

NĚMECKÉMU STÁTU

SHRNUTÍ PRÁVNÍHO STANOVISKA

A: Úvod

1. Mezinárodní tým právních expertů z Doughty Street Chambers [profesor Marc Weller, Steven Powles KC a Margherita Cornaglia] byl požádán o poskytnutí právního stanoviska pro "Serbski Sejm" (Lužickosrbský parlament) k možným žalobám/stížnostem proti německému státu, které vyplývají z údajného nezajištění menšinových a domorodých práv Lužických Srbů.
2. Serbski Sejm má čtyři hlavní zájmy: (i) přijetí zákona o statusu, (ii) uznání zastupitelských práv Serbského Sejmu, (iii) financování kulturních a vzdělávacích práv a (iv) uznání domorodosti.

B: Prameny platného mezinárodního práva

3. Mezinárodní právo upravuje vztahy mezi státy a jinými mezinárodními subjekty. Mezinárodní právní závazky neplynou od ústředního, mezinárodního zákonodárce, ale získávají charakter "práva" na základě souhlasu států.
4. Podle základního zákona neboli ústavy Spolkové republiky Německo lze normy mezinárodního obyčejového práva uplatňovat přímo jako součást německého práva, a to i před německými soudy. Totéž platí pro smlouvy, pokud jsou jejich ustanovení dostatečně konkrétní, aby umožňovala přímé použití bez další transformace do německých právních předpisů.
5. Mezinárodní právo může mít základ ve smlouvách a úmluvách, v mezinárodním obyčejovém právu nebo v obecných právních zásadách. Smlouvy a úmluvy mohou být zcela univerzální v tom smyslu, že se na nich podílejí všechny nebo téměř všechny státy světa. Neexistuje jediná smlouva, která by se zabývala konkrétně právy menšin a která

by byla plně univerzální. Pokud jde o práva původních obyvatel, Úmluva ILO č. 169 o domorodých a kmenových národech z roku 1989 má potenciálně univerzální platnost. Úmluvu dosud ratifikovalo 24 států, mezi nimi i Německo.

6. Úmluva ILO obsahuje právní definici oblasti působnosti, která se týká:

... národů v nezávislých zemích, které jsou považovány za původní na základě svého původu z obyvatelstva, které obývalo zemi nebo zeměpisnou oblast, k níž země patří, v době dobytí nebo kolonizace nebo stanovení současných státních hranic, a které si bez ohledu na svůj právní status zachovávají některé nebo všechny své vlastní sociální, hospodářské, kulturní a politické instituce.

7. Úmluva dále dodává, že "sebeidentifikace jako domorodé nebo kmenové obyvatelstvo se považuje za základní kritérium pro určení skupin, na které se vztahují ustanovení této úmluvy".
8. Existuje řada dalších mezinárodních nástrojů s univerzální aspirací, které se vztahují na tento kontext. Jedná se buď o obecné, nebo specializované mezinárodní úmluvy o lidských právech.
9. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech dosáhl širokého mezinárodního uznání. Pakt potvrzuje povinnost nediskriminace a obsahuje článek 27, který se výslovně zabývá menšinami:

Článek 27

Ve státech, v nichž existují etnické, náboženské nebo jazykové menšiny, nesmí být osobám patřícím k těmto menšinám upíráno právo užívat společně s ostatními členy své skupiny vlastní kulturu, vyznávat a praktikovat vlastní náboženství nebo používat vlastní jazyk.

10. Mezi další, kvazi univerzální mezinárodní úmluvy, které se zabývají specifitějšími otázkami, jež mohou mít zvláštní význam i pro menšiny, patří například mezinárodní úmluva o právech dítěte, diskriminaci nebo dohody UNESCO týkající se aspektů vzdělávání.
11. Kromě smluv lze mezinárodní právo rozvíjet prostřednictvím ustanovení "soft law". Zvláštní význam mají dva nástroje soft law. Jedná se o Deklaraci OSN o právech osob patřících k národnostním, etnickým, náboženským a jazykovým menšinám z roku 1992 (rezoluce Valného shromáždění OSN 47/135) a Deklaraci OSN o právech domorodého obyvatelstva z roku 2007 (rezoluce Valného shromáždění OSN 61/295).
12. Mimo univerzální úroveň bývají lidská práva rozvíjena prostřednictvím regionálních nástrojů. Evropská úmluva o lidských právech a její protokoly poskytují velmi silný základ pro "tvrdá" lidská práva v oblasti jejich působnosti. Jejich dodržování lze

vymáhat prostřednictvím Evropského soudu pro lidská práva. Kromě toho byla v této souvislosti přijata řada důležitých specializovaných úmluv.

13. V rámci oblasti Rady Evropy existuje také jedna z mála regionálních úmluv, která se zabývá právy menšin, a to Evropská rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin.

C: Politická participace a sebeorganizace

14. Mezinárodní pakt o občanských a politických právech zaručuje svobodu sdružování všem, jak je stanoveno v článku 22:

1. Každý má právo svobodně se sdružovat s ostatními, včetně práva zakládat na ochranu svých zájmů odborové organizace a vstupovat do nich.

15. Kromě toho článek 25 stanoví, že každý občan má právo a možnost: "podílet se na správě veřejných věcí přímo nebo prostřednictvím svobodně zvolených zástupců. Důraz spočívá na slově "svobodně zvolených", což zdůrazňuje nárok na sebeurčení, pokud jde o volbu mechanismů nebo sdružení pro zastupování, a samozřejmě také o volbu zástupců.

16. Obecný komentář Výboru pro lidská práva, autoritativního orgánu pro výklad Paktu, potvrdil souvislost mezi článkem 25 a svobodou sdružování v tom smyslu, že "právo zakládat organizace a sdružení, které se zabývají politickými a veřejnými záležitostmi, a vstupovat do nich je podstatným doplňkem práva chráněného článkem 25". (Obecný komentář, článek 25). Politická účast tedy opět zahrnuje právo na sdružování.

17. Deklarace OSN o právech menšin tuto zásadu dále rozvíjí. Potvrzuje, že menšiny mají právo: "užívat svou vlastní kulturu, vyznávat a praktikovat své vlastní náboženství a používat svůj vlastní jazyk v soukromí i na veřejnosti, svobodně a bez zasahování nebo jakékoli formy diskriminace". Kromě toho "osoby patřící k menšinám mají právo účinně se účastnit kulturního, náboženského, sociálního, hospodářského a veřejného života".
Konkrétně:

Osoby patřící k menšinám mají právo účinně se účastnit rozhodování na celostátní a případně regionální úrovni, které se týká menšiny, k níž patří, nebo regionů, v nichž žijí, a to způsobem, který není v rozporu s vnitrostátními právními předpisy.

18. A co je nejdůležitější, osoby patřící k "menšinám mají právo zakládat a udržovat svá vlastní sdružení", a to za tímto účelem. To je opět v přímém rozporu s jakýmkoli návrhem, že by vláda měla taková sdružení zakládat nebo kontrolovat.

19. To se rovněž odráží a rozšiřuje v článku 7 rámcové úmluvy. Příslušníci menšin "mohou zakládat politické strany a/ nebo organizace". To by zcela jasně zahrnovalo Serbski Sejm, který je politickou organizací.

20. Podle článku 15 Rámcové úmluvy:

Smluvní strany vytvoří podmínky nezbytné pro účinnou účast osob patřících k národnostním menšinám na kulturním, společenském a hospodářském životě a na veřejných záležitostech, zejména těch, které se jich týkají.

21. Poradní výbor pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin se již dříve zabýval otázkou zastoupení při posuzování zpráv o stavu Německé spolkové republiky. V reakci na poslední, pátou zprávu o stavu věcí, výbor zopakoval, že "při zřizování zvláštních poradních mechanismů ve vztahu k jednotlivým národnostním menšinám je třeba věnovat náležitou pozornost rozmanitosti v rámci této skupiny. Smluvní státy se vyzývají, aby pravidelně přezkoumávaly postupy jmenování, aby se ujistily, že příslušné orgány jsou co nejvíce inkluzivní ... a skutečně reprezentují širokou škálu názorů osob patřících k národnostním menšinám." (citováno v 5. zprávě AC, bod 244.)

22. Jediná reprezentativní struktura, kterou přijala Spolková republika Německo, se zdá být neslučitelná s požadavky na transparentnost, rozmanitost a pravidelný přezkum reprezentativnosti členů. Zdá se, že současná struktura je navržena tak, aby odrážela cokoli, jen ne "širokou škálu názorů" příslušníků národnostních menšin.

23. Vzhledem k tomu, že vláda Spolkové republiky Německo tvrdí, že vytvořila plně odpovídající mechanismus pro politickou účast menšin a jejich zapojení do politického života, stojí za pozornost následující závěrečná poznámka poradního výboru, která se týká zejména Serbského Sejmu:

246. Poradní výbor důrazně vyzývá orgány, aby vytvořily inkluzivní konzultační procesy, které usnadňují a zohledňují různé perspektivy národnostních menšin.

24. Je zřejmé, že se očekává, že vláda Spolkové republiky Německo zmírní svůj postoj k této otázce, zejména pokud jde o uznání Serbského Sejmu.

D: Přehled procesních možností

25. Při řešení problémů na mezinárodní úrovni mají Lužičtí Srbové k dispozici řadu mechanismů v rámci systému Organizace spojených národů (OSN), na úrovni Evropské

unie (EU), u Mezinárodní organizace práce (ILO) a v případě porušení práv chráněných Evropskou úmluvou o lidských právech (EÚLP).

26. První, mechanismy OSN, se dělí na dvě široké kategorie: orgány založené na smlouvách a orgány založené na chartě. Orgány založené na smlouvách monitorují provádění deseti smluv OSN o lidských právech; přístup k mechanismu stížností podle smluv je podmíněn tím, že signatářské státy přijmou pravomoc mechanismu stížností založeného na smlouvách, obvykle prostřednictvím ratifikace dodatkového protokolu.
27. Mezi orgány založené na Chartě patří Rada pro lidská práva (HRC), zvláštní postupy, univerzální periodický přezkum a nezávislá vyšetřování. Zvláštní postupy Rady pro lidská práva jsou nezávislí odborníci na lidská práva, kteří podávají zprávy a poskytují poradenství o situacích v jednotlivých zemích nebo tematických otázkách ve všech částech světa. Zvláštním postupem, který se týká případu Lužických Srbů, je zvláštní zpravodaj pro práva menšin (dále jen "zvláštní zpravodaj"). Rada pro lidská práva a zvláštní zpravodaj provozují mechanismus stížností a mechanismy pro sdělování stížností, které spadají do mandátu zvláštního zpravodaje. Existuje rovněž mechanismus stížností u Organizace OSN pro výchovu, vědu a kulturu (dále jen "UNESCO"), který poskytuje Lužickým Srbům otevřené možnosti.
28. Mimo systém OSN existují mechanismy v EU, v Organizaci pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) a v MOP.
29. V našem stanovisku jsou podrobně uvedeny hlavní právní cesty, které mají národnostní menšiny k dispozici, když se snaží prosadit svá práva na mezinárodní úrovni:
 - (i) Spolupráce se zvláštním zpravodajem pro otázky menšin;
 - (ii) Stížnosti k Mezinárodní organizaci práce;
 - (iii) mechanismy dostupné v rámci Evropské unie;
 - (iv) mechanismy dostupné v rámci Úřadu pro demokratické instituce a lidská práva;
 - (v) stížnosti k Organizaci spojených národů pro výchovu, vědu a kulturu ("UNESCO");
 - (vi) Individuální sdělení jednomu nebo více z následujících smluvních orgánů:¹

¹ Tyto stížnosti vyžadují vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků.

- Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva, který dohlíží na provádění Mezinárodního paktu o hospodářských, sociálních a kulturních právech²;
 - Výbor pro odstranění rasové diskriminace, který dohlíží na provádění Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace;
 - Výbor pro práva dítěte, který dohlíží na provádění Úmluvy o právech dítěte;
 - Výbor pro odstranění diskriminace žen, který dohlíží na provádění Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen ("CEDAW").
- (vii) Stížnosti podané Výboru pro lidská práva, který dohlíží na provádění Mezinárodního paktu o občanských a politických právech³.
- (viii) Stížnosti na porušení Evropské úmluvy o lidských právech k Evropskému soudu pro lidská práva.

E: Závěr

30. Je zřejmé, že Lužičtí Srbové již mají k dispozici řadu mezinárodních procesních možností, jak dosáhnout svých cílů. Jiné jsou podmíněny vyčerpáním vnitrostátních opravných prostředků. V této fázi lze velmi doufat, že německý stát zahájí jednání se Serbským Sejmem, a tím předejde nutnosti takových kroků.

Steven Powles KC

9. července 2023

Professor Marc Weller

Margherita Cornaglia

DOUGHTY STREET CHAMBERS

² Aby měl Výbor pro hospodářská, sociální a kulturní práva pravomoc přijímat individuální stížnosti, musí dotčený smluvní stát uznat pravomoc Výboru ratifikací opčního protokolu. Německo pravomoc výboru neuznalo.

³ Toto řízení o stížnosti vyžaduje vyčerpání vnitrostátních opravných prostředků.