlavia a ďalších iných dôvodov.

Okrem zabezpečenia nediskriminačného uplatňovania jednotlivých práv z vyššie uvedených príkladov zmlúv Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach ukladá štátom povinnosť chrániť práva etnických, jazykových alebo náboženských menšín existujúcich na ich území.⁹ Neskôr v roku 1992 bola na pôde OSN prijatá Deklarácia OSN o právach príslušníkov

⁸ Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach New York, 16. decembra 1966, vyhláška č. 120/1976 Zb. [ďalej len „MPOPP“]. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, New York, 16. decembra 1966, vyhláška č. 120/1976 Zb. [ďalej len „MPHŠKP“]. Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, New York, 21. decembra 1965, vyhláška č. 95/1974 Zb. [ďalej len „Rasový dohovor“].

⁹ Čl. 27 MPOPP, ibid.

patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám (1992)¹⁰, ktorá poskytuje podrobnejší prehľad menšinových práv.

Táto kapitola sa pokúsi objasniť záväzky štátov, ktoré im vyplývajú zo spomínaných medzinárodných dokumentov v oblasti princípu rovnosti, zákazu diskriminácie a osobitnej ochrany práv národnostných alebo etnických menšín. Jej zámerom je poskytnúť jasnejší obraz o obsahu týchto povinností a k tomu používa v prevažnej miere výklady výborov OSN zriadených na kontrolu dodržiavania týchto zmlúv.

2.1. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach

Povinnosťou každého štátu, ktorý ratifikoval Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (ďalej len „MPOPP“ alebo „Pakt“) je zabezpečiť účinnosť práv garantovaných v tejto zmluve vo vnútroštátnom poriadku. Vyplýva to z čl. 2 ods. 1, ktorým sa zmluvný štát „...zaväzuje rešpektovať práva uznané v tomto Pakte a zabezpečiť tieto práva všetkým jednotlivcom na svojom území podliehajúcim jeho jurisdikcii bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, náboženského alebo iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.“

¹⁰ Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN-Doc. E/CN.4/1992/48, Res. 47/135 [ďalej len „Deklarácia“].

Pristúpením k Paktu štát akceptoval úlohu hlavného garanta práv stanovených v Pakte, ktorá spočíva v *zabezpečení a rešpektovaní* práv Paktu všetkým osobám v rámci ich jurisdikcie bez diskriminácie. Výbor OSN pre ľudské práva (ďalej len „Výbor“) zriadený na kontrolu dodržiavania Paktu, zodpovednosť štátu stanovenú v čl. 2 ods. 1 vykladá tak, že zahŕňa povinnosť zdržať sa od neoprávneného zasahovania do požívania daného práva alebo slobody, ale aj povinnosť prijať opatrenia, ktoré jednotlivcom zaistia účinné a plné uplatňovanie daných práv a slobôd. Štát má teda negatívnu aj pozitívnu povinnosť plniť svoj záväzok chrániť a rešpektovať práva ustanovených v Pakte.¹¹

Výbor presne nešpecifikuje obsah pozitívnej povinnosti vyplývajúcej z čl. 2, ale príkladmo uvádza, čo tento záväzok zahŕňa. Pôjde o súbor opatrení legislatívneho, administratívneho, súdneho, vzdelávacieho charakteru a iné primerané opatrenia, ktoré zabezpečia uplatnenie práv stanovených v Pakte.¹² Rozhodnutie o tom, kedy treba takéto opatrenia prijať a aký druh Výbor ponecháva na štátoch, ktoré sú zodpovedné za prijatie takýchto opatrení tam, kde je to potrebné na to, aby sa uplatnili práva Paktu.

¹¹ United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 31 [80] Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant: .26/05/2004, 80. stretnutie, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13, ods. 6 [ďalej len "General Comment No. 31"].

¹² Ibid., ods. 7.

Výbor považuje čl. 2 za základný pilier pri plnení záväzkov z Paktu a v tej súvislosti sa vyjadril, že výhrady k čl. 2 by vzhľadom na predmet a účel Paktu boli v rozpore s touto zmluvou. Okrem toho Výbor konštatoval, že pri plnení svojich záväzkov stanovených v čl. 2, ako aj v ostatných ustanoveniach Paktu sa štát nemôže zbaviť zodpovednosti za ich neplnenie ospravedlnením, že toto plnenie patrilo do kompetencie iného orgánu (napr. samosprávneho alebo súdneho). Toto konštatovanie Výboru vychádza z čl. 27 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, podľa ktorého štát „sa nemôže dovolávať ustanovení svojho vnútroštátneho práva ako dôvodu pre neplnenie zmluvy.“¹³ Výbor zdôraznil, že aj napriek možnosti štátu implementovať záväzky vyplývajúce z Paktu v súlade so svojím ústavným postupom, štát sa nemôže zbaviť zodpovednosti za neplnenie týchto povinností tým, že sa odvolá na ústavný poriadok alebo „iné aspekty“ vnútroštátneho práva.¹⁴

Povinnosť štátu zabezpečiť *účinné* uplatňovanie práv garantovaných v Pakte predstavuje základnú premisu, z ktorej by mal jeho zákonodarca, ako aj sudca vychádzať pri tvorbe a výklade vnútroštátnej legislatívy. Článok 2 je integrálnou súčasťou Paktu, ktorý od štátu požaduje, aby okrem okamžitého odstránenia konkrétneho porušenia práva a odškodnenia obete zabezpečili, aby sa toto porušenie neopakovalo v budúcnosti.¹⁵ Práva stanovené v Pakte

¹³ Viedenský dohovor o zmluvnom práve, vyhl. MZV č. 15/1988 Zb. [ďalej len "Viedenský dohovor"].

¹⁴ General Comment No. 31. op. cit. 11, ods. 4.

¹⁵ Ibid., ods. 17.

má štát zabezpečiť všetkým jednotlivcom v rámci jeho jurisdikcie bez diskriminácie, teda nielen jeho občanom a občiankam (výnimkou sú práva, pre ktorých priznanie je nevyhnutné byť štátnym občanom alebo občiankou).¹⁶

Okrem zákazu diskriminácie pri plnení záväzku zabezpečiť a rešpektovať práva uznané Paktom zakotvenom v čl. 2 ods. 1, čl. 3 špecificky ukladá štátom, aby zabezpečili rovnaké práva mužov a žien na uplatňovanie práv Paktu. K dvojici týchto ustanovení sa v rámci povinnosti zabezpečiť dodržiavanie princípu rovnosti a zákazu diskriminácie pridáva čl. 26, podľa ktorého

„Všetci sú si pred zákonom rovní a majú právo na rovnakú ochranu zákona bez akejkoľvek diskriminácie. Zákon zakáže akúkoľvek diskrimináciu a zaručí všetkým osobám rovnakú a účinnú ochranu proti diskriminácii z akýchkoľvek dôvodov, napr. podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného presvedčenia, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majektu a rodu.“

V porovnaní s čl. 2 ods. 1 a čl. 3 má čl. 26 širší materiálny rozsah, tj. zakazuje diskrimináciu vo všetkých právach upravených a chránených verejnými inštitúciami.¹⁷ Kým čl. 2 túto povinnosť ukladá štátom v súvislosti s právami

¹⁶ Ibid., ods. 5.

¹⁷ Ibid., ods. 12.

ustanovenými v Pakte. Na upresnenie Výbor ďalej dodáva, že čl. 26 ukladá štátom povinnosť nediskriminovať pri úprave práv v legislatíve, ako aj pri jej uplatňovaní. V niekoľkých svojich rozhodnutiach Výbor zistil porušenie práva na rovnakú ochranu zo zákona napríklad vo veci reštitúcií (*Šimůnek a spol. v. Česká republika*)¹⁸, alebo vo veci sociálneho zabezpečenia (*S. W. M. Brooks v. Holandsko*)¹⁹.

Článok 26 poskytuje ochranu pred diskrimináciou z rôznych dôvodov. Tieto dôvody sú vymenované demonštratívne, ponechávajú možnosť zaradiť aj iný základ (napr. sexuálnu orientáciu alebo zdravotné postihnutie).

Ustanovenie čl. 26 pojem diskriminácie nedefinuje. Vysvetlenie jeho podstatných aspektov Výbor podal vo Všeobecnom komentári č. 18 o nediskriminácii²⁰ (ďalej len „Všeobecný komentár č. 18“), ako aj v jeho rozhodnutiach. Vo Všeobecnom odporúčaní č. 18 Výbor skonštatoval, že pojem „diskriminácia“ znamená akékoľvek rozlišovanie, vylúčenie, obmedzenie alebo zvýhodnenie založené na rase, farbe, pohlaví, jazyku, náboženstve, narodení alebo inom postavení a ktorého účelom alebo

¹⁸ *Šimůnek a spol. v. Česká republika*, č. 516/1992, 16.7. 1995, dok. OSN CCPR/C/54/D/516/1992.

¹⁹ *S. W. M. Brooks v. Holandsko*, č. 172/1984, 9.4. 1987, dok. OSN CCPR/C/29/D/172/1984.

²⁰ UN Human Rights Committee. General Comment No. 18: Non-discrimination. 10/11/89. CCPR. 37th Sess., 1989 [ďalej len „General Comment No. 18“].

dopadom je nulifikácia alebo obmedzenie uznania, uplatňovania alebo užívania všetkých práv a slobôd na rovnakom základe.²¹

Výbor však k tejto definícii diskriminácie dodáva, že „[u]žívanie práv a slobôd na rovnakom základe neznamena rovnaké zaobchádzanie v každom prípade.“²² Výbor v tejto súvislosti štáty požiadal, aby vo svojich periodických správach uviedli informácie nielen o platnej legislatíve a opatreniach z oblasti zabezpečenia formálnej rovnosti osôb, ale aj zákony a administratívne opatrenia na odstránenie diskriminácie v praxi.²³ V rámci tejto povinnosti štáty majú venovať pozornosť nielen *de facto* diskriminácii zo strany verejných subjektov, ale aj zo strany súkromných inštitúcií a osôb.²⁴

Podľa výkladu podaného Výborom princíp rovnosti chránený čl. 26 zahŕňa nielen formálnu, ale aj skutočnú rovnosť.²⁵ Zároveň vysvetlil, že dosiahnutie skutočnej rovnosti si od zmluvných štátov niekedy vyžaduje prijatie pozitívneho opatrenia/akcie (*affirmative action*), ktorého cieľom má byť eliminácia podmienok, ktoré vedú k diskriminácii, prípadne napomáhajú jej udržiavaniu.²⁶

²¹ Ibid., ods. 7.

²² Ibid., ods. 8.

²³ Ibid., ods. 9.

²⁴ Ibid.

²⁵ Ibid., ods. 12.

²⁶ Ibid., ods. 10.

Výbor presne nešpecifikuje druh pozitívnych opatrení, ale ich výber ponecháva na rozhodnutí štátu, nakoľko v každej krajine sa situácia líši v závislosti od charakteru znevýhodnenej skupiny a jej špecifických potrieb. Je v kompetencii každého štátu, aby podnikol také kroky, ktoré efektívne odstránia podmienky, ktoré spôsobujú diskrimináciu, prípadne ju napomáhajú udržiavať. Takéto opatrenia môžu podľa Výboru zahŕňať aj udelenie časovo obmedzeného „určitého preferenčného zaobchádzania v špecifických záležitostiach“ adresovaného tej časti populácie, ktorej „celkové podmienky“ (*general conditions*) „zabraňujú alebo ju obmedzujú v uplatňovaní ľudských práv“.²⁷ Takéto zvýhodnenie, ktoré je potrebné na odstránenie diskriminačného postavenia určitej skupiny v praxi predstavuje v zmysle čl. 26 legítimne rozdielne zaobchádzanie.²⁸

Okrem zabezpečenia princípu rovnosti a zákazu diskriminácie MPOPP ukladá zmluvným štátom povinnosť zaručiť príslušníkom etnických, jazykových alebo náboženských menšín nachádzajúcim sa na ich území určité osobitné práva. Táto povinnosť je formulovaná v čl. 27, podľa ktorého štáty s etnickými, náboženskými alebo jazykovými menšinami nesmú ich príslušníkom „upierať právo, aby spolu s ostatnými príslušníkmi menšiny užívali svoju vlastnú kultúru, vyznávali a prejavovali svoje vlastné náboženstvo alebo používali svoj

²⁷ Ibid., ods. 10.

²⁸ Ibid.

vlastný jazyk.²⁹ Napriek negatívnej formulácii Výbor toto ustanovenie vykladá, tak že okrem povinnosti nezasahovať do výkonu práv zahŕňa aj povinnosť prijať opatrenia, ktoré zaručia členom danej menšiny ochranu ich identity, užívanie a rozvoj vlastnej kultúry.³⁰ Pôjde o opatrenia legislatívneho, súdneho alebo administratívneho charakteru zamerané na ochranu menšinových práv voči zásahom zo strany štátu, ako aj súkromných osôb.³¹

Ako konštatoval Výbor, štáty si niekedy zamieňajú svoju povinnosť podľa čl. 27 za povinnosti im uložené v čl. 2 ods. 1 a čl. 26 MPOPP.³² V zmysle týchto dvoch neskorších ustanovení sú štáty povinné zabezpečiť užívanie práv garantovaných Paktom všetkým jednotlivcom na ich území bez akejkoľvek diskriminácie a takisto zabezpečiť rovnosť všetkých pred zákonom a rovnakú právnu ochranu. Oprávnenia garantované čl. 2 ods. 1 a čl. 26 sa vzťahujú rovnako na každú osobu bez diskriminácie, teda nielen na príslušníkov menšín. Kdežto čl. 27 priznáva špeciálne práva iba osobám patriacim k etnickej, jazykovej alebo náboženskej menšine, ktoré existujú na území zmluvnej strany. Takéto mylné nerozlišovanie medzi povinnosťami vyplývajúcimi z čl. 26 a povinnosťami čl. 27 mohlo byť pravdepodobne

²⁹ Čl. 27 MPOPP. op. cit. 8. Článok 27 sa odlišuje od čl. 1 MPOPP, ktorý upravuje právo národov na sebaurčenie. Článok 1 nie je interpretovaný tak, že by poskytoval právo na sebaurčenie národnostným menšinám. Porov. Šturma, P. Implementace Mezinárodního paktu o občanských a politických právech na základe Opčního protokolu č. 1. Právnik, 1994, vol. 133, č.4, s. 358. [ďalej len "Šturma, P., 1994"].

³⁰ UN Human Rights Committee, General Comment No. 23: *The rights of minorities (Art. 27)*: 08/04/94, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 50th session, 1994. [ďalej len "General Comment No. 23"].

³¹ Ibid., ods. 6.1.

³² Ibid., ods. 2.

spôsobené liberálnym vnímaním menšinových práv prevládajúcom najmä po druhej svetovej vojne. Ako konštatuje Will Kymlicka, liberáli považovali menšinové práva za ohrozenie univerzálnych ľudských práv a zdroj etnických konfliktov.³³ To sa napokon odzrkadlilo aj v texte Všeobecnej deklarácie a Európskeho dohovoru o ochrane ľudských právach a základných slobôd³⁴ (ďalej len „Európsky dohovor“) prijatých krátko po druhej svetovej vojne, ktoré sú postavené na univerzálnom princípe rovnosti a zákaze diskriminácie.

Článok 27 priznáva menšinové práva na individuálnom princípe, t.j. tieto práva môžu uplatňovať osoby, ktoré zdieľajú kultúru, náboženstvo alebo jazyk v rámci určitej skupiny, do ktorej patria. Nezakladá teda žiadne kolektívne práva. Tento individuálny prístup však nebráni tomu, aby tieto práva príslušníci daných menšín vykonávali v skupine.³⁵ Ochrana vyplývajúca z čl. 27 nie je obmedzená podmienkou štátneho občianstva, prípadne trvalého pobytu na území zmluvnej strany.³⁶ Nakoľko v zmysle čl. 2 ods. 1 tohto Paktu majú štáty povinnosť zaručiť výkon práv MPOPP všetkým osobám podliehajúcim ich jurisdikcii, čl. 27 sa vzťahuje aj na cudzincov a migrantov, ktorí patria k

³³ Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995, s. 1 – 6, 49 – 74.

³⁴ Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Protokolov na tento Dohovor nadväzujúcich, Rím, 4. novembra 1950, č. 209/1992 Zb. a č. 102/1999 Z.z. [ďalej len „Európsky dohovor“].

³⁵ General Comment No. 31. op. cit. 11, ods. 9.

³⁶ *Ibid.*, ods. 5.1., 5.2.

etnickým, náboženským alebo jazykovým menšinám existujúcim na území zmluvného štátu.³⁷

Individuálne poňatie práv vyplývajúcich z čl. 27 nevylučuje možnosť prijať pozitívne opatrenia (*positive measures*), ktoré danej menšine zaručia ochranu vlastnej identity.³⁸ Vyplýva to zo samotnej podstaty práv článku 27, ktorých uplatňovanie Výbor spája so schopnosťou menšinovej skupiny udržať si svoju vlastnú kultúru, náboženstvo a jazyk.³⁹ Výbor k tomu dodáva, že tieto pozitívne opatrenia musia byť prijaté v súlade s ustanoveniami Paktu o zákaze diskriminácie, konkrétne čl. 2 ods. 1 a čl. 26. Táto povinnosť si vyžaduje, aby štáty pri prijímaní týchto opatrení nediskriminovali medzi menšinami, ale aj aby nedošlo k diskriminácii medzi osobami patriacimi k menšine a osobami z majority. Pokiaľ ale sú tieto pozitívne opatrenia zamerané na „nápravu podmienok“, ktoré zabraňujú uplatňovaniu práv zaručených v čl. 27, alebo toto uplatňovanie obmedzujú, v takom prípade Výbor nevylučuje, že tieto opatrenia bude možné považovať za odôvodnené rozdielne zaobchádzanie, ak sú založené na rozumných a objektívnych kritériách.⁴⁰

Výkladom čl. 26 Paktu by sme mohli dospieť k záveru, že štáty majú povinnosť zabezpečiť všetkým jednotlivcom podliehajúcim ich jurisdikcii

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid., ods. 6.2.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

formálnu aj skutočnú rovnosť a to vo všetkých oblastiach v kompetencii vnútroštátnych orgánov. Výbor je toho názoru, že princíp rovnosti zakotvený v čl. 26 si niekedy vyžaduje pozitívne konanie zo strany štátu, ktorého cieľom má byť odstránenie diskriminácie v praxi. Takéto konanie môže podľa Výboru zahŕňať aj „určité preferenčné zaobchádzanie“ dočasného charakteru.

Podobne pri výklade čl. 27 Výbor vidí priestor pre prijatie pozitívnych opatrení, ktorých cieľom je napravenie podmienok, aby osoby patriace k etnickým, jazykovým alebo náboženským menšinám mohli uplatňovať práva z čl. 27. Okrem toho tieto pozitívne opatrenia môžu byť zamerané aj na ochranu identity menšiny ako skupiny. Súvisí to s tým, že individuálne práva čl. 27 sú úzko previazané na schopnosť menšiny udržať si svoju kultúru, náboženstvo alebo jazyk.⁴¹

Ak dôjde k porušeniu práv priznaných v Pakte vrátane čl. 26 a 27 Opčný protokol č. 1 k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach⁴² (ďalej len „Opčný protokol“) umožňuje podať individuálne oznámenia. Podľa čl. 2 Opčného protokolu jednotlivci podliehajúci jurisdikcii štátu, ktorý ratifikoval Opčný protokol, môžu podať na Výbor oznámenie, ak sa stali obeťami porušenia niektorého z práv zaručených Paktom. Oznámenie sa môže podať

⁴¹ Ibid.

⁴² Opčný protokol k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach, 16.12. 1966, FMZV č. 169/1991 Zb. Viac k Opčnému protokolu č. 1 vid' Šturma, P., 1994. op. cit. 29, s. 357-366.

po tom, ako boli vyčerpané všetky dostupné vnútroštátne prostriedky právnej ochrany.⁴³ Opčný protokol neumožňuje právnickým osobám alebo podobným subjektom podať oznámenia v prípade porušenia práv Paktu. To však nebráni jednotlivcom, aby sa sťažovali, ak konanie, resp. nekonanie týkajúce sa právnickej osoby viedlo k porušeniu ich vlastných práv chránených Paktom. Takýmto príkladom by mohlo byť právo na slobodu združovať sa (čl. 22), alebo sloboda prejavovať náboženstvo (čl. 18). Podobne by osoby patriace k etnickým, náboženským a jazykovým menšinám mohli namietat' porušenie ich práv vyplývajúcich z čl. 27.⁴⁴

Okrem mechanizmu individuálnych oznámení, národnostné menšiny môžu upozorniť Výbor na porušovania ich práv v tieňových správach. Tieto správy môžu zaslať Výboru pred konaním zasadnutia, na ktorom vládna delegácia obhajuje vládnu správu o implementácii Paktu za určité obdobie.⁴⁵ Otázky Výboru vychádzajúce z tieňových správ mimovládnych organizácií a adresované predstaviteľom štátu nie sú výnimkou. Stáva sa skôr pravidlom, že niektoré záverečné odporúčania Výboru vychádzajú z informácií obsiahnutých v tieňových správach mimovládnych organizácií.

⁴³ K analýze problémov týkajúcich sa vyčerpania všetkých dostupných prostriedkov právnej ochrany, ako aj ďalších podmienok prijatia oznámenia Výborom vid' *ibid.* s. 361 a nasl.

⁴⁴ General Comment No. 31, *op. cit.* 11, ods. 9.

⁴⁵ MPOPP, *op. cit.* 8, čl. 40 ods. 1 stanovuje: "Štáty, ktoré sú zmluvnými stranami paktu, sa zaväzujú, že budú podávať správy o opatreniach prijatých na uvedenie práv uznaných v tomto pakte do života a o pokroku, ktorý sa pri využívaní týchto práv dosiahol:

- a) do jedného roka odo dňa, keď sa stali účastníkmi paktu;
- b) potom kedykoľvek, keď si to Výbor vyžiada."

2.2. Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach

Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej len „MPHSKP“ alebo „Pakt“) obsahuje všeobecnú klauzulu zákazu diskriminácie v čl. 2 ods. 2 a konkrétnejšie ustanovenie k rodovej rovnosti v čl. 3⁴⁶. Všeobecný zákaz diskriminácie je formulovaný nasledovne:

„Štáty, zmluvné strany paktu, sa zaväzujú, že zaručia, že práva formulované v tomto pakte sa budú uskutočňovať bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, jazyka, náboženstva, politického alebo iného zmýšľania, národnostného a sociálneho pôvodu, majektu, rodu alebo iného postavenia.“

Zákaz diskriminácie je interpretovaný ako zahŕňajúci priamu aj nepriamu diskrimináciu. Čo sa týka materiálneho rozsahu čl. 2 ods. 2 je v porovnaní s čl. 26 MPOPP interpretovaný ako nesamostatné ustanovenie, ktorého porušenie možno namietat' iba v súvislosti s ekonomickými, kultúrnymi a sociálnymi právami garantovanými v Pakte. Toto prepojenie na niektoré z hmotných práv Paktu však nevyhnutne neznamená, že musí aj k porušeniu tohto práva dôjsť. Tento výklad je podobný výkladu čl. 14 Európskeho dohovoru, ktorý tiež môže byť namietaný len v spojení s právami tohto Dohovoru. Čo do personálneho rozsahu, diskriminácia v zmysle čl.2 ods. 2 je zakázaná nielen z dôvodov

⁴⁶ MPHSKP. op. cit. 8, čl. 3 stanovuje: „Štáty, zmluvné strany paktu, sa zaväzujú, že zabezpečia rovnaké práva mužov a žien pri používaní všetkých hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv uvedených v tomto pakte.“

výslovne uvedených v tomto ustanovení. Výbor pre hospodárske, sociálne a kultúrne práva (ďalej len „Výbor HSKP“), ktorý je kontrolným orgánom MPHŠKP, uznal zdravotný stav, vek a postihnutie za ďalšie dôvody, na základe ktorých nemožno diskriminovať.⁴⁷

Implementácia jednotlivých práv MPHŠKP sa líši v závislosti od charakteru povinností štátu týkajúcej sa uskutočňovania jednotlivých práv. Výbor HSKP rozlišuje medzi okamžitou realizáciou a postupnou realizáciou. Postupná realizácia je vyjadrená v čl. 2 ods. 1 ako povinnosť štátu „podniknúť pri maximálnom využití svojich zdrojov ... hospodárske a technické kroky na postupné dosiahnutie plného uskutočnenia práv uznaných v tomto pakte...“. Na rozdiel od odseku 1 je odsek 2 – zákaz diskriminácie pri uskutočňovaní práv Paktu – skôr ponímaný v kontexte okamžitej realizácie. Niektorí autori, ako aj samotný Výbor HSKP chápu čl. 2 ods. 2 a čl. 3 ako spôsobilé na okamžité uskutočnenie na národnej úrovni.⁴⁸

Okrem toho Výbor HSKP kladie dôraz na to, aby štáty pri realizácii práv stanovených v MPHŠKP dbali na proces dosahovania rovnosti. To znamená, aby identifikovali znevýhodnené skupiny populácie a prostredníctvom

⁴⁷ Craven, M. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*. New York: Oxford University Press, 1995, s. 193 [ďalej len „Craven, M.“].

⁴⁸ *Ibid.*, s. 181. Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 13: The right to education (Art. 13). 08/12/99. E/C.12/1999/10. ods. 31 [ďalej len „General Comment No. 13“].

pozitívnych opatrení zabezpečili, aby tieto skupiny mohli plne uplatňovať práva garantované MPHŠKP.⁴⁹

Práve v spôsobe realizácie záväzkov niektorí autori vidia rozdiel medzi Medzinárodným paktom o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach. Ako poznamenáva profesor Pavel Šturma na jednej strane sú tí autori, ktorí sú toho názoru, že hospodárske, sociálne a kultúrne práva sa môžu realizovať len postupne v závislosti od ekonomických a vnútorných podmienok v krajine, kdežto občianske a politické práva považujú za priamo aplikovateľné a súdne vynutiteľné. Na druhej strane sú autori, ktorí tvrdia, že medzi skupinou hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv a skupinou občianskych a politických práv sa nesmie robiť hierarchia, lebo tieto ľudské práva spolu navzájom súvisia.⁵⁰

Oponenti pozitívnych opatrení zvyknú namietat', že poskytnutie dočasných špeciálnych opatrení jednej skupine osôb vedie k obmedzeniu práv ostatných jednotlivcov, ktorí nie sú ich adresátni. MPHŠKP umožňuje obmedziť práva v ňom zaručené v čl. 4, podľa ktorého štát môže užívanie tých práv, ktoré poskytol v súlade s Paktom, „podrobiť len takým obmedzeniam, aké ustanovuje zákon, a len pokiaľ pokiaľ je to zlučiteľné s povahou týchto práv

⁴⁹ Craven, M. op. cit. 47, s. 159.

⁵⁰ Šturma, P. op. cit. 29, s. 357-358. Porov. Čepelka, Č., Šturma, P. Mezinárodní právo veřejné. Eurolex Bohemia, 2003, s. 393-402.

a výhradne za účelom podpory všeobecného blaha v demokratickej spoločnosti.⁵¹ Vychádzajúc z citovaného ustanovenia mohlo by sa argumentovať, že prijatie pozitívnych opatrení zameraných napríklad na zvýšenie vzdelanostnej úrovne znevýhodnenej skupiny obyvateľstva smeruje k dosiahnutiu všeobecného blaha v spoločnosti.⁵² Podmienkou však je, aby tieto opatrenia boli stanovené v zákone. Dočasné špeciálne opatrenia prijaté za účelom dosiahnutia *de facto* rovnosti pre znevýhodnené skupiny v oblasti vzdelávania nie sú podľa Výboru porušením práva na nediskrimináciu. Tieto opatrenia však nesmú viesť k udržiavaniu nerovnakých alebo rozličných štandardov medzi skupinami a musia byť zrušené po dosiahnutí sledovaného cieľa.⁵³

Aj keď prijatie pozitívnych opatrení nie je priamo v MPHSKP stanovené, Výbor HSKP je toho názoru, že Pakt možnosť ich prijatia poskytuje. Jeden z jeho členov to jasne vyjadril vo svojom komentári k formálnemu prístupu k rovnosti, ktorý považuje za nedostatočný pri identifikovaní každodenných prekážok pri dosahovaní rovnosti a poukázal na zmeny napríklad vo vzdelávaní, ktoré by skutočne zabezpečili rovnosť.⁵⁴ Tento prístup si vyžaduje nielen odstránenie

⁵¹ Čl. 4 MPHSKP. op. cit. 8.

⁵² Porov. Dworkin, R. *Když se práva berou vážně*, Praha: Oikoymenth, 2001, s. 279 a nasl. Dworkin, R. *Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality*. Cambridge: Harvard University Press, 2000, s. 386 a nasl.

⁵³ General Comment No. 13. op. cit. 48, ods. 32.

⁵⁴ Rattray, E/C.12/1987/SR.16, s. 9, § 40 citované v Craven, M. op. cit. 47, s. 183.

prekážok brániacich dosiahnutiu rovnosti, ale aj prijatie pozitívnych opatrení na zlepšenie postavenia znevýhodnených skupín.⁵⁵

Rasa, príslušnosť k etnickej skupine, či rod sa podľa medzinárodnej koncepcie zákazu diskriminácie považujú za tzv. podozrivé klasifikácie (*suspect classifications*). Preto odlišné zaobchádzanie na základe týchto kategórií si vyžaduje striktné preskúmanie (*strict scrutiny*).⁵⁶ Ani toto striktné preskúmanie však nevylučuje, aby sa s osobami s rozdielnym rasovým alebo etnickým pôvodom zaobchádzalo odlišne, ak je to nevyhnutné na dosiahnutie sociálneho blahobytu skupín, ktoré sú ekonomicky, sociálne alebo kultúrne znevýhodnené.⁵⁷ MPHSP neobsahuje ustanovenie, ktoré by priamo ustanovovalo prijatie pozitívnych opatrení, ale zároveň ich Výbor HSKP nepovažuje za diskriminačné, ak smerujú k dosiahnutiu skutočnej rovnosti.⁵⁸ Pôjde o rôzne legislatívne i nelegislatívne opatrenia, ktorých konkrétny charakter s výnimkou podmienky dočasnosti Výbor HSKP neurčuje. Kým programy zamerané na školenia alebo rekvalifikácie znevýhodnených skupín obyvateľstva nie sú chápané ako kontroverzné, otázka kvót napríklad v prístupe k vyššiemu vzdelávaniu všeobecne kontroverznou ostáva. Výbor HSKP sa jasne nevyjadril, či kvotový systém vo vzdelávaní alebo zamestnaní spadá do rozsahu relevantných ustanovení Paktu.

⁵⁵ Craven, M. *ibid.* s. 184.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Craven, M. *op. cit.* 47, s. 184.

⁵⁸ *Viď ibid.*, s. 184.

2.3. Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie

Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie⁵⁹ (ďalej len „Rasový dohovor“) ako jediný obsahuje definíciu rasovej diskriminácie. Na účely tohto Dohovoru rasová diskriminácia znamená

„akékoľvek rozlišovanie, vylučovanie, obmedzovanie, alebo zvýhodňovanie založené na rase, farbe pleti, rodovom alebo na národnostnom alebo etnickom pôvode, ktorého cieľom alebo následkom je znemožnenie alebo obmedzenie uznania, používania alebo uskutočňovania ľudských práv a základných slobôd na základe rovnosti v politickej, hospodárskej, sociálnej, kultúrnej alebo v ktorejkoľvek inej oblasti verejného života.“⁶⁰

Táto definícia jasne naznačuje, že zákaz diskriminácie podľa Rasového dohovoru sa vzťahuje aj na etnické a národnostné skupiny. Za diskrimináciu sa však nebudú považovať osobitné opatrenia, ktoré štát prijal „výhradne na zabezpečenie primeraného rozvoja niektorých rasových alebo etnických skupín alebo jednotlivcov, ktorí potrebujú takú ochranu, ktorá môže byť nevyhnutná na to, aby im zabezpečila rovnaké používanie alebo výkon ľudských práv a základných slobôd, pokiaľ pravda tieto opatrenia nevedú k

⁵⁹ Rasový dohovor, op. cit. 8.

⁶⁰ Ibid., čl. 1 ods. 1.

zachovaniu rozdielnych práv pre rôzne rasové skupiny a pokiaľ nezostanú v platnosti po dosiahnutí cieľov, pre ktoré boli prijaté.“⁶¹

Rasový dohovor priamo vo svojom texte povoľuje štátom prijať aj dočasné pozitívne opatrenia a zdôrazňuje, že tieto opatrenia nebudú považované za rasovú diskrimináciu. Kontrolný orgán dohovoru, Výbor na odstránenie rasovej diskriminácie (ďalej len „Výbor“), vo svojich záverečných zisteniach k jednotlivým štátom, ako aj vo všeobecných odporúčaniach opakovane vyzval štáty na prijímanie špeciálnych opatrení zameraných na zlepšenie postavenia znevýhodnených etnických alebo národnostných skupín. V prípade Slovenska a Českej republiky Výbor kritizoval obe vlády za nedostatočné úsilie pri riešení pokračujúceho znevýhodneného postavenia príslušníkov rómskej menšiny.⁶² Vo všeobecnom odporúčaní k diskriminácii Rómov⁶³ Výbor vyzval štáty na odstránenie všetkých foriem rasovej diskriminácie voči Rómom a za týmto účelom im odporučil prijať opatrenia vrátane dočasných pozitívnych opatrení v oblastiach, ako je vzdelanie, zamestnanosť, bývanie a verejná správa.

⁶¹ Ibid., čl. 1 ods. 4.

⁶² Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Slovakia. 10/12/2004. CERD/C/65/CO/7. 65th Session. 2-20 August 2004. Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Czech Republic. 10/12/2003. CERD/C/63/CO/4. 63rd Session, 4-22 August 2003.

⁶³ Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma. 16/08/2000. [ďalej len „General Recommendation No. 27“].

Výbor má podobne ako Výbor pre ľudské práva v kompetencii rozhodovať o individuálnych sťažnostiach. Tento kontrolný mechanizmus vlastný pre Rasový dohovor a MPOPP poskytuje príslušníkom rasových, národnostných alebo etnických menšín (a v prípade MPOPP aj menšín jazykových a náboženských) silnejšiu ochranu práve prostredníctvom možnosti prerokovania individuálnych oznámení o porušení práva zaručeného v Rasovom dohovore alebo v MPOPP. V prípade Rasového dohovu Výbor neprijme oznámenia jednotlivcov, ktorí podliehajú jurisdikcii štátu, ktorý neuznal príslušnosť Výboru prerokovať oznámenia týkajúce sa tohto štátu.⁶⁴ Na Výbor sa s oznámením o porušení práv Rasového dohovoru môžu obrátiť jednotlivci alebo skupina osôb.

2.4. Deklarácia OSN o právach príslušníkov patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám

Podrobnejším dokumentom OSN zaoberajúcim sa právami menšín je Deklarácia OSN o právach príslušníkov patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám⁶⁵ (ďalej len „Deklarácia“). Deklarácia bola prijatá po 14 rokoch práce Komisie pre ľudské práva.⁶⁶ V rámci OSN Deklarácia poskytuje azda najpodrobnejší katalóg práv národnostných, etnických, náboženských a jazykových menšín.

⁶⁴ Čl. 14 ods. 1 Rasového dohovoru. op. cit. 8.

⁶⁵ Deklarácia, op. cit. 10.

⁶⁶ Scheu, H.Ch., 1998. op. cit. 2, s. 35.

Žiaľ právna nezáväznosť Deklarácie ju zaraduje medzi tzv. *soft law*, čo oslabuje jej vykonateľnosť zo strany štátov. Okrem toho, spôsob, akým Deklarácia ukladá povinnosti štátom sa podobá formuláciám, ktoré používa MPHSP pri progresívnom uskutočňovaní práv. Inými slovami, slovné spojenia typu „štáty podniknú opatrenia, kde je to potrebné“, alebo „štáty by mali zvážiť prijatie vhodných opatrení“ ponechávajú štátom dostatočnú voľnosť na to, aby sa mohli vyhnúť plneniu niektorých záväzkov stanovených v Deklarácii.⁶⁷ Harald Christian Scheu poukazuje aj na ďalší nedostatok Deklarácie, konkrétne na jej neúplnosť pri úprave niektorých otázok týkajúcich sa práv národnostných menšín, ako napríklad otázka kolektívnych a individuálnych práv, či definícia národnostnej menšiny.⁶⁸

Hlavnou inšpiráciou Deklarácie sa stal čl. 27 MPOPP, ako uvádza samotná preambula. Deklarácia si kladie za cieľ zabezpečiť realizáciu princípov zakotvených vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv, Charte OSN, a v ďalších medzinárodných zmluvách uzavretých na pôde OSN vrátane tých, ktoré uvádza táto práca. Uplatňovanie týchto princípov, ku ktorým nepochybne patrí rovnosť, nediskriminácia a ochrana ľudskej dôstojnosti, Deklarácia spája s efektívnou implementáciou ľudských práv príslušníkov menšín.

⁶⁷ Porov. *ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

Čo sa týka adresátov práv Deklarácie, v porovnaní s čl. 27 MPOPP, ktorý vo svojom znení uvádza pojmy etnická, náboženská a jazyková menšina, Deklarácia túto skupinu doplnila o pojem národnostná menšina. Tento rozdiel v identifikácii adresátov by mohol vzbudiť dojem, že Deklarácia poskytuje ochranu širšiemu okruhu osôb. V praxi však ťažko nájdeme skupinu, ktorá by sa klasifikovala za národnostnú menšinu bez toho, aby zároveň bola aj etnickou alebo jazykovou menšinou.⁶⁹ Ako ale upozorňuje komentár Pracovnej skupiny k menšinám pri Subkomisii OSN na podporu a ochranu ľudských práv (ďalej len „Pracovná skupina“), mohla by sa vynoriť otázka, či Deklarácia zahŕňa štyri odlišné skupiny osôb, ktorým zaručuje práva s rozdielnou silou a obsahom.⁷⁰ Následne však Pracovná skupina vysvetľuje, že Deklarácia takýto rozdiel vo svojich hmotnoprávných ustanoveniach nerobí. Na druhej strane však nie je vylúčené, aby sa pri implementácii jednotlivých ustanovení Deklarácie bral ohľad na špecifické potreby konkrétnej menšiny.⁷¹

Vzhľadom na skutočnosť, že tvorba Deklarácie bola inšpirovaná čl. 27 MPOPP aj pri jej výklade Pracovná skupina vychádzala prevažne z výkladu čl. 27. Táto podobnosť je zreteľná aj pri interpretácii personálnej pôsobnosti Deklarácie, pri ktorej sa Pracovná skupina vyjadrila, že Deklarácia má

⁶⁹ United Nations Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Working Group on Minorities. "Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities." E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, ods. 6, [ďalej len "UNCHR Working Group on Minorities"].

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid., ods. 7.

prinajmenšom taký istý personálny rozsah, ako čl. 27 MPOPP.⁷² To znamená, že adresátmi práv Deklarácie sú všetky osoby patriace k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám, ktoré sa nachádzajú na území daného štátu a nielen štátni občania. Podobne ako Výbor pre ľudské práva aj Pracovná skupina odmieta kritérium občianstva ako podmienku na udelenie menšinových práv. Na druhej strane si je však vedomá iných faktorov, ktoré môžu ovplyvniť to, aké práva môže tá ktorá menšina požadovať. Takýmto faktorom môže byť koncentrácia menšiny na určitom území a s tým spojené právo na topografické označenia vo vlastnom jazyku a používanie jazyka v úradnom styku. Ďalším faktorom môže byť, či sa jedná o menšinu, ktorá v danom štáte existuje dlhodobo alebo ide o „novú“ menšinu. V tejto súvislosti Pracovná skupina naznačila, že by nebolo najvhodnejšie, keby štáty pri priznávaní práv robili striktný rozdiel medzi menšinami „starými“ alebo „novými“ s tým, že „novým“ menšinám by nepriznali žiadne práva. Tým sa však nevylučuje, aby štáty „starým“ menšinám uznali, že pri aplikácii Deklarácie majú väčšie nároky než tie menšiny, ktoré sa na území štátu nachádzajú krátkodobo.⁷³

Deklarácia upravuje jednotlivé práva v deviatich článkoch. Článok 1 ukladá štátom povinnosť chrániť existenciu a národnostnú alebo etnickú, náboženskú a jazykovú identitu menšín nachádzajúcich sa na ich území. Za účelom

⁷² Ibid., ods. 9.

⁷³ Ibid., ods. 10, 11.

účinnnej realizácie tohto ustanovenia Pracovná skupina zdôrazňuje, aby štáty dbali na potreby menšín, ktoré môžu byť pri každej menšine iné a zároveň však upozorňuje, že akékoľvek odlišnosti v politikách štátu voči tej ktorej menšine „musia byť založené na objektívnych a odvodnených základoch, aby sa predišlo diskriminácii.“

Článok 2 v skratke načrtáva práva menšín vrátane práva užívať vlastnú kultúru, náboženstvo a jazyk bez zasahovania alebo diskriminácie, práva zúčastňovať sa na kultúrnom, náboženskom, sociálnom, ekonomickom a verejnom živote a združovacieho práva. V porovnaní s negatívnou formuláciou čl. 27 MPOPP Deklarácia jasne zakotvuje pozitívnu povinnosť štátu zaručiť príslušníkom menšín práva vymenované v čl. 2.⁷⁴

Článok 3 zaručuje osobám patriacim k menšinám užívanie ľudských práv vrátane práv stanovených v Deklarácii samostatne, ako aj spolu s ďalšími príslušníkmi danej menšiny. Toto ustanovenie poskytuje možnosť individuálneho alebo kolektívneho uplatňovania všetkých ľudských práv, nielen tých v Deklarácii. Príslušníci menšín nesmú byť za uplatňovanie týchto práv diskriminovaní. To isté ustanovenie v druhom odseku zakazuje znevýhodňovať tých príslušníkov menšín, ktorí sa rozhodli, že menšinové práva uplatňovať nebudú. Podľa Pracovnej skupiny, tento zákaz nútiť osobu,

⁷⁴ Ibid., ods. 33.

aby žila podľa pravidiel danej menšiny je adresovaný nielen štátu, ale aj predstaviteľom menšín.⁷⁵

Článok 4 je dôležitý z hľadiska zakotvenia povinnosti štátu prijať opatrenia, ak je to potrebné, ktoré príslušníkom menšín zaručia plné a efektívne užívanie ich ľudských práv a slobôd. Cieľom tohto ustanovenia je zabezpečenie plnej rovnosti pred zákonom. Štáty majú príslušníkom menšín zabezpečiť podmienky na rozvoj vlastnej kultúry, jazyka, náboženstva, tradícií a zvykov, či plne sa zúčastňovať na ekonomickom pokroku a rozvoji krajiny. Na základe tohto ustanovenia štáty môžu prijať dočasné pozitívne opatrenia pod podmienkou, že tieto opatrenia v značnej miere neovplyvňujú užívanie práv iných osôb.⁷⁶ Pri posudzovaní tejto miery ovplyvňovania výkonu práv iných jednotlivcov, štát sa môže riadiť čl. 8 ods. 3 Deklarácie. Podľa tohto ustanovenia opatrenia prijaté na zabezpečenie efektívneho užívania práv Deklarácie sa nepovažujú *prima facie* za porušenia princípu rovnosti zaručeného vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv. Pracovná skupina vykladá čl. 8 ods. 3 tak, že opatrenia, ktoré štát prijal, aby zabezpečil príslušníkom menšín podmienky, aby sa mohli učiť vlastný jazyk, či efektívne sa zúčastňovať na ekonomickom pokroku spoločnosti sa nebudú považovať za zvýhodnenia voči ostatným členom spoločnosti.⁷⁷ Zároveň však Pracovná skupina dopĺňa, že takéto

⁷⁵ Ibid., ods. 54.

⁷⁶ Ibid., ods. 55.

⁷⁷ Ibid., ods. 83.

opatrenia musia byť s prihliadnutím na dané okolnosti odôvodnené a takisto musia byť primerané sledovanému cieľu.⁷⁸

Okrem interpretačnej zásady stanovenej v odseku 3, článok 8 poskytuje ďalšie usmernenia týkajúce sa výkladu Deklarácie. Články 5 až 7 vyzývajú štáty na spoluprácu pri ochrane práv menšín a implementácii Deklarácie. Posledné ustanovenie, čl. 9, zdôrazňuje účasť inštitúcií OSN na zabezpečovaní plnej realizácie práv a princípov Deklarácie.

Ak by sme mali Deklaráciu porovnať s príslušnými zmluvami OSN, analyzovaných v tejto práci, možno dospieť k záveru, že Deklarácia, aj napriek určitým nedostatkom týkajúcich sa úpravy niekoľkých menšinových otázok a voľnej formulácii jej ustanovení poskytuje najpodrobnejší katalóg menšinových práv. Žiaľ, tieto jej nedostatky v úprave, ako aj postavenie politického dokumentu a absencia kontrolného mechanizmu dáva štátom dostatočný priestor na manévrovanie pri realizácii jednotlivých ustanovení. Okrem toho Deklarácia ostáva v úzadí aj v práci občianskej spoločnosti vrátane predstaviteľov menšinových skupín, ktorí ju pri presadzovaní svojich záujmov používajú minimálne, takmer vôbec. Napriek jej slabému postaveniu Deklarácia spolu s citovaným komentárom Pracovnej skupiny k menšinám Komisie pre ľudské práva má potenciál slúžiť prinajmenšom ako usmernenie

⁷⁸ Ibid.

pri úprave a výklade práv osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám.

2.5. Postavenie jednotlivcov v rámci menšiny

Otázka ochrany osoby patriacej k národnostnej alebo etnickej, či náboženskej menšine pred diskriminačnými praktikami, ponižujúcimi alebo dokonca nefudskými tradíciami vykonávanými danou menšinou ako súčasť jej kultúry sa stala predmetom mnohých odborných diskusií a článkov.⁷⁹ Ženy a dievčatá predstavujú osoby, ktorých sa táto otázka primárne týka, nakoľko mnohé takéto praktiky sa týkajú prevažne ich.

V zásade všetky vyššie analyzované dokumenty OSN poskytujú ochranu príslušníckam menšín voči diskriminácii zakotvením princípu rovnosti medzi mužmi a ženami, ktorý sa vzťahuje na všetky osoby podliehajúce jurisdikcii daného štátu. Okrem toho prax príslušných výborov OSN nasvedčuje tomu, že výbory sú si vedomé problematiky viacnásobného nerovného postavenia žien v spoločnosti. Výbor na odstránenie rasovej diskriminácie od štátov napríklad požaduje, aby pri plnení svojich záväzkov vyplývajúcich z Rasového dohovoru brali ohľad na postavenie Rómskych žien, ktoré sú často obeťami dvojitej diskriminácie.⁸⁰

⁷⁹ Vid' napr. Okin, M.S. *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton: Princeton University Press, 1999.

⁸⁰ General Recommendation No. 27. op. cit. 63, ods. 6.

V prípade *Lovelace v. Kanada*⁸¹ mal Výbor pre ľudské práva (ďalej len „Výbor“) možnosť zaoberať sa práve konfliktom medzi menšinou a jej príslušníčkou. Sandra Lovelace bola indiánskeho pôvodu, ale po sobáši s mužom bez indiánskeho pôvodu podľa prílušného ustanovenia zákona o Indiánoch Lovelace tento status Indiánky stratila. Strata tohto jej postavenia spôsobila zánik jej oprávnenia užívať práva udelené zaregistrovaným Indiánom, ako napríklad právo žiť v rezervácii spolu s jej rodinou a komunitou, sociálne výhody vrátane podpory na zdravotnú starostlivosť a ďalšie práva priznané zákonom o Indiánoch. Podľa tohto zákona strate členstva v indiánskej komunite podliehali len ženy – Indiánky, ktoré sa vydali za mužov bez indiánskeho statusu. Toto pravidlo sa nevzťahovalo na Indiánov, ktorí aj po sobáši s ne-Indiánkou zostávali členmi komunity a teda aj užívateľmi daných práv.

Výbor uznal, že na tento prípad by sa mohli vzťahovať viaceré práva chránené MPOPP vrátane všeobecných ustanovení článkov 2 a 3 o zákaze diskriminácie a rovnosti, ako aj konkrétnych práv zaručených v čl. 26 a 27. Berúc do úvahy skutočnosť, že Lovelace sa vydala a stratila status Indiánky ešte pred prístupím Kanady k MPOPP a jeho Opčnému protokolu⁸², Výbor skonštatoval, že sa možným porušením týchto práv udalosťami, ktoré nastali pred prístupím zaoberať nebude. Na druhej strane Výbor považoval za

⁸¹ *Sandra Lovelace v. Kanada*, č. R.6/24, OSN Dok.Supp.No.40 (A/36/40), 1981.

⁸² *Ibid.*, § 10.

potrebné venovať sa tomuto oznámeniu v tej časti, ktorá súvisela s účinkami týchto udalostí na sťažovateľku, ktoré podľa Výboru pretrvávali aj po tom, ako sa Kanada stala zmluvnou stranou Opčného protokolu. Vychádzajúc z tejto skutočnosti a odvolávajúc sa na konkrétne okolnosti tohto prípadu Výbor dospel k záveru, že najvhodnejším ustanovením na preskúmanie, či došlo k porušeniu Paktu bol čl. 27.

Špecifickou okolnosťou, z ktorej Výbor vychádzal pri svojom rozhodovaní bola skutočnosť, že Lovelace sa so svojím manželom rozviedla a následne si želala vrátiť sa k svojej rodine a žiť s ňou v rezervácii. Výbor sa vyjadril, že čl. 27 nepriznáva právo žiť v rezervácii ako také,⁸³ ale s prihliadnutím na okolnosti tohto prípadu nepovažoval zamietnutie práva Sandre Lovelace na usadenie sa v rezervácii za odôvodnené, alebo nevyhnutné na ochranu identity kmeňa. Výbor teda dospel k záveru o porušení čl. 27 v kontexte ďalších článkov Paktu vrátane „antidiskriminačných“ ustanovení článkov 2, 3 a 26.⁸⁴

S prihliadnutím na rozhodnutie o porušení čl. 27 Výbor nepovažoval za potrebné venovať sa preskúmvaniu ďalších ustanovení samostatne. V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom, že Výbor mohol rozhodnúť aj o porušení čl. 2 ods. 1 Paktu, nakoľko Lovelace bolo odopreté právo, aby

⁸³ *Ibid.*, § 15.

⁸⁴ *Ibid.*, § 18.

spolu s ostatnými členmi jej kmeňa mohla užívať vlastnú kultúru a používať svoj vlastný jazyk z diskriminačného dôvodu, tj. lebo bola žena.⁸⁵

Najvýznamnejšou medzinárodou zmluvou OSN, ktorá zaručuje ženám ochranu pred diskrimináciou, je Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien⁸⁶ (ďalej len „CEDAW Dohovor“). Podľa čl. 1 sa na účely tohto Dohovoru pod diskrimináciu žien rozumie „akékoľvek robenie rozdielu, vylúčenie alebo obmedzenie vykonané na základe pohlavia, ktorého dôsledkom alebo cieľom je narušiť alebo zrušiť uznanie, požívanie alebo uplatnenie zo strany žien, bez ohľadu na rodinný stav, na základe rovnoprávnosti mužov a žien, ľudských práv a slobôd v politickej, hospodárskej, sociálnej, kultúrnej, občianskej alebo inej oblasti.“ Na rozdiel od definície rasovej diskriminácie stanovenej v Rasovom dohovore, ktorá sa vzťahuje iba na oblasť verejného života, CEDAW Dohovor definuje diskrimináciu žien v akejkoľvek oblasti vrátane súkromného života. Zmluvným štátom z CEDAW Dohovoru vyplýva povinnosť zabezpečiť prijatie opatrení zameraných na odstránenie predsudkov, zvykov a iných praktík založených na myšlienke podradenosti a nadradenosti niektorého z pohlaví alebo na stereotypných úlohách mužov a žien (čl. 5 a)). Z toho možno usudzovať, že štáty pri poskytovaní ochrany národnostným alebo etnickým menšinám sa pod

⁸⁵ Bayefsky, F.A. The Human Rights Committee and the Case of Sandra Lovelace. Can. Y.B. Int'l L. 1982. 20, s. 263.

⁸⁶ Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, New York, 18. decembra 1979, vyhláška č. 62/1987 Zb.

vplyvom ochrany kultúry a tradícií danej menšiny nesmú zbaviť zodpovednosti za ochranu marginalizovaných skupín osôb patriacich k menšine, ktorými sú zvyčajne ženy a dievčatá.

3. Ochrana národnostných menšín podľa dokumentov Rady Európy

Rada Európy sa téme národnostných a etnických menšín venuje intenzívne a to predovšetkým po roku 1989, kedy východná Európa zažila niekoľko politických konfliktov vychádzajúcich z etnických nepokojov. Výsledkom je niekoľko právne záväzných dokumentov a súbor právne nezáväzných odporúčaní o ochrane menšinových práv. Najvýznamnejšími je Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín⁸⁷ prijatý v roku 1995 a Európska charta regionálnych a menšinových jazykov z roku 1992. K dôležitým odporúčaniam Parlamentného zhromaždenia patrí Odporúčanie č. 1134 (1990) o právach menšín a Odporúčanie č. 1201 (1993) o dodatkovom protokole k Európskemu dohovoru o ľudských právach týkajúceho sa osôb patriacich k národnostným menšinám. Aj keď základný ľudsko právny dokument Rady Európy, Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, konkrétne ustanovenie k menšinovým právam neobsahuje, táto kapitola sa pokúsi prostredníctvom analýzy súčasných rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva načrtnúť možné využitie tohto mechanizmu na ochranu niektorých menšinových práv. Kapitola sa tiež stručne venuje vyššie spomínaným odporúčaniam Parlamentného

⁸⁷ Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, Štrasburg, 1. februára 1995, č. 160/1998 Z.z. [ďalej len „Rámcový dohovor“].

zhromaždenia a podrobnejšie rozoberá princípy Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín. Problematiku práv národnostných menšín v dokumentoch Rady Európy kapitola v krátkosti zakončí Európskou chartou regionálnych a menšinových jazykov.

3.1. Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd⁸⁸ (ďalej len „Európsky dohovor“ alebo „Dohovor“), neobsahuje ustanovenie o menšinových právach. Dohovor je založený na individuálnom poňatí ľudských práv a princípe rovnosti vyjadrenom zákazom diskriminácie v čl. 14. Skutočnosť, že Dohovoru chýba ustanovenie, ktoré by upravovalo práva národnostných alebo etnických menšín však ešte neznamená, že by niektoré menšinové práva nechránil. Ako naznačujú nedávne rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Súd“) Súd sa, aj keď veľmi pomaly, odkláňa od svojho zamietavého postoja k riešeniu práv etnických alebo národnostných menšín. Tento posun je badať v jeho súčasnom rozsudku *Connors v. Spojené kráľovstvo*⁸⁹, ako aj v rozsudku *Nachova a ostatní v. Bulharsko*⁹⁰.

⁸⁸ Európsky dohovor, op. cit. 46.

⁸⁹ ESĽP, *Connors v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok z 27.8. 2004, sťažnosť č. 66746/01. [ďalej len „*Connors*“].

⁹⁰ ESĽP, *Nachova a ostatní v. Bulharsko*, rozsudok zo 6.7. 2005, sťažnosť č. 43577/98, 43579/98. [ďalej len „*Nachova*“].

Ochrana špecifického spôsobu života etnickej menšiny podľa práva na rešpektovanie súkromného a rodinného života (čl. 8) bola predmetom niekoľkých sťažností, ktorými sa Súd zaoberal v priebehu posledného desaťročia. Jedným z týchto prípadov je aj často diskutovaný *Chapman v. Spojené kráľovstvo*⁹¹. Sťažovateľka, príslušníčka cigánskej komunity v Anglicku (Gypsies), žila so svojou rodinou kočovným životom. Dlhšiu dobu boli zaregistrovanými čakateľmi na obdržanie trvalého miesta, kde by sa mohli usadiť so svojim karavánom, ale toto miesto nikdy nedostali. Keďže nemali trvalé miesto miestne orgány ich sústavne premiestňovali.⁹² Európsky súd vo svojom odôvodnení uznal, že kočovný život sťažovateľky a jej rodiny je integrálnou súčasťou jej cigánskej etnickej identity. Podľa Súdu opatrenia prijaté miestnymi autoritami ohľadne územného plánovania ovplyvňujú nielen jej právo na rešpektovanie jej domova chránené čl. 8 Dohovoru, ale majú vplyv aj na jej schopnosť zachovať si svoju identitu a viesť súkromný a rodinný život podľa cigánskeho spôsobu života.⁹³

V súvislosti s územným plánovaním Súd zdôraznil úlohu miestnych inštitúcií. Tie, podľa Súdu, sú spôsobilejšie posúdiť miestne potreby a podmienky, nakoľko sú oboznámené s tamojšou realitou oveľa lepšie než medzinárodný súd. To má špeciálne platiť pre prípady týkajúce sa napríklad územného

⁹¹ ESĽP, *Chapman v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok z 18.1. 2001, sťažnosť č. 27238/95, ECHR-I [ďalej len „*Chapman v. Spojené kráľovstvo*“].

⁹² *Ibid.*, § 11.

⁹³ *Ibid.*, § 73.

plánovania, kedy si rozhodovanie miestneho orgánu vyžaduje zohľadniť niekoľko lokálnych faktorov podstatných pre toto plánovanie. Následne Súd skonštatoval, že štátom v takýchto situáciách patrí v zásade široká diskrečná právomoc (*margin of appreciation*).⁹⁴ No aj napriek tejto voľnosti pri rozhodovaní o vhodnej územno-plánovacej schéme, záverečné posúdenie o tom, či dané opatrenie je v súlade s Dohovorom patrí Súdu.⁹⁵ Súd ďalej vysvetlil, že na voľnosť štátu v takomto rozhodovaní vplýva niekoľko faktorov, ako je povaha chráneného práva, jeho dôležitosť pre jednotlivca a povaha aktivít, ktoré sú obmedzené opatreniami štátu a cieľ sledovaný týmito reštrikciami.⁹⁶ Súd zároveň dodal, že pri hodnotení, či je obmedzenie chráneného práva v súlade s Dohovorom berie do úvahy, či proces prijímania obmedzujúceho opatrenia bol spravodlivý (*fair*) a náležite rešpektoval záujmy chránené článkom 8 Dohovoru.⁹⁷

S prihliadnutím na okolnosti prípadu v *Chapman* Súd zdôraznil, že zachovanie identity „cigánskej etnickej menšiny, si vyžaduje, aby sa pri rozhodovaní v otázkach územného plánovania náležitá pozornosť venovala spôsobu života Cigánov (*gypsy way of life*). Súd sa odvolal na svoj predošlý výrok v *Buckley v. Spojené kráľovstvo*⁹⁸, podľa ktorého „zraniteľné postavenie Cigánov ako

⁹⁴ Ibid., § 92. Vid' tiež ESLP, *Buckley v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok z 25.9. 1996, Rep. Of Judg. and Dec. 1996-IV. [ďalej len "*Buckley*"].

⁹⁵ *Chapman*. op. cit. 91, § 90.

⁹⁶ Ibid., § 91.

⁹⁷ Ibid., § 92.

⁹⁸ *Buckley*. op. cit. 94, §§ 76, 80, 84.

minority znamená, že v príslušnej plánovacej schéme a pri dosahovaní rozhodnutí v konkrétnych prípadoch by sa mala venovať určitá osobitná pozornosť ich potrebám a ich rozličnému životnému štýlu.⁹⁹ V tejto súvislosti vzniká štátu pozitívny záväzok zabezpečiť „cigánsky spôsob života“.¹⁰⁰ Napriek tomuto odôvodneniu Súd nedospel k záveru, že by sťažovateľkine právo podľa čl. 8 bolo porušené odvolávajúc sa na širokú diskrečnú právomoc štátu pri územnom plánovaní.

Odvolávanie sa Súdu na širokú diskrečnú právomoc štátu kritizovali niekoľkí sudcovia v spojenom odlišnom názore (*joint dissenting opinion*)¹⁰¹. Podľa ich názoru široká voľnosť štátu pri rozhodovaní sa nevzťahuje na každé územné plánovanie, ale jej rozsah je daný okolnosťami konkrétneho prípadu. Jednotlivé práva Dohovoru majú byť vykladané a uplatňované v súlade s aktuálnym vývojom spoločnosti. Ten, podľa sudcov, v Európe v posledných rokoch predstavuje medzi členmi Rady Európy konsenzus o „...uznan[í] osobitných potrieb menšín a záväzku chrániť ich bezpečnosť, identitu a životný štýl za účelom zabezpečenia nielen záujmov menšín samotných, ale aj zachovania kultúrnej rôznorodosti hodnoty pre celú spoločnosť.“¹⁰² Sudcovia ďalej poznamenali, že týmto konsenzom štáty uznávajú, že „...ochrana práv menšín, ako sú Cigáni, vyžaduje nielen, aby sa zmluvné štáty

⁹⁹ Ibid., § 96.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Joint Dissenting Opinion of Judges Pastor Ridruejo, Bonello, Tulkens, Strážnická, Lorenzen, Fischbach a Casadevall, *Chapman*, op. cit. 91, s. 35 – 41.

¹⁰² Ibid., § 3.

zdržali politik alebo praktík, ktoré ich diskriminujú, ale tiež, tam kde je to nevyhnutné, majú podniknúť pozitívne kroky za účelom zlepšenia ich situácie napríklad prostredníctvom legislatívy alebo špeciálnych programov.¹⁰³ Práve touto dohodou jasne uznaná potreba poskytnúť cigánskej menšine ochranu nevyhnutnú na efektívne uplatňovanie ich práv viedla disentujúcich sudcov k záveru, že v tomto prípade úloha Súdu sa neobmedzuje iba na dohľad, na ktorom trvala väčšina vo svojom rozsudku. Zotrvávanie Súdu v úlohe „dozorcu“ „udržiava zraniteľné postavenie Cigánov ako menšiny, ktorej potreby a hodnoty sa odlišujú od potrieb a hodnôt celej komunity“.¹⁰⁴

Možno práve toto odlišné stanovisko sudcov k rozsudku *Chapman* primälo Súd k posunu v názore o jeho úlohe v prípadoch týkajúcich sa ochrany identity cigánskej/rómskej menšiny. V jeho neskoršom rozhodnutí *Connors v. Spojené kráľovstvo*¹⁰⁵ sa tento pokrok prejavuje v odmietnutí Súdu poskytnúť širokú diskrečnú právomoc štátu pri tvorbe politiky týkajúcej sa bývania. Toto zúženie diskrečnej právomoci štátu Súd odôvodnil potrebou zabezpečiť Cigánom podmienky na realizáciu ich spôsobu života (*gypsy way of life*) a zdôranil nevyhnutnosť venovať osobitnú pozornosť špecifickým potrebám rómskej menšiny vychádzajúcich z ich znevýhodneného postavenia ako menšiny.¹⁰⁶ O tom, že Súd sa od prípadu *Chapman* posunul v nazeraní na

¹⁰³ Ibid.

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ *Connors*, op. cit. 89.

¹⁰⁶ Ibid., § 84.

vlastnú úlohu pri ochrane práv etnických menšín, ako sú Cigáni/Rómovia, svedčí aj jeho záver v *Connors* o porušení článku 8 Dohovoru.¹⁰⁷ Okrem čl. 8 sťažovateľ namietal aj porušenie zákazu diskriminácie v užívaní práva na súkromný a rodinný život. Žiaľ, vzhľadom na rozhodnutie v súvislosti so samotným čl. 8 Súd nepovažoval za potrebné rozhodnúť o prípadnom porušení čl. 14 v spojení s čl. 8.

Okrem ochrany identity a životného štýlu v kontexte práva na súkromný a rodinný život podľa čl. 8 Dohovoru, sa Súd mal možnosť venovať aj otázke diskriminácie Rómov v spojení s právom na život (čl. 2) a s právom na vzdelanie (Protokol č. 1, čl. 2). V prípade *Nachova v. Bulharsko*¹⁰⁸ sťažovatelia namietali porušenie práva na život v spojení so zákazom diskriminácie. Prípada sa týka dvoch Rómov, ktorí boli v roku 1996 zastrelení vojenskou políciou pri úteku z väzby, do ktorej sa dostali z dôvodu ich neprítomnosti na povinnej vojenskej službe. Rodiny obetí sa obrátili na Súd so sťažnosťou, v ktorej okrem iného namietali porušenie práva na nediskrimináciu zo strany štátnych orgánov v spojení s právom na život. Súd zistil porušenie práva na život (čl. 2) a to v dvoch rovinách. Prvá rovina sa týka nedostatočnej právnej úpravy používania zbraní vojenskou políciou, a tá druhá zlyhaním štátnych autorít pri vyšetrowaní smrti týchto dvoch mužov. Okrem toho Súd rozhodol o tom, že

¹⁰⁷ K podrobnej analýze prípadu *Connors v. Spojené kráľovstvo* viď Cahn, C. Towards Realising a Right to Positive Action for Roma in Europe: *Connors v. UK*. *Roma Rights Quarterly*, 2005. 1.

¹⁰⁸ *Nachova*. op. cit. 90.

bulharské orgány sa dopustili diskriminácie na základe rasového alebo etnického pôvodu a teda porušili čl. 14 Dohovoru v spojení s čl. 2 v procesnej otázke. Bulharská vláda požiadala o rozhodnutie vo veci Veľkú komoru Súdu, ktorá tiež rozhodla o porušení čl. 14 v spojení s čl. 2 s podobným záverom, že zákaz diskriminácie stanovený v čl. 14 Dohovoru vyžaduje, aby štátne orgány pri vyšetrowaní preskúmali, či pri danom usmrtení mohla hrať úlohu diskriminácia.¹⁰⁹ Rozhodnutie Súdu o porušení čl. 14 z dôvodu rasovej alebo etnickej diskriminácie, aj keď síce len v procesnej otázke, je odborníkmi venujúcimi sa ochrane rómskej menšiny považované za prelom v histórii rozhodovacej činnosti Súdu.

Diskrimináciu v prístupe k vzdelaniu namietala skupina osemnástich rómskych detí z Českej republiky v prípade *D.H. a ostatní v. Česká republika*.¹¹⁰ Sťažovatelia tvrdili, že následkom psychologického testovania, ktoré bolo prispôbené potrebám detí z väčšinovej populácie a ovplyvnené predsudkami voči rómskej menšine značné percento rómskych žiakov v porovnaní s nerómskymi (vrátane sťažovateľov) bolo zaradované do špeciálnych škôl určených pre deti s mentálnym postihnutím. Podľa sťažovateľov toto testovanie neúmerne znevýhodňovalo rómske deti v porovnaní s nerómskymi, čo malo vyústiť do nepriamej diskriminácie v prístupe k vzdelávaniu (čl. 14 Dohovoru v spojení s Protokolom č. 1, čl. 2).

¹⁰⁹ *Nachova*, op. cit. 90, § 168.

¹¹⁰ ESLP, *D.H. a ostatní v. Česká republika*, rozsudok zo 7.2. 2006, sťažnosť č. 57325/00. [ďalej len „D.H.“].

Súd uznal závažnosť sťažovateľmi predložených argumentov. Okrem toho Súd zopakoval svoj názor, že „ak má politika alebo všeobecné opatrenie na určitú skupinu ľudí neúmerne znevýhodňujúci dopad, možnosť, že takáto politika alebo opatrenie bude diskriminačná nemôže byť vylúčená ani vtedy, ak táto politika alebo opatrenie nie je špeciálne cielené alebo zamerané na túto skupinu.“ Napriek tomuto konštatovaniu po preskúmaní okolností prípadu a predložených dôkazov Súd rozhodol, že k porušeniu práva na nediskrimináciu v prístupe k vzdelaniu nedošlo.

Za zmienku však stojí uviesť súhlasný názor sudcu Costu¹¹¹ a odlišný názor sudcu Barreto¹¹². Obaja sudcovia vyjadrili znepokojenie nad všeobecnou situáciou rómskej menšiny v Strednej Európe. Sudca Costa upozornil na to, že pod rúškom psychologických testov v podstate celá sociálne znevýhodnená časť školopovinnej populácie je odsúdená na výučbu v školách s nižšou úrovňou, ktoré im poskytujú obmedzené možnosti stretnúť sa s deťmi iného pôvodu a žiadnu nádej na zabezpečenie vzdelania, ktoré im dovoľí rozvíjať sa. Sudca Barreto k tomu dodáva, že Vláda Českej republiky v podstate uznala, že značné percento rómskych detí je na základe psychologických testov zaraďované do špeciálnych škôl a že tieto testy sú prispôbené majoritnej populácii a neberú ohľad na špecifické potreby rómskych detí. Sudca Barreto

¹¹¹ Concurring Opinion of Judge Costa, *ibid.*, s. 18-20.

¹¹² Dissenting Opinion of Judge Barreto, *ibid.*, s. 21-23.

v podstate vyčítal Súdu, že neprihliadol na podľa neho jasné uznanie diskriminačného zaobchádzania namietaného sťažovateľmi.¹¹³

Na tomto mieste je vhodné v krátkosti vysvetliť podstatu čl. 14 Dohovoru, ktorý zakazuje diskrimináciu založenú na akomkoľvek dôvode vrátane rasy, pohlavia, farby pleti, jazyka, národnostného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej menšine, majetku, rodu alebo iného postavenia. Toto ustanovenie nemá samostatnú existenciu, ale jeho porušenie je možné namietat' len v spojení s hmotnými právami chránených Dohovorom a jeho Protokolmi.¹¹⁴ Avšak ako Súd konštatoval v prípade *Rasmussen v. Dánsko*¹¹⁵, aplikácia čl. 14 nepredpokladá porušenie práva, v súvislosti s ktorým malo dôjsť k diskriminácii. Inak povedané čl. 14 sa môže aplikovať v prípadoch, ak skutková podstata, o ktorú ide, spadá pod niektoré z hmotných ustanovení Dohovoru alebo jeho Protokolov. V tom istom rozsudku Súd konštatoval, že za diskrimináciu podľa čl. 14 sa bude považovať také rozdielne zaobchádzanie, ktoré nemožno „objektívne a rozumne ospravedlniť“, teda ak nesleduje „legitímny cieľ“ alebo ak sa vyskytne nedostatok „primeranej rovnováhy medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom“.¹¹⁶

¹¹³ Sťažovatelia požiadali o podstúpenie veci Veľkej komore, ktorá by mala vydať rozsudok do konca roka 2007.

¹¹⁴ ESĽP, *Rasmussen v. Dánsko*, rozsudok z 28.11. 1984, Seria A č. 87.

¹¹⁵ Ibid. §29.

¹¹⁶ Ibid. § 38. Podobne porov. ESĽP, *Marckx v. Belgicko*, rozsudok z 13.6. 1979, séria A, č. 31, § 33; ESĽP, *Abdulaziz, Cabales a Bankandali v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok z 28.5. 1985, Séria A č. 94, § 72.

Zákaz diskriminácie v kontexte čl. 14 Európskeho dohovoru zahŕňa priamu aj nepriamu diskrimináciu. Súd tak judikoval v prípade *Thlimmenos v. Grécko*¹¹⁷, kde skonštatoval, že „...právo podľa článku 14 nebyť diskriminovaný v uplatňovaní práv zaručených v Dohovore je porušené, keď štáty zaobchádzajú rozdielne s osobami v porovnateľných situáciách bez poskytnutia objektívneho a rozumného odôvodnenia.... Napriek tomu, Súd toto nepovažuje za jediný aspekt zákazu diskriminácie v zmysle článku 14. Právo nebyť diskriminovaný v uplatňovaní práv zaručených v Dohovore je tiež porušené, keď štáty bez objektívneho a rozumného odôvodnenia nezaobchádzajú rozdielne s osobami, ktorých situácie sú značne odlišné.“¹¹⁸ Ak štát prijme opatrenie, ktoré neberie do úvahy špeciálne potreby určitej skupiny toto opatrenie sa neskôr môže prejaviť, že má značne nepriaznivý dopad na túto skupinu osôb. V takom prípade súd nevylúčil nepriamu diskrimináciu tejto skupiny a to aj napriek tomu, že nebolo v úmysle tvorca tohto opatrenia danú skupinu diskriminovať.¹¹⁹

Ochrana pred diskrimináciou bola nedávno rozšírená prijatím Protokolu č. 12 k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej

¹¹⁷ ESĽP, *Thlimmenos v. Grécko*, rozsudok zo 6.4. 2000, sťažnosť č. 34369/97, CEDH-ECHR 2000-IV. Pán Thlimmenos namietal porušenie jeho práva na slobodu náboženstva podľa čl. 9 Dohovoru po tom, ako mu bola zamietnutá pozícia účtovníka z dôvodu jeho predošlého odsúdenia za neplnenie svojich vojenských povinností (odmietol si obliecť vojenskú uniformu, nakoľko to bolo v rozpore s jeho náboženstvom). Okrem čl. 9 Dohovoru, sťažovateľ namietal aj porušenie čl. 14 v spojení s článkom 9. [ďalej len „*Thlimmenos*“].

¹¹⁸ *Ibid.*, § 44.

¹¹⁹ ESĽP, *Hugh Jordan v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok zo 4.8.2001, sťažnosť č. 24746/94, ECHR 2001-III, § 154. [ďalej len „*Hugh Jordan*“].

len „Protokol“).¹²⁰ V čl. 1 Protokol zakazuje diskrimináciu v užívaní všetkých práv ustanovených v zákonoch zmluvných strán Protokolu. To znamená, že jednotlivci podliehajúci jurisdikcii zmluvného štátu budú môcť podať sťažnosť aj v prípadoch, keď sa stali obeťami diskriminácie v právach upravených nad rámec Európskeho dohovoru. Tieto práva však musia byť zakotvené v zákonoch štátu, ktorý Protokol ratifikoval. Širším rozsahom práv, v užívaní ktorých možno namietat diskrimináciu prostredníctvom tohto Protokolu, ako aj možnosťou podať sťažnosť na Európsky súd sa jednotlivcom vrátane príslušníkov národnostných a etnických menšín poskytuje významný nástroj ochrany pred diskrimináciou.

Ako stanovuje preambula Protokolu základným princípom tohto dokumentu je rovnosť všetkých ľudí pred zákonom a právo na rovnakú právnu ochranu. Protokol je teda založený na všeobecnom zákaze diskriminácie. To však neznamená, že štáty nemôžu prijať opatrenia, ktorými sa má zabezpečiť de facto rovnosť. Preambula jasne potvrdzuje, že „zásada nediskriminácie nebráni účastníckym štátom prijímať opatrenia na podporu plnej a účinnej rovnosti...“. Tieto opatrenia však musia mať objektívny a primeraný dôvod.

¹²⁰ Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ETS No. 177. Tento Protokol vstúpil do platnosti 1.4. 2005. K 26.6. 2006 ho ratifikovalo 10 štátov. Slovenská republika a Česká republika Protokol podpísali 4.11. 2000. Ani jedna ho zatiaľ neratifikovali. Podrobnejšie k Protokolu č. 12 viď Šturma, P. Obecný zákaz diskriminácie podľa Protokolu č. 12 k Evropskéj umluve o ľudských právach. Právní rozhledy – Evropské právo, 2001. 8, s. 1-4.

Vychádzajúc z vyššie uvedených rozhodnutí Súdu je možné skonštatovať, že súčasný vývoj judikatúry Súdu naznačuje určitý, aj keď malý, pokrok v ochrane práv etnickej menšiny. Európsky dohovor, aj keď síce nepriamo, chráni určité aspekty práva na zachovanie a rozvoj vlastnej identity prostredníctvom ochrany životného štýlu danej komunity. Rozhodnutie v prípade *Connors v. Spojené kráľovstvo* o porušení čl. 8 Dohovoru predstavuje významný posun v prístupe Európskeho súdu, ktorý sa skôr vyznačuje zamietavým postojom Súdu k riešeniu otázok týkajúcich sa práv národnostných a etnických menšín, ktorý riešenie týchto záležitostí v podstatnej miere prenecháva národným inštitúciám. Čo sa týka čl. 14 Dohovoru a zabezpečenia, aby sa štáty vyhli nepriamej diskriminácii, ak nezohľadnia špecifické potreby menšín napríklad vo vzdelávaní, či územnom plánovaní Súd zostáva opatrný v rozhodnutí o porušení zákazu diskriminácie.

3.2. Odporúčania Parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 1134 a 1201

Pod vplyvom etnických konfliktov v Európe koncom 20. storočia sa potreba špeciálnej úpravy menšinových práv ukázala ako nevyhnutnou. Ako predošlá časť poznamenala, Európsky dohovor túto ochrano priamo neposkytuje a tak sa Rada Európy zhodla na okamžitom vypracovaní dokumentu, ktorý by túto medzeru vyplnil. Úpravou špeciálnych práv menšín sa mal zabezpečiť nielen rešpekt voči jednotlivým menšinovým skupinám, ale predovšetkým, ako sa

uvádza aj v Odporúčaní Parlamentého zhromaždenia Rady Európy č. 1134 (1990) o právach menšín (ďalej len „Odporúčanie č. 1134“), stabilita a demokracia v Európe. Vychádzajúc z historických skúseností na európskom kontinente prioritným cieľom štátov a medzinárodných organizácií bola stabilita a mier v Európe. Až neskôr sa do popredia začal dostávať aj ďalší princíp ochrany minorít, a to zabezpečenie spravodlivosti (*justice*).

Minimálny štandard ochrany práv menšín zakotvený v Odporúčaní č. 1134 obsahuje okrem všeobecných zásad vzťahujúcich sa na menšiny národnostné i jazykové aj osobitné zásady, ktoré sú rozdelené do dvoch skupín. Ku všeobecným princípom patrí právo na rovnakú právnu ochranu, zakotvenie všeobecnej nediskriminačnej klauzuly do Európskeho dohovoru, možnosť prijatia špeciálnych opatrení v prospech danej menšiny vzhľadom na jej osobitné postavenie a právo nadväzovať styky s občanmi iných štátov, ktorí patria k tej istej menšine. Medzi osobitnými princípmi sú vymenované napríklad zachovanie a rozvoj vlastnej kultúry, vzdelávacích, kultúrnych a náboženských inštitúcií, právo menšín plne participovať na veciach, ktoré majú dopad na zachovanie a rozvoj ich identity. Výkon týchto práv odporúčanie obmedzuje povinnosťou príslušníkov menšín konať v súlade so záväzkami, ktoré vyplývajú z ich postavenia ako občanov daného štátu, prípadne osôb s trvalým pobytom v tomto štáte.

Idey a princípy Odporúčania č. 1134 boli zahrnuté do Odporúčania Parlamentného zhromaždenia č. 1201 (1993) o dodatkovom protokole k Európskemu dohovoru týkajúceho sa osôb patriacich k národnostným menšinám (ďalej len „Odporúčanie č. 1201“). Tento návrh dodatkového protokolu sa skladal z piatich hláv, ktoré upravovali definíciu národnostnej menšiny (Hlava 1), všeobecné zásady (Hlava 2), formálne práva najmä práva jazykové, zásady realizácie Protokolu (Hlava 4) a záverečné ustanovenia (Hlava 5). Ak by bol tento Protokol schválený, tak by po prvý krát v histórii Rady Európy i OSN právne záväzný dokument definoval menšinu a priniesol aj silný mechanizmus ochrany menšinových práv prostredníctvom možnosti podávať individuálne sťažnosti v prípade jeho porušenia na Európsky súd pre ľudské práva.

Tento Protokol však nikdy nebol schválený, pravdepodobne aj pre nedostatok vôle členských štátov v budúcnosti k nemu pristúpiť obávajúc sa veľkého počtu súdnych sporov za neplnenie záväzkov vyplývajúcich z Protokolu. Dokončenie prípravného procesu Protokolu bolo nakoniec prerušené rozhodnutím Rady Európy a jednotlivých členských štátov prijať samostatný dokument upravujúci práva národnostných menšín.¹²¹ Po niekoľko ročnej práci

¹²¹ Tu treba poznamenať, že Rada Európy vo svojom ďalšom Odporúčaní 1255 (1995) naliehala na štáty, aby prijali oba dokumenty, t.j. Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín aj Dodatkový protokol o Európskemu dohovoru týkajúceho sa osôb patriacich k národnostným menšinám. Napriek tomu sa štáty zhodli len na schválení Rámcového dohovoru o ochrane národnostných menšín. Porov. Scheu, H.Ch., 1998. op. cit. 2, s. 43 a nasl.

Riadiaceho výboru Rady Európy pre ľudské práva a Výboru expertov vytvoreného za účelom koncipovania právnej normy upravujúcej práva národnostných menšín sa dospelo k výsledku vo forme Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín, ktorému sa podrobnejšie venuje nasledujúca podkapitola.

3.3. Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín

Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín¹²² (ďalej len „Rámcový dohovor“ alebo „Dohovor“) je historicky prvý právne záväzný multilaterálny dokument týkajúci sa práv národnostných menšín. Jeho vznik bol inšpirovaný nie len predchádzajúcimi odporúčaniami Parlamentého zhromaždenia Rady Európy, ale aj aktivitami Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe, predovšetkým Kodaňským dokumentom¹²³, na ktorý sa odvoláva preambula Rámcového dohovoru.

Dohovor si kladie za cieľ špecifikovať právne princípy, ktoré sa štáty zaväzujú rešpektovať a na ich základe prijať práva na ochranu národnostných menšín

¹²² Rámcový dohovor, op. cit. 87. Výbor ministrov prijal Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín na svojom 95. zasadnutí 10. novembra 1994 a o niekoľko mesiacov neskôr, 1. februára 1995, bol predložený na podpis členským štátom Rady Európy. Rámcový dohovor nadobudol platnosť vo februári 1998.

¹²³ Kodaňský dokument bol prijatý na konferencii KBSE (terajšia OBSE) o ľudskej dimenzii, 29. júna 1990.

nachádzajúcich sa na ich území.¹²⁴ Ide o základné princípy, ktoré jednotlivé štáty implementujú rozdielne vzhľadom na špecifickú situáciu v každom z nich. Rozsah a spôsob realizácie týchto ustanovení je tak ponechaný na štáte, ktorý sa sám rozhodne, väčšinou podľa politickej vôle a ekonomickej situácie v krajine, do akej miery bude tieto princípy plniť. Práve táto diskrečná právomoc (tzv. *margin of appreciation*) sa stala predmetom kritiky v niektorých odborných prácach za to, že umožňuje štátom, aby pri implementácii Dohovoru robili rozdiely medzi menšinami, čo môže vyústiť do diskriminácie marginalizovaných menšinových skupín.

Práva vyplývajúce zo zásad Rámcového dohovoru sú priznané osobám patriacim k národnostným menšinám a nie menšinám ako takým. Majú teda individuálny charakter, ktorý však nebráni tomu, aby menšiny niektoré práva vykonávali v skupine.¹²⁵ Povaha niektorých práv si výkon v skupine dokonca vyžaduje, ak sa má dosiahnuť ich účel. Skutočnosť, že Rámcový dohovor neposkytuje kolektívne (skupinové) práva patrí medzi nedostatky, ktoré niektorí autori Dohovoru vyčítajú.¹²⁶

¹²⁴ Rada Európy. Výkladová správa k Rámcovému dohovoru o ochrane národnostných menšín. Štrasburg, 1995, bod 10. [ďalej len "Výkladová správa"].

¹²⁵ Podľa čl. 3 ods. 2 Rámcového dohovoru "Osoby patriace k národnostným menšinám môžu uplatňovať práva a využívať slobody vyplývajúce zo zásad zakotvených v tomto rámcovom dohovore ako individuálne, tak aj spoločne s inými."

¹²⁶ Vid' napr. Alfredsson, G. A Frame an Incomplete Painting: Comparison Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities Rights with International Standards and Monitoring Procedures. 7 Intl. J. on Minority & Group Rights. 2000, 291-304, s. 292 a nasl. [ďalej len "Alfredsson, G."].

Dohovor zdôrazňuje, že tieto práva môžu užívať osoby, ktoré sa tak slobodne rozhodnú a uplatňujú ich sami alebo spolu s inými osobami, ktoré nemusia patriť iba k tejto menšine, ale aj inej, dokonca i k majorite.¹²⁷ Štát nemôže žiadnym spôsobom nútiť alebo ovplyvňovať rozhodnutie osoby o jej príslušnosti k danej menšine a táto voľba ani uplatňovanie práv s ňou spojených nesmie mať pre tieto osoby negatívne následky. Subjektívnu voľbu príslušnosti k menšine Dohovor spája s objektívnymi kritériami, na základe ktorých sa osoba môže identifikovať s určitou skupinou. O objektívnych kritériách, ako podmienkach pre výber príslušnosti k menšine, sa zmieňuje aj Výbor OSN pre ľudské práva, podľa ktorého osoba má preukázať etnické, náboženské alebo jazykové charakteristiky, ktoré ju s danou menšinou spájajú nezávisle od toho, či osoba je alebo nie je držiteľkou štátneho občianstva daného štátu.¹²⁸ Z textu Rámcového dohovoru môžeme usudzovať podobne, teda že pôjde najmä o etnické, jazykové, kultúrne a náboženské prvky identity charakteristické pre určitú skupinu.

Práva osôb patriacich k národnostným menšinám a ich ochrana považuje Rámcový dohovor za integrálnu súčasť medzinárodnej ochrany základných ľudských práv. V prepojení na jednu z medzinárodných zásad zákazu diskriminácie by práva národnostných menšín mali byť priznané všetkým menšinám, nie iba „historickým“ alebo „tradičným“ menšinám existujúcim na

¹²⁷ Výkladová správa, op. cit. 124, bod. 10.

¹²⁸ Viď General Comment No. 23, op. cit. 30, bod 5.2. Porov. Scheu, H.Ch., 1998. op. cit. 2, s. 52.

území štátu dlhé roky, ale aj migrantom a príslušníkom „nových“ menšín.¹²⁹ Ako Boriss Cilevičs, člen Výboru Parlamentého zhromaždenia Rady Európy pre právne záležitosti a ľudské práva konštatoval, práve „pôsobnosť uplatňovania Rámcového dohovoru zostáva pravdepodobne tou najkomplikovanejšou a politicky citlivou otázkou súvisiacou s jeho realizáciou.“¹³⁰ To potvrdzuje konanie niektorých štátov, ktoré pri ratifikácii Rámcového dohovoru deklarovali, na ktoré skupiny/menšiny sa Dohovor bude vzťahovať (napr. Dánsko, Nemecko), prípadne odmietli existenciu národnostných menšín na ich území ako takých (Malta, Lichtenštajnsko).¹³¹ Cilevičs zdôraznil potrebu prehodnotenia týchto rozhodnutí uvedomujúc si, že tento selektívny prístup pri identifikácii menšín diskriminuje iné menšiny, ktoré na území štátov existujú (používa termín „*migrant minorities*“).¹³²

Druhá časť Rámcového dohovoru upravuje všeobecné a špeciálne zásady, z ktorých štáty majú vychádzať pri úprave práv národnostných menšín. Ku všeobecným zásadám Dohovor zaraďuje zabezpečenie práva rovnosti pred zákonom a rovnakú ochranu zo zákona (čl. 4), sloboda pokojného zhromažďovania, sloboda združovania, sloboda prejavu a sloboda myslenia,

¹²⁹ Klebes, H. The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities. Hum.Rts. L.J., 1995. 16, s. 93, 114.

¹³⁰ Cilevičs, B. The Framework Convention for the Protection of National Minorities within the context of the Council of Europe. in Council of Europe. Filling the Frame 5th Anniversary of the Entry into Force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. Strasbourg: Council of Europe, 2003. [ďalej len "Cilevičs, B."].

¹³¹ Porov. Jankuv, J. Definícia pojmu národnostná menšina v medzinárodnom práve. Acta Iuridica Cassoviensia. 2000. 23, s. 120.

¹³² Cilevičs, B. op. cit. 130.

svedomia a náboženstva (čl. 7). Ide o zásady, ktoré nie sú limitované na národnostné menšiny, ale sa majú zabezpečiť rovnako pre všetkých jednotlivcov podliehajúcich jurisdikcii zmluvného štátu. Do skupiny špeciálnych zásad, ktoré sa vzťahujú iba na osoby hlásiace sa k národnostnej menšine, patrí napríklad sloboda prejavu v jazyku menšiny (čl. 9), právo používať jazyk menšiny v súkromí aj na verejnosti (čl. 10), právo používať svoje meno a priezvisko v jazyku menšiny (čl. 11), právo učiť sa jazyk svojej menšiny (čl. 14).

Dohovor ďalej uvádza povinnosť na strane štátu zabezpečiť efektívnu účasť príslušníkov menšín na kultúrnom, spoločenskom, ekonomickom a politickom živote a na verejných záležitostiach, najmä tých, ktoré sa týkajú menšín (čl. 15). Zásada, aby sa menšiny efektívne podieľali na ekonomickom a politickom dianí štátu je zvlášť dôležitá. Na to, aby menšiny mohli plnohodnotne žiť v danom štáte, ich účasť na ekonomickom živote a verejných záležitostiach je kľúčová. Navyše táto účasť nemá byť len deklaratórna, či nepatrná, ale efektívna, taká ktorá zabezpečí ochranu špecifických potrieb menšiny a ich realizáciu na všetkých úrovniach verejnej správy.

Formulácie jednotlivých ustanovení Dohovoru možno rozdeliť na také, ktoré priamo ukladajú štátu, aby zabezpečil ochranu určitého práva. Tie začínajú frázou „Štáty sa zaväzujú uznať...“ alebo „Strany zabezpečia rešpektovanie

práva..." (napr. právo na slobodu pokojného zhromažďovania, slobodu združovania, slobodu prejavu a slobodu myslenia, svedomia a náboženstva - čl. 7, či právo hlásiť sa k svojmu náboženstvu alebo viere a zakladať náboženské inštitúcie, organizácie a združenia - čl. 8). Tam, kde sa od štátu vyžaduje aktívnejšie konanie najmä vo forme vynaloženia finančných prostriedkov, Dohovor používa voľnejšie formulácie typu „tam kde je to vhodné“, „tam, kde je to potrebné“, „s prihliadnutím na svoje osobitné podmienky“, „strany sa budú usilovať zabezpečiť“ alebo „sa budú snažiť“ (napr. pri uvádzaní topografických označení v jazyku menšiny - čl. 11 ods. 3, alebo zabezpečení výučby v materinskom jazyku - čl. 14 ods. 2).

Obidva typy formulácií sú vyjadrené v čl. 4 Dohovoru, ktorý stanovuje povinnosť zabezpečiť ochranu princípu rovnosti a zákazu diskriminácie. Podľa tohto ustanovenia

1. „Strany sa zaväzujú zaručiť osobám patriacim k národnostným menšinám právo rovnosti pred zákonom a rovnakú ochranu zo zákona. V tomto ohľade sa zakazuje akákoľvek diskriminácia založená na príslušnosti k národnostnej menšine.
2. Strany sa zaväzujú, že tam, kde je to potrebné, prijímú primerané opatrenia s cieľom podporovať vo všetkých oblastiach hospodárskeho, spoločenského, politického a kultúrneho života úplnú a efektívnu rovnosť medzi osobami patriacimi k národnostnej menšine a osobami

patriacimi k väčšine. V tomto ohľade budú venovať náležitú pozornosť osobitným podmienkam osôb patriacich k národnostným menšinám.

3. Opatrenia prijaté v súlade s odsekom 2 sa nebudú pokladať za akt diskriminácie.“

Článok 4 možno rozdeliť do dvoch základných úrovní. Tá prvá sa týka princípu rovnosti pred zákonom a rovnakej ochrany zo zákona a s tým súvisiaci zákaz diskriminácie na základe príslušnosti k národnostnej menšine. Závazok zabezpečiť ochranu tohto princípu je v odseku 1 formulovaná striktne, teda pristúpením k Dohovoru sa štáty zaväzujú túto povinnosť zrealizovať. Odsekom 2 sa štátom dovoľuje prijať opatrenia, ktorých cieľom má byť zabezpečenie úplnej a efektívnej rovnosti. Tu už Dohovor upúšťa od striktnej formulácie odseku 1 tým, že rozhodnutie o prijatí takýchto opatrení ponecháva na štátoch, ktoré ich môžu prijať „tam, kde je to potrebné“.

Tvorcovia Dohovoru si boli vedomí toho, že princíp formálnej rovnosti vyjadrený všeobecným zákazom diskriminácie niekedy nepostačuje na dosiahnutie úplnej rovnosti medzi príslušníkmi národnostných menšín a príslušníkmi väčšiny. Z toho dôvodu zaradili do čl. 4 ods. 2 možnosť prijatia opatrení na podporu úplnej rovnosti. Odsek 2 stanovuje niekoľko kritérií, ktoré tieto opatrenia musia spĺňať, aby neporušili zákaz diskriminácie. Tieto opatrenia majú byť „primerané“. Výkladová správa k Rámcovému dohovoru na ochranu národnostných menšín (ďalej len „Výkladová správa“) vysvetľuje

požiadavku primeranosti tak, že „...opatrenia musia byť v súlade s princípom proporcionality, aby sa predišlo porušovaniu práv iných, ako aj diskriminácii iných.“¹³³

Dodržanie princípu proporcionality sa vyžaduje aj pri určení trvania a rozsahu opatrení prijatých podľa čl. 4 ods. 2.¹³⁴ Tie majú byť obmedzené dosiahnutím úplnej a efektívnej rovnosti. Rámcový dohovor umožňuje prijať takéto primerané opatrenia vo všetkých oblastiach hospodárskeho, spoločenského, politického a kultúrneho života. Okrem toho ďalšou požiadavkou, ktorá by mala byť štátmi zohľadnená pri prijímaní týchto opatrení je, aby štáty venovali „náležitú pozornosť“ osobitným podmienkam osôb patriacich k národnostným menšinám.¹³⁵

Pri označení opatrení na podporu úplnej a efektívnej rovnosti, Dohovor používa pojem „primerané opatrenia“. Z vyššie uvedených zmlúv vyplýva, že nie vždy sa tieto opatrenia označujú rovnakým názvom. Niekedy sa volajú pozitívnymi opatreniami, dočasnými špeciálnymi opatreniami, afirmatívnou akciou, obrátenou alebo pozitívnou diskrimináciou. Ako poznamenal Gudmundur Alfredsson, nie je dôležité, ako sa takéto opatrenia nazývajú,

¹³³ Výkladová správa, op. cit. 124, ods. 39.

¹³⁴ Ibid., ods. 40.

¹³⁵ Čl. 4 ods. 2. Rámcového dohovoru, op. cit. 87.

pokiaľ ich účelom a výsledkom sú opatrenia, ktorých cieľom je „...zrýchliť proces odstránenia diskriminácie a dosiahnutia rovnakých práv.“¹³⁶

Umiestnením čl. 4 medzi všeobecnými zásadami sa toto ustanovenie stáva smerodajným pri výklade ďalších ustanovení Dohovoru.¹³⁷ Na základe toho možno konštatovať, že právo na rovnosť pred zákonom a rovnakú ochranu zo zákona, princíp nediskriminácie a možnosť prijatia „primeraných opatrení“ zameraných na dosiahnutie úplnej a efektívnej rovnosti by mali byť základom pri realizácii osobitných zásad Rámcového dohovoru zmluvnými štátmi.

Článok 4 je obsahovo úzko prepojený s čl. 5 a čl. 6 Rámcového dohovoru. Článok 5 je zameraný na zachovanie a rozvíjanie kultúry príslušníkov národnostných menšín a základných prvkov ich identity. V rámci identity pôjde „...najmä o ich náboženstvo, jazyk, tradície a kultúrne dedičstvo.“¹³⁸

Dosiahnutie účelu zachovania kultúry a identity osôb patriacich k národnostným menšinám sa má uskutočniť bez nútenej asimilácie.¹³⁹

Prepojenosť s čl. 4, konkrétne s povinnosťou zaručiť všetkým osobám ochranu pred diskrimináciou možno pozorovať v dôležitosti, ktorú tento

¹³⁶ Alfredsson, G. Article 4. in Weller, M. (ed.). *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. New York: Oxford University Press, 2005, s. 149 [ďalej len „Alfredsson, G.“].

¹³⁷ Ibid., s. 145.

¹³⁸ Čl. 5 ods. 1. Rámcového dohovoru, op. cit. 87.

¹³⁹ Čl. 5 ods. 2. Ibid. Tento odsek stanovuje: „Bez ujmy na opatreniach prijímaných v rámci celkovej integračnej politiky sa strany zdržia politiky alebo postupov zameraných na asimiláciu osôb patriacich k národnostným menšinám proti ich vôli a budú ich chrániť pred akýmkoľvek postupom smerujúcim k asimilácii.“

všeobecný zákaz diskriminácie vzťahujúci sa na všetkých ľudí môže mať pre národnostné menšiny pri dosahovaní skutočnej rovnosti a ochrany svojej identity. Gilbert Geoff vysvetľuje, že takéto prípady sa vyskytnú vtedy, ak je štát všeobecne založený na ochrane dominantnej skupiny.¹⁴⁰ Inými slovami, všeobecne platná prax môže mať nepriaznivý dopad na niektorú minoritnú skupinu v štáte, ktorej hodnoty neboli vzaté do úvahy pri koncipovaní tohto pravidla. Preto namiesto presadzovania jednoduchého zákazu diskriminácie, Geoff upozorňuje, že dôraz by sa mal klásť na rovnaké zaobchádzanie, ktoré je postavené na filozofii potvrdenej judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva, aby sa s dvoma rozdielnymi prípadmi zaobchádzalo rozlične a s rovnakými prípadmi rovnako.¹⁴¹ Práve toto odlišné zaobchádzanie, ktoré reaguje na špecifické potreby menšín, je dôležité pri dosahovaní účelu čl. 5, konkrétne na zachovanie a rozvíjanie kultúry a identity príslušníkov národnostných menšín.

Podstatou čl. 6 je podpora tolerancie, multikultúrneho dialógu a vzájomného rešpektovania, porozumenia a spolupráce medzi všetkými osobami žijúcimi na území členského štátu. Znenie tohto ustanovenia poukazuje na jeho širšiu personálnu pôsobnosť. Vzťahuje sa na všetkých jednotlivcov nachádzajúcich sa v danom štáte, nielen na osoby patriace k národnostným menšinám. Poradný výbor toto ustanovenie uplatnil aj na azylantov, imigrantov či osoby,

¹⁴⁰ Gilbert, G. Article 5. in Weller, M. op. cit. 136, s. 156.

¹⁴¹ Ibid.

ktoré nie sú štátnymi občanmi daného štátu.¹⁴² Prepojenie s čl. 4 nastane v takých situáciách, kedy diskriminácia vyústí do porušenia vzájomného rešpektu. Pôjde napríklad o prípady diskriminácie Rómov v prístupe k verejným službám, či násilie zo strany policajných orgánov.¹⁴³

Články 7 až 15 Rámcového dohovoru upravujú práva, ktorých realizácia má menšinám napomôcť v rozvíjaní ich kultúry, identity a v integrácii do spoločnosti. Niektoré z týchto práv majú všeobecný rozsah, čiže sa nevzťahujú iba na osoby patriace k menšinám. Svojím charakterom sa však stali významnou súčasťou menšinových práv. Ide o už spomínané právo na slobodu pokojného zhromažďovania, slobodu združovania, slobodu prejavu a slobodu myslenia, svedomia a náboženstva.¹⁴⁴ Tieto ľudské práva sú totožné s právami garantovanými v Európskom dohovore a v jeho dodatkových protokoloch, preto je pravdepodobné, že ich výklad sa riadi judikatúrou Štrasburských orgánov. Ďalšie práva, ktoré majú štáty zabezpečiť v rámci ochrany národnostných menšín a ich adresátmi sú príslušníci národnostných menšín sú jazykové práva¹⁴⁵ (napr. sloboda prejavu vo

¹⁴² Poradný výbor Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín, Nórsko, ACFC/INF/OP/I (2003), 003, 2002, ods. 36; Poradný výbor Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín, Dánsko, ACFC/INF/OP/I (2001) 005, 2001, ods. 27; Poradný výbor Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín, San Maríno, ACFC/INF/OP/I (2001) 007, 2000, ods. 16. [ďalej len „Poradný výbor“].

¹⁴³ Poradný výbor, Druhé stanovisko ohľadne Českej republiky, ACFC/INF/OP/II (2005)002, 2005, ods. 97.

¹⁴⁴ Čl. 7 Rámcového dohovoru, op. cit. 87. Podľa čl. 7 „Strany zabezpečia respektovanie práva každej osoby patriacej k národnostnej menšine na slobodu pokojného zhromažďovania, slobodu prejavu a slobodu myslenia, svedomia a náboženstva.“

¹⁴⁵ Ibid., čl. 9, 10, 11.

vlastnom jazyku, používanie vlastného jazyka v úradnom styku, označovanie úradných názvov vo vlastnom jazyku), vzdelávanie a výskum na podporu poznania kultúry, histórie, jazyka a náboženstva národnostných menšín a majority¹⁴⁶, právo na zriaďovanie a prevádzku vlastných súkromných vzdelávacích zariadení, právo učiť sa jazyk svojej menšiny¹⁴⁷.

Tretia časť Rámcového dohovoru stanovuje základné zásady realizácie a výkladu Dohovoru. Podľa prvej zásady uplatňovanie práv osôb patriacich k národnostným menšinám musí rešpektovať vnútroštátny právny poriadok a práva osôb patriacich k väčšine a iným národnostným menšinám.¹⁴⁸ K tomu Výkladová správa bližšie uvádza, že znenie tejto zásady štáty neopravňuje, aby neplnenie svojich záväzkov z Dohovoru ospravedlňovali odvolávaním sa na rozdielnu vnútroštátnu úpravu.¹⁴⁹ Druhou zásada stanovuje, aby výklad Dohovoru bol v súlade so základnými princípmi medzinárodného práva, predovšetkým princípom zvrchovanej rovnosti, územnej celistvosti a politickej nezávislosti štátov.¹⁵⁰

Podľa tretej zásady nič v Rámcovom dohovore nesmie byť interpretované tak, aby to limitovalo alebo rušilo práva a slobody chránené inými medzinárodnými

¹⁴⁶ Ibid., čl. 12.

¹⁴⁷ Ibid., čl. 14.

¹⁴⁸ Ibid., čl. 20.

¹⁴⁹ Výkladová správa, op. cit. 124, ods. 89. Viď aj čl. 27 Viedenského dohovoru, op. cit. 13.

¹⁵⁰ Čl. 21 Rámcového dohovoru, op. cit. 87.

zmluvami alebo vnútroštátnou legislatívou.¹⁵¹ To má znamenať, že princípy stanovené v Dohovore predstavujú určitý minimálny štandard,¹⁵² pod ktorý by štát nemal ísť, ak si má splniť záväzky vyplývajúce z Dohovorom. Môže však prijať opatrenia a udeliť práva presahujúce tento minimálny štandard ochrany. Podobne ako pri prvej zásade, ani tu štát by nemal použiť odvolanie sa na rozdielnu vnútroštátnu úpravu, aby ospravedlnil konanie, ktoré je v rozpore s Rámcovým dohovorom, alebo ak štandard ochrany menšinových práv nedosahuje Dohovorom stanovené minimum.¹⁵³

Štvrtá zásada spočíva v tom, aby výklad tých práv a slobôd vychádzajúcich z princípov Rámcového dohovoru, ktoré zaručuje aj Európsky dohovor a protokoly k nemu bol v súlade s Európskym dohovorom.¹⁵⁴ Pôjde o slobodu zhromažďovania, slobodu združovania, slobodu prejavu a slobodu myslenia, svedomia a náboženstva (čl. 7 Rámcového dohovoru), právo každej osoby patriacej k národnostnej menšine hlásiť sa k svojmu náboženstvu alebo k viere a zakladať náboženské inštitúcie, organizácie a združenia (čl. 8 Rámcového dohovoru) a právo každej osoby patriacej k národnostnej menšine bez meškania byť informovaná v jazyku, ktorému rozumie, o dôvodoch, pre ktoré bola vzatá do väzby, a o každom obvinení voči nej, ako aj právo na jej obhajobu v jazyku menšiny, v prípade potreby aj s bezplatnou pomocou

¹⁵¹ Ibid., čl. 22.

¹⁵² Hannikainen, L. Article 22. in Weller, M. op. cit. 136, s. 558-9.

¹⁵³ Ibid. Vid' aj čl. 27 Viedenského dohovoru, op. cit. 13.

¹⁵⁴ Čl. 23 Rámcového dohovoru, op. cit. 87.

tlmočníka (čl. 10 ods. 3). Okrem týchto práv, je pravdepodobné, že aj zákaz diskriminácie sa bude vykladať v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. V prípade tých práv, ktoré nie sú priamo chránené Európskym dohovorom, ich výklad je inšpirovaný všeobecným ľudsko právnym poriadkom. Inými slovami ľudské práva tvoria základ pre všetky menšinové práva.¹⁵⁵

Práva a slobody osôb patriacich k národnostným menšinám vyplývajúce z princípov stanovených v Rámcovom dohovore patria do skupiny medzinárodných ľudských práv. Vyplýva to z čl. 1 Dohovoru, podľa ktorého „ochrana národnostných menšín a práv a slobôd patriacich k národnostným menšinám tvorí integrálnu súčasť medzinárodnej ochrany ľudských práv a patrí do rámca medzinárodnej spolupráce.“ Preto by sa mohlo argumentovať, že aj keď Dohovor obsahuje iba programatické ustanovenia, ktorých spôsob realizácie závisí od rozhodnutia štátu, štát sa nemôže zbaviť zodpovednosti za ich neplnenie. Inými slovami, štát sa ratifikáciou Rámcového dohovoru zaviazal, že bude rešpektovať a uplatňovať princípy v ňom stanovené a že zabezpečí aspoň taký štandard ochrany práv národnostných menšín, aký je stanovený v Dohovore.¹⁵⁶ Obmedzenia alebo derogácie princípov Dohovoru sú možné iba v prípadoch, kedy to umožňujú iné

¹⁵⁵ Porov. Hilpold, P. Article 23, in Weller, M. op.cit. 136, s. 568.

¹⁵⁶ Ibid., čl. 19.

medzinárodné ľudsko právne zmluvy, najmä Európsky dohovor pre ľudské práva.¹⁵⁷

Rámcový dohovor by mohol byť hnacím motorom pri ochrane práv národnostných menšín v Európe, keby netrpel niekoľkými závažnými nedostatkami. Tie spočívajú v „slabej“ formulácii jeho ustanovení, v samotnom programovom charaktere Dohovoru, ktorý ponecháva štátom dostatok priestoru na manévrovanie pri úprave práv národnostných menšín, či absencia úpravy kolektívnych práv.¹⁵⁸ K tomu sa ešte pridáva slabý kontrolný mechanizmus vo forme Poradného výboru k Rámcovému dohovoru na ochranu národnostných menšín, ktorý periodicky prerokúva správy zasielané štátmi o realizácii Dohovoru.

3.4. Európska charta regionálnych a menšinových jazykov

Za účelom zachovania a rozvoja európskeho kultúrneho bohatstva a tradícií a ochranu práva používať regionálny alebo menšinový jazyk Rada Európy v roku 1992 prijala Európsku chartu regionálnych a menšinových jazykov¹⁵⁹ (ďalej len „Charta“). Charta má rámcový charakter, nakoľko signatárske štáty sa môžu rozhodnúť, ktoré ustanovenia časti III chcú previesť do svojho právneho poriadku. Charta okrem definície pojmu regionálne a menšinové

¹⁵⁷ Ibid.

¹⁵⁸ Porov. Alfredsson, G. op. cit. 126, s. 292 a nasl.

¹⁵⁹ Európska charta regionálnych a menšinových jazykov, CETS č. 148.

jazyky poskytuje široký okruh opatrení na ochranu a podporu regionálnych a menšinových jazykov, čo ju aj napriek slabému kontrolnému mechanizmu, robí dôležitým nástrojom rozvoja ochrany národnostných menšín.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Porov. Scheu, H.Ch., 1998. op. cit. 2, s. 40.

4. Ochrana národnostných menšín v právnych poriadkoch SR a ČR

Medzinárodné zmluvy o ľudských právach, ktoré boli predmetom predchádzajúcich kapitol, sú záväzné pre Slovenskú republiku a Českú republiku, ktoré ich ratifikovali a vyhlásili spôsobom stanoveným v zákone. Tieto zmluvy patria do skupiny medzinárodných zmlúv, ktoré podľa ústav oboch štátov majú prednosť pred zákonmi.¹⁶¹ Avšak v prípade Slovenskej republiky tie medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré boli ratifikované pred novelou Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) z roku 2001, budú mať prednosť pred zákonmi len, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv a slobôd.¹⁶² Toto pravidlo sa vzťahuje aj na vyššie analyzované zmluvy, nakoľko ich Slovensko ratifikovalo ešte pred touto novelou. Ústava Českej republiky takéto obmedzenie nestanovuje, ale generálna recepčná norma ustanovená v čl. 10 sa vzťahuje na všetky medzinárodné zmluvy ratifikované Parlamentom ČR alebo jeho predchodcom a vyhlásené v Zbierke medzinárodných zmlúv.¹⁶³ Podľa čl. 10 Ústavy ČR, ak medzinárodná zmluva stanoví niečo iné ako zákon použije sa táto zmluva.

¹⁶¹ Čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, NR SR, č. 460/1992 Zb. v znení neskorších zmien a doplnení. [ďalej len „Ústava SR“]. Čl. 10 Ústavy České republiky, ČNR, č. 1/1993 Sb. v znení neskorších zmien a doplnení. [ďalej len „Ústava ČR“].

¹⁶² Čl. 154c ods. 1 Ústavy SR. Táto zmena bola prijatá ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.

¹⁶³ Porov. Šturma, P. Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 2. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 126 – 127.

Obidva štáty by mali pri ochrane národnostných a etnických menšín dbať na to, aby medzinárodné zmluvy, ktorými sú viazané plnili v dobre viere. Táto povinnosť im vyplýva z čl. 26 Viedenského dohovoru o zmluvnom práve, podľa ktorého „každá platná zmluva zaväzuje zmluvé strany a musí byť plnená dobromyseľne.“¹⁶⁴ Okrem toho Slovensko aj Česká republika vo svojich ústavách jasne deklarovali, že dodržiavajú záväzky vyplývajúce z medzinárodného práva.¹⁶⁵ Táto kapitola sa bude venovať vnútroštátnej úprave ochrany národnostných a etnických menšín v týchto dvoch krajinách s prihliadnutím na záväzky vyplývajúce z vyššie analyzovaných medzinárodných zmlúv. Zameria sa na niektoré aspekty tejto ochrany, konkrétne definíciu národnostnej menšiny, voľbu príslušnosti k národnostnej menšine a stručnému prehľadu právnej úpravy tejto problematiky. Na koniec sa bude podrobnejšie venovať analýze vzťahu univerzálneho princípu rovnosti a zákazu diskriminácie k osobitnej ochrane národnostných menšín prostredníctvom analýzy rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) k ústavnosti pozitívnych opatrení prijímaných na základe príslušnosti k etnickej menšine.

¹⁶⁴ Viedenský dohovor, op. cit. 13.

¹⁶⁵ Čl. 1 ods. 2 Ústavy SR stanovuje: „Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“ Čl. 1 ods. 2 Ústavy ČR stanovuje: Takisto porov. Šturma, P. Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 2. doplněné vydání. Praha: C.H. Beck, 2003, s. 125 – 126.

4.1. Definícia národnostnej menšiny

Otázka definície pojmu národnostná menšina zostáva v medzinárodnom práve jednou z nedoriešených oblastí. Podobne je to v prípade Slovenskej republiky, ktorej právna úprava definíciu národnostnej menšiny neposkytuje. V Českej republike je táto definícia upravená v Zákone o právach príslušníkov národnostných menšín z roku 2001 (ďalej len „Zákon o menšinách“).¹⁶⁶

Ako z názvu a jednotlivých ustanovení Zákona o menšinách vyplýva, adresátmi jednotlivých práv v ňom upravených sú príslušníci národnostných menšín. To ale neznamená, že Zákon zo svojej ochrany vylučuje etnické menšiny. Tie zaraďuje pod pojem „národnostné menšiny“. Toto spojenie vyjadril v definícii národnostnej menšiny, podľa ktorej sa za národnostnú menšinu považuje „spoločenstvo občanov Českej republiky žijúce na území súčasnej Českej republiky, ktoré sa odlišuje od ostatných občanov spravidla spoločným etnickým pôvodom, jazykom, kultúrou a tradíciami, tvoria početnú menšinu obyvateľstva a zároveň prejavujú vôľu byť považovaní za národnostnú menšinu za účelom spoločného úsilia o zachovanie a rozvoj vlastnej svojbytnosti, jazyka a kultúry a zároveň za účelom vyjadrenia a ochrany záujmov ich spoločenstva, ktoré sa historicky vytvorilo.“ (§2 ods. 1).

¹⁶⁶ Zákon o právech příslušníků národnostních menšín a o změně některých zákonů, Parlament ČR, č. 273/2001 Sb.

Podobne slovenský právny poriadok považuje pojmy národnostná menšina a etnická skupina za identické. Objektívne kritériá v Zákone o menšinách zákonodarca ponechal otvorené, čím sa pravdepodobne chcel vyvarovať príliš striktnej a reštriktívnej definícii, ktorá by mohla vylúčiť nejakú národnostnú menšinu. Napríklad, ak by tam explicitne uviedol vzťah k materskému štátu ako nevyhnutnú podmienku, boli by z tejto definície vylúčení Rómovia. Podobne ako Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín (ďalej len „Rámcový dohovor“) i tento zákon jasne stanovuje, že je výlučne vecou slobodného rozhodnutia skupiny ľudí, či sa budú za menšinu považovať. To isté platí aj pre každú osobu, ktorá má prejavit' slobodnú vôľu, že chce patriť k národnostnej menšine.

Český návrh zákona o menšinách predstavil tri alternatívy definície, z ktorej jedna mala obsahovať taxatívny výpočet národnostných menšín, na ktoré sa zákon mal vzťahovať. Takéto striktné vymedzenie by bolo nešťastné, lebo by mohlo vylúčiť existujúce alebo budúce menšiny. Zákonodarca sa nakoniec priklonil k prijateľnejšej alternatíve definovania národnostnej menšiny prostredníctvom objektívnych a subjektívnych znakov. Táto definícia je doteraz prvou právnou definíciou národnostnej menšiny v Českej republike.

Na uplatňovanie niektorých zákonom priznaných práv sa okrem toho, že musí ísť o národnostnú alebo etnickú menšinu, uvádzajú ďalšie podmienky. Jednou

z nich je kritérium, aby tieto menšiny žili na území Českej republiky „tradične a dlhodobo“. Zákon ho požaduje napríklad pri práve na viacjazyčné názvy a označenia, na užívanie jazyka národnostnej menšiny v úradnom styku, pri práve na vzdelanie v jazyku národnostnej menšiny, či práve na štátnu podporu smerujúcu na zachovanie a rozvoj kultúry menšín alebo podporu periodickej a neperiodickej tlače a vysielania v menšinovom jazyku. Čo sa však pod pojmi „tradične a dlhodobo“ rozumie, zákon už nešpecifikuje. Týmto kritériom sa chcel zákonodarca pravdepodobne „poistiť“ voči požiadavkám „nových“ národnostných a etnických menšín, ktorých existenciu s prihliadnutím na vzrastajúcu migráciu možno na území Českej republiky predpokladať. Ďalším, azda aj primárnym dôvodom, ktorý viedol českého zákonodarcu k tomuto pojmovému vymedzeniu je jeho prebratie z textu Rámcového dohovoru. Ten pri formulovaní záväzkov zmluvných strán sa tiež odvoláva na tradičné menšiny, ktoré sa nachádzajú v danom štáte dlhodobo. Podobne, aj Pracovná skupina k menšinám pri Subkomisii OSN na podporu a ochranu ľudských práv vykladá Deklaráciu OSN o právach príslušníkov patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám tak, že nevylučuje rozdiely v prístupe k „starým“ a „novým“ menšinám pri priznávaní jednotlivých práv, ale zároveň upozorňuje, aby ani tento rozdielny prístup neviedol k úplnému odmietnutiu požiadaviek „nových“ menšín.

4.2. Voľba príslušnosti k národnostnej menšine

Ústava SR a Listina základných práv a slobôd¹⁶⁷ (ďalej len „Listina ČR“), ktorá je súčasťou ústavného poriadku Českej republiky, uznávajú subjektívny princíp pri výbere národnosti. Obidve rovnako garantujú právo každého slobodne rozhodovať o svojej národnosti, pričom sa zakazuje akékoľvek ovplyvňovanie tohto rozhodovania a nátlak smerujúci k odnárodňovaniu.¹⁶⁸ Na rozdiel od Rámcového dohovoru, ako aj čl. 27 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „MPOPP“), Ústava SR ani Listina ČR nespájajú tento subjektívny výber s prítomnosťou objektívnych kritérií. Z toho možno usudzovať, že každá osoba žijúca na území Slovenska a Českej republiky si môže zvoliť národnosť, akú si želá a to bez preukazovania jej vzťahu k danej menšine prostredníctvom napr. rovnakého etnického pôvodu, kultúmej, či náboženskej identity.

Slobodná voľba príslušnosti k národnostnej menšine je nepochybne dôležitým inštitútom v demokratickej spoločnosti. Žiaľ práve argument o tejto slobodnej voľbe sa stáva nástrojom v rukách oponentov dočasných pozitívnych opatrení.

¹⁶⁷ Listina základných práv a svobod, ČNR, úst. zákon č. 2/1993 Sb. v znení úst. zákona č. 162/1998 Sb. [ďalej len "Listina ČR"]. Podľa posledného sčítania obyvateľov, domov a bytov na Slovensku z roku 2001 je zloženie obyvateľstva podľa národností nasledové: slovenská, bulharská, česká, chorvátska, maďarská, moravská, nemecká, poľská, rómska, rusínska, ruská, ukrajinská, židovská a iná národnosť. Štatistický úrad SR, <http://www.statistics.sk>. V Českej republike je podľa posledného sčítania obyvateľov, domov a bytov z roku 2001 zloženie obyvateľstva podľa národností nasledovné: česká, moravská, slezská, maďarská, nemecká, poľská, rómska, ruská, slovenská, ukrajinská, vietnamská a ostatné národnosti. Český štatistický úrad, <http://www.czso.cz>

¹⁶⁸ Čl. 12 ods. 3 Ústavy SR. op. cit. 161. Čl. 3 ods. 2 Listiny ČR, ibid.

Podľa ich názoru slobodná vôľa každej osoby zvoliť si svoju národnosť, prípadne etnickú príslušnosť vylučuje možnosť, aby sa adresátkou vyrovnávacieho opatrenia stala osoba, ktorá si zvolila národnosť odlišnú od znevýhodnenej menšiny. Inými slovami, ak si Rómka zvolí napríklad slovenskú alebo maďarskú národnosť, tak už nemôže požadovať „výhody“, ktoré sú adresované príslušníkom rómskej menšiny z dôvodu ich znevýhodnenia. Tu však oponenti opomínajú dôležitý rozdiel spočívajúci v rozlišovaní medzi samo-identifikáciou osoby s danou menšinou vs. kategorizáciou osoby za členku danej menšiny. Pri tej prvej pôjde o slobodnú voľbu osoby za príslušníčku danej menšiny, kdežto v prípade kategorizácie ide o rozhodnutie niekoho iného o tom, že táto osoba patrí k danej národnostnej alebo etnickej menšine. Práve kategorizácia sa stáva smerodajnou pri diskriminácii určitých menšín, na Slovensku a v Českej republike ide prevažne o Rómov.

4.3. Stručný prehľad práv národnostných menšín

Ústava SR a Listina ČR priznávajú osobám patriacim k národnostným alebo etnickým menšinám osobitné práva, ktoré obe zaraďujú systematicky pod „Základné práva a slobody“. Ústava SR upravuje špeciálne práva národnostných menšín alebo etnických skupín v článkoch 33 a 34, v zmysle ktorých

„Článok 33

Prislušnosť k národnostnej menšine alebo etnickej skupine nesmie byť nikomu na ujmu.

Článok 34

(1) Občanom tvoriacim v Slovenskej republike národnostné menšiny alebo etnické skupiny sa zaručuje všestranný rozvoj, najmä právo spoločne s inými príslušníkmi menšiny alebo skupiny rozvíjať vlastnú kultúru, právo rozširovať a prijímať informácie v ich materinskom jazyku, združovať sa v národnostných združeniach, zakladať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie. Podrobnosti ustanoví zákon.

(2) Občanom patriacim k národnostným menšinám a etnickým skupinám sa za podmienok ustanovených zákonom zaručuje právo na osvojenie si štátneho jazyka a)

- a) právo na vzdelanie v ich jazyku,
- b) právo používať ich jazyk v úradnom styku,
- c) právo zúčastňovať sa na riešení vecí týkajúcich sa národnostných menšín a etnických skupín.

(3) Výkon práv občanov patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám zaručených v tejto ústave nesmie viesť k ohrozeniu zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky a k diskriminácii jej ostatného obyvateľstva.“

Takmer identická úprava osobitných práv národnostných a etnických menšín je stanovená v Listine ČR v čl. 24 a 25, podľa ktorých

„Článek 24

Příslušnost ke kterékoli národnostní nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu.

Článek 25

(1) Občanům tvořícím národnostní nebo etnické menšiny se zaručuje všestranný rozvoj, zejména právo společně s jinými příslušníky menšiny rozvíjet vlastní kulturu, právo rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku a sdružovat se v národnostních sdruženích. Podrobnosti stanoví zákon.

(2) Občanům příslušejícím k národnostním a etnickým menšinám se za podmínek stanovených zákonem zaručuje též

- a) právo na vzdělání v jejich jazyku,
- b) právo užívat jejich jazyka v úředním styku,
- c) právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin.“

Ústava SR aj Listina ČR priznávajú menšinové práva na Individuálnom princípe, aj keď tomu nekorešpondujú názvy príslušných hláv. V prípade Ústavy SR sa hlava volá „Práva národnostných menšín a etnických skupín“,

Listina ČR používá názov „Práva národnostných a etnických menšín“. Mohlo by sa teda argumentovať, že oba dokumenty priznávajú aj skupinové práva. Avšak z textu týchto ustanovení následne vyplýva, že jednotlivé práva sa priznávajú „občanom tvoriacim/patriacim k národnostným menšinám a etnickým skupinám“ (Ústava SR), či „občanům tvořícím národnostní nebo etnické menšiny“ (Listina ČR). Podobne ako pri Rámcovom dohovore a čl. 27 MPOPP ani tu individuálne poňatie práv národnostných a etnických menšín nebráni v tom, aby tieto práva príslušníci menšín uplatňovali v skupine. Napríklad právo na zakladanie národnostných združení a kultúrnych inštitúcií, alebo právo spoločne s ostatnými členmi a členkami danej menšiny rozvíjať svoju vlastnú kultúru sa môže efektívne uplatňovať iba v skupine. Skupinový výkon však nepopiera ústavné poňatie menšinových práv, ktoré je založené na uplatňovaní týchto práv jednotlivcami.¹⁶⁹

Medzi úpravou práv príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín zakotvenou v Ústave SR a Listine ČR nie je zásadný rozdiel s výnimkou odseku 3 čl. 34 Ústavy SR. Toto ustanovenie špecifikuje výkon práv národnostných menšín, ktorý nemá viesť k „ohrozeniu zvrchovanosti a územnej celistvosti Slovenskej republiky a k diskriminácii ostatného

¹⁶⁹ Porov. napr. Šeich, D. Potřebují menšiny v České republice svůj zákon? in Dančák, B., Fiala, P. (eds.). *Národnostní politika v postkomunistických zemích*. Brno: Masarykova Univerzita, Mezinárodní politologický ústav, 2000, s. 43; Orosz, L. Ústavná úprava práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám v Slovenskej republike a jej komparatívna analýza. in Švorc, P., Duleba, A., Sulitka, A. *Národ a národnosti na Slovensku. Stav výskumu po roku 1989 a jeho perspektívy*. Prešov: Universum, 2004, s. 49. [ďalej len "Orosz, L."].

obyvateľstva.“ Ako vysvetľuje Ladislav Orosz, toto ustanovenie, ktorému predchádzala kontroverzná diskusia medzi politickými stranami, bolo do návrhu Ústavy SR doplnené v roku 1992.¹⁷⁰ Podobnú klauzulu obsahuje aj Rámcový dohovor v rámci interpretačných zásad.¹⁷¹ Orosz poukazuje na možný problematický výklad poslednej časti odseku 3 („...k diskriminácii jej ostatného obyvateľstva“) z hľadiska uplatnenia princípu „pozitívnej diskriminácie“.¹⁷² Inými slovami jednotlivci, ktorí nie sú užívateľmi opatrení tzv. pozitívnej diskriminácie by mohli namietat' porušenie tohto odseku tým, že pozitívne opatrenia ich diskriminujú. Orosz však súčasne dodáva, že tzv. pozitívna diskriminácia je dovolená na základe čl. 33 a 34 ods. 1 a 2, ktoré poskytujú osobitnú ochranu príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín.¹⁷³

Slovenská aj česká ústavná úprava priznáva menšinové práva iba tým príslušníkom národnostných a etnických menšín, ktorí sú občanmi týchto krajín. Tento právny stav je však prinajmenšom v Českej republike preklenutý v praxi, kde aj osoby s iným ako českým občianstvom patriace k menšinám tradične žijúcich v Čechách užívajú niektoré menšinové práva (najmä kultúrne práva).¹⁷⁴ Prekročenie tohto ústavného obmedzenia zhodnotil Poradný výbor

¹⁷⁰ Ibid.

¹⁷¹ Vid' čl. 21 Rámcového dohovoru. op. cit. 87.

¹⁷² Orosz, L. op.cit. 169, s. 49.

¹⁷³ Ibid.

¹⁷⁴ Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšín. Druhé stanovisko ohledně České republiky, 24. 2. 2005, ACFC/OPII(2005)002, ods. 27.

k Rámcovému dohovoru na ochranu národnostných menšín vo svojej hodnotiacej správe k Českej republike ako pozitívny krok vedúci k efektívnej ochrane práv garantovaných Rámcovým dohovorom všetkým príslušníkom národnostných menšín, nielen štátnym občanom.¹⁷⁵

Ústavná úprava práv národnostných a etnických menšín je rozpracovaná v oboch krajinách v jednotlivých právnych predpisoch. V Slovenskej republike práva národnostných menšín a etnických skupín upravuje niekoľko zákonov, ktoré sa až na pár výnimiek nevzťahujú iba na národnostné menšiny.¹⁷⁶ Ustanovenia týchto zákonov týkajúce sa národnostných menšín sa vo všeobecnosti považujú za nedostatočné. Jednotný zákon podobný českému Zákonu o menšinách na Slovensku chýba.

Azda tým najvýznamnejším na Slovensku z hľadiska jeho špecifického zamerania na národnostné menšiny, aj keď s obmedzeným rozsahom, je Zákon o používaní jazykov národnostných menšín (ďalej len „Zákon“).¹⁷⁷ Vychádza z ústavne zaručeného práva používať jazyk menšiny v úradnom styku, ako aj zo zásad Rámcového dohovoru zakotvených v čl. 10 (používanie

¹⁷⁵ Ibid., ods. 28, 29.

¹⁷⁶ Vid' napr. Zákon NR SR č. 300/1993 Z.z. o mene a priezvisku v znení neskorších predpisov. Zákon NR SR č. 154/1994 Z.z. o matrikách v znení neskorších predpisov. Zákon NR SR č. 16/2004 Z.z. o Slovenskej televízii. Zákon NR SR č. 619/2003 Z.z. o Slovenskom rozhlase. Zákon NR SR č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov. Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších predpisov. Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov. Zákon č. 191/1994 Z. z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín.

¹⁷⁷ Zákon NR SR č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín.

jazyka menšiny v súkromí a na verejnosti, vrátane styku s administratívnymi orgánmi) a čl. 11 ods. 3 (označovanie miestnych názvov, názvov ulíc a ďalších miestopisných údajov v jazyku menšiny).

Oprávnenu osobou na užívanie práv zo Zákona je občan Slovenskej republiky patriaci k národnostnej menšine. Teda pri priznaní tohto práva sa uplatňuje občiansky princíp v spojení s etnickým. Okrem toho podmienkou na užívanie práva používať jazyk menšiny v úradnom styku je dosiahnutie stanovenej minimálnej hranice 20% občanov patriacich k národnostnej menšine v obci. Táto hranica platí aj pre uplatnenie práva použiť vlastný jazyk na označenie názvu ulíc a iných miestnych geografických označení.

Zákon umožňuje príslušníkom národnostnej menšiny používať vlastný jazyk v úradnom styku, t.j. v styku s orgánmi štátnej správy a územnej samosprávy (ďalej len „orgán verejnej správy“). Toto právo je však limitované na Zákomom stanovené úradné úkony alebo činnosti ako právo podávať písomné podanie v jazyku menšiny, právo na odpoveď orgánu verejnej správy na toto podanie s výnimkou verejných listín, označenie orgánu verejnej správy v menšinovom jazyku na budovách v obci, dôležité informácie najmä výstražného, upozorňujúceho alebo zdravotníckeho charakteru sa takisto majú zverejniť aj v jazyku menšiny.

Zákon ďalej vymenúva prípady, kedy príslušníci menšiny môžu požiadať o to, aby sa určité dokumenty vydávané orgánmi verejnej správy poskytli aj v jazyku danej menšiny. Konkrétne pôjde o rozhodnutie orgánu verejnej správy v správnom konaní, ktorý sa okrem štátneho jazyka môže vydať aj v rovnopise v jazyku menšiny. Rovnako sa môžu poskytnúť v jazyku menšiny úradné formuláre orgánu obce vydané v rozsahu jeho pôsobnosti. Orgán verejnej správy môže v rámci svojej pôsobnosti poskytnúť v menšinovom jazyku aj informácie o všeobecne záväzných právnych predpisoch. V týchto prípadoch však Zákon priamo nestanovuje povinnosť orgánov verejnej správy, aby tieto dokumenty automaticky vydávali aj v jazyku menšiny, ale iba ak o to požiada osoba patriaca k národnostnej menšine.

Právo používať jazyk menšiny sa môže tiež uplatniť aj pri rokovaní orgánu územnej samosprávy. Jazyk menšiny je však možné použiť ako rokovací jazyk iba vtedy, ak s tým budú súhlasiť všetci prítomní na rokovaní. Na rozdiel od povinnosti orgánu verejnej správy zabezpečiť v obciach s najmenej 20% príslušníkov národnostných menšín podmienky na používanie jazyka menšiny podľa príslušných predpisov, Zákon neustanovuje povinnosť zamestnancom verejnej správy ovládať jazyk menšiny a to ani v obciach, kde ich žije najmenej 20%, prípadne väčšina.

Používanie jazyka menšiny v súdnom konaní alebo v iných oblastiach než v úradnom styku upravujú osobitné právne predpisy, ktorých predmetom úpravy nie sú výlučne práva menšín, ale všeobecné záležitosti týkajúce sa všetkých osôb žijúcich na území SR.

Ako už bolo uvedené právo používať jazyk menšiny je možné v úradnom styku len v tej obci, kde žije najmenej 20% príslušníkov národnostnej menšiny a zároveň sú občanmi SR. Táto pomerne vysoká minimálna hranica zabraňuje uplatneniu jazykových práv v úradnom styku väčšine príslušníkom národnostných menšín na Slovensku. Ak by sme to mali porovnať medzi menšinami samotnými, tak sa zdá, že najviac príslušníkov užívajúcich tieto práva pochádza z maďarskej národnostnej menšiny. Čo sa týka druhej najväčšej menšiny na Slovensku – Rómov – ak aj v niektorých oblastiach túto hranicu dosahujú, tak čelia niekoľkým prekážkam, ktoré im zabraňujú alebo ich obmedzujú v užívaní týchto práv. Nezáujem úradníkov ovládať rómsky jazyk, pretrvávajúce predsudky a negatívne stereotypy o rómskej menšine, nízke až mizivé zastúpenie Rómov v orgánoch verejnej správy, či neznalosť svojich práv zo strany mnohých Rómov patria k dôvodom zabraňujúcim príslušníkom rómskej menšiny na Slovensku v efektívnom uplatňovaní svojich jazykových práv.

Zaujímavé je postavenie českého jazyka ako jazyka národnostnej menšiny. Vzhľadom na príbuznosť so slovenským jazykom zákon o používaní jazykov národnostných menšín považuje češtinu za kvázi štátny jazyk, keď stanovuje, že „používanie českého jazyka v úradnom styku spĺňa požiadavku základnej zrozumiteľnosti so štátnym jazykom.“ Toto pravidlo nebude platiť vtedy, ak by medzinárodná zmluva, ktorou je Slovensko viazané, stanovovala niečo iné.

V Českej republike, ako už bolo spomínané, existuje jednotný Zákon o menšinách¹⁷⁸. Ten okrem definície národnostnej menšiny poskytuje príslušníkom národnostných menšín také práva, ako napríklad právo na používanie mena a priezviska v jazyku menšiny (§ 7), právo na združovanie v národnostných združeniach a politických stranách alebo hnutiach (§ 5), právo na šírenie a prijímanie informácií v jazyku národnostnej menšiny (§ 13), či právo na zachovanie a rozvoj vlastnej kultúry, tradícií a jazyka národnostných menšín (§ 12). Menšinám, ktoré žijú na území Českej republiky „tradične a dlhodobo“ Zákon o menšinách priznáva napríklad právo na používanie jazyka menšiny v úradnom styku a pred súdmi (§ 9), právo na výchovu a vzdelanie vo vlastnom materinskom jazyku v školách, predškolských a školských zariadeniach (§ 11), alebo právo na viacjazyčné topografické označenia (§ 8). Čo sa týka podmienok pre výkon týchto práv Zákon ich nešpecifikuje, ale sa odvoláva na osobitné právne predpisy. Za zmienku ešte stojí ustanovenie, ktoré priznáva príslušníkom národnostných

¹⁷⁸ Vid' pozn. č. 166.

menšín právo na aktívnu účasť v kultúrnom, spoločenskom a hospodárskom živote a verejných záležitostiach, predovšetkým tých, ktoré sa týkajú národnostných menšín. Za tým účelom Zákon priamo upravuje postavenie Rady vlády pre národnostné menšiny ako poradného a iniciatívneho orgánu Vlády ČR pre záležitosti týkajúce sa národnostných menšín a ich príslušníkov.

4.4. Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie

Článok 12 ods. 1 Ústavy SR garantuje univerzálny princíp rovnosti, podľa ktorého „Ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.“ Toto znenie je totožné s článkom 1 Listiny ČR. Článok 12 ods. 1 ústavy a čl. 1 Listiny ČR zaručuje všetkým ľudským bytostiam slobodu a rovnosť v dôstojnosti a v právach. Dôstojnosť je v slovenskej ústavno-právnej teórii interpretovaná ako abstraktný pojem, ktorý nie je totožný s ochranou ľudskej dôstojnosti zaručenou v čl. 19 ods. 1 Ústavy SR.¹⁷⁹ Účelom čl. 12 ods. 1 je ochrana dôstojnosti a práv každého jednotlivca. Každá osoba bez ohľadu na štátnu príslušnosť alebo iné dôvody má ústavne zaručenú rovnosť a slobodu v dôstojnosti a v právach.

Táto podkapitola sa bude prevažne zaoberať výkladom princípu rovnosti a zákazu diskriminácie v zmysle Ústavy SR v kontexte ochrany príslušníkov

¹⁷⁹ Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky: Komentár. Šamorín: Heuréka, 2004, s. 103. [ďalej len „Drgonec, J.“].

národnostných menšín. Ako podklad používa nedávne rozhodnutie Ústavného súdu SR o súlade ustanovenia tzv. antidiskriminačného zákona o dočasných osobitných vyrovnávacích opatreniach s Ústavou SR. Na tomto mieste treba vysvetliť, že termín „osobitné vyrovnávajúce opatrenia“ je jeden z mnohých pojmov, ktoré sa používajú na označenie opatrení zameraných na dosiahnutie skutočnej rovnosti. Táto podkapitola bude používať striedavo termín „osobitné vyrovnávacie opatrenia“ a „pozitívne opatrenia“.

4.4.1. Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie podľa Ústavy SR

Ako už bolo povedané Ústava SR zakotvuje princíp rovnosti v čl. 12 ods. 1, ktorý je systematicky zaradený pod hlavu o základných právach a slobodách. Rovnosť je teda chápaná v kontexte základných práv a slobôd. Na to nadväzuje odsek 2 čl. 12, ktorý zakazuje diskrimináciu v základných právach a slobodách na základe pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka, viery a náboženstva, politického, či iného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnosti alebo etnickej skupine, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Okrem tohto všeobecného zákazu diskriminácie je odsek 2 doplnený o vetu: „Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.“ V slovenskej právnej teórii sa čl. 12 ods. 2 teda zvykne

vykladať tak, že zakazuje nielen negatívnu, ale aj pozitívnu diskrimináciu. Práve táto pozitívna diskriminácia sa stala predmetom podania Vlády SR, ktorým sa nedávno zaoberal Ústavný súd SR.

V roku 2004 Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“) schválila dlho očakávaný Zákon o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej len „Antidiskriminačný zákon“).¹⁸⁰ Tento zákon predstavuje všeobecný rámec úpravy zásady rovnakého zaobchádzania, ktorý spočíva v definícii foriem diskriminácie, pod ktorými zákon rozumie priamu a nepriamu diskrimináciu, obťažovanie, pokyn na diskrimináciu, neoprávnený postih a nabádanie na diskrimináciu.¹⁸¹ Upravuje zásadu rovnakého zaobchádzania v oblastiach, ako je sociálne zabezpečenie, zdravotná starostlivosť, poskytovanie tovarov a služieb, vzdelanie, pracovno-právne a obdobné právne vzťahy.¹⁸² Okrem hmotnoprávných ustanovení, zákon poskytuje aj úpravu procesných záruk pri ochrane pred diskriminačným konaním.¹⁸³ Významným pozitívom je prenesenie dôkazného bremena na žalobcu po preukázaní *prima facie* diskriminácie. Zákon taktiež upravuje

¹⁸⁰ Zákon NR SR č. 365/2004 Z.z. Zákon o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon) (ďalej len „Antidiskriminačný zákon“).

¹⁸¹ Ibid., § 2.

¹⁸² Ibid., §§ 5 - 7.

¹⁸³ Ibid., §§ 9 - 11.

výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania a v rámci tohto ustanovenia poskytuje možnosť prijať pozitívne opatrenia.

Podľa §8 ods.8 „na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania možno prijať osobitné vyrovnávacie opatrenia na zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým pôvodom alebo etnickým pôvodom.“ Toto ustanovenie bolo, v tom istom roku ako bol prijatý Antidiskriminačný zákon, napadnuté vládou SR (ďalej len „vláda“ alebo Navrhovateľ“). Vo svojom podaní vláda požadovala preskúmanie súladu §8 ods. 8 s Ústavou SR. Nasledujúca časť najskôr zhrnie základné argumenty vlády a rozhodnutie Ústavného súdu SR (ďalej len „Ústavný súd“ alebo „Súd“). Následne využívajúc poznatky z predchádzajúcich kapitol o medzinárodných zmluvách OSN a Rady Európy sa pokúsi o analýzu základných bodov tohto rozhodnutia.

A. Zhrnutie argumentov vlády SR

Námietky vlády k § 8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona možno rozdeliť do dvoch skupín. Prvá skupina pozostávala z námietok legislatívno-technického charakteru. Vláda namietala vágnosť pojmov a nejasnú formuláciu celého ustanovenia, čo malo mať za následok porušenie ústavného princípu právnej istoty. Odvolávala sa na judikáтуру Ústavného súdu, na základe ktorej

„požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Nejasnosť, viacvýznamovosť a vágnosť pojmu ... vytvára stav právnej neistoty, čím sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy.“¹⁸⁴

Námietka porušenia právnej istoty odsekom 8 §8 Antidiskriminačného zákona podľa Vlády spočívala v niekoľkých bodoch. Prvým je, že dané ustanovenie bolo nejasné, čo do účelu, tak aj rozsahu. Účelom odseku 8 bolo udelenie možnosti na prijatie osobitných vyrovnávacích opatrení na „zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania“ pre tie osoby, ktoré sú znevýhodnené v dôsledku svojho rasového alebo etnického pôvodu. Vláda si bola tohto účelu vedomá, ale zároveň poukázala na nejasnosť pojmu „rovnosť príležitostí v praxi“. Absencia zákonnej definície „rovnosti príležitostí v praxi“ podľa Vlády umožňovala „v konkrétnej situácii na základe voľnej úvahy, bez akýchkoľvek zákonných kritérií a pre neznámeho adresáta ... rozhodnúť o tom, že nie je zabezpečená rovnosť príležitostí v praxi a prijať opatrenia, ktorých obsah nie je zrejmý na to, aby táto „nerovnosť príležitostí v praxi“ bola odstránená, resp. „rovnosť príležitostí v praxi“ bola zabezpečená.“¹⁸⁵

¹⁸⁴ Vláda Slovenskej republiky. Návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, Bratislava, 14. september 2004, časť I. [ďalej len "Vláda SR. Návrh"].

¹⁸⁵ Ibid., časť I.A.

Druhou námietkou bola nejasnosť v určení subjektu, ktorý by mal rozhodovať o prijatí vyrovnávacích opatrení. Navrhovateľ sa domnieval, že oprávneným subjektom by bol orgán verejnej moci, ale zároveň uviedol nevyhnutnosť stanoviť v právnom predpise, „ktorý orgán a za akých podmienok môže osobitné opatrenia prijať“.¹⁸⁶

Tretia námietka vyčítala danému ustanoveniu neurčitost' v obsahu osobitných vyrovnávacích opatrení. Vláda považovala za nevyhnutné, aby sa zdefinoval pojem „osobitné vyrovnávacie opatrenia“ a určil ich obsah aspoň demonštratívnym výpočtom. V opačnom prípade to má vyvolávať stav interpretačnej neistoty a umožňovať tomu, kto bude prijímať dané opatrenia postupovať podľa vlastnej úvahy a z vlastného rozhodnutia.¹⁸⁷

Štvrtá námietka sa týkala okruhu adresátov osobitných opatrení. Ani výkladom tohto ustanovenia nebolo podľa Navrhovateľa možné s jasnosťou určiť, komu majú byť tieto opatrenia určené. Rasový alebo etnický dôvod nepovažoval za dostatočne jasné kritérium výberu. Na podporu svojho tvrdenia uviedol, že extenzívnym výkladom ústavného článku 12 ods. 3¹⁸⁸ možno dospieť k záveru, že osoby si môžu zvoliť príslušnosť nielen národnostnú, ale aj etnickú.

¹⁸⁶ Ibid., časť I.B.

¹⁸⁷ Ibid.

¹⁸⁸ Článok 12 ods. 3 Ústavy SR stanovuje: „Každý má právo rozhodovať o svojej národnosti. Zakazuje sa akékoľvek ovplyvňovanie tohto rozhodovania a všetky spôsoby nátlaku smerujúce k odnárodňovaniu.“

Ak by sme to mali zhrnúť, tak prvá skupina námietok vyčítala §8 ods. 8 porušenie princípu právnej istoty, ktoré malo nastať v dôsledku nejasnej formulácie §8 odsek 8 Antidiskriminačného zákona. Druhá skupina námietok sa týkala samotnej podstaty osobitných vyrovnávacích opatrení prijatých na základe rasového alebo etnického pôvodu a ich súladu s ústavou. Navrhovateľ bol toho názoru, že vyrovnávacie opatrenia na základe rasového alebo etnického pôvodu sú neústavné, nakoľko nemajú základ v Ústave SR. Odvolávajúc sa na vágnosť ustanovenia, navrhovateľ varoval otvorením možností na akékoľvek zvýhodnenie rasových alebo etnických skupín.¹⁸⁹

Navrhovateľ namietal porušenie princípu univerzálnej rovnosti, ktorý je zaručený v čl. 12 Ústavy SR. Uznanie vyrovnávacích opatrení z rasového alebo etnického pôvodu za ústavné a teda neporušujúce všeobecný princíp rovnosti považoval za problematické z niekoľkých dôvodov. Prvý problém mal spočívať v systematickom začlenení ustanovenia o vyrovnávacích opatreniach pod dovolené nerovnaké zaobchádzanie definované a upravené v §8. Podľa tohto ustanovenia prípustné rozdielne zaobchádzanie je „také rozdielne zaobchádzanie, ktoré je objektívne odôvodnené povahou činností vykonávaných v zamestnaní alebo okolnosťami, za ktorých sa tieto činnosti vykonávajú, ak sú rozsah alebo spôsob takéhoto rozdielneho zaobchádzania primerané a nevyhnutné vzhľadom na tieto činnosti alebo okolnosti, za ktorých

¹⁸⁹ Vláda SR. Návrh, op. cit. 184, časť II.

sú vykonávané.¹⁹⁰ Toto ustanovenie v odsekoch 2 až 7 vymenúva činnosti, pri ktorých nepôjde o diskrimináciu, ak sú splnené určité podmienky. Tie sú, aby rozsah a spôsob takéhoto konania bol primeraný a nevyhnutný s prihliadnutím na povahu daných činností alebo okolností, za ktorých sa vykonávajú. Dôvody, na základe ktorých môže dôjsť k prípustnému nerovnakému zaobchádzaniu sú vek, zdravotné postihnutie, pohlavie, náboženské vyznanie a viera a sexuálna orientácia.¹⁹¹ Podľa Navrhovateľa

¹⁹⁰ Antidiskriminačný zákon, op. cit. 180, §8 ods. 1.

¹⁹¹ Ibid., §8 ods. 2-7 stanovujú

(2) Ak ide o registrované cirkvi, náboženské spoločnosti a iné právnické osoby, ktorých činnosť súvisí s náboženstvom alebo vierou, nie je diskrimináciou rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku, pohlavia, náboženského vyznania alebo viery a zisťovanie sexuálnej orientácie, ak ide o zamestnanie v týchto organizáciách alebo vykonávanie činností pre tieto organizácie. Registrované cirkvi, náboženské spoločnosti a iné právnické osoby, ktorých činnosť súvisí s náboženstvom alebo vierou, môžu vyžadovať, aby osoby, ktoré sú u nich zamestnané alebo pre nich vykonávajú určité činnosti, konali v súlade s ich náboženstvom alebo vierou a v súlade so zásadami a princípmi ich náboženstva alebo viery.

(3) Rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku nie je diskriminácia, ak je objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného cieľa a je na jeho dosiahnutie nevyhnutné a primerané. Diskriminácia z dôvodu veku nie je najmä rozdielne zaobchádzanie, ktoré spočíva v ustanovení

a) minimálnej alebo maximálnej vekovej hranice ako podmienky na vstup do zamestnania, b) osobitných podmienok na prístup k zamestnaniu alebo odbornému vzdelávaniu a osobitných podmienok na výkon zamestnania vrátane odmeňovania a prepúšťania, ak ide o osoby určitej vekovej kategórie alebo osoby s opatrovateľskými povinnosťami a ak je účelom týchto osobitných podmienok podpora pracovného začlenenia týchto osôb alebo ich ochrana, c) podmienky minimálnej vekovej hranice, odbornej praxe alebo odpracovaných rokov na prístup k zamestnaniu alebo k určitým výhodám v zamestnaní.

(4) V systéme sociálneho zabezpečenia v zamestnaní diskriminácia nie je rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku, ktoré spočíva v ustanovení rôznych vekových hraníc na vznik nároku na určitú dávku v tomto systéme, ako aj v ustanovení rôznych vekových hraníc v tomto systéme pre zamestnancov alebo skupiny zamestnancov, a používanie rôznych spôsobov výpočtu týchto dávok, ktoré sú založené na kritériu veku; to neplatí, ak by súčasne došlo k diskriminácii z dôvodu pohlavia.

(5) Diskriminácia z dôvodu zdravotného postihnutia nie je objektívne odôvodnené rozdielne zaobchádzanie, ktoré spočíva v ustanovení podmienky zdravotnej spôsobilosti na prístup k zamestnaniu alebo podmienky na výkon určitých činností v zamestnaní, ak to vyžaduje povaha tohto zamestnania alebo činnosti.

(6) Diskriminácia nie je rozdielne zaobchádzanie z dôvodu veku alebo zdravotného postihnutia pri poskytovaní poisťovacích služieb, ak takéto rozdielne zaobchádzanie vyplýva z rozdielnej miery rizika overiteľnej štatistickými alebo obdobnými údajmi a podmienky poisťovacích služieb sú primerané tomuto riziku.

začlenenie pozitívnych opatrení pod dovolené nerovnaké zaobchádzanie vyvoláva rozpor spočívajúci v rozdielnom účele týchto dvoch inštitútov. Inak povedané, kým odseky 1 až 7 §8 predstavujú výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania, pozitívne opatrenia sú zamerané na dosiahnutie rovnakého zaobchádzania.¹⁹²

Tu treba poznamenať, že navrhovateľ úplne nevytlúčil možnosť preferenčného zaobchádzania. Toto sa však má vzťahovať len na tie prípady, ktoré majú základ v Ústave SR. Následne uviedol skupiny osôb, pri ktorých Ústava SR dovoľuje určité zvýhodňovanie. Pôjde o mladistvých, ženy a telesne postihnutých, na ochranu ktorých čl. 38 Ústavy SR umožňuje tzv. pozitívnu diskrimináciu v presne stanovených oblastiach.¹⁹³ Podľa čl. 38 ženy, mladiství a osoby zdravotne postihnuté majú právo na zvýšenú ochranu zdravia pri práci a osobitné pracovné podmienky. Posledné dve vymenované skupiny majú právo aj na osobitnú ochranu v pracovných vzťahoch a na pomoc pri príprave na povolanie. Ďalšou skupinou, ktorú Navrhovateľ uviedol sú občania patriaci k národnostným menšinám alebo etnickým skupinám, ktorým Ústava SR priznáva určité osobitné práva v čl. 34. K tomu ale hneď dodal, že „§ 8 ods. 8 ...umožňuje zvýhodnenie na základe príslušnosti k etnickej skupine

(7) Diskriminácia z dôvodu pohlavia nie je objektívne odôvodnené rozdielne zaobchádzanie
a) spočívajúce v ustanovení rozdielneho dôchodkového veku pre mužov a ženy,
b) ktorého účelom je ochrana tehotných žien alebo matiek.

¹⁹² Vláda SR. Návrh, op. cit. 184, časť II.

¹⁹³ Ibid.

v základných právach, ktoré ústava nepripúšťa...“.¹⁹⁴ Z toho dôvodu toto ustanovenie malo ísť nad rámec čl. 34 a teda malo byť v rozpore s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR.¹⁹⁵

Navrhovateľ ďalej poznamenal, že každé odlišné zaobchádzanie musí mať legitímny dôvod. Zároveň vylúčil možnosť, aby odlišnosť v zaobchádzaní na základe rasového alebo etnického pôvodu bola legitímnym dôvodom na preferenčné zaobchádzanie. Toto tvrdenie vychádza z predpokladu, že Ústava SR výslovne zakazuje na základe rasy alebo etnického pôvodu diskriminovať, poškodzovať a zvýhodňovať.¹⁹⁶

Ďalší problém, na ktorý Navrhovateľ poukázal sa týkal adresátov osobitných vyrovnávacích opatrení. Navrhovateľ tvrdila, že napadnuté ustanovenie by umožňovalo poskytnúť osobitné právo rasovým a etnickým skupinám bez ohľadu na to, či konkrétni užívatelia boli osobne znevýhodnení. Skutočnosť, že pozitívne opatrenia môžu byť udelené na základe príslušnosti k rase alebo etnickej skupine a nie na jednotlivom základe má pôsobiť diskriminačne, nakoľko umožňuje, aby kritérium rasy alebo etnického pôvodu bolo dôvodom na preferenčné zaobchádzanie. K tomu Navrhovateľ dodal, že nejasná formulácia podmienok na prijatie vyrovnávacích opatrení môže viesť k prijatiu

¹⁹⁴ Ibid.

¹⁹⁵ Ibid.

¹⁹⁶ Ibid.

rôzneho druhu vyrovnávacích opatrení od kvót až po „iné automatické zvýhodňovanie“.¹⁹⁷

Navrhovateľ ďalej pokračoval analýzou univerzálnej rovnosti podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy SR. Vychádzajúc zo skutočnosti, že pozitívne opatrenia sa týkajú základných práv a slobôd, namietal, že ich realizáciou by mohlo dôjsť k obmedzeniu základných práv a slobôd tretích osôb. Odvolávajúc sa na článkom 12 ods. 2 stanovený zákaz diskriminácie aj z dôvodu rasy a príslušnosti k etnickej skupine a zákaz niekoho z týchto dôvodov zvýhodňovať, poškodzovať alebo znevýhodňovať, navrhovateľ dospel k záveru, že pozitívne opatrenia predstavujú zvýhodnenie v zmysle odseku 2. Inak povedané Navrhovateľ považoval vyrovnávacie opatrenia za „pozitívnu“ diskrimináciu zakázanú článkom 12 odsek 2. Keďže rasa i etnický pôvod patria medzi dôvody, na základe ktorých nemožno nikoho znevýhodňovať, nemožno tieto dôvody použiť ani ako podklad na zvýhodňovanie.

Keď to zhrnieme, na základe vyššie uvedených námietok navrhovateľ dospel k záveru, že nejasná formulácia §8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona porušuje princíp právnej istoty chránený v čl. 1 Ústavy SR a osobitné vyrovnávacie opatrenia priznávané na základe rasového alebo etnického pôvodu patria do kategórie ústavne zakázaného zvýhodňovania. V preferenčnom zaobchádzaní navrhovateľ vidí prostriedok na posilňovanie

¹⁹⁷ Ibid.

bežných stereotypov o tom, že „určité skupiny nie sú schopné dosiahnuť úspech, resp. využívať svoje práva bez osobitnej ochrany, osobitného zvýhodnenia založeného na charakteristike, ktorá nemá žiadnu súvislosť s osobnou hodnotou každej ľudskej bytosti.“¹⁹⁸ Podľa navrhovateľa pozitívne opatrenia „ponižujú ľudskú dôstojnosť a jedinečnosť“ jej adresátov a sú „nespravodlivé v princípe aj v praxi, pretože rozdeľujú spoločnosť a vytvárajú kasty“.¹⁹⁹

B. Rozhodnutie Ústavného súdu SR

1. Výrok k princípu právnej istoty

Vychádzajúc z námietok Vlády, Súd sa najskôr zaoberal otázkou právnej istoty. Podobne ako Vláda aj Súd dospel k záveru, že dané ustanovenie nespĺňa podmienky právnej istoty. Podľa Súdu napadnutému ustanoveniu konkrétne chýbala koncepcia zabezpečenia rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania.²⁰⁰

Pod touto koncepciou Súd rozumie potrebu určenia dočasnosti opatrení v právnom predpise a to jasne a zrozumiteľne, aby sa predišlo tzv. prevrátenej

¹⁹⁸ Ibid.

¹⁹⁹ Ibid.

²⁰⁰ PL. ÚS 8/04-202, časť III, Závěry ústavného soudu, ods. 22.

diskriminácii.²⁰¹ Okrem kritéria dočasnosti, koncepcia zabezpečenia rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavania zásady rovnakého zaobchádzania by mala rámcovo vymedziť metódy na dosahovanie týchto cieľov, tak aby sa zachoval rešpekt k právam iných skupín. Ďalšími faktormi, ktoré by toto napadnuté ustanovenie malo špecifikovať je dovolený predmet vyrovnávacích opatrení a kritériá na ich prijímanie. Súd je toho názoru, že túto nejasnosť nie je možné preklenúť ani výkladom v zmysle čl. 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého „výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov, a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.“

Súd teda uzavrel prvú časť námietok koštatovaním rozporu napadnutého ustanovenia Antidiskriminačného zákona s ústavným princípom právnej istoty a to v rozsahu namietaných nedostatkov súvisiacich s povahou a prijímaním vyrovnávacích opatrení.²⁰²

2. Výrok k princípu univerzálnej rovnosti

V rámci hodnotenia druhej skupiny námietok týkajúcich sa princípu univerzálnej rovnosti a ústavnosti osobitných vyrovnávacích opatrení, Súd v podstate uznal možnú akceptovateľnosť pozitívnych opatrení. Opatrenia by

²⁰¹ Ibid.

²⁰² Ibid., časť III. Závery ústavného súdu.

v takom prípade museli spĺňať určité podmienky. Museli by byť nevyhnutné, primerané a vychádzať z odôvodnených potrieb.²⁰³

Súd si bol vedomý toho, že aspektom princípu rovnosti je nielen formálna rovnosť (*de iure*), ale aj rovnosť materiálna (*de facto*). V úvode sa najskôr podrobnejšie venoval vymedzeniu tejto materiálnej rovnosti nazývanej aj skutočná rovnosť (*true equality*). V krátkosti vysvetlil koncepcie „rovnosti príležitostí v praxi“ a „rovnosti vo výsledkoch“, ktorých cieľom je dosiahnutie skutočnej rovnosti v praxi, aj keď s určitými rozdielmi čo do výsledku týchto koncepcií. Rovnosť vo výsledkoch je podľa Súdu zameraná na to, aby „sa prekonali nedostatočné zastúpenia znevýhodnených skupín v pracovných príležitostiach alebo zabezpečil ich spravodlivý podiel na sociálnych výhodách.“²⁰⁴ Ako už zo samotného názvu vyplýva, adresáti tejto koncepcie majú dosiahnuť rovnaké výsledky so zvyškom spoločnosti. Rovnosť v príležitostiach Súd definoval ako vyrovnanie nerovnakých východísk a podmienok, za ktorých sa osoby chcú presadiť pri existujúcich príležitostiach.

Súd sa nakoniec priklonil ku koncepcii rovnosti príležitostí. Pozitívne opatrenia považuje za nástroj na kompenzáciu znevýhodnenia, alebo odstránenie osobnostných prekážok alebo určitých objektívnych prekážok, ktoré ako výsledok životného prostredia, bránia znevýhodneným osobám v účasti na

²⁰³ Ibid., časť II, Základné východiská na rozhodovanie.

²⁰⁴ Ibid., ods. 15.

príležitostiach.²⁰⁵ Cieľom týchto opatrení je dosiahnutie rovnakého štartovacieho postavenia (rovnosť v príležitostiach) bez garancie rovnakých výsledkov. Súd si uvedomoval, že v skutočnom živote existuje rozmanitosť a rôznorodosť medzi jednotlivými skupinami osôb, ktoré ak nie sú náležite zohľadnené vedú pri rovnakom zaobchádzaní k nerovnakému postaveniu. Zároveň dodal, že na preklopenie týchto rozdielov sa volia *asymetrické prístupy k diskriminácii* zamerané na začlenenie osôb patriacich do znevýhodnených skupín do priestoru rovnosti vo výsledkoch a rovnosti v príležitostiach pri zohľadnení ich špecifických charakteristík.²⁰⁶ Súd uznal rozmanitosť ako legitímny dôvod na pozitívne zaobchádzanie za podmienky, že „takýto druh zaobchádzania by nemal viesť k protiprávnym alebo inak negatívnym dôsledkom“.²⁰⁷

Napriek tomu, že Súd akceptoval možnú ústavnosť pozitívnych opatrení, dospel k záveru, že formulácie čl. 12 ods. 1 prvá veta a ods. 2 Ústavy SR zabraňujú prijímať pozitívne opatrenia vrátane osobitných vyrovnávacích opatrení zameraných na dosiahnutie rovnosti príležitostí v praxi.²⁰⁸ Článok 12 ods. 1 zakotvuje univerzálny princíp rovnosti a v odseku 2 explicitne zakazuje znevýhodňovanie, poškodzovanie alebo zvýhodňovanie aj na základe rasy, príslušnosti k etnickej skupine alebo k národnostnej menšine. Z toho teda má

²⁰⁵ Ibid.

²⁰⁶ Ibid.

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid., ods. 25.

vyplývať, že rasa ani etnická skupina nemôžu byť základom na konanie, ktoré s osobami v rovnakej situácii zaobchádza rozdielne. Podľa Súdu „v ústavnom poriadku Slovenskej republiky sa uznáva ako všeobecne akceptovaný prístup k zabezpečeniu rovnosti v právach len také vychýlenie z univerzálneho chápania rovnosti (zákazu diskriminácie), ktoré má výslovný ústavný základ reagujúci na prirodzené nerovnosti medzi ľuďmi, ktorých nevyrovnávanie prostredníctvom zákonných opatrení by mohlo viesť k neodôvodnenej tvrdosti voči určitým skupinám osôb...“²⁰⁹ V tejto súvislosti sa Súd odvolal na Navrhovateľom citovaný čl. 38 Ústavy SR, ktorý umožňuje prijímať pozitívne opatrenia pre mladistvých, ženy a osoby so zdravotným postihnutím.

Takýto ústavný základ dovoľujúci sa oddchýliť od univerzálneho princípu rovnosti v súlade s Ústavou SR však podľa Súdu napadnutému §8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona chýbal. Z toho dôvodu, ako aj z dôvodu porušenia princípu právnej istoty Súd rozhodol, že predmetné ustanovenie bolo v rozpore s čl. 1 ods. 1 a s čl. 12 ods. 1 druhá veta a ods. 2 Ústavy SR.

C. Analýza rozhodnutia Ústavného súdu SR

Podanie Vlády SR vo veci súladu znenia §8 ods. 8 s Ústavou SR je významné v tom, že poskytlo Ústavnému súdu jedinečnú príležitosť venovať sa

²⁰⁹ Ibid., ods. 24.

podrobnejšie výkladu univerzálneho princípu rovnosti a zákazu diskriminácie v kontexte ochrany národnostných a etnických menšín a to konkrétne prostredníctvom osobitných vyrovnávacích opatrení adresovaných znevýhodneným etnickým skupinám. Žiaľ nemožno s istotou povedať, že Súd túto príležitosť dostatočne využil. Táto časť sa pokúsi vysvetliť niektoré nedostatky tohto rozhodnutia.

Ako z odôvodnenia Súdu vyplýva, Súd nemal problém s akceptáciou možného odchýlenia sa od princípu univerzálnej rovnosti. Musí však na takéto konanie existovať ústavný základ. Súd poukázal na ústavnú úpravu osobitných práv pri práci a príprave na povolanie, ktorých adresátmi sú mladiství, ženy a osoby so zdravotným postihnutím. V tejto súvislosti vysvetlil, že ústavná úprava všeobecne akceptuje (okrem výslovného ústavného základu) len také vychýlenie z univerzálneho chápania rovnosti, ktoré reaguje na prirodzené nerovnosti medzi ľuďmi.²¹⁰

Prirodzené alebo inak nazývané biologické nerovnosti nie sú v právnej teórii považované za jediné možné nerovnosti, ktoré v spoločnosti existujú. Sociálne konštruovanie inakosti a vývoj v spoločnosti je pri niektorých skupinách ľudí dokonca považovaný za primárny dôvod vzniknutých nerovností. Tak je tomu napríklad pri rodovej nerovnosti, ako aj pri nerovnosti etnických menšín. Práve zabránenie etnickým konfliktom, stabilita,

²¹⁰ Ibid.

bezpečnosť a v neposlednom rade spravodlivosť a ochrana ľudskej dôstojnosti sa stali základnými cieľmi medzinárodnej úpravy ľudských práv vrátane práv menšín. Možno predpokladať, že podobný dôvod viedol slovenského zákonodarcu k zakotveniu osobitných práv národnostných menšín a etnických skupín do čl. 33 a 34 ústavy. Ďalšími dôvodmi, ktoré mohli zákonodarcu viesť k tejto osobitnej úprave mohla byť legislatívna tradícia ochrany národnostných menšín, ktorá v určitej miere existovala už počas Československa a po páde komunizmu vyústila do úpravy v Listine základných práv a slobôd, ktorá je súčasťou právneho poriadku Slovenskej republiky.²¹¹

Ako Vláda uviedla vo svojom podaní Ústava SR priznáva príslušníkom národnostných menšín a etnických skupín určitú osobitnú ochranu. Táto ochrana spočíva v zabezpečení všestranného rozvoja príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín. Všestranný rozvoj ústava špecifikuje výpočtom práv ako je *najmä* právo spoločne s inými príslušníkmi menšiny alebo skupiny rozvíjať vlastnú kultúru, združovať sa v národnostných združeniach, zakladať a udržiavať vzdelávacie a kultúrne inštitúcie. Podrobnosti týkajúce sa regulácie týchto práv má upraviť zákon. Možno predpokladať, že slovom *najmä* chcel zákonodarca naznačiť demonštratívny výpočet týchto práv. Extenzívnym výkladom je možné dôjsť k záveru, že čl. 34

²¹¹ Úst. zákon FZ ČSFR č. 23/1991 Zb. Listina základných práv a slobôd.

ods. 1 umožňuje zákonom upraviť práva iné ako tie, ktoré sú vymenované v odseku 1.²¹²

Úprava ďalších práv by musela sledovať všestranný rozvoj príslušníkov menšín. Takýto cieľ pri osobitných vyrovnávacích opatreniach by bol samostatne, bez podpory ďalších cieľov, asi ťažko obhájitelný. Podľa napadnutého §8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona, osobitné vyrovnávacie opatrenia by sa prijímali na zabezpečenie rovnosti príležitostí v praxi a dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania. Ďalší legitímny cieľ uvedený v tomto ustanovení je zabránenie znevýhodnenia súvisiaceho s rasovým alebo etnickým pôvodom. Mohlo by sa argumentovať, že dosiahnutie týchto cieľov vyrovnávacích opatrení - rovnosť príležitostí v praxi, zabezpečenie zásady rovnakého zaobchádzania a zabránenie znevýhodnenia - povedie k všestrannému rozvoju znevýhodnenej skupiny osôb.

Určitý priestor na prijatie pozitívnych opatrení by mohol poskytnúť aj článok 33 Ústavy SR. Ten zakazuje, aby príslušnosť k národnostnej menšine alebo etnickej skupine bola osobám patriacim k týmto skupinám na ujmu. Výkladom možno dospieť k názoru, že toto ustanovenie umožňuje štátu podniknúť opatrenia, ktorých cieľom je zabránenie, prípadne odstránenie následkov ujmy spôsobenej osobe v súvislosti s jej etnickou alebo národnostnou príslušnosťou. Aj keď, ako uvádza Odlišné stanovisko sudcov Gajdošíkovej,

²¹² Porov. Drgonec, J. op. cit. 179, s. 258.

Horvátha a Bröstla (ďalej len „Odlišné stanovisko“), samotné znenie čl. 33 túto otázku nerieši, na druhej strane ho ale považujú za „akceptovateľný ústavný základ pre ustanovenie opatrení zabezpečujúcich jeho uplatnenie.“²¹³ Takýmito opatreniami sú aj dočasné vyrovnávacie opatrenia zamerané na elimináciu znevýhodnenia danej národnostnej alebo etnickej skupiny zakotvené v §8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona.²¹⁴ Ako disentujúci sudcovia skonštatovali, práve čl. 33 a 34 predstavujú ústavný základ na prijatie vyrovnávacích opatrení.

Okrem možného ústavného základu na prijatie vyrovnávacích opatrení vychádzajúceho z čl. 33 a 34 ústavy sudcovia v Odlišnom stanovisku konštatovali preklopenie ústavného zákazu znevýhodnenia a zvýhodňovania formulovaného v čl. 12 ods. 1 poskytnutím práva na osobitnú a zvýšenú ochranu pre ženy, mladistvých a zdravotne postihnutých (čl. 38). Sudcovia poukázali na predchádzajúci výrok Ústavného súdu, podľa ktorého „zákonná úprava, ktorá zvýhodňuje určitú skupinu osôb, nemôže byť len z toho dôvodu označená za takú, ktorá porušuje princíp rovnosti. Zákonodarca však musí zvážiť, či je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je dôvod na takéto zvýhodnenie, čo je jeho cieľom a medzi týmto cieľom a v zákone zakotveným zvýhodnením

²¹³ Odlišné stanovisko Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha a Alexandra Bröstla k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky, č. k. PL. ÚS 8/04-202 z 18. 10. 2005, ods. 2. [„Odlišné stanovisko Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha a Alexandra Bröstla“].

²¹⁴ Ibid.

musí byť vzťah primeranosti.²¹⁵ V tomto rozhodnutí Súd ďalej uviedol, že „v oblasti hospodárskych, sociálnych, kultúrnych a menšinových práv sú zásahy zvýhodnenia vo vyššie uvedených hraniciach primeranosti nielen akceptovateľné, ale niekedy aj nevyhnutné, aby sa odstránili prirodzené nerovnosti medzi rôznymi skupinami ľudí....“²¹⁶ Zároveň Súd nepovažoval za diskriminačné zvýhodnenie určitej skupiny osôb formou osobitnej právnej úpravy prijatej z dôvodu ich špecifických potrieb, ktoré sú často zdrojom znevýhodňovania. Súd nepovažoval takéto zvýhodnenie za diskrimináciu iných osôb, „ale naopak [za] zabezpečeni[e] ústavného princípu obsiahnutého v čl. 12 ods. 2 ústavy a v čl. 3 ods. 1 Listiny.“ Tento záver, podľa autorov Odlišného stanoviska, prinajmešnom naznačuje „prípustné zvýhodnenie“ nielen v sociálnych právach, ale aj v právach kultúrnych a menšinových.²¹⁷

Podľa Odlišného stanoviska Súd sa mohol v rámci napadnutého pojmového vymedzenia pozitívnych opatrení venovať analýze termínov, ako sú priama a nepriama diskriminácia, rovnaké zaobchádzanie a rovnosť šancí. Disentujúci sudcovia vidia dôležité prepojenie priamej a nepriamej diskriminácie s napadnutým ustanovením Antidiskriminačného zákona. Práve pojmové vymedzenie týchto dvoch foriem diskriminácie má v sebe zahŕňať aj pozitívne opatrenia.

²¹⁵ PL. ÚS 10/02.

²¹⁶ Ibid.

²¹⁷ Odlišné stanovisko Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha a Alexandra Bröstla, op. cit. 213, ods. 2.

Ústava SR síce nedefinuje priamu a nepriamu diskrimináciu, ale tieto definície poskytuje Antidiskriminačný zákon. Pod priamou diskrimináciou zákon rozumie „konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii.“²¹⁸ K nepriamej diskriminácii podľa tohto zákona dôjde, ak „navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax [znevýhodní] osobu v porovnaní s inou osobou...“.²¹⁹ Vymedzenie týchto dvoch pojmov viedlo disentujúcich sudcov k nasledovnému odôvodneniu.

„Priaznivejšie zaobchádzanie je síce zakotvené v definícii priamej diskriminácie, ale viaže sa na prípady v porovnateľnej situácii. Ťažko podľa nášho názoru hovoriť o porovnateľnej situácii, keď je potrebné použiť osobitné vyrovnávacie opatrenia práve za tým účelom, aby sa osoba vôbec dostala do porovnateľnej situácie s inou osobou. Pri závere o pozitívnej diskriminácii musí ísť o splnenie oboch týchto predpokladov (podmienok) súčasne. Priaznivejšie zaobchádzanie (ktoré je obsahom osobitných vyrovnávacích opatrení) totiž samo osebe bez zohľadnenia skutočností, či ide o porovnateľnú situáciu, v ktorej sa istá skupina osôb nachádza v porovnaní s druhou skupinou osôb, nemožno považovať za diskrimináciu tejto skupiny osôb.

²¹⁸ §2 ods. 3 Antidiskriminačného zákona, op. cit. 180.

²¹⁹ §2 ods. 4 Antidiskriminačného zákona, ibid.

Vyrovnať určitú skupinu osôb (úmyselne nešpecifikujeme, že ide o skupinu osôb založenú na národnostnom alebo etnickom pôvode, pretože podľa nás ide o všeobecné legislatívne pravidlo) na úroveň inej skupiny osôb znamená dať skupine osôb v nepriaznivejšej situácii prostredníctvom osobitných vyrovnávacích opatrení možnosť dostať sa práve do porovnateľnej situácie s inou skupinou osôb, t. j. poskytnúť jej rovnosť šancí, resp. príležitostí.²²⁰

K porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania by došlo vtedy, ak by sa vyrovnávacie opatrenia poskytovali aj po dovŕšení ich stanoveného cieľa. To znamená, ak by sa aplikovali aj po tom, ako došlo k „vyrovnaníu“ nepriaznivého postavenia danej skupiny. Výkladom priamej a nepriamej diskriminácie možno dospieť k záveru, že zásada rovnakého zaobchádzania si vyžaduje, aby sa v osobami v porovnateľnej situácii zaobchádzalo rovnako a s osobami v rozličných situáciách odlišne. Tento výklad sa zhoduje s interpretáciou príslušných ustanovení medzinárodných zmlúv analyzovaných v predchádzajúcich kapitolách tejto práce. Napríklad z výkladu čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach Výborom pre ľudské práva vyplýva, že princíp rovnosti si môže vyžadovať, aby sa s osobami v odlišných situáciách zaobchádzalo rozdielne za účelom odstránenia *de facto* diskriminácie. Na tento účel je podľa Výboru možné prijať

²²⁰ Odlišné stanovisko Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha a Alexandra Bröstla, op. cit. 213, ods. 3.

pozitívne opatrenia, ktorých trvanie je obmedzené dosiahnutím skutočnej rovnosti.

Ako naznačuje rozhodnutie Súdu, prístup väčšiny sudcov pri výklade princípu rovnosti sa zdá byť obmedzený iba na priamu diskrimináciu. To im mohlo zabrániť v analýze širšieho zmyslu princípu rovnosti, respektíve v analýze dovolených odchýliek z exaktnej interpretácie tohto princípu. Sudca Mészáros túto otázku doslovného výkladu naznačil vo svojom odlišnom stanovisku.²²¹ Podľa neho „[a] keď je ... princíp rovnosti v moderných demokraciách a podľa našej ústavy fundamentálnym princípom, napriek tomu neznamená absolútnu rovnosť, totiž absolútne rovnaké zaobchádzanie s každým a v každej situácii.“²²² Sudca Mészáros ďalej vysvetľuje, že „[a]plikácia rozdielneho zaobchádzania je podľa čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy možná a opodstatnená v prípade tých, ktorí sa nachádzajú v odlišnej situácii...“²²³ Túto aplikáciu limituje na prípady, kedy možno „objektívne a rozumne ospravedlniť“ rozdielne zaobchádzanie a súčasne upozorňuje, že toto odlišné zaobchádzanie možno uplatniť len v rozsahu existujúcej odlišnosti medzi situáciami.²²⁴

²²¹ Odlišné stanovisko Lajosa Mészárosa k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/04. [ďalej len "Odlišné stanovisko Lajosa Mészárosa"].

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.*

²²⁴ *Ibid.*

Sudca Mészáros sa v tejto súvislosti odvolal na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Európsky súd“), ktorá zákaz diskriminácie zakotvený v čl. 14 Európskeho dohovoru interpretuje v podobnej línii ako sudca Mészáros. Európsky súd uznal, že „právo ... nebyť diskriminovaný v uplatňovaní práv zaručených v Dohovore je porušené, keď štáty zaobchádzajú rozdielne s osobami v porovnateľných situáciách bez poskytnutia objektívneho a rozumného odôvodnenia.... Napriek tomu, súd toto nepovažuje za jediný aspekt zákazu diskriminácie v zmysle článku 14. Právo nebyť diskriminovaný v uplatňovaní práv zaručených v Dohovore je tiež porušené, keď štáty bez objektívneho a rozumného odôvodnenia nezaobchádzajú rozdielne s osobami, ktorých situácie sú značne odlišné.“²²⁵ Tento výklad je podobný výkladu čl. 26 MPOPP Výborom pre ľudské práva.²²⁶

Účelom Antidiskriminačného zákona je dodržiavanie zásady rovnakého zaobchádzania prostredníctvom zákazu jednotlivých foriem diskriminácie. K týmto formám patrí priama a nepriama diskriminácia.²²⁷ Koncepcia zákazu diskriminácie formulovaná v tomto zákone predstavuje špeciálnu úpravu generálnej klauzuly zákazu diskriminácie stanovenej v čl. 12 ods. 2 Ústavy SR. Ústavný súd sa žiaľ k otázke foriem diskriminácie, konkrétne nepriamej diskriminácii a jej ústavného základu v čl. 12 ods. 2 nevenoval. Navrhovateľ

²²⁵ *Thlimennos*, op. cit. 117.

²²⁶ Vid' kapitolu 2 tejto práce.

²²⁷ Okrem priamej a nepriamej diskriminácie, zákon pozná ďalšie formy diskriminácie, ktoré sú zakázané a to obťažovanie, neoprávnený postih, pokyn na diskrimináciu a nabádanie k diskriminácii. Vid' §2 ods. 5, 6, 7, 8 Antidiskriminačného zákona, op. cit. 180.

však zákonné ustanovenie o nepriamej diskriminácii nenapadol a tak Súd pravdepodobne nepovažoval za potrebné sa tým zaoberať.

Podľa Mészárosa čl. 12 nezakazuje rozdielne zaobchádzanie s osobami v odlišných situáciach, pokiaľ toto zaobchádzanie sleduje *formálne* i *skutočné* naplnenie princípu rovnosti za predpokladu, že nedôjde k porušeniu spravodlivosti a ľudskej dôstojnosti iných osôb.²²⁸ Ďalej dodáva, že abstraktná formulácia odseku 8 §8 Antidiskriminačného zákona zabraňuje tomu, aby sa toto ustanovenie dostalo do rozporu s princípmi spravodlivosti alebo ľudskej dôstojnosti. Až konkrétne vyrovnávacie opatrenia by mohli v závislosti od ich charakteru viesť k porušeniu spomínaných princíпов. Napríklad kvóty pri prijímaní na vysokoškolské štúdium by sa, podľa Mészárosa, mohli dostať do rozporu s princípom spravodlivosti a tak porušiť princíp rovnosti.²²⁹

Ako naznačuje výrok väčšiny, Súd nemal problém s uznaním existencie vyrovnávacích opatrení ako takých, ale skôr s tým, či takéto opatrenia majú základ v Ústave SR. Podľa Hugh Collinsa pri odôvodnení pozitívnych opatrení a teda rozdielneho zaobchádzania je nevyhnutné okrem zásady rovnakého zaobchádzania pristúpiť k analýze aj ďalších cieľov antidiskriminačnej legislatívy. Zásada rovnakého zaobchádzania je fundamentálnym základom antidiskriminačnej politiky, "avšak pokiaľ sa zákonodarca bude snažiť prikladať

²²⁸ Odlišné stanovisko Lajosa Mészárosa, op. cit. 221.

²²⁹ Ibid.

veľký význam zásade rovnakého zaobchádzania prostredníctvom priamej diskriminácie a zároveň sledovať substantívnu [skutočnú] rovnosť, v takom prípade sa stane extrémne náročným formulovať pravidlá [potrebné] na riadenie takéhoto konania.²³⁰ Collins je toho názoru, že substantívny (skutočný) cieľ akokoľvek zadefinovaný vždy ohrozuje zásadu rovnakého zaobchádzania a tá zas ohrozuje dosiahnutie substantívneho cieľa.²³¹ Práve tento prístup Collins označuje za dôvod spôsobujúci súdom ťažkosti pri interpretácii antidiskriminačnej legislatívy a relevantných ústavných princípov.

Na preklenieť napätia medzi zásadou rovnakého zaobchádzania a substantívnymi cieľmi antidiskriminačnej legislatívy Collins navrhuje, aby sa vzali do úvahy ďalšie možné ciele tejto legislatívy, ktoré by odôvodnili výnimky zo zákazu priamej diskriminácie.²³² Za taký cieľ považuje sociálnu inklúziu. Sociálna inklúzia je, ako tvrdí Collins, schopná odôvodniť rozumne a objektívne prijatie pozitívnych opatrení, alebo inak povedané, odklonenie sa od zásady rovnakého zaobchádzania.²³³ Čo sa týka jej zaradenia do kontextu antidiskriminačnej legislatívy, Collins vidí priestor v rámci nepriamej diskriminácie, ktorá umožňuje rozdielne zaobchádzanie.²³⁴

²³⁰ Collins, H. Social Inclusion: A Better Approach to Equality Issues? 14 *Transnat'l L. & Contemp. Probs.* 897, 2004-2005, s. 901-2 [ďalej len "Collins, H."].

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*, s. 907.

²³³ *Ibid.*, s. 917.

²³⁴ *Ibid.*, s. 915. Pri preukázaní, že došlo k nepriamej diskriminácii, sa od žalovaného vyžaduje, aby zväžil možnosť prijatia pozitívnych opatrení zameraných na zlepšenie nepriaznivej situácie znevýhodnenej skupiny. Collins na ilustráciu používa prípad *London Underground Ltd. v. Edwards* (No.2) [1997] I.R.L.R. V tomto prípade zamestnávateľ zaviedol

Podstatou nepriamej diskriminácie, ako ju definuje Antidiskriminačný zákon, je negatívny dopad navonok javiaceho sa neutrálneho rozhodnutia alebo praxe na osobu. Európsky súd pre ľudské práva sa vyjadril, že ak štát prijme opatrenie, ktoré neberie do úvahy špeciálne potreby určitej skupiny toto opatrenie môže mať značne nepriaznivý dopad na túto skupinu osôb. V takom prípade Európsky súd nevyhlásil nepriamu diskrimináciu tejto skupiny a to aj napriek tomu, že tvorca tohto opatrenia nemal v úmysle danú skupinu diskriminovať.²³⁵

Na ilustráciu nepriaznivého dopadu navonok neutrálne pôsobiacej praxe možno použiť situáciu opísanú v už spomínanom prípade *D.H. a ostatní v. Česká republika*²³⁶ o zaraďovaní značnej časti rómskych detí do tzv. špeciálnych základných škôl. Táto prax sa neobmedzuje na Českú republiku, ale platí aj pre Slovensko. Pôvodne formálne neutrálne psychologické testovanie detí, či spĺňajú predpoklady na štúdium na „normálnej“ základnej škole s odstupom času ukázalo, že značná časť detí zaradených do špeciálnych škôl pre mentálne postihnutých žiakov sú rómske deti pochádzajúce prevažne zo sociálne znevýhodneného prostredia. Zástancovia striktne rovnakého zaobchádzania by mohli namietat', že tieto testy sú

nový systém pracovných smien, ktoré prinútili slobodných rodičov rezignovať zo zamestnania. Súd judikoval, že aj keď zamestnávateľ novým systémom smien obchodné ciele, napriek tomu nebránilo zamestnávateľovi, aby vzal ohľad na potreby slobodných rodičov.

²³⁵ *Hugh Jordan*, op. cit. 119, §154.

²³⁶ *D.H.* op. cit. 110.

objektívne a vzťahujú sa na všetky deti rovnako. Na druhej strane podporovatelia odlišného zaobchádzania by mohli tvrdiť, že psychologické testy nie sú hodnotovo neutrálne, ale sú prispôsobené potrebám väčšinovej populácie, ktoré zástancovia formálneho prístupu k rovnosti považujú za „objektívne“.

Riešenie poskytnuté zástancami odlišného zaobchádzania by pravdepodobne obsahovalo návrh preformulovať tento test tak, aby reflektoval aj potreby rómskych detí. Ak sa príslušné orgány rozhodnú zmeniť spôsob testovania, tak aby reagoval na potreby rómskych detí naskytá sa otázka, či táto zmena bude postačovať na dosiahnutie rovnosti príležitostí v praxi tých detí, ktoré boli zaradené do špeciálnych škôl následkom pôvodného „neutrálneho“ testu. V prípade zápornej odpovede vzniká ďalšia otázka, čo treba urobiť, aby sa títo žiaci mohli dostať na rovnakú štartovaciu čiaru s tými deťmi, ktorých potreby boli reflektované v pôvodnom teste. Aj keď nemožno tvrdiť, že sa tieto deti nachádzajú v nepriaznivej situácii výlučne v dôsledku psychologického testu, niet pochyb o tom, že tento necitlivý spôsob zisťovania ich schopností značne prispel k ich znevýhodnenému postaveniu.

Úroveň výučby v tzv. špeciálnej škole pre mentálne postihnuté deti je nižšia ako v normálnej základnej škole, čo má u absolventov týchto osobitných škôl za následok získanie menej vedomostí a obmedzené uplatnenie v budúcnosti,

či už pri získavaní vyššieho vzdelania, alebo zamestnania. S nižším vzdelaním a menej kvalifikovanou prácou je spojený nižší sociálny status, ktorý v kombinácii s faktormi, ako je napríklad chudoba, nepriaznivé životné podmienky, sociálne neprijateľný životný štýl, diskriminácia zo strany majority môže viesť k sociálnemu vylúčeniu. Sociálna exklúzia časti menšiny oslabuje schopnosť menšiny ako takej udržiavať a rozvíjať vlastnú identitu a jej členov obmedzuje alebo im zabraňuje v účinnom uplatňovaní ich ľudských práv vrátane práv, ktoré sú im priznané na základe ich príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine.

Ak sa má odstrániť znevýhodnenie, ktoré bolo spôsobené navonok neutrálnym zaraďovacím procesom do základných a špeciálnych škôl, tak by sa malo pristúpiť k prijatiu kultúrne citlivej politiky, ktorá zohľadní špecifické potreby detí prichádzajúcich z rôzneho, v prípade rómskych detí aj zo sociálne znevýhodneného, prostredia. Takáto politika postavená na odlišnom zaobchádzaní si môže vyžadovať aj prijatie dočasných pozitívnych opatrení.

Nepriama diskriminácia predstavuje iba jeden z možných spôsobov, ako odôvodniť potrebu prijatia pozitívnych opatrení. Collins hovorí o troch spôsoboch výnimiek z alebo odchýlenia sa od zásady rovnakého zaobchádzania.²³⁷ Prvou skupinou sú prípustné alebo dovolené výnimky zo zásady rovnakého zaobchádzania. Slovenský Antidiskriminačný zákon takéto

²³⁷ Collins, H. op. cit. 230, s. 899-901.

výnimky dovoľuje na základe veku, sexuálnej orientácie, pohlavia alebo zdravotného postihnutia.²³⁸ Druhou možnosťou sú prípady nepriamej diskriminácie, alebo „nepriaznivého dopadu“. V takomto prípade formálne rovnaké zaobchádzanie je protiprávne, lebo neúmerne znevýhodňuje jednu z chránených skupín a danú politiku alebo prax nemožno objektívne odôvodniť sledovaným cieľom.²³⁹ Tretiu skupinu tvoria vyrovnávacie opatrenia zamerané na odstránenie prekážok spôsobených znevýhodňovaním v minulosti.²⁴⁰

Ako konštatuje Collins zásada rovnakého zaobchádzania vyjadrená v pojme priamej diskriminácie sa zdá byť prekážkou pri dosahovaní cieľov distributívnej spravodlivosti, akým je sociálna inklúzia.²⁴¹ Na rozdiel od Antidiskriminačného zákona, ktorý sociálnu inklúziu ako dôvod na rozdielne zaobchádzanie neuvádza, sa sociálna inklúzia objavuje ako jeden z dvoch kľúčových cieľov dočasných vyrovnávacích opatrení upravených v Základných tézach koncepcie politiky Vlády SR v integrácii rómskych komunít z roku 2003²⁴² (ďalej len „Základné tézy“). Druhým cieľom, ktorý tento dokument uvádza, je integrácia Rómov do spoločnosti.

Rómska menšina naďalej vo veľkej miere absentuje pri formovaní národnej a samosprávnej politiky, čo sa často odzrkadľuje v negatívnom dopade, ktorý

²³⁸ Vid' pozn. č. 191.

²³⁹ Collins, H., op. cit. 230, s. 899-901.

²⁴⁰ Ibid.

²⁴¹ Ibid.

²⁴² Uznesenie Vlády SR, č. 278 z 23.4. 2003. [ďalej len "Základné tézy"].

tieto „neutrálne“ alebo „objektívne“ rozhodnutia majú na Rómov. Na národnej úrovni prítomnosť predstaviteľov z rómskej menšiny je mizivá. Národná rada SR ani Vláda nemajú za člena príslušníka tejto menšiny. Aj keď pri Úrade vlády SR existuje Úrad splnomocnenkyne pre rómske komunity, jej právomoci sú veľmi obmedzené. Okrem toho jej postavenie je úradnícke a preto nemá závažný vplyv na politické rozhodnutia vlády, ktoré majú mnohokrát negatívny dopad na rómsku menšinu, nakoľko dostatočne nereagujú na špecifické potreby a záujmy jej členov.

Negatívny dopad určitej politiky alebo rozhodnutia sa môže, okrem mizivej participácie Rómov na ich tvorbe dôsledkom čoho ich potreby nie sú v nich primerane reflektované, odôvodniť aj historickým znevýhodnením tejto menšiny. Toto predošlé znevýhodnenie pramení z dlhoročnej asimilačnej štátnej politiky vykonávanej počas komunizmu, ktorá mala nepriaznivý dopad na rómsku menšinu. Išlo o opatrenia zakotvené priamo v legislatíve a aktívne vykonávané v praxi. Ako príklad možno uviesť zákon upravujúci zákaz tradičného spôsobu bývania rómskej menšiny – kočovníctva. Aj keď oficiálna asimilačná politika z programu post-komunistických vlád SR a ČR vymizla, nemožno ani zďaleka hovoriť o *de facto* rovnosti príslušníkov rómskej menšiny s majoritou. Správy mimovládnych organizácií dokumentujú pokračujúcu diskrimináciu a znevýhodňovanie Rómov v oblasti ako je zamestnanie,

bývanie, vzdelávanie, či zdravotná starostlivosť.²⁴³ Podobne konštatujú aj Výbory monitorujúce dodržiavanie vyššie analyzovaných medzinárodných ľudsko-právnych zmlúv OSN a Rady Európy.²⁴⁴

Na Slovensku a v Českej republike Rómovia predstavujú etnickú menšinu, ktorej príslušníci sa dôsledkom dlhoročného systematického znevýhodňovania stali občanmi „druhej triedy“. Hlboko zakorenené stereotypy a predsudky zo strany majority prispievajú k tomuto postaveniu. Mnohí jej členovia sú priamo alebo nepriamo diskriminovaní z dôvodu ich príslušnosti k rómskej menšine a/alebo z dôvodu sociálneho vylúčenia. Tu treba poznamenať, že príslušnosť k rómskej menšine nie je prinajmenšom pri priamej diskriminácii definovaná Rómami samými, ale tými, ktorí ich znevýhodňujú, prípadne diskriminujú. Preto argument navrhovateľa o nemožnosti určiť adresáta pozitívnych opatrení, lebo Ústava SR zaručuje slobodnú voľbu národnosti alebo etnickej príslušnosti sa ukazuje byť problematický. Problém spočíva v tom, že k priamej diskriminácii Róma dochádza na základe diskriminátorovej kategorizácie danej osoby za Róma/Rómku (napr. prostredníctvom vonkajších telesných znakov alebo mena či priezviska). Diskriminátor si nezisťuje, či táto osoba si zvolila rómsku národnosť alebo nejakú inú. Pre neho je to irelevantná

²⁴³ Vid' napr. Poradňa pre občianske a ľudské práva, Centrum pre reprodukčné práva. Telo i duša. Násilné sterilizácie a ďalšie útoky na reprodukčnú slobodu Rómov na Slovensku. 2003. Informácie pravidelne poskytované Európskym centrom pre práva Rómov na <http://www.errc.org>

²⁴⁴ Vid' napr. pozn. č. 62, 144. Pozri tiež Poradný výbor pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín. Druhý posudok o Slovensku, ACFC/OP/II(2005)004, 26. máj 2005. UN Human Rights Committee. Concluding Observations: Slovakia, 22/08/2003. CCPR/CO/78/SVK, 78th Sess.

informácia. Jeho rozhodnutie diskriminovať práve danú osobu je postavené na jeho úsudku o tom, že táto osoba je Róm alebo Rómka. K tomuto rozhodnutiu diskriminovať sa pridajú ďalšie faktory, ktorými môžu byť predsudky diskriminátora o rómskej menšine, či jeho vlastná skúsenosť. Z týchto dôvodov pri identifikácii adresátov osobitných vyrovnávacích opatrení sa faktor slobodnej voľby príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine javí zbytočný.

Ďalšou vynárajúcou sa otázkou, ktorej Súd nevenoval náležitú pozornosť je používanie termínu „pozitívna diskriminácia“. Tento pojem sa v odbornej literatúre objavuje na označenie pozitívnych opatrení, ktoré sa však za nedovolené znevýhodňovanie nepovažujú. Opatrenia s cieľom dosiahnuť skutočnú rovnosť nemajú jednotné pomenovanie. Napríklad v USA sa používa pojem afirmatívna akcia, právo Európskej únie používa termín pozitívna akcia, Rámcový dohovor uvádza pojem primerané opatrenia, Medzinárodný dohovor na odstránenie všetkých foriem rasovej diskriminácie hovorí o osobitných opatreniach. Výbor pre ľudské práva používa na označenie pozitívnych opatrení dokonca dva rozličné termíny a to *affirmative action* a *positive measures*.

Okrem nejednotnej terminológie, majú opatrenia zamerané na dosiahnutie skutočnej rovnosti aj rôzny rozsah. Napríklad afirmatívna akcia v USA môže

predstavovať aj také nástroje, ktoré vedú k zvýhodneniu príslušníkov diskriminovanej skupiny s tým, že toto zvýhodnenie prekračuje medze rovnosti príležitostí.²⁴⁵ Podľa judikatúry Súdneho dvora Európskych spoločenstiev sa pod pozitívnu akciu v kontexte rodovej rovnosti rozumejú „všetky opatrenia, ktorých cieľom je odvrátenie účinkov predošlej diskriminácie, odstránenie existujúcej diskriminácie a podpora rovnosti príležitostí medzi mužmi a ženami, špeciálne v súvislosti s typmi alebo stupňami práce, kde členovia jedného pohlavia sú signifikantne podprezentovaní.“²⁴⁶ V prípade rasovej a etnickej diskriminácie, Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod²⁴⁷ (ďalej len „Rasová smernica“) umožňuje prijatie pozitívnych akcií zameraných na predchádzanie znevýhodnení alebo ich kompenzáciu, ku ktorým došlo z rasového alebo etnického dôvodu (čl. 5). Tieto opatrenia majú za cieľ dosiahnutie „úplnej rovnosti v praxi“.

Rozdiel medzi pozitívnou diskrimináciou a pozitívnou akciou Kay Wheat vidí v tom, že pozitívna akcia je vo všeobecnosti dovolená, pretože „neposkytuje žiadne výhody, ktoré by boli mužom alebo bielym ľuďom odopierané.“²⁴⁸ Pozitívne opatrenia predstavujú legitímny spôsob, ako posunúť ženy a etnické menšiny na rovnakú štartovaciu čiaru s majoritou avšak bez zaručenia

²⁴⁵ Wheat, K. Positive Action and Positive Discrimination. 4 J.C.L. 76, 1999, s. 80. [ďalej len "Wheat, K."].

²⁴⁶ Ibid.

²⁴⁷ Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, [ďalej len "Rasová smernica"].

²⁴⁸ Ibid.

rovnakého výsledku.²⁴⁹ Naproti tomu, pozitívna diskriminácia už má prekračovať hranicu rovnosti a udeľovať zvýhodnené postavenie určitým skupinám. Wheat odkazuje na prax v USA, kde afirmatívna akcia v niektorých prípadoch prekročila „akciu na tréning a povzbudenie“ (*action to train and encourage*) a zvýhodnila členov niektorých skupín.²⁵⁰ Daniela Caruso rozdiel medzi pozitívnou akciou v zmysle práva Európskej únie a afirmatívnou akciou v USA vysvetľuje z pohľadu ich vzťahu k princípu rovnosti. Kým pozitívna akcia je podľa nej konceptuálne v súlade s princípom rovnosti, nemožno to isté povedať o afirmatívnej akcii.²⁵¹ Inak povedané pozitívna akcia je zameraná na zabezpečenie rovnakých príležitostí, ale nezaručuje každému konečné víťazstvo. Vychádza z filozofie skutočnej rovnosti, ktorá je postavená na tom, že s osobami v odlišných situáciách sa má zaobchádzať rozdielne.²⁵²

Obsah Antidiskriminačného zákona vrátane ustanovenia o osobitných vyrovnávacích opatreniach bol v podstatnej miere inšpirovaný smernicami Európskej únie. Konkrétne ide o už spomínanú Rasovú smernicu a Smernicu Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani. Ustanovenie Rasovej smernice o pozitívnej akcii uvádza, že „[p]re zabezpečenie úplnej rovnosti v praxi nebráni zásada rovnakého zaobchádzania žiadnemu členskému štátu

²⁴⁹ Ibid.

²⁵⁰ Ibid.

²⁵¹ Caruso, D. Limits of the Classic Method: Positive Action in the European Union After the New Equality Directives. 44 Harv. Int'l L.J. 2003, s. 341-2.

²⁵² Ibid., s. 342.

zachovávať alebo prijímať osobitné opatrenia na predchádzanie nevýhodám súvisiacim s rasou alebo etnickým pôvodom a pre ich vyrovnanie.“²⁵³ Toto ustanovenie sa môže vykladať v spojení s preambulou, podľa ktorej „zákaz diskriminácie sa nedotýka uplatňovania a prijímania opatrení, ktoré sú zamerané na zabránenie alebo kompenzáciu znevýhodnenia, ktoré utrpeli skupiny osôb určitého rasového alebo etnického pôvodu...“.²⁵⁴ Tento výklad spolu s výkladom relevantných ustanovení Rámcového dohovoru (čl. 4), Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (čl. 26, 27), Medzinárodného paktu o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (čl. 2, 3), Medzinárodného dohovoru o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie (čl. 1) poskytujú jednotný názor na to, že pozitívne opatrenia, ktorých cieľom je dosiahnutie úplnej a skutočnej rovnosti sa nepovažujú za diskrimináciu a teda neporušujú princíp rovnosti.

Za zmienku ešte stojí námietka Vlády, že vyrovnávacie opatrenia pre rasovú alebo etnickú skupinu predstavujú nástroj posilňovania stereotypov o neschopnosti určitej skupiny ľudí presadiť sa, či uplatňovať svoje práva samostatne bez osobitnej ochrany. K tomu ešte dodáva, že pozitívne opatrenia „ponižujú ľudskú dôstojnosť a jedinečnosť všetkých, na ktorých sa vzťahujú. Sú nespravodlivé v princípe aj v praxi, pretože rozdeľujú spoločnosť

²⁵³ Čl. 5 Rasovej smernice, op. cit. 247.

²⁵⁴ Preambula, ods. 17 Rasovej smernice, ibid.

a vytvárajú kasty.“²⁵⁵ Argument o prehľbovaní negatívnych stereotypov o znevýhodnenej skupine a vytváranie „kást“ používajú aj niektorí oponenti afirmatívnej akcie v USA.²⁵⁶ Navrhovateľ uvádza argument o negatívnom vplyve vyrovnávacích opatrení na danú skupinu a celkovú spoločnosť ako skutočnosť bez dôkazov, že tieto opatrenia naozaj tak vplývajú alebo budú vplývať na ľudí na Slovensku. Nezdá sa byť až tak samozrejmé, že by pozitívne opatrenia vo forme v akej sa v súčasnosti na Slovensku realizujú (ovplyvnené praxou Európskej únie) rozdeľovali spoločnosť, či vytvárali „kasty“. Každopádne nemožno úplne vylúčiť, že pocit ukrivdenia na strane niektorých jednotlivcov môže vzniknúť. Berúc do úvahy stále vysoký stupeň netolerancie a predsudkov o znevýhodnenej rómskej menšine je viac ako pravdepodobné, že k pocitu ukrivdenia zo strany majority dôjde, prípadne už došlo, keďže sa pozitívne opatrenia zamerané na rómske komunity realizujú už niekoľko rokov. V takomto prípade by bolo potrebné zvážiť, aký dopad má pocit ukrivdenia na príslušníkov väčšinovej populácie v porovnaní so ziskom, ktorý v určitom časovom odstupe jednotlivé pozitívne opatrenia prinesú znevýhodnenej skupine a následne aj celej spoločnosti.²⁵⁷

Vláda pokračovala tým, že „[t]zv. „pozitívna“ diskriminácia vysiela signál o podradenosti určitej skupiny, ktorá by sa za rovnakých šancí „nevedela

²⁵⁵ Vláda SR. Návrh, op. cit. 184, časť II.

²⁵⁶ Porov. Dworkin, R. 2000, 2001. op. cit. 52.

²⁵⁷ Ibid.

presadiť²⁵⁸. Tu však opomína dôvod a cieľ vyrovnávacích opatrení. Ako bolo povedané, vyrovnávacie opatrenia sú určené pre také skupiny osôb, ktoré dlhodobé znevýhodňovanie posunulo na nižšiu úroveň v porovnaní s ostatnými spoločenskými skupinami. Účelom vyrovnávacích opatrení je dosiahnutie rovnosti príležitostí v praxi, alebo inak povedané posunutie znevýhodnenej skupiny na úroveň skupiny „zvýhodnenej“.

Na záver možno skonštatovať, že Súd mohol vo svojom odôvodnení podrobnejšie zanalyzovať aspekty princípu rovnosti a to najmä z perspektívy medzinárodného záväzku štátu zabezpečiť efektívnu a úplnú rovnosť, ktorý Slovenskej republike vyplýva z príslušných medzinárodných zmlúv OSN a Rady Európy. Takisto sa v rámci tejto analýzy, ako už bolo poznamenané vyššie, mohol venovať systematickému výkladu §8 ods. 8 v spojení s ďalšími ustanoveniami Antidiskriminačného zákona a to najmä tých, ktoré definujú priamu a nepriamu diskrimináciu.

Rozhodnutie Ústavný súdu o neústavnosti pozitívnych opatrení však nenasleduje prax. V už spomínaných Základných tézach Vláda jasne uznáva, že na dosiahnutie skutočnej rovnosti príslušníkov rómskej menšiny s majoritou musí prijať dočasné vyrovnávacie opatrenia. Asimilačná politika z čias komunizmu, vyhladzovacie praktiky počas druhej svetovej vojny, ako aj

²⁵⁸ Vláda SR. Návrh, op. cit. 184, časť II.

„nesystémový a povrchný“ prístup z postkomunistického obdobia a etnická diskriminácia sú dôvodmi, ktorým tézy prisudzujú nerovnaké postavenie a sociálnu exklúziu prevažnej časti rómskej menšiny v súčasnosti.

Základné tézy si kladú za cieľ dosiahnutie integrácie rómskej menšiny do spoločnosti a eliminovanie sociálnej exklúzie spôsobenej aj vyššie udevenými faktormi. Pod integráciou tézy rozumejú „vyvážen(ú) stabilnú možnosť etnickej skupiny zúčastňovať sa spoločensko-ekonomického života krajiny na základe rovnakých príležitostí bez ohrozenia svojej identity (jazykovej, kultúrnej), ktorá svojou špecifickosťou prispieva ku kultúrnemu bohatstvu spoločnosti.“²⁵⁹

Vláda si je plne vedomá, že na dosiahnutie integrácie Rómov do spoločnosti sa musia prijať opatrenia na vyrovnanie šancí v oblastiach, v ktorých sú Rómovia vylúčení.

Základné tézy navrhujú prijatie dočasných vyrovnávacích opatrení vo vzdelaní, zamestnanosti, bývaní, ako aj v sociálnej politike. Ide napríklad o podporu terénnych sociálnych pracovníkov, ktorí pracujú v marginalizovaných rómskych komunitách a poskytovanie štipendií nadaným rómskym deťom zo sociálne slabších rodín. Vláda jasne zdôrazňuje vyrovnávací charakter opatrení a vylučuje, že by tieto politiky mohli byť považované za „extra“ službu pre Rómov.²⁶⁰ Ich prijatie je podľa Vlády

²⁵⁹ Základné tézy, op. cit. 242, s. 2.

²⁶⁰ Ibid.

v súlade s Ústavou SR, ako aj medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika podpísala a ratifikovala vrátane tých, ktoré boli predmetom tejto predchádzajúcich kapitol.

Základné tézy boli prijaté pred rozhodnutím Ústavného súdu. Naďalej sú však v platnosti a Vláda podľa nich postupuje s cieľom dosiahnuť sociálnu inklúziu a integráciu znevýhodnených rómskych komunít do spoločnosti. Niet čo pochybovať o legitímnosti a morálnosti vládneho úmyslu pokračovať v realizácii pozitívnych opatrení formulovaných v týchto tézach. Tu však vyvstáva otázka, prečo v roku 2003 Vláda prijala rozhodnutie o potrebe dočasných vyrovnávacích opatrení a o dva roky neskôr tá istá Vláda namietala ústavnosť týchto opatrení na Ústavnom súde. Takéto konanie verejného orgánu ani zďaleka nenasvedčuje o dodržiavaní princípu právnej istoty, ktorý Vláda obhajovala v súvislosti s §8 ods. 8 Antidiskriminačného zákona.

4.4.2. Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie podľa ústavného poriadku ČR

Princíp rovnosti a zákaz diskriminácie je v ústavnom poriadku Českej republiky upravený v Listine základných práv a slobôd. Táto úprava je takmer identická s úpravou čl. 12 Ústavy SR. Princíp rovnosti je zakotvený v čl. 1 Listiny v rámci všeobecných ustanovení a zaručuje všetkým ľuďom lobodu a rovnosť v dôstojnosti i v právach. Zákaz diskriminácie nie je upravený v tom

istom článku, ako je to v prípade Ústavy SR, ale ho upravuje čl. 3, podľa ktorého „základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez rozdielu pohlavia, rasy, farby pleti, jazyka,, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, majetku, rodu alebo iného postavenia.“

V Českej republike neexistuje tzv. antidiskriminačný zákon, ktorý by poskytoval komplexnejšiu a jednotnú úpravu ochrany pred diskrimináciou, tak ako v prípade slovenského Antidiskriminačného zákona, ale zákaz diskriminácie je upravený vo viacerých osobitných právnych predpisoch. Návrh takéhoto zákona bol však pripravený v podobe Návrhu zákona o rovnakom zaobchádzaní a o právnych prostriedkoch ochrany pred diskrimináciou (antidiskriminačný zákon)²⁶¹ (ďalej len „Návrh“). Tento Návrh sa úprave mnohých aspektov zákazu diskriminácie podobá slovenskému Antidiskriminačnému zákonu, ale je možné skonštatovať, že v úprave niektorých inštitútov je český Návrh precíznejší. Napríklad okrem definície obťažovania definuje aj sexuálne obťažovanie a formulácia ustanovenia o pozitívnych opatreniach je zreteľnejšia než §8 ods. 8 slovenského Antidiskriminačného zákona. Napriek tomu sa zdá, že aj pri tejto jasnejšej formulácii ustanovenie o pozitívnych opatreniach spolu s inými ustanoveniami

²⁶¹ Návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon) zo dňa 7.12. 2005. Tento Návrh bol pôvodne schválený Poslaneckou snemovnou Parlamentu ČR dňa 7.12. 2005, ale následne ho neschválil Senát Parlamentu ČR, ktorý ho v januári 2006 vrátil Poslaneckej snemovni. Tá ho v máji 2006 neschválila. Návrh a informácia o procese schvaľovania Návrhu je k dispozícii na <http://www.diskriminace.cz> (posledná návšteva: marec 2007).

Návrhu čelí množstvu protiargumentov a tak osud prijatia jednotného a komplexného antidiskriminačného zákona v Českej republike zostáva nejasný.²⁶²

²⁶² Porov. Otáhalová, L. Čížinský, P. Antidiskriminačný zákon v polčase. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, Praha. K dispozici na <http://www.diskriminace.cz> (posledná návšteva: marec 2007).

5. Zhrnutie a závery

Táto práca si dala za cieľ objasniť status ochrany národnostných menšín v rámci OSN a Rady Európy z perspektívy vzťahu medzi univerzálnym princípom rovnosti a zákazom diskriminácie na jednej strane a osobitnými právami národnostných menšín na strane druhej. Zamerala sa na povinnosť štátov zabezpečiť ochranu národnostných menšín v súlade s kľúčovými medzinárodnými zmluvami o ľudských právach prijatými na pôde OSN a Rady Európy. Túto povinnosť skúmala prevažne prostredníctvom výkladu podaného Výbormi OSN, ktoré kontrolujú dodržiavanie príslušných zmlúv, ako aj prostredníctvom súčasnej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Nakoniec sa vo štvrtej kapitole venovala právnemu stavu ochrany národnostných a etnických menšín na Slovensku a v Českej republike. Aj v tejto kapitole sa práca sústredila prevažne na vzťah medzi univerzálnym princípom rovnosti a zákazom diskriminácie a osobitnou ochranou národnostných menšín. Niektoré teoretické dilemy, ktorým čelia právnici na Slovensku ilustrovala na nedávnom rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky k ústavnosti tzv. pozitívnej diskriminácie.

Výkladom princípu rovnosti a zákazu diskriminácie jednotlivé Výbory OSN dospeli ku konštatovaniu, že princíp rovnosti zahŕňa *formálnu* aj *skutočnú*

rovnosť. Výbory sa zhodujú aj v tom, že k diskriminácii môže dôjsť nielen vtedy, ak sa s osobami v podobnej situácii zaobchádzalo odlišným spôsobom, ale aj v prípadoch, ak sa s osobami v rozdielnych situáciách zaobchádzalo rovnako.

Azda najpodrobnejšie vysvetlenie tejto otázky poskytuje z príslušných výborov OSN Výbor pre ľudské práva (ďalej len „Výbor“) v rámci výkladu čl. 26 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „Pakt“). Podľa Výboru princíp rovnosti si niekedy vyžaduje preferenčné zaobchádzanie, ak sa má dosiahnuť odstránenie diskriminačných podmienok v praxi, ktoré určitej skupine zabraňujú alebo ju obmedzujú v uplatňovaní práv a slobôd ustanovených v Pakte. Za týmto účelom môžu štáty prijať aj pozitívne opatrenie (*affirmative action*). Takéto pozitívne opatrenia však musia byť rozumne a objektívne odôvodnené dosahovaním legitímneho cieľa. Podľa Výboru je týmto cieľom odstránenie *de facto* diskriminácie, alebo inak povedané eliminácia podmienok, ktoré bránia znevýhodneným osobám v užívaní ich občianskych a politických práv zaručených v Pakte. Po dosiahnutí cieľa musí aplikácia opatrení skončiť, aby nedošlo k porušeniu čl. 26. Tieto opatrenia, ak sú odôvodnené legitímnym cieľom, sa nepovažujú za porušenie princípu rovnosti a zákazu diskriminácie. Adresátmi týchto opatrení má byť tá časť populácie, ktorá sa nachádza v znevýhodnenom postavení v dôsledku všeobecných podmienok. Výbor teda presne nešpecifikuje

charakter týchto adresátov, ale ponecháva štátu na zváženie, pre ktorú skupinu osôb sú takéto opatrenia potrebné.

Článok 26 nie je jediným ustanovením, v rámci ktorého Výbor vidí možnosť na prijatie pozitívnych opatrení. Podobne sa Výbor vyjadril aj pri výklade čl. 27, ktorý upravuje ochranu práv etnických, náboženských alebo jazykových menšín. Článok 27 nezakladá kolektívne práva, ale jednotlivé práva prijaté na jeho základe priznáva osobám patriacim k menšinám charakterizovaných v Pakte. Toto individuálne poňatie menšinových práv však nebráni tomu, aby si príslušníci daných menšín svoje práva priznané v čl. 27 uplatňovali spoločne s inými členmi menšiny. Výbor sa jasne vyjadril, že podstata týchto práv je závislá od schopnosti menšiny zachovať si prvky svojej identity ako je kultúra, jazyk alebo náboženstvo. V prípade, ak by príslušníci menšín nemohli uplatňovať práva vyplývajúce z čl. 27, Výbor je toho názoru, že štáty môžu prijať pozitívne opatrenia, pokiaľ sú zamerané na nápravu podmienok, ktoré týmto osobám bránia alebo ich obmedzujú v uplatňovaní ich menšinových práv.

Dôležitým rozdielom je skutočnosť, že kým pozitívne opatrenia, ktoré možno prijať v rámci čl. 26 môžu byť adresované akejkoľvek skupine osôb, ktorá je znevýhodnená všeobecnými podmienkami, pozitívne opatrenia zamerané na nápravu diskriminačných podmienok prijaté podľa čl. 27 sa obmedzujú na

osoby patriace k etnickým, jazykovým alebo náboženským menšinám, ktoré sa nachádzajú v znevýhodnenom postavení pri uplatňovaní práv zaručených v čl. 27.

Okrem toho sa pozitívne opatrenia prijaté pod týmito dvoma ustanoveniami budú líšiť aj ich materiálnym rozsahom. Opatrenia prijaté podľa čl. 26 môžu byť zamerané na odstránenie príčin *de facto* diskriminácie v akejkoľvek oblasti ľudských práv v pôsobnosti verejných orgánov. Opatrenia prijaté podľa čl. 27 majú zabezpečiť účinné uplatňovanie práv vyplývajúcich z čl. 27.

Podľa toho, čo tu bolo uvedené je zrejmé, že Výbor je otvorený myšlienke prijímania dočasných pozitívnych opatrení zameraných na odstránenie *de facto* diskriminácie určitej časti populácie, aj keď je ňou napríklad etnická menšina. Identifikácia tejto skupiny je ponechaná na štáte, ktorý poznajúc podmienky v krajine by mal vedieť lepšie posúdiť, ktorá časť menšinovej populácie čelí prekážkam pri uplatňovaní práv priznaných v zmysle čl. 27. Ak by niektorá časť populácie nemohla v dôsledku diskriminačných podmienok užívať iné práva ako tie podľa čl. 27, alebo by bola v tomto užívaní obmedzovaná, vtedy by štát mohol prijať pozitívne opatrenia v rámci čl. 26.

Z dokumentov OSN, ktoré boli predmetom tejto práce, iba Medzinárodný dohovor o odstránení rasovej diskriminácie a Deklarácia OSN o právach

príslušníkov patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám obsahujú ustanovenia, ktoré explicitne dovoľujú prijímať pozitívne opatrenia na „zabezpečenie primeraného rozvoja“ etnických alebo rasových skupín alebo aj jednotlivcov, ak túto špeciálnu ochranu potrebujú na zabezpečenie rovnakého používania alebo výkonu ľudských práv a základných slobôd (Rasový dohovor), alebo za účelom efektívneho uplatňovania menšinových práv (Deklarácia OSN). Formulácia ustanovení o osobitných opatreniach v oboch dokumentoch však ponecháva štátom dostatok priestoru na to, aby sa rozhodli, dané opatrenia neprijat'. K tomu sa pridáva politický charakter Deklarácie, ktorý aplikáciu jej ustanovení ešte viac oslabuje.

Z dokumentov Rady Európy Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín (ďalej len „Rámcový dohovor“), zakotvuje princípy ochrany práv národnostných menšín a ukladá štátom povinnosť prijať opatrenia na zlepšenie postavenia menšín na ich území. Ku všeobecným princípom Rámcového dohovoru patrí aj čl. 4, o ktorom by sa mohlo povedať, že poskytuje tri úrovne ochrany národnostných menšín: (1) právo na rovnosť pred zákonom a rovnosť zo zákona, (2) zákaz diskriminácie z dôvodu príslušnosti k národnostnej menšine a (3) možnosť prijatia primeraných opatrení na podporu úplnej a efektívnej rovnosti medzi osobami patriacimi k menšine

a príslušníkmi majority.²⁶³ Zaradenie čl. 4 pod univerzálne zásady Dohovoru umožňuje tvrdenie, že štáty majú povinnosť zabezpečiť, aby pri aplikácii osobitných zásad Dohovoru dbali na dosahovanie úplnej a efektívnej rovnosti.

Aj keď Rámcový dohovor je v porovnaní s čl. 27 MPOPP explicitnejší v tom, že priamo stanovuje možnosť prijatia pozitívnych opatrení, obe ustanovenia možno vyložiť v zmysle, že umožňujú prijatie pozitívnych opatrení na ochranu identity danej menšiny, bez ktorej by sa stratila podstata práv priznaných Rámcovým dohovorom, alebo článkom 27 Paktu. V prípade čl. 4 Rámcového dohodoru je tento výklad možný v spojení s čl. 5, ktorého účelom je zachovanie a rozvoj základných prvkov identity danej menšiny. Niektorí autori tento účel spájajú s dovoľeným odlišným zaobchádzaním, ktoré je práve predmetom čl. 4.

Žiaľ, nedostatkom Rámcového dohovoru je jeho programový charakter, ako aj slabý kontrolný mechanizmus. Z toho dôvodu sa azda pri súčasnom *status quo* môže javiť ako silnejším nástrojom ochrany práv menšín Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Európsky dohovor“). Avšak aj ten má svoje limitácie najmä vo forme práv, ktoré by príslušníci menšín mohli požadovať na svoju ochranu. Napriek tomu, súčasný vývoj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva naznačuje pomalý pokrok Súdu v prospech ochrany etnických menšín. Či už ide o čl. 8

²⁶³ Porov. Alfredsson, G. op. cit. 136, s. 141-2.

Európskeho dohovoru, ktorý podľa Súdu zahŕňa pozitívnu povinnosť štátu zabezpečiť podmienky na uplatňovanie špecifického spôsobu života cigánskej menšiny v Anglicku, alebo po prvýkrát v rozhodovacej histórii Súdu uznané porušenie zákazu diskriminácie z dôvodu príslušnosti k rasovej alebo etnickej menšine v súvislosti s neefektívnym vyšetrovaním zabitia príslušníkov rómskej menšiny štátnymi orgánmi.

Ukazuje sa, že prepojenie predchádzania nepriamej diskriminácii s ochranou identity menšiny má potenciál byť argumentom aj pri právach Európskeho dohovoru. Dôkazom je prípad *D.H. a ostatní v. Česká republika*, ktorý Súd prijal na preskúmanie. Aj napriek záveru Súdu o neporušení zákazu diskriminácie v práve na vzdelanie vôľa zaoberať sa týmto citlivým prípadom a odlišné názory niektorých sudcov na jeho riešenie naznačuje, že Súd nie je úplne uzavretý myšlienke porušenia čl. 14 Európskeho dohovoru, ak štát zanedbá špecifické potreby danej menšiny v takej dôležitej oblasti, akou je vzdelávanie.

Na označenie opatrení, ktorými sa má dosiahnuť skutočná rovnosť, či odstránenie diskriminácie v praxi, príslušné medzinárodné dokumenty alebo ich výklad používajú nejednotnú terminológiu. Používajú sa pojmy ako „pozitívna akcia“, „osobitné opatrenia“, alebo „pozitívne opatrenia“. Napriek tejto rôznorodosti sa úprava pozitívnych opatrení v týchto zmluvách zhoduje

v podstatných kritériách ich prijatia. Pozitívne opatrenia musia byť objektívne a rozumne odôvodnené, tj. musia sledovať legitímny cieľ a medzi nimi a týmto cieľom musí byť vzťah proporcionality. Trvanie týchto opatrení je obmedzené dosiahnutím legitímneho cieľa, za ktorý sa vo všeobecnosti považuje odstránenie diskriminácie v praxi za účelom zabezpečenia účinného uplatňovania práv zaručených v daných dokumentoch.

Podľa príslušných dokumentov OSN a Rámcového dohovoru sa pozitívne opatrenia zamerané na dosiahnutie skutočnej rovnosti nepovažujú za diskrimináciu, ak spĺňajú vyššie uvedené kritériá, tj. ak sú rozumne a objektívne odôvodnené sledovaním legitímneho cieľa. Štáty by sa teda nemali obávať toho, že by sa prijatím takýchto pozitívnych opatrení dopustili diskriminácie.

Tak ako sú tieto dokumenty konzistentné v názore na pozitívne opatrenia a ich vzťahu k princípu rovnosti, tak sa zhodujú aj v tom, že štáty nemajú výslovnú povinnosť tieto opatrenia prijať, ale len ak je to potrebné. Pri rozhodovaní o tejto potrebnosti štáty majú venovať náležitú pozornosť osobitným podmienkam osôb patriacim k národnostným menšinám.²⁶⁴ Aj keď štáty nemusia pozitívne opatrenia prijať, majú povinnosť zabezpečiť *rešpektovanie a účinnú ochranu ľudských práv zaručených v medzinárodných zmlúvách, ktoré sa zaviazali plniť*. Práve zásada, aby štáty plnili svoje platné

²⁶⁴ Čl. 4 ods. 2 Rámcového dohovoru, op. cit. 87.

medzinárodné záväzky v dobrej viere, tak aby zabezpečili účinnú ochranu ľudských práv vrátane práv národnostných menšín si môže vyžadovať prijatie pozitívnych opatrení.

Výklad medzinárodných zmlúv a dokumentov, ktoré boli predmetom tejto práce, naznačuje existenciu určitého vzťahu medzi univerzálnym princípom rovnosti a zákazom diskriminácie na jednej strane a osobitnými právami národnostných menšín priznanými na ochranu a rozvoj ich kultúry, jazyka a ďalších aspektov ich identity na strane druhej. Tento vzťah má spoločného menovateľa a tým je ochrana identity menšiny. Inak povedané, ak politika štátu je formulovaná podľa hodnôt a potrieb dominantnej skupiny, špecifické potreby menšiny môžu ostať zanedbané, čo môže viesť k nepriamej diskriminácii. Preto je potrebné, aby štáty uvažovali o možnosti, aby sa pri odlišných situáciách s rozdielnymi osobami zaobchádzalo odlišne s cieľom reflektovať na potreby príslušníkov menšín a tak zabezpečiť dosiahnutie úplnej a skutočnej rovnosti. Takéto zaobchádzanie si môže vyžadovať prijatie pozitívnych opatrení. Tieto opatrenia sú vo všeobecnosti obmedzené dosiahnutím úplnej a skutočnej rovnosti.

K týmto opatreniam sa pridávajú opatrenia trvalého charakteru, ktoré sú spojené s uplatňovaním osobitných menšinových práv, ako napríklad právo na používanie vlastného jazyka v úradnom styku, právo na vzdelávanie v jazyku

menšiny, alebo právo zúčastňovať sa na riešení záležitostí týkajúcich sa predovšetkým národnostných menšín. Nemožno však s určitosťou povedať, že medzi dočasnými pozitívnymi opatreniami prijatými na odstránenie *de facto* diskriminácie a osobitnou ochranou národnostných menšín je zreteľný predel. Je možné tvrdiť, že ich spája práve schopnosť danej menšiny zachovať si vlastnú identitu, tak že sa zabezpečí, aby jej znevýhodnení príslušníci mohli uplatňovať svoje menšinové, ale aj ostatné ľudské práva. K tomu, aby menšina túto schopnosť mala je potrebné odstrániť príčiny, ktoré jej členom zabraňujú v užívaní týchto práv alebo ich v ňom obmedzujú. Štvrtá kapitola uviedla príklad toho, ako na prvý pohľad neutrálna prax pri zaraďovaní rómskych detí do tzv. špeciálnych škôl môže viesť k sociálnemu vylúčeniu danej skupiny osôb a s tým spojenej obmedzenej schopnosti užívať vlastné práva vrátane práv menšinových.

Podobný názor, že pozitívne opatrenia určené pre znevýhodnenú etnickú menšinu majú základ v právach na ochranu národnostných menšín alebo etnických skupín upravených v čl. 33 a 34 Ústavy SR vyplýva aj z odlišného stanoviska sudcov k nálezu Ústavného súdu SR o neústavnosti osobitných vyrovnávacích opatrení prijatých z etnického alebo rasového pôvodu. Aj keď nemožno napadnutému ustanoveniu odoprieť určitú nepresnosť v použitej terminológii, nemožno s istotou povedať, že toto ustanovenie nemalo ústavný

základ. Nasvedčuje tomu aj jasná nejednotnosť sudcov Ústavného súdu pri rozhodovaní v tejto veci.

Prihliadnuc na vyššie preskúmaný výklad medzinárodných zmlúv k tejto otázke je možné sa prikloniť k citovaným odlišným stanoviskám k nálezu Ústavného súdu SR. V nich sa sudcovia zhodli, že osobitné vyrovnávacie opatrenia z etnického alebo rasového dôvodu nie sú ako také ústavne zakázaným zvýhodnením, nakoľko nespĺňajú základnú premisu tohto zvýhodnenia, ktorou je skutočnosť, aby tieto opatrenia smerovali k výhodnejšiemu postaveniu osôb v porovnaní s inými osobami. Účelom pozitívnych opatrení, ako ich definovalo ustanovenie Antidiskriminačného zákona, totiž bolo dosiahnutie rovnosti príležitostí v praxi tých osôb, ktoré sa nachádzajú v znevýhodnení so zvyškom spoločnosti v dôsledku svojej príslušnosti k rasovej alebo etnickej skupine. Postup navrhovaný sudcom Mészárosom, aby sa posudzovali konkrétne druhy opatrení a nie abstraktný inštitút pozitívnych opatrení možno považovať za spravodlivejší v tom, že umožňuje zhodnotiť konkrétne opatrenia a zabezpečiť spravodlivú rovnováhu medzi legitímnymi potrebami menšín a majority.

Niet pochýb o tom, že dočasné pozitívne opatrenia predstavujú citlivú otázku a to nie len v Slovenskej republike. Preto je dôležité, aby sa jej venovala náležitá pozornosť a pri jej právnej úprave sa prihliadalo na všetky záväzky,

ktoré sa Slovenská republika zaviazala dodržiavať v zmysle čl. 1 ods. 2 Ústavy SR.²⁶⁵ Tieto záväzky by mali byť vzaté do úvahy aj pri výklade ustanovení Ústavy SR. Žiaľ nález Ústavného súdu SR naznačuje, že sudcovia dospeli k záveru o neústavnosti pozitívnych opatrení bez podrobnej analýzy týchto medzinárodných záväzkov.

Vyhlásením napadnutého ustanovenia Antidiskriminačného zákona a samotných pozitívnych opatrení za neústavné vznikla na Slovensku paradoxná situácia. Podľa nálezu Ústavného súdu SR sú pozitívne opatrenia neústavné. Avšak Vláda SR naďalej pokračuje v realizácii programov, ktoré zahŕňajú aj dočasné vyrovnávacie opatrenia. Zdá sa, že to zostáva na zákonodarcovi, aby tento chaotický stav vyriešil. Predtým ako sa však rozhodne o konečnom riešení je žiadúce, aby v odbornej i širšej verejnosti prebehla diskusia o tom, ako tento stav vyriešiť. Ohľad by sa predovšetkým mal brať na špecifické potreby znevýhodnených menšín, ako aj na záväzky, ktoré Slovenskej republike vyplývajú aj z vyššie uvedených medzinárodných zmlúv.

Na záver už len toľko, že síce v Českej republike problém ústavnosti dočasných pozitívnych opatrení adresovaných určitej etnickej alebo národnostnej menšine nebol doteraz predmetom podobného rozporu, možno

²⁶⁵ Článok 1 ods. 2 Ústavy SR stanovuje: „Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“

len dúfať, že diskusia k tejto téme, napríklad pri prípadnom budúcom prerokovávaní Návrhu tzv. antidiskriminačného zákona, bude komplexnejšia než tá na Slovensku.

Zoznam literatúry

Monografie

- Benoit-Rohmer, F. *The Minority Question in Europe: Texts and Commentary*.
Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2000
- Craven, M. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, A Perspective on its Development*. New York: Oxford University Press, 1995
- Čepelka, Č., Šturma, P. *Mezinárodní právo veřejné*. Praha: Eurolex Bohemia, 2003
- Drgonec, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín: Heuréka, 2004
- Dworkin, R. *Sovereign Virtue, The Theory and Practice of Equality*. Cambridge: Harvard University Press, 2000
- Dworkin, R. *Když se práva berou vážně*. Praha: Oikoymenth, 2001
- Eide, A. *Nové prístupy k ochrane menšín*. Bratislava: Minority Rights Group, Phare Democracy Programme, 1995
- Gomien, D. *Short guide to the European Convention on Human Rights*.
Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2005
- Jarábik, B., Tokár, A. *Stav menšinovej legislatívy na Slovensku 2001/2002*.
Bratislava: Nadácia Kalligram, 2003
- Kymlicka, W. *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press, 1995
- Okin, M.S. *Is Multiculturalism Bad for Women?* Princeton: Princeton

University Press, 1999

Orosz, L. Ústavná úprava práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám v Slovenskej republike a jej komparatívna analýza, in Švorc, P. a kol. *Národ a Národnosti na Slovensku. Stav výskumu po roku 1989 a jeho perspektívy*, Prešov: Universum, 2004, s. 44-55

Pavlíček, V., Hřebejk, J., Knapp, V., Kostečka, J., Sovák, Z. *Ústava a ústavní řád České republiky. 2. díl: Práva a svobody*. Praha: Linde, 1995

Scheu, H. Ch. *Ochrana národnostních menšin podle mezinárodního práva*. Praha: Karolinum, 1998

Szép, A., Šebesta M., Kotvanová, A. *Vládná politika a Rómovia 1948-2002*. Bratislava: Slovenský inštitút medzinárodných štúdií, 2003

Šturma, P. *Mezinárodní a evropské kontrolní mechanismy v oblasti lidských práv. 2. doplněné vydání*. Praha: C.H. Beck, 2003

van Dijk, P., van Hoof, G.J.H. *Theory and Practice of the European Convention on Human Rights. 3rd ed.*, Hague: Kluwer Law International, 1998

Vašečka, M. (ed.) *Čačipen pal o Roma. Súhrnná správa o Rómoch na Slovensku*. Bratislava: Inštitút pre verejné otázky, 2002

Weller, M. (ed.). *The Rights of Minorities, A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. New York: Oxford University Press, 2005

Články z časopisov

- Alexander, L. Affirmative Action and Legislative Purpose: Jed Rubinfeld, "Affirmative Action", *The Yale Law Journal*. 1998. 107, s. 2679-2684
- Alfredsson, G. A Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures. *Intl. J. on Minority & Group Rights*. 2000. 7, s. 291-304
- Anderson, E.S. Integration, Affirmative Action, and Strict Scrutiny, *N.Y.U.L.Rev.* 2002. 77, s. 1195 -1271
- Bayefsky, F.A. The Human Rights Committee and the Case of Sandra Lovelace. *Can. Y.B. Int'l L.* 1982. 20, s. 244-266
- Cahn, C. Towards Realising a Right to Positive Action for Roma in Europe: *Connors v. UK*, *Roma Rights Quarterly*, 2005. 1
- Caruso, D. Limits of the Classic Method: Positive Action in the European Union After the New Equality Directives. *Harvard Int'l L.J.* 2003. 44, s. 331-386
- Cilevičs, B. The Framework Convention for the Protection of National Minorities within the context of the Council of Europe. in *Council of Europe. Filling the Frame 5th Anniversary of the Entry into Force of the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg: Council of Europe, 2003
- Collins, H. Social Inclusion: A Better Approach to Equality Issues? *Transnational L.& Contemp.Probs.* 2004. 14, s. 897-918
- Dunbar, R. The Framework Convention within the Context of the Council of Europe - Comments with Reference to the European Charter for

Regional or Minority Languages. Strasbourg: Council of Europe, 2003

Gál, K. The Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Impact on Central and Eastern Europe. *J. Ethnopolitics & Minority Issues in Europe*. 2000.4

Gilbert, G. Minority Rights Under the Council of Europe, in Cumper, P., Wheatley, S. (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. London: Martinus Nijhoff Publishers, 1999, s. 53 -70

Jankuv, J. Definícia pojmu národnostná menšina v medzinárodnom práve. *Acta Iuridica Cassoviensia*. 2000. 23, s. 112 -127

Jánošíková, M. Posudzovanie antidiskriminačnej legislatívy v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. *Jurisprudence*, 2006. 5, s. 36 - 41

Klebes, H. The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Hum.Rts. L.J.*, 1995. 16

Keller, P. Re-Thinking Ethnic and Cultural Rights in Europe. *Oxford J. of Legal Studies*. 1998. 18, s. 29 - 59

Kymlicka, W. The Rights of Minority Cultures: Reply to Kukathas. *Political Theory*. 1992. 20, s. 140 -146

Malenovský, J. Obecné problémy právni ochrany menšin, *Časopis pro právní vědu a praxi*. 1. 1994, s. 5 - 16

Nagel, T. Commentary: The Meaning of Equality. *Washington University Law Quarterly*. 1979, s. 25 - 32

Pentassuglia, G. Monitoring Minority Rights in Europe: The Implementation Machinery of The Framework Convention for the Protection of

- National Minorities - With Special References to the Role of the Advisory Committee, *Intl. J. on Minority & Group Rights*. 1999. 6, s. 417-461
- Rodley, N. S. Conceptual Problems in the Protection of Minorities: International Legal Developments. *Human Rights Quarterly*. 1995. 17, s. 48-71
- Scheu, H. Ch. Význam kolektivních práv a perspektivy jejich uplatnění. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2000. 1, s. 4 -15
- Somorová, L. Národnostné menšiny, vážny ľudsko-právny problém. *Človek a spoločnosť*. 2004. 7, č. 1
- Šeich, D. Potřebují menšiny v České republice svůj zákon? in Dančák, B., Fiala, P. (ed.) *Národnostní politika v postkomunistických zemích*, Brno: Masarykova univerzita, 2000, s. 27 - 50
- Šturma, P. Implementace Mezinárodního paktu o občanských a politických právech na základe Opčního protokolu č.1. *Právník*. 1994. vol. 133, 357 - 366
- Šturma, P. Obecný zákaz diskriminace podle Protokolu č. 12 k Evropské úmluvě o lidských právech. *Právní rozhledy – Evropské právo*. 2001. 8., s. 1 - 4
- Šturma, P. Odpovědnost státu podle Evropské úmluvy o lidských právech, *Právník*. 1993. vol. 132. 10-11, s. 903 - 916
- Wheat, K. Positive Action and Positive Discrimination. *J.C.L.* 1999. 4, s. 76 -89

Medzinárodné zmluvy a dokumenty

Commission on Human Rights, Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2, 11th Session, 4 April 2005

Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, UN-Doc. E/CN.4/1992/48, Res. 47/135

Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien, OSN, New York, 18. decembra 1979, vyhláška č. 62/1987 Zb.

Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Rada Európy, 4. 11. 1950, č. 209/1992 Zb. a č. 102/1999 Z.z.

Európska charta regionálnych a menšinových jazykov, Council of Europe, CETS č. 148.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach. OSN, New York, 16. decembra 1966, vyhláška č. 120/1976 Zb.

Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach, OSN, New York, 16. decembra 1966, vyhláška č. 120/1976 Zb.

Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, OSN, New York, 21. decembra 1965, vyhláška č. 95/1974 Zb.

Opčný protokol k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach, OSN, 16.12. 1966, Fed. min. zah. vecí č. 169/1991 Zb.

Poradný výbor Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín, San Maríno, ACFC/INF/OP/I (2001) 007, 2000

Poradný výbor Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín,
Dánsko, ACFC/INF/OP/I (2001) 005, 2001

Poradný výbor Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín,
Česká republika, ACFC/INF/OP/I (2002) 002, 2001

Poradný výbor Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín,
Nórsko, ACFC/INF/OP/I (2003), 003, 2002

Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochrane národnostních menšín. Druhé
stanovisko ohledně České republiky, ACFC/INF/OP/II (2005)002,
2005

Poradný výbor pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín.
Druhý posudok o Slovensku ACFC/OP/II(2005)004, 2005

Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and
Fundamental Freedoms, Council of Europe, ETS No. 177

Parlamentné zhromaždenie Rady Európy. Odporúčanie 1134 (1990) o
právach menšín

Parlamentné zhromaždenie Rady Európy. Odporúčanie 1201 (1993) o
dodatkovom protokole k Európskemu dohovoru o ľudských
právach týkajúce sa práv národnostných menšín

Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, Rada Európy,
Štrasburg, 1. februára 1995, č. 160/1998 Z.z.

Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada
rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo
etnický pôvod

- Smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani
- United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 3: The nature of States parties obligations (Art. 2, par.1): 14/12/90.1990
- United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 9: The domestic application of the Covenant: 03/12/98. E/C.12/1998/24. 1998
- United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 18: Non-discrimination.:10/11/89. CCPR. 37th Sess., 1989
- United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 23: The rights of minorities (art. 27): 08/04/94. CCPR/C/21/REV.1/ADD.5.1994
- United Nations Human Rights Committee. General Comment No. 31 [80] Nature of the General Legal Obligation Imposed on States Parties to the Covenant: 26/05/2004., CCPR/C/21/Rev.1/Add.13. 2004
- United Nations Human Rights Committee. Concluding Observations: Slovakia, 22/08/2003. CCPR/CO/78/SVK, 78th Sess.
- United Nations Committee on Economic, Social and Cultural Rights. General Comment No. 13: The right to education (Art. 13). 08/12/99. E/C.12/1999/10. 1999
- United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma.:16/08/2000

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. General Recommendation No. 27: Discrimination against Roma. 16/08/2000

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Slovakia. 10/12/2004. CERD/C/65/CO/7. 65th Session. 2-20 August 2004

United Nations Committee on the Elimination of Racial Discrimination. Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Czech Republic. 10/12/2003. CERD/C/63/CO/4. 63rd Session, 4-22 August 2003

Universal Declaration of Human Rights, G.A. Res. 217A(III), U.N.GAOR, 3rd Sess., 1948

Viedenský dohovor o zmluvnom práve, vyhl. MZV č. 15/1988 Zb.

Výkladová správa k Rámcovému dohovoru na ochranu národnostných menšín, Štrasburg, 1995

Výbor ministrov Rady Európy. Rezolúcia ResCMN(2006)8 o implementácii Rámcového dohovoru na ochranu národnostných menšín Slovenskou republikou, 2006

Judikatúra

Abdulazis, Cabales a Bankandali v. Spojené kráľovstvo, rozsudok z 28.5. 1985, Séria A č. 94

S. W. M. Brooks v. Holandsko, č. 172/1984, 9.4. 1987, dok. OSN
CCPR/C/29/D/172/1984

Buckley v. Spojené kráľovstvo, ESLP, rozsudok z 25.9. 1996, Rep. Of Judg. and Dec. 1996-IV.

Chapman v. Spojené kráľovstvo, ESLP, rozsudok z 18.1. 2001, sťažnosť č. 27238/95, ECHR-I

Connors v. Spojené kráľovstvo, ESLP, rozsudok z 27.8. 2004, sťažnosť č. 66746/01.

D.H. a ostatní v. Česká republika, ESLP, rozsudok zo 7.2. 2006, sťažnosť č. 57325/00

Hugh Jordan v. Spojené kráľovstvo, ESLP, rozsudok zo 4.8.2001, sťažnosť č. 24746/94, ECHR 2001-III,

Marckx v. Belgicko, ESLP, rozsudok z 13.6. 1979, séria A, č. 31

Nachova a ostatní v. Bulharsko, ESLP, rozsudok zo 6.7. 2005, sťažnosť č. 43577/98, 43579/98.

Rasmussen v. Dánsko, ESLP, rozsudok z 28.11. 1984, Seria A č. 87

Sandra Lovelace v. Kanada, 1981, č. R.6/24, dok. OSN Supp.No.40 (A/36/40)

Šimůnek a spol. v. Česká republika, č. 516/1992, 16.7. 1995, dok. OSN CCPR/C/54/D/516/1992.

Thlimmenos v. Grécko, ESLP, rozsudok zo 6.4. 2000, sťažnosť č. 34369/97, CEDH-ECHR 2000-IV.

PL. ÚS 8/04-202, Ústavný súd Slovenskej republiky

PL. ÚS 10/02, Ústavný súd Slovenskej republiky

Legislativa

Parlament ČR, č. 273/2001 Sb. o právech příslušníků národnostních menšin
a o změně některých zákonů

Ústava České republiky, ČNR, č. 1/1993 Sb. v znení neskorších zmien
a doplnení

Ústava Slovenskej republiky, č. 460/1992 Zb. v znení neskorších zmien
a doplnení

Úst. zákon ČNR č. 2/1993 Sb. v znení úst. zákona č. 162/1998 Sb. Listina
základních práv a svobod

Úst. zákon FZ ČSFR č. 23/1991 Zb. Listina základných práv a slobôd

Zákon NR SR č. 365/2004 Z.z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých
oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou a o zmene a doplnení
niektorých zákonov (antidiskriminačný zákon)

Zákon NR SR č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín

Zákon NR SR č. 300/1993 Z.z. o mene a priezvisku v znení neskorších
predpisov

Zákon NR SR č. 154/1994 Z.z. o matrikách v znení neskorších prepisov

Zákon NR SR č. 16/2004 Z.z. o Slovenskej televízii

Zákon NR SR č. 619/2003 Z.z o Slovenskom rozhlase

Zákon NR SR č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších
predpisov

Zákon NR SR č. 84/1990 Zb. o zhromažďovacom práve v znení neskorších
predpisov

Zákon NR SR č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov

Zákon NR SR č. 191/1994 Z. z. o označovaní obcí v jazyku národnostných
menšín

Ostatné dokumenty

Návrh zákona o rovném zacházení a o právních prostředcích ochrany před diskriminací (antidiskriminační zákon) schválený Poslaneckou snemovnou Parlamentu ČR dňa 7.12. 2005, K dispozici na <http://www.diskriminace.cz>

Otáhalová, L. Čížinský, P. Antidiskriminační zákon v polčase. Poradna pro občanství, občanská a lidská práva, Praha. K dispozici na <http://www.diskriminace.cz>.

Úřad vlády ČR. Sekretariát Rady vlády České republiky pro národnostní menšiny. Sborník příspěvků ze semináře o implementaci zásad stanovených Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin v ČR, Koloděje, 2004

Úrad vlády SR, Sekcia ľudských práv a menšín. Informácia o uplatňovaní antidiskriminačného zákona. Bratislava, 2006. k dispozici na <http://www.vlada.gov.sk>

Vláda Slovenskej republiky. Návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, Bratislava, 14. september 2004

Vláda SR. Základné tézy koncepcie politiky vlády SR v integrácii rómskych komunit. Uznesenie vlády SR č. 278/2003

Vláda SR. Vyjadrenie k Druhej hodnotiacej správe o Slovensku Poradného výboru pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín 2005

Vláda SR. Návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, Bratislava, 14. september 2004

Vašečka, M., Sadovská, M. The Aspect of Culture in the Social Inclusion of Ethnic Minorities, Evaluation of the Impact of Inclusion Policies under the Open Method of Co-ordination in the European Union: Assessing the Cultural Policies of Six Member States, Final Report Slovakia. European Centre for Minority Issues, 2006