

Situace národnostních skupin v Rakousku

HARALD CHRISTIAN SCHEU

1. Úvod

V Rakousku žije v současné době 6 oficiálně uznaných národnostních skupin: slovinská, chorvatská, maďarská, česká, slovenská a romská. Podle § 2 zákona o národnostních skupinách (ZNS)¹ z roku 1976 rozhoduje spolková vláda o uznání národnostních skupin, a to na základě souhlasu hlavního výboru parlamentu a po slyšení příslušné zemské vlády. Již před vstupem v platnost ZNS nebylo sporu o tom, že status menšiny přísluší chorvatské, slovinské, maďarské a české etnické skupině. Naproti tomu byla slovenská a romská menšina uznána teprve v roce 1992 resp. 1993.

§ 1 odst. 2 ZNS vymezuje pojem národnostní skupina na základě několika prvků: musí se jednat o skupinu rakouských občanů, jejichž rodným jazykem není němčina a kteří mají vlastní národnost (Volkstum); dále musí mít svůj domov na území Rakouska.² Většina odborníků předpokládá, že skupina musí sídlit na rakouském území nejméně po 2 či 3 generace. Uznány mohou proto být pouze tzv. autochtonní skupiny.

Kromě ZNS existují v rakouském právním řádu další normy upravující postavení národnostních skupin a menšin, které používají jinou terminologii. Čl. 19 Základního státního zákona (Staatsgrundgesetz) z roku 1867 hovoří o národních kmenech,³ čl. 67 St. Germainské smlouvy z roku 1919 používá výraz menšina⁴ a také čl. 7 Vídeňské smlouvy z roku 1955 upravuje práva slovinské a chorvatské menšiny.⁵ Pokud jde o školství národnostních skupin, které je upraveno ve dvou zákonech pro Korutany a pro Burgenland,⁶ používá se pojem menšina. V praxi se pojmy národnostní skupina a menšina aplikují jako synonyma, i když se v posledních letech stále více prosazuje pojem národnostní skupina. Příslušníci národnostních skupin prosadili tento výraz v rámci ZNS, protože se domnívali, že slovo menšina (něm. Minderheit) obsahuje prvek méněcennosti. Z tohoto důvodu začali považovat výraz menšina za diskriminující.⁷

Podle § 1 odst. 3 ZNS rozhoduje každá osoba svobodně o své příslušnosti k národnostní skupině. Výkon práv příslušníka národnostní skupiny nesmí být nikomu na újmu. Přitom není nikdo povinen doložit svou příslušnost k národnostní skupině. Tato úprava zohledňuje princip svobodného rozhodování o etnické příslušnosti, který je zakotven v řadě mezinárodních dokumentů. Z praktického hlediska zkruskuje aplikace tohoto principu oficiální statistiky o počtu příslušníků národnostních skupin. V rámci sčítání lidu z roku 1991 byl počet příslušníků jednotlivých národnostních menšin zjištěn tím, že se hlásili k běžně používanému jazyku (Umgangssprache).⁸

Podle těchto statistik tvoří příslušníci etnických skupin v Rakousku kolem 2% z celkového počtu obyvatelstva. Sčítání lidu z roku 1991 potvrdilo, že kolem 15.000 lidí se hlásí ke slovinské menšině, která sídlí v Korutanech, a kolem 19.000 lidí k chorvatské menšině, která sídlí v Burgenlandu. Ostatní národnostní skupiny mají méně než 10.000 příslušníků: maďarská menšina: 6.700; česká menšina: 8.000; slovenská menšina: 835. Složitěji se jeví situace u romské

menšiny, u které nelze počet příslušníků zjistit výše uvedenou cestou. Odhady vychází z toho, že v Rakousku žije kolem 1.000 autochtonních Romů.

Tato čísla jsou přirozeně pouze orientační, protože při zjišťování použitých jazyků nelze donutit příslušníky menšin, aby se oficiálně deklarovali. V této souvislosti hraje významnou roli skutečnost, že v minulosti byla sčítání lidu pravidelně zneužívána za účelem odepřít národnostním skupinám ústavně zaručená práva. Pod asimilačním tlakem dopadlo sčítání někdy spíše kuriózním způsobem: např. v obci Tainach/Tinje v Korutanech klesl podíl příslušníků slovinské menšiny během 12 let z 71% na 11%.⁹ Je proto pochopitelné, že národnostní skupiny v Rakousku odmítají zjišťování počtu jejich příslušníků cestou sčítání lidu.

2. Ochrana národnostních skupin jako ústavní princip

Je nutno říci, že Rakousko patří na mezinárodní úrovni k těm státům, které ofenzivně prosazovaly a prosazují rozsáhlou koncepci evropské ochrany národnostních menšin. Při různých příležitostech vystupovali zástupci Rakouska jako ochránci menšin.¹⁰ Podstatný podíl mělo Rakousko např. na vypracování modelu teritoriální autonomie pro Jižní Tyrolsko. Z těchto důvodů by se dalo čekat, že vnitrostátní úprava ochrany národnostních skupin bude v Rakousku obzvláště pokroková a vzorová.

Již na první pohled do rakouského právního řádu je však zřejmé, že opak je pravdou. Po více než 50 letech existence II. republiky představuje ochrana národnostních skupin v Rakousku pouze nesouvislou koncepci a nepřehledný chaos různorodých právních norem. Právní prameny na ochranu národnostních menšin v Rakousku pocházejí částečně z doby monarchie, částečně z I. a z II. republiky, přičemž některé prameny jsou mezinárodně právní, jiné čistě vnitrostátní povahy.

Nejstarší normou zaručující ochranu etnických skupin je čl. 19 Základního státního zákona (Staatsgrundgesetz/StGG) z roku 1867.¹¹ Tato norma pocházející z doby monarchie stanoví, že si všechny národní kmeny ve státě jsou rovny a že každý národní kmen má neodcizitelné právo na zachování a podporu své národnosti a svého jazyka. Všechny jazyky jsou rovnoprávné jak ve škole, tak v úředním styku či ve veřejném životě. Co se týká školství, předpokládá čl. 19 StGG, že veřejné školy mají být zřízeny takovým způsobem, aby každý národní kmen měl dostatek prostředků pro vzdělání v rodném jazyce.

Čl. 149 rakouské ústavy z roku 1919 označuje StGG za součást ústavního řádu. Kolem platnosti čl. 19 StGG panuje přesto značná nejasnost. Zatímco význam tohoto ustanovení pro judikaturu Říšského soudu byl obrovský, stavěl se rakouský ústavní soud velmi opatrně k otázce aplikace čl. 19 StGG. V roce 1952 dospěl ústavní soud k závěru, že čl. 19 StGG předpokládal existenci národních kmenů a po rozpadu monarchie již neexistují národní kmeny v rámci republiky. Zastával názor, že ustanovení čl. 19 StGG bylo derogováno pozdějšími normami, které hovořily o menšinách a nikoliv o národních kmenech.¹² V dalších nálezech však ústavní soud nevycházel z jednoznačné derogace, naopak se někdy výslovně odvolal na platnost čl. 19 StGG.¹³

Zatímco postoj ústavního soudu je v této souvislosti třeba označit přinejmenším za váhavý, právní nauka podporuje modifikovanou platnost čl. 19 StGG. Podle panujícího názoru je terminologie čl. 19 StGG sice zastaralá, ale již Říšský soud monarchie vykládal tuto normu takovým způsobem, že by mohla být aplikována i v republikánském Rakousku.¹⁴

Rovněž představitelé národnostních menšin opakovaně poukazují na význam a aplikovatelnost čl. 19 StGG v rakouském právním řádu. Argumentují tím, že pojem národní kmen znamená podle staré terminologie, běžné v 19. století, jakoukoliv etnickou skupinu, přičemž nezáleželo na velikosti skupiny či na jejím podílu na celkovém obyvatelstvu. V 19. století byly výrazy národní kmen a minorita (něm. Minorität) použity jako synonyma.¹⁵

Je zcela patrné, že nejasnosti kolem čl. 19 StGG, jakožto ústavní normy, jsou z hlediska právního státu nanejvýš problematické. Spor kolem platnosti či neplatnosti čl. 19 StGG má nejen akademický, ale také praktický význam proto, že ochrana v něm obsažená přesahuje v jednotlivých bodech pozdější ustanovení. Čl. 19 StGG je jedinou normou, která stanoví předpoklady pro kolektivní ochranu národnostních menšin, všechny ostatní normy chrání pouze individuální práva příslušníků menšin.¹⁶ V tomto kontextu je podstatná interpretace normy, kterou podával Říšský soud. Ten opakovaně potvrzoval, že čl. 19 StGG neobsahuje abstraktní cíl, který musí být naplněn a konkretizován dalšími právními normami, ale konkrétní subjektivní práva jednotlivců a kolektivů, kterých se lze před soudem domáhat.¹⁷ Jde např. o problematiku dvojjazyčných topografických označení. Právo na dvojjazyčné topografické označení totiž není individuální, ale kolektivní právo, kterého se může dovolat pouze národnostní skupina jako taková.

Další právní normy na ochranu menšin byly zakotveny v mezinárodní smlouvě, uzavřené mezi Rakouskem a vítěznými mocnostmi I. světové války v St. Germain v roce 1919 (dále jen St. Germainská smlouva).¹⁸ Systém ochrany podle této smlouvy patří do širšího kontextu Společnosti národů.¹⁹ Čl. 66 až 68 St. Germainské smlouvy obsahují kromě zákazu diskriminace také konkrétní závazek státu v oblasti školství. Díkce smlouvy je v tomto bodu však velmi vágní: rakouská vláda má v městech a okresech, kde žije „poměrně značný počet (verhältnismäßig beträchtliche Zahl)“ osob nepatřících k německy mluvící skupině, poskytovat „přiměřeně podporu (angemessene Erleichterungen)“, aby děti těchto osob získaly vzdělání v rodném jazyce.²⁰

Zatímco systém ochrany garantovaný Společností národů skončil po II. světové válce, v rakouském ústavním řádu tyto normy stále přežívají. Podle čl. 149 odst. 1 rakouské ústavy přísluší čl. 66 až 68 St. Germainské smlouvy právní síla ústavního zákona. O platnosti těchto ustanovení není v науce žádný spor. Na druhé straně je ochrana podle St. Germainské smlouvy tak povrchní, že její aplikace se nezdá prakticky relevantní. Na rozdíl od čl. 19 StGG obsahuje St. Germainská smlouva pouze individuální práva, jejichž význam je nejasnými formulacemi oslabený.

Prakticky důležitější než St. Germainská smlouva je Státní smlouva z roku 1955, uzavřená u příležitosti obnovení nezávislosti Rakouska (dále jen Vídeňská smlouva/VS). Vídeňská smlouva obsahuje konkrétní individuální práva, jako např. právo na výuku v rodném jazyce a právo na používání rodného jazyka v úředním styku v určitých oblastech (čl. 7 odst. 2, 3 a 4 VS). Tyto normy mají v právním řádu právní sílu ústavního zákona. Problém spočívá v tom, že čl. 7 VS neupravuje práva všech menšin resp. jejich příslušníků, ale chrání pouze slovinskou a chorvatskou menšinu, a to jen ve třech federálních zemích – v Burgenlandu, v Korutanech a ve Štýrsku.

Pozdější ústavní normy, které souvisí s postavením národnostních skupin, byly přijaty v rámci obyčejných zákonů. Z roku 1959 pochází zákon o menšinovém školství pro Korutany, jehož paragrafy 7 a 8 byly přijaty jako ústavní normy. Až v roce 1994 byl přijat podobný zákon o menšinovém školství pro Burgenland. § 1 tohoto zákona byl přijat jako ústavní norma.²¹

Pokud předpokládáme, že ochrana národnostních menšin či etnických skupin – jako součást systému ochrany lidských práv – vyžaduje jasný ústavněprávní podklad, a pokud současně – ve shodě s dřívější judikaturou rakouského ústavního soudu – připouštíme možnost, že čl. 19 StGG již nepředstavuje platnou normu, můžeme konstatovat, že nejvýznamnější ústavní záruky v oblasti ochrany národnostních menšin v Rakousku pocházejí z mezinárodního práva, totiž ze dvou mezinárodních smluv z roku 1919 a 1955. Tyto mezinárodní smlouvy představují svým způsobem ústupky tehdy oslabeného Rakouska vůči vítězným mocnostem I. a II. světové války. Nejedná se o původní koncepci přijatou rakouským zákonodárcem, která by reprezentovala postoj rakouského národa, ale o nucený kompromis, se kterým museli rakouští představitelé v zájmu nezávislosti státu souhlasit.

Lze dodat, že nejednotnost rakouského ústavního řádu je známým faktem a logickým výsledkem toho, že rakouská ústava neprošla od konce I. světové války podstatnými systémovými změnami. Celá řada ústavních norem se nachází roztržštěně v jednotlivých obyčejných zákonech. Rakouská nauka však poznamenává, že roztržštěnost ústavní úpravy ochrany národnostních menšin představuje krajní případ.²² Tento stav nelze bohužel interpretovat jinak, než že Rakousko během 50 let existence II. republiky nebylo schopno, resp. nemělo vůli, vytvořit pro své menšiny moderní a adekvátní systém ústavněprávní ochrany.

3. Realizace ochrany národnostních skupin v legislativní a soudní praxi

Koncretizace ústavních norem o ochraně národnostních skupin přísluší obyčejným zákonům. Na začátku 70. let byla rakouskou vládou zřízena skupina expertů, která měla vypracovat nový zákon implementující ustanovení St. Germainské smlouvy z roku 1919 a Vídeňské smlouvy z roku 1955. Po několikaleté práci byl ZNS přijat v roce 1976. ZNS stanovuje určitá pravidla ochrany národnostních menšin v Rakousku. Podrobnější normy se nachází ve vládních nařízeních.

Vzhledem k zákonné úpravě problematiky národnostních skupin je nutno zmínit se o několika nejasnostech. Na první pohled je totiž zřejmé, že ochrana národnostních menšin podle čl. 7 Vídeňské smlouvy a podle ZNS se liší. Tyto rozpory lze demonstrovat ve 3 oblastech: užívání mateřského jazyka (před státními orgány a v dvojjazyčných topografických označeních), školství a kulturní samospráva. Jde o otázky, které jsou klíčové jak z hlediska vnitrostátního práva, tak i v rámci mezinárodních dokumentů upravujících obecný standard ochrany národnostních menšin.

3.1 Užívání menšinového jazyka v úředním styku

Čl. 7 odst. 3 Vídeňské smlouvy stanoví, že ve správních a soudních okresech Korutan, Burgenlandu a Štýrska, ve kterých žije slovinské, chorvatské či smíšené obyvatelstvo, bude povoleno užívání slovinského a chorvatského jazyka vedle jazyka německého. V takových okresech se dále předpokládá umístění dvojjazyčných topografických označení. Citované ustanovení nehovoří o tom, při jakém minimálním podílu příslušníků národnostní menšiny na celkovém obyvatelstvu toto právo vzniká.

Naproti tomu § 2 ZNS zmocňuje spolkovou vládu, aby vyhláškou určila území, na kterém se budou používat dvojjazyčná označení, protože na něm žije poměrně značný počet (verhältnismäßig beträchtliche Zahl) příslušníků národnostních skupin. Za značný počet příslušníků je

podle zákona považován podíl 25% na celkovém obyvatelstvu v okrese. Dále má vláda podle ZNS určit konkrétní úřady, před kterými může být používán jazyk národnostní skupiny.

Lze vyzdvihnout jednu výhodu úpravy v ZNS oproti čl. 7 Vídeňské smlouvy. Tato úprava se týká všech národnostních skupin v Rakousku a sjednocuje na teoretické úrovni možné nároky všech příslušníků národnostních skupin. V ostatních bodech je zmíněn § 2 ZNS však velmi problematický.

Čl. 7 VS je nutno interpretovat podle pravidel obsažených v právu mezinárodních smluv.²³ V této souvislosti je pozoruhodné, že anglický návrh čl. 7 VS předpokládal užívání menšinových jazyků pouze v okresech, kde žil značný podíl („considerable proportion“) příslušníků menšin. V rámci jednání se však prosadila sovětská představa, podle které právo musí být příslušníkům menšin zaručeno bez ohledu na počet příslušníků slovinské a chorvatské menšiny. Pro výklad čl. 7 VS z hlediska významu jednotlivých výrazů je proto důležité, že formulace „considerable proportion“ byla vědomě vyškrtána z textu. V tomto smyslu by mohla být použita dvojjazyčná označení všude tam, kde žijí příslušníci slovinské a chorvatské menšiny na území Korutan, Štýrska a Burgenlandu.

Tento výklad však zřejmě přesahuje skutečnou vůli smluvních stran VS. Je nutno předpokládat, že strany VS vycházely z reálné situace, která existovala v roce 1955. Co se týká slovinské menšiny v Korutanech, bylo v roce 1955 všem stranám jasné, která oblast mohla být označena za dvojjazyčnou.²⁴ Právě v těchto okresech a obcích měla být provedena ustanovení čl. 7 VS. Je nutné vytknout rakouské vládě, že se desetiletí o naplnění čl. 7 VS nesažila.

Z hlediska dnešní situace je výsledek tohoto laxního přístupu kuriózní. Pokud aplikujeme, přes zmíněnou problematičnost poměru 25%, kritérium stanovené v § 2 ZNS, dospějeme k závěru, že v roce 1955 měla být umístěna dvojjazyčná označení na základě toho, že v příslušné obci žilo více než 25% příslušníků menšiny. Během 30-35 let však poklesl poměr v důsledku asimilačního tlaku pod hranici 25%. To znamená, že v 90. letech nemá slovinské obyvatelstvo dané obce nárok na dvojjazyčnou topografická označení, ačkoliv takový nárok mělo ještě v 50. a 60. letech.²⁵ Takový výsledek, který zpětně legitimuje dřívější protiprávní postoj rakouské vlády, je v rozporu s principy ústavně zaručené ochrany lidských práv.

Nedostačujícím kompromisem je vládní vyhláška z roku 1977, která specifikuje v souvislosti s § 2 ZNS ty oblasti v Korutanech, ve kterých mají být umístěna dvojjazyčná topografická označení.²⁶ Ve srovnání s tradiční oblastí, ve které sídlila slovinská menšina, omezuje vyhláška z roku 1977 prostor pro dvojjazyčná topografická označení na jednu šestinu, což představuje dodnes značný politický problém. Ačkoliv předpoklady podle čl. 7 VS byly tím naplněny pouze částečně, je skutečná přítomnost dvojjazyčných označení alespoň potvrzením zvláštního charakteru jihokorutanské oblasti.

Stejně složitá je situace dvojjazyčných topografických označení v Burgenlandu. Dodnes (červen 2000) se na území Burgenlandu nenachází ani jedno oficiální označení obce ve dvou jazycích, jak to předpokládal čl. 7 VS. Ohledně této otázky panoval konflikt uvnitř chorvatské národnostní skupiny. Rozpor se manifestoval na úrovni jednotlivých obcí. V rámci vlastní působnosti mohly obce rozhodovat alespoň o rozmístění topografických označení týkajících se názvů ulic a úředních budov (např. obecní úřad). Některé obce, kde bydlí převážná část příslušníků chorvatské menšiny, se rozhodly pro a některé proti označení ulic ve dvou jazycích. Kompromisu bylo dosaženo teprve nyní. Dne 9. 6. 2000 vyslovil hlavní výbor parlamentu souhlas s vládním návrhem nové vyhlášky stanovící ty obce, ve kterých budou umístěna dvojjazyčná

označení. Na seznamu se nachází 47 obcí, ve kterých se v roce 1991 hlásilo víc než 25% obyvatel k chorvatské národnostní skupině. Dále jsou uvedeny 4 obce s takto značným podílem příslušníků maďarské národnostní skupiny. Poskytnutí práva na dvojjazyčnou topografická označení maďarské menšině jde nad rámec čl. 7 VS, protože tato norma se o právech maďarské menšiny vůbec nezmiňuje.

Zatímco umístění dvojjazyčných topografických označení představuje dodnes právní problém a dává také podnět k rozvášněným diskusím veřejnosti, je praxe ohledně užívání slovinského jazyka před korutanskými úřady a soudy příznivější. Vyhláška spolkové vlády vymezuje ty obce, ve kterých mohou příslušníci slovinské menšiny užívat slovinštinu jako oficiální jazyk.²⁷ Na úrovni okresů bylo ke slovinštině jako úřednímu jazyku přistoupeno volněji, než to stanovil ZNS. Okresní úřady totiž umožňovaly také osobám, které nebyly registrovány v oficiálních dvojjazyčných obcích, užívání slovinštiny. Po zřízení tzv. Nezávislého správního senátu v roce 1994 však došlo z hlediska příslušníků slovinské národnostní skupiny ke zhoršení situace. Jako nadřízená instance v rámci správního řízení se postavil senát k otázce užívání slovinštiny restriktivně, což znamená, že nepovolil užívání slovinštiny v rámci řízení osobám z obcí, které nejsou ve vyhlášce vyjmenovány a zrušil dokonce rozhodnutí okresních úřadů z toho důvodu, že tam došlo k užívání slovinštiny v rozporu se ZNS.

Tento restriktivní výklad se jeví ve světle čl. 7 VS jako problematický. Ústavní soud v řadě nálezů potvrdil, že čl. 7 VS obsahuje subjektivní právo na používání menšinového jazyka.²⁸ To musí platit zejména v případě, že úprava v rámci ZNS toto právo dostatečně nezaručuje anebo nezaručuje vůbec. Stanovisko ústavního soudu mělo obrovský význam pro chorvatskou národnostní skupinu v Burgenlandu, protože teprve nález č. 11.585 z roku 1987 dal podnět k tomu, aby vláda přijala vyhlášku o oblastech, ve kterých lze chorvatštinu používat jako druhý oficiální jazyk.²⁹ Vzhledem k tomu, že tato vyhláška zužuje pojetí dvojjazyčné oblasti v Burgenlandu ve srovnání s čl. 7 VS, bude čl. 7 s ohledem na používání menšinového jazyka nadále relevantní jak v Korutanech, tak v Burgenlandu.

Ochrana podle čl. 7 VS se vztahuje pouze na chorvatskou a slovinskou menšinu. Příslušníci maďarské a české menšiny proto nemají konkrétní subjektivní právo na užívání mateřského jazyka před státními úřady. Ostatně nespĺňují podmínky podle § 2 ZNS, tzn. že nikde nemají příslušníci těchto menšin podíl větší než 25% na celkovém obyvatelstvu obce či okresu. Z hlediska přestavitelů maďarské a české menšiny nemá otázka jazykových práv zatím žádnou praktickou relevanci.³⁰

3.2 Školství

Čl. 67 St. Germainské smlouvy zaručuje všem menšinám právo zakládat školy a jiná vzdělávací zařízení na soukromé úrovni. Tyto soukromé školy však nemají právní nárok na státní podporu. Vzhledem ke státnímu školství předpokládá čl. 68 St. Germainské smlouvy pouze „přiměřenou podporu (angemessene Erleichterungen)“. Podle čl. 7 od. 2 Vídeňské smlouvy mají příslušníci slovinské a chorvatské menšiny v Korutanech, v Burgenlandu a ve Štýrsku nárok na základní vzdělání v slovinském a chorvatském jazyce a na poměrně vysoký počet vlastních středních škol.

Problematika menšinových škol pro příslušníky slovinské a chorvatské národnostní skupiny je podrobněji upravena ve dvou zákonech, a to v zákoně o menšinovém školství pro Korutany (ZMSK) z roku 1959 a v zákoně o menšinovém školství pro Burgenland (ZMSB) z roku 1994. Není proto divu, že situace je vzhledem k nejednotné ústavní úpravě zmatená.

§ 7 ZMSK stanoví jako ústavní norma, že každé dítě má nárok na vzdělání ve slovinském jazyce. Současně stanoví, že žádné dítě nesmí být nuceno (proti vůli rodičů), aby se učilo slovensky nebo aby mu bylo vzdělání poskytnuto ve slovinštině. Do roku 1959 platil jiný princip, který byl zaveden v roce 1945. Tehdy se muselo každé dítě ve dvojjazyčné oblasti učit německy a slovensky. Od roku 1959 je naopak nutné, aby rodiče své děti k výuce ve slovinštině zvlášť přihlásili.

Na úrovni základních škol je použit následující postup. Pokud se hlásí víc než 9 dětí k výuce ve slovinštině, jsou vytvořeny dvě třídy. V jedné třídě probíhá výuka ve slovinštině a v němčině, v paralelní třídě pouze v němčině. Pokud se hlásí méně než 9 dětí, je vytvořena pouze jedna třída, ve které jsou všechny děti dohromady. Když skupina dětí hlásících se k výuce ve slovinštině má právě výuku ve slovinštině, stará se tzv. asistenční učitel o zbytek třídy, tzn. o žáky, kteří jsou vyučováni pouze v němčině.³¹

Od roku 1957 funguje v Klagenfurtu/Celovci gymnázium (tj. střední škola), kde výuka probíhá ve slovinštině a v němčině. To odpovídá nároku slovinské menšiny na poměrný počet středních škol podle čl. 7 VS.

Původně byly zřízeny základní školy pro děti požadující výuku ve slovinštině pouze ve dvojjazyčné oblasti. Ústavní soud však zrušil § 11 ZMSK a konstatoval, že ústavní nárok na výuku ve dvou jazycích platí v celých Korutanech.³² Tento výrok vedl v roce 1990 k novelizaci § 11 ZMSK v tom smyslu, že v případě dostatečné poptávky („ausreichender Bedarf“) musí být základní školy s výukou ve dvou jazycích zřízeny kdekoli v Korutanech.³³

Konkrétní úprava menšinového školství v Korutanech představovala dlouhá léta citlivou politickou otázku. Váhavý a někdy oportunistický přístup státu k této otázce zapříčinil dialektický proces, během kterého se jedna skupina snaží prosazovat ústavně zaručenou pozici a tím zabránit asimilačnímu tlaku a druhá skupina zřejmě usiluje o podkopávání těchto právních pozic a o co nejširší unifikaci systému školství v Korutanech. V takové situaci zůstává průhledná a jasná úprava školství iluzí. O to větší je význam judikatury ústavního soudu, který může do celého procesu zasahovat z hlediska ústavního řádu.

Poslední případ, který dokumentuje, že adekvátní úprava školství v souladu s ústavou neexistuje ani 45 let po podpisu VS, je nálezh ústavního soudu z března 2000. § 16 odst. 1 ZMSK stanovil, že na úrovni základních škol má být umožněna výuka ve dvou jazycích, avšak pouze pro první tři ročníky a nikoliv pro 4. ročník. Ve 4. ročníku má výuka probíhat jenom v němčině, slovinštině bylo vyučováno jen jako cizímu jazyku v rozsahu 4 hodin týdně.

Nehledě na to, že toto ustanovení bylo zcela nesmyslné a protisystémové vzhledem ke skutečnosti, že v 5. ročníku mohly děti zase pokračovat na střední škole s výukou v obou jazycích, odráží se v citovaném ustanovení ZMSK tendence nerespektovat ústavně zaručená práva. Čl. 7 VS totiž stanoví právo na základní výuku („Elementarunterricht“) ve slovinském jazyce, na kterou měla navazovat výuka v rámci středních škol („Mittelschulen“). Anglické znění smlouvy používá výrazy „elementary instruction“ a „secondary schools“. Pojmem „secondary schools“ se rozuměly střední školy pro žáky ve věku od 10 do 14 let. Toto je jasný argument pro to, že „elementary instruction“ znamená výuku v rámci celé základní školy.

Ústavní soud proto dospěl k závěru, že § 16 odst. 1 ZMSK je protiústavní a zrušil toto ustanovení s platností od 31. srpna 2001. Parlament má rok na to, aby přijal nové ustanovení, které zohlední uvedené argumenty a rozšíří výuku ve dvou jazycích na 4. ročník základní školy.

Ačkoliv chorvatská menšina v Burgenlandu má ohledně školství stejnou ústavní záruku jako slovinská menšina v Korutanech, liší se její situace někdy zásadním způsobem. Dlouhá léta platila zákonná úprava v podobě zemského zákona z roku 1937.³⁴ Nová úprava v rámci spolkového zákona (ZMSB) byla přijata teprve v roce 1994.

Ze srovnání však vyplývá, že nová úprava je z hlediska menšiny někde méně výhodná než původní zákon. Zásadní obrat spočívá v tom, že zatímco do roku 1994 neměli chorvatští žáci (resp. jejich rodiče) na vybranou, jestli chtějí či nechtějí absolvovat výuku ve dvou jazycích, převzal nový zákon stejný princip, který se objevoval již v ZMSK. Ve školách, které byly podle ZMSB nově zřízeny, musí tedy rodiče své děti zvlášť přihlásit k výuce ve dvou jazycích. Ve školách s výukou ve dvou jazycích, které již existovaly před rokem 1994, nemusí být děti zvlášť přihlášeny. Je však možné, že rodiče své děti z takových škol odhlásí.

3.3 Kulturní samospráva

§ 3 ZNS stanoví, že jako poradní orgán spolkové vlády slouží u úřadu spolkového kancléře tzv. Rady národnostních skupin (Volksgruppenbeiräte/RNS). Pro každou uznanou národnostní menšinu má být zřízena RNS, která reprezentuje kulturní, sociální a ekonomické zájmy národnostní skupiny. RNS má být konzultována před přijetím zákonů a jiných právních předpisů, které se dotýkají zájmů příslušné národnostní skupiny. Pokud zemská vláda o to vyjádří zájem, může RNS sloužit také jako její poradní orgán. Počet členů RNS určuje spolková vláda (§ 2 ZNS), spolková vláda jmenuje po slyšení příslušné zemské vlády také konkrétní členy RNS (§ 4 ZNS). Podle ZNS musí polovina členů pocházet ze spolků, které zastupují zájmy národnostní skupiny a jsou pro ni reprezentativní. Druhou polovinu členů tvoří poslanci zastupitelských orgánů (parlamentů a obecních rad), kteří jsou příslušníky národnostní skupiny, a příslušníci národnostní skupiny, kteří byli navrženi církví či náboženskou organizací.

Na základě těchto ustanovení je zřejmé, že v případě RNS se nejedná o silnou politickou instituci, která prosazuje zájmy národnostní skupiny vůči státu, ale o nástroj, který se nachází pod kontrolou politických stran. Tento fakt dokumentuje např. složení slovinské RNS, která se skládá mj. ze 7 členů politických stran (a to v poměru SPÖ 3, ÖVP 2, FPÖ 2).³⁵ To sice odpovídá složení korutanského parlamentu, avšak vůbec neodráží podporu, kterou mají jednotlivé politické strany u příslušníků slovinské menšiny. Jinak by totiž nemohli být zástupci FPÖ v slovinské RNS, protože tato strana systematicky pracovala proti zájmům menšiny.

Chorvatská RNS se skládá z 24 členů, což znamená teoreticky, že polovina členů pochází ze spolků a kulturních organizací zastupujících zájmy národnostní skupiny v kulturní oblasti. 5 členů nominuje SPÖ, 5 členů ÖVP a 2 členové byli navrženi katolickou církví. Ve skutečnosti je vliv politických stran výrazně větší, protože jednotliví členové některých kulturních organizací mají fakticky velmi blízko k politickým stranám. To znamená, že SPÖ má de facto 8 hlasů a ÖVP 6 hlasů. Rozhodnutí proti deklarované vůli jedné z politických stran proto nelze čekat a ti členové RNS, kteří nepřísluší k politickým stranám, se cítí často právem jako statisté.³⁶

Nejsložitější je situace romské RNS. Představitelé politických stran, kteří byli do Rady jmenováni, totiž nejsou příslušníky romské menšiny, což je v přímém rozporu se zněním zákona. Problém spočíval v tom, že v Rakousku nezískal ani jeden Rom politický mandát v uvedených zastupitelských sborech.

Tyto jednotlivé problémy, které se vyskytují v souvislosti s praktickým fungováním RNS,

ovšem neznamenají, že rakouský model zastoupení národnostních skupin v rámci politického procesu je zcela nevhodný. Vzhledem k tomu, že pro alternativy (např. předem stanovený mandát v parlamentech federálních zemí a obecních rad) neexistuje dostatečná vůle ani u většiny příslušníků národnostních skupin, představuje určitý druh kulturní autonomie jediné adekvátní řešení. Jde však o to, aby stávající model nebyl paralyzován příliš velkým vlivem politických stran.

Praktický problém spočívá v tom, že národnostní skupina nepředstavuje homogenní celek, co se týká např. politických názorů, vztahu k vlastnímu jazyku a k vlastní kultuře, příslušnosti k sociálním skupinám, atd. Z tohoto důvodu nelze čekat jednotný přístup ke všem otázkám týkajícím se národnostní skupiny. Je nutné najít politický mechanismus, který zajistí nezbytně nutnou transparentnost v procesu formulování konkrétních otázek a případných odpovědí. Aktuální model RNS se řídí spíše starořímskou zásadou „divide et impera“, což pochopitelně vyhovuje nejvíce postojí centrální vlády, která podle svých představ zasahuje do složení tohoto reprezentativního orgánu národnostních skupin a zneužívá následné rozpory mezi jednotlivými členy a tábory v rámci RNS k jejímu blokování.

V poslední době se ukázalo, že nejvýznamnější úlohu plní RNS při rozdělování peněz určených ze státního rozpočtu pro podporu kulturních činností národnostních skupin. Významné politické iniciativy (např. ohledně dvojjazyčných topografických označení) vznikají na úrovni nevládních organizací, jejichž vliv však není srovnatelný se skutečnou politickou reprezentací národnostní skupiny.

4. Závěr

Analýza rakouského modelu ochrany národnostních skupin poukazuje na řadu nedostatků. Právní závazky, jimiž je Rakousko na mezinárodní úrovni vázáno, jsou svým způsobem specifické. Rakousko je převzalo v roce 1919 resp. v roce 1955 vůči vítězným mocnostem první resp. druhé světové války. Pokud srovnáme tyto závazky (zejména podle Vídeňské smlouvy z roku 1955) s mezinárodním standardem ochrany národnostních menšin (např. v souvislosti s čl. 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966 nebo s Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin z roku 1994), je zřejmé, že specifické závazky Rakouska jsou konkrétnější než obecný standard. Z tohoto důvodu se zástupci národnostních skupin v Rakousku opírají pravidelně o Vídeňskou smlouvu a jen zřídka o Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin.³⁷

To však neznamená, že ochrana národnostních skupin v Rakousku musí být nadále vytržena z evropského kontextu. Nabízí se řešení na pozadí progresivních tendencí v rámci evropské ochrany národnostních menšin. Specifičnost původních rakouských závazků by mohla vést k navýšení zmíněného evropského standardu, pokud tyto závazky budou Rakouskem vykládány v zájmu jednotlivých menšin jako příspěvek ke kulturnímu bohatství a pluralismu. V takovém případě by mohlo Rakousko na mezinárodní úrovni skutečně vystupovat jako ochránce kulturních potřeb národnostních menšin, na rozdíl od minulosti poprvé oprávněně.

Poznámky:

1. BGBl. č. 396/1976.
2. „Volksgruppen ... sind die in Teilen des Bundesgebietes wohnhaften und beheimateten Gruppen österreichischer Staatsbürger mit nichtdeutscher Muttersprache und eigenem Volkstum.“
3. „Alle Volksstämme des Staates sind gleichberechtigt, und jeder Volksstamm hat ein unverletzliches Recht auf Wahrung und Pflege seiner Nationalität und Sprache.“
4. „Österreichische Staatsbürger, die einer Minderheit nach Rasse, Religion oder Sprache angehören, genießen dieselbe Behandlung und dieselben Garantien, rechtlich und faktisch, wie die anderen österreichischen Staatsangehörigen...“
5. „Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark genießen dieselben Rechte auf Grund gleicher Bedingungen wie alle anderen österreichischen Staatsangehörigen einschließlich des Rechtes auf ihre eigenen Organisationen, Versammlungen und Presse in ihrer eigenen Sprache.“
6. BGBl. 101/1959 (Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten), BGBl. 202/1994 (Minderheiten-Schulgesetz für das Burgenland).
7. V tomto článku jsou výrazy národnostní skupina a menšina používány synonymně.
8. Účastníci sčítání lidu měli možnost označit i více běžně používaných jazyků: německy, chorvatsky, slovinsky, česky, maďarsky, srbochorvatsky, turecky a další.
9. Volksgruppenreport 1997, Österreichisches Volksgruppenzentrum (vyd.), Wien, 1997, 22.
10. Již dne 26. 11. 1991 předložila rakouská delegace na zasedání Výboru ministrů Rady Evropy návrh, který koncipoval ochranu menšin jako dodatkový protokol k Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod. Podle toho návrhu by mohli příslušníci národnostních menšin v případě porušení menšinových práv podat individuální stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva (původně k Evropské komisi pro lidská práva). Taková ambiciózní koncepce byla však většinou členských zemí Rady Evropy odmítnuta. (Srovn. Scheu, Harald C., Ochrana národnostních menšin podle mezinárodního práva, Karolinum, Praha, 1998, 46-47).
11. RGBl. č. 142/1867.
12. VfSlg. 2459/1952.
13. VfSlg. 3314, 3509, 9224.
14. Öhlinger, Theo: Die Rechtslage ethnischer Gruppen in Österreich, in: Volksgruppenreport 1996, Wien, 1996, 157-172, 159.
15. Stellungnahme des Rates der Kärntner Slowenen und des Zentralverbandes slowenischer Organisationen in Kärnten zum Grundlagenbericht der Bundesregierung über die Lage der Volksgruppen, in: Grundlagenbericht der österreichischen Bundesregierung über die Lage der Volksgruppen, Bundeskanzleramt-Verfassungsdienst (vyd.), Wien, 1991, 64-68.
16. Öhlinger, viz. pozn. 14, 159.
17. Hammer, Stefan: Der gruppenrechtliche Gehalt des Art. 19 StGG als Ansatz für eine Neugestaltung des österreichischen Volksgruppenschutzes, in: Volksgruppenreport 1997, Wien, 1997, 226-234, 228-230.
18. StGBI. č. 303/1920.
19. Podrobněji k systému ochrany národnostních menšin v rámci Společnosti národů: Scheu, H. C., pozn. 10, 10-22.
20. Čl. 68 St. Germainské smlouvy.
21. Srovn. pozn. 6.
22. Öhlinger, pozn. 14, 160-161.
23. Předpokládáme s většinou autorů, že Vídeňská úmluva o smluvním právu z roku 1969 kodifikovala starší obyčejová pravidla, která jsou aplikovatelná při výkladu smlouvy z roku 1955. Je rozhodující, jaký význam lze přičíst čl. 7 Vídeňské smlouvy ve světle dobré víry a v souladu s obvyklým významem dávaným výrazům ve smlouvě (srovn. čl. 31 odst. 1 VÚ o smluvním právu). Aplikovatelnost čl. 31 až 33 VÚ o smluvním právu jako obyčej je potvrzuje např. judikatura Evropského soudu pro

- lidská práva (podrobněji Matscher, Franz, *Methods of Interpretation of the Convention in: The European System for the Protection of Human Rights*, R. Macdonald, F. Matscher, H. Petzold (vyd.), Dordrecht, 1993, 63-81). Jiný názor zastává např. Č. Čepelka ve svém komentáři k VÚ o smluvním právu (Karolinum, Praha, 1999, 55-57). Autor komentáře se však o argumentech Evropského soudu pro lidská práva a s tím spojené problematice vůbec nezmiňuje.
24. Stellungnahme des Rates der Kärntner Slowenen und des Zentralverbandes slowenischer Organisationen in Kärnten zum Grundlagenbericht der Bundesregierung über die Lage der Volksgruppen, pozn. 15, 69-77.
 25. Na tuto absurditu právem poukazují představitelé slovinské národnostní skupiny (srovn. např. Volksgruppenreport 1997, pozn. 9, 54).
 26. Verordnung der Bundesregierung über die Bestimmung von Gebietsteilen, in denen topographische Bezeichnungen in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen sind (BGBl. 1977/306).
 27. BGBl. 1977/307.
 28. Srovn. novější judikaturu: VfSlg. 9801/1983, 11.585/1987 a 14.452/1996.
 29. BGBl. 1990/231 ve znění BGBl. 1991/6.
 30. Viz Volksgruppenreport 1997, pozn. 9, 137, 147.
 31. Volksgruppenreport 1997, pozn. 9, 72-73.
 32. VfSlg. 12.245.
 33. BGBl. 1990/420.
 34. LGBl. 1937/40.
 35. Volksgruppenreport 1997, pozn. 9, 28-29.
 36. Volksgruppenreport 1997, pozn. 9, 104-105
 37. Jen výjimečně je rakouský model ochrany národnostních skupin kritizován v souvislosti s Rámcovou úmluvou o ochraně národnostních menšin. Přitom dokumentuje vědecká analýza Hannes Tretera (Zur Transformation des Europäischen Rahmenübereinkommens zum Schutz nationaler Minderheiten in das österreichische Recht, in: Volksgruppenreport 1997, pozn. 9, 214-224), že vzhledem k ustanovením Rámcové úmluvy týkajícím se jazykových práv, školství, participace a kontaktů k příslušníkům stejné národnosti v zahraničí existují nadále deficity a že ratifikace zmíněné úmluvy ze strany Rakouska předpokládá určité změny v oblasti legislativy.

Summary:

Legal Aspects of the Position of National Minorities in Austria

The present article analyses legal aspects of the position of national minorities (ethnic groups) in Austria. After World War II Austria on several occasions acquired the status of a state which is concerned about the protection of national minorities in Europe. The drafts presented by Austria on the international level must be considered as being very valuable and progressive contributions to the discussion.

However, on the domestic level, Austria did not fulfil its international obligations as laid down in treaties which were concluded after World War I (Treaty of St. Germain 1919) and in 1955 (Treaty of Vienna). Concerning the Slovene minority in Carinthia and the Croat minority in Burgenland various language rights and rights in the field of education have not been enforced by legislative and administrative bodies. In some leading judgements the Austrian Constitutional Court has confirmed the deficiencies in the Austrian system for the protection of minorities. In the last decade the political actors have become more sensitive to the problems of national minorities in Austria. In the next years it will be necessary to find a transparent legislative solution which fully complies with Austria's international obligations.