

Štrasburk, 24 února 2006

DH-MIN(2005)011 finální verze

VÝBOR EXPERTŮ PRO ZÁLEŽITOSTI OCHRANY NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN (DH-MIN)

KONZULTAČNÍ MECHANISMY PRO NÁRODNOSTNÍ MENŠINY

Zprávu připravil Marc Weller, ředitel Evropského centra pro záležitosti menšin¹

**3. setkání
8.-10. března 2006**

***Hotel Aro Palace
Braşov, Rumunsko***

¹ Autor je hluboce vděčný za asistenci ve výzkumu Colleen Frenchové, Alcidii Moucheboefové a Adrianě Nikolové.

Obsah:

Úvod

- I. Právní rámec**
- II. Typy orgánů konzultace s národnostními menšinami**
- III. Právní zřízení**
- IV. Mandáty a funkce**
- V. Členství**
- VI. Pracovní metody**
- VII. Závěry**
- VIII. Možnosti dalších kroků***

Příloha A: Matrice konzultačních mechanismů s národnostními menšinami (dále jen „KMNM“)

Příloha B: Seznam záležitostí spojených s konzultačními radami s národnostními menšinami

Příloha C: Možnosti dalšího postupu

Úvod

Výbor expertů pro záležitosti ochrany národnostních menšin (DH-MIN) Rady Evropy vytvořil 7. dubna 2005 dotazník ohledně konzultačních mechanismů týkajících se národnostních menšin, který byl rozeslán vládám členských států. Předkládaná studie je podložena odpověďmi na tento dotazník, jež byly přijímány do 10. října 2005.² V potaz byly brány navíc Stanoviska Poradního výboru pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin (dále jen „Poradní výbor“), komentáře vlád a další zdroje.

Dotazník DH-MIN zjišťuje informace o právním statutu relevantních konzultačních orgánů, jejich mandátu a funkcích, jejich členství a pracovních metodách. Stejná struktura byla přijata též v této studii. Rozhodnutí DH-MIN vyžadovat od členských států informace mělo tyto státy vybídnout k poskytnutí údajů o jejich motivaci k výběru konkrétních KMNM.³ Členské státy byly také vyzvány ke kritickému pohledu v souvislosti se svými zkušenostmi v této oblasti. Nicméně pouze velmi málo odpovědí kritické komentáře k této věci obsahovalo (s výjimkou Finska a České republiky).

Samozřejmě není cílem této studie detailně revidovat výsledky relevantních KMNM ani komentovat tvrzení týkající se jejich efektivity, jež se mohou v odpovědích vyskytnout. Místo toho se snaží ukázat různorodost KMNM a utvořit výtahem z poskytnutých informací základ potřebný k přípravě „průvodce“ dobrou praxí. Pokud však měl Poradní výbor kritické poznámky, které jsou nicméně příležitostně zaznamenávány jen v obecné rovině, mají posloužit ujasnění předpokladů dobré praxe. Studie je zakončena nabídkou množství praktických kroků pro další rozšíření znalosti tohoto tématu.

I. Právní rámec

Efektivní účast osob příslušejících k národnostním menšinám ve veřejných záležitostech je dobře zavedena v mezinárodních dokumentech týkajících se ochrany národnostních menšin. Opatření spojená s efektivní účastí ve veřejném životě obsahují zvláště mechanismy zajištění účasti ve volebním procesu a reprezentace v parlamentu, reprezentace v soudních a exekutivních orgánech a ve veřejné správě. KMNM hrají v tomto ohledu zvláště významnou roli, speciálně v situacích, kdy menšiny postrádají přímou reprezentaci v zákonodárných a/nebo ve výkonných orgánech.

Vývoj relevantní mezinárodní legislativní báze pro právo na plnou a efektivní účast národnostních menšin ve veřejných záležitostech byl předznamenán v Kodaňském dokumentu OBSE Konference o lidské dimenzi v roce 1990. Tento dokument potvrzuje potřebu respektovat práva osob příslušejících k národnostní menšině na

* Pozn. překl.: Tato část je rozpracována jako příloha C.

² Zohlednily se odpovědi od těchto států: Ázerbájdžán, Bosna a Hercegovina, Bulharsko, Chorvatsko, Kypr, Česká republika, Dánsko, Estonsko, Finsko, Německo, Maďarsko, Itálie, Litva, Moldávie, Nizozemí, “Bývalá Jugoslávská republika Makedonie”, Norsko, Rumunsko, Srbsko a Černá Hora, Slovensko, Slovinsko, Švédsko, Švýcarsko, Velká Británie. Viz DH-MIN (2005) 010. Několik dodatečných komentářů bylo přijato následně.

³ DH-MIN (2005) 008.

efektivní účast ve veřejných záležitostech.⁴ Tato práva byla rozpracována do větších detailů v množstvích následných dokumentů OBSE.⁵ *Deklarace Organizace spojených národů o právech osob příslušejících k národnostním či etnickým, náboženským a jazykovým menšinám* potvrzuje na celosvětové úrovni (i když jen formou *soft law*) právo na efektivní účast ve veřejném životě:

Osoby příslušející k menšinám mají právo efektivně se účastnit rozhodování na celostátní a, kde je to možné, krajské úrovni, pokud se týká menšiny, ke které náleží, nebo regionu, ve kterém žijí, a to způsobem, který je kompatibilní s celostátní legislativou.⁶*

Na úrovni Rady Evropy je prvním mezinárodním nástrojem, který zavádí toto právo do „tvrdé“ zákonné normy *Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin*. V článku 15 této úmluvy se strany zavazují, že vytvoří:

... podmínky nezbytné pro účinnou účast příslušníků národnostních menšin v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech, zvláště pak v těch, jež se jich týkají.

Nástroj Středoevropské iniciativy k ochraně menšinových práv z 19. listopadu 1994 potvrzuje na subregionální úrovni, že státy budou garantovat „práva osob příslušejících k národnostním menšinám na účast bez diskriminace v politickém, hospodářském, společenském a kulturním životě státu (...), a budou prosazovat podmínky k uplatňování těchto práv“.⁷ Mělo by toho být dosaženo zvláště otevřením rozhodovacího procesu národnostním menšinám a vytvořením podmínek k prosazování etnické, kulturní, jazykové a náboženské identity národnostních menšin prostřednictvím náležitých opatření.⁸

Oficiální *Výkladová zpráva* přiložená k *Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin* rozvádí termíny z odstavce 15 Úmluvy a předkládá podrobný návod na to, jak může být efektivní účasti dosaženo. Největší důraz je v této zprávě kladen na KMNM a jejich mandáty a funkce.⁹ Specifická opatření ke KMNM byla ve skutečnosti zdůrazněna již v počáteční fázi vývoje práva na efektivní účast ve veřejném životě. Kodaňský dokument proto na státech požadoval, aby učinily „nutná opatření za tímto účelem po náležitých konzultacích, zahrnujících kontakty s organizacemi a sdruženími (...) menšin, v souladu s rozhodovacím procesem každého státu“.¹⁰ Vysoký komisař OBSE pro národnostní menšiny rozvedl tento požadavek v *Lundských doporučeních k efektivní účasti národnostních menšin ve veřejném životě* z roku 1999:

12. Státy mají zřídit poradní a konzultační orgány v příslušných institucionálních rámcích ke zprostředkování dialogu mezi vládní mocí a národnostními menšinami. Tyto orgány také mohou obsahovat výbory pro zvláštní účely k řešení takových záležitostí jako bydlení, území záležitosti, vzdělávání, jazyk a kultura.*

Konkrétně intenzivní konzultační a mechanismus spolurozhodování byl také ustanoven v konvenci (č. 169) Mezinárodní organizace práce, týkající se původních obyvatel, ze které lze vyvozovat analogie pro tento případ.¹¹ Konzultační mechanismy jsou taktéž zvláště vyžadovány ve vztahu k jistým oblastem řešeným specifickými nástroji, speciálně týkajícími se menšinové identity a kultury. Evropská charta regionálních či menšinových jazyků například uvádí, že „při určování své politiky vůči regionálním a menšinovým jazykům budou smluvní strany přihlížet k potřebám a přáním vyjádřeným skupinami, které tyto jazyky užívají.“ K tomu ještě, „se vybízejí, aby zřídily v případě potřeby poradní orgány pomáhající úřadům ve věcech regionálních či menšinových jazyků“.¹²

⁴ Kodaňský dokument, § 35.

⁵ Zvláště v *Lundských doporučeních* k efektivní účasti národnostních menšin ve veřejném životě, jež budou podrobněji probírána níže.

* Pozn. překl.: Neoficiální překlad.

⁶ Rezoluce Valného shromáždění 47/135, 18. prosince 1992, čl. 2, § 3.

⁷ Čl. 20.

⁸ Čl. 22.

⁹ Viz níže, část IV.

¹⁰ § 33.

* Pozn. překl.: Neoficiální překlad.

¹¹ Konvence (č. 169) Mezinárodní organizace práce týkající se původních a kmenových obyvatel, a kmenových obyvatel v nezávislých zemích.

¹² Čl. 7, § 4.

Poradní výbor opakovaně referoval o otázce KMNM. Doporučil pevné právní vymezení konzultačních mechanismů, rozsáhlý mandát, široce reprezentované členství a efektivní fungování. Pokud takové orgány obsahují nezanedbatelný počet vládních reprezentantů, pak nesou zvláštní zodpovědnost za zaručení, že relevantní mechanismy efektivně přispějí k jejich účasti v rozhodovacím procesu.¹³ Poradní výbor a Výbor ministrů při mnoha příležitostech kritizovaly absenci opatření pro KMNM a neschopnost zřídit tyto orgány, přestože jejich zřízení stanovuje zákon. Vlády pod touto kritikou obvykle přijaly opatření ke zlepšení situace.¹⁴

Na závěr by proto bylo možné poznamenat, že plná a efektivní účast národnostních menšin ve veřejném životě se v podstatě etablovala jako právo v mezinárodních dokumentech týkajících se ochrany národnostních menšin. Zřízení KMNM je v respektovaných mezinárodních dokumentech a mezinárodní praxi velmi často představováno jako jeden z klíčových mechanismů k dosažení tohoto cíle. Jak bude ukázáno v části IV, efektivní účast menšin ve veřejném životě už není považována za dosažitelnou prostřednictvím zřízení jen jednoho centrálního konzultačního orgánu. Praxe států ukázaná díky dotazníkům naopak obsahuje vícevrstvé a vícedimenzionální aparáty konzultace.

Na úvod je třeba též poznamenat (jako to udělal DH-MIN při uvedení dotazníků), že orgány konzultace s národnostními menšinami jsou jen jedněmi z mnoha mechanismů, které by měly být vyvinuty, aby se zajistila plná a efektivní účast národnostních menšin ve veřejném životě.

II. Typy orgánů konzultace s národnostními menšinami

Orgány konzultace s národnostními menšinami mohou být nejlépe rozlišeny podle typu konzultačních aktivit a podle oblasti, ke které se vztahují.

A. Typy aktivit

Toto jsou čtyři ústřední kategorie KMNM:

- Mechanismy spolurozhodování
- Konzultační mechanismy
- Koordinační mechanismy
- Samosprávné mechanismy národnostních menšin

Bude užitečné věnovat se každému z nich zvlášť.

1. Mechanismus spolurozhodování

Spolurozhodování se vyskytuje tam, kde mají být konzultační rady s národnostními menšinami vyslechnuty před uskutečněním jistých rozhodnutí, nebo tam, kde mají konzultační rady s národnostními menšinami vlastní rozhodovací pravomoci. Spolurozhodování v prvním smyslu se odehrává zejména tam, kde jsou konzultační rady spojeny s celostátními či regionálními parlamenty. Obecně platí, že konzultační rady s národnostními menšinami spojené s parlamenty a často také rady spojené s vládami mají právo alespoň revidovat návrhy zákonů se zvláštním vztahem k nim a poskytovat stanoviska na tyto návrhy zákonů. Pokud zákonné normy nemohou být přijaty bez těchto posudků (alespoň jejich akceptování a zvážení), lze hovořit o mírné formě spolurozhodování. V některých případech mají skupiny reprezentující národnostní menšiny nebo konzultační rady s národnostními menšinami právo legislativní iniciativy a eventuelně i právo veta v situacích týkajících se citlivé legislativy s dopadem na jejich zájmy. Druhý případ je považován za silné právo spolurozhodování.

V některých případech užívají konzultační rady s národnostními menšinami zásadní rozhodovací pravomoci, spíše než pouhé spolurozhodování. Tyto funkce mohou být spojeny s programovými, plánovacími a finančními záležitostmi ve vztahu k menšinové samosprávě. Zatímco centrální vláda stanovuje obecný rámec a financování menšinové politiky a programů, rozhodování spojené s jejich implementací může být ponecháno relevantní konzultační radě s národnostními menšinami. Například ve svém druhém Stanovisku k Chorvatsku Poradní výbor zjistil, že nově založená Rada pro národnostní menšiny posílila roli menšin v rozhodovacím procesu ve vztahu k alokaci zdrojů menšinovým organizacím.¹⁵

¹³ Viz Weller, *The Rights of Minorities*, Oxford University Press, 2005, s. 446-450.

¹⁴ Např. Arménie, Ázerbájdžán, Bosna a Hercegovina.

¹⁵ § 166.

2. Konzultační mechanismy

Mechanismy konzultace mohou být uspořádány množstvím způsobů. Na centrální úrovni se prosazují tři hlavní modely. Podle prvního modelu jsou konzultační rady s národnostními menšinami v zásadě utvářeny a složeny z organizací reprezentujících menšinu. Tyto konzultační rady asistují při koordinaci a artikulaci menšinových zájmů širokého spektra menšin v daném státě a souhrnně je reprezentují ve vládě nebo v parlamentu. Tyto orgány se většinou řídí samy. Skupiny reprezentující menšiny si někdy samy a někdy podle ustanovení zákona stanovují podmínky členství, pracovních metod a aktivit. Kromě externí reprezentace menšinových zájmů plní tyto konzultační rady důležitou funkci v mobilizaci menšinových komunit a v posílení jejich vlastních schopností reprezentovat se prostřednictvím střešních organizací.

Jednou podskupinou národnostně menšinových rad – organizovaných v zásadě samotnými menšinami – jsou ty, které slouží k organizaci a mobilizaci pouze jedné konkrétní národnostní menšiny. V mnoha případech se zřizují národnostně menšinové rady, které jsou složeny především z různých NNO a jiných orgánů reprezentujících jednu konkrétní menšinu. Tyto rady mají jednak bezprostřední přístup k vládnímu kontaktnímu úřadu či ke KMNM (zahrnujícímu vládní představitele) utvořenému speciálně pro konkrétní menšinu, anebo mohou reprezentanti rady jedné konkrétní národnostní menšiny nominovat zástupce do konzultačních orgánů, v kterých jsou zastoupeny také ostatní menšiny.

Podle modelu druhého jsou KMNM zřízeny kolem vysokých vládních úředních funkcí nebo vládního kontaktního úřadu pro menšinové záležitosti. Tento úředník je pak často spojen s úřadem prezidenta, premiéra či federálního kancléře, nebo může zastávat úřad ministra pro menšinové záležitosti či národního koordinátora menšinových záležitostí. Členství v takových radách bývá promíšeno, přičemž jsou složeny jak ze zástupců vlády, tak menšin. Tento druh orgánů poskytuje menšinám přístup k vysokým vládním úředním místům.

Třetí typ koordinačních mechanismů bývá veden vládními představiteli. Tito pak mohou tvořit většinu členstva a mohou ovládnout proces výběru ostatních členů a pracovního postupu. Příklad takového mechanismu poskytuje bulharské nařízení č. 333 z roku 2004, zřizující Národní radu pro spolupráci v etnických a demografických záležitostech při bulharské radě ministrů. Tento úřad je veden vicepremiérem, složen ze 14 ministerstev a 6 státních agentur a jeho sekretariát je v rukou vládního ředitelství. Otázka členství organizací reprezentujících menšiny je na druhou stranu celkem nespecifikována a zatím nelze z ničeho určit, zda bude reprezentace menšin otevřená a široká. Zatímco je samozřejmě prospěšné dát značný počet vysokých vládních představitelů menšinám k dispozici, konzultační radě tohoto druhu hrozí riziko přiblížení se k mechanismu koordinace vládní politiky, spíše než vlastní konzultaci s menšinami.

Podobně i zřízení kontaktních úřadů při úřadu premiéra či jednotlivých ministerstvech může být považováno jen za částečnou odpověď na otázku konzultací s menšinami. V některých případech se takové úřady ukázaly jako velmi efektivní. Například německá menšina v Dánsku výrazně profituje z možnosti styků na vysoké vládní úrovni. Tímto způsobem může ovlivnit vládní přístup přímo a často efektivně. Takový mechanismus může být vhodný tam, kde se nutná opatření týkají omezeného počtu menšinových skupin, případně jen jedné. Pokud jsou kontaktní úřady zpřístupněny většímu počtu menšin nebo menšinám, jež se nejsou schopny zastupovat jedním silným, centrálním reprezentujícím orgánem, bude tento model efektivní méně. Dokonce i když kontaktní úřady mají aktivní mandát ke zjišťování postojů menšiny a ke spolupráci s různými organizacemi zastupujícími menšiny, o skutečném KMNM můžeme hovořit pouze tehdy, pokud tyto menšiny mají formálně svou roli ve společných institucionálních aparátech. Aby se však kontaktní úřady s těmito nedostatky vypořádaly, jsou často doplněny paralelním zřízením konzultačních rad s národnostními menšinami.

Tyto situace mohou nastat při soupeření mezi orgány zřízenými vládou a orgány zřízenými samotnými menšinami. Například v prvním Stanovisku Poradního výboru k Arménii bylo poukázáno na určité napětí mezi konzultační radou s národnostními menšinami (zahrnující zástupce 11 menšin v čele s poradcem prezidenta) a Uníí národností, reprezentující 12 kulturních organizací národnostních menšin.¹⁶

3. Koordinační mechanismy

Mechanismy koordinace nejsou vlastní orgány konzultace s národnostními menšinami. Jsou to naopak meziresortní pracovní skupiny, zodpovědné za konzistentní uplatňování menšinové politiky ve všech odvětvích vlády. Například podle sdělení Kypru jedná Stálý sekretariát ministerstva vnitra jako koordinační středisko pro menšinové záležitosti napříč vládou. Podobně i v rámci jednotlivých ministerstev existují koordinační střediska

¹⁶ § 79.

usměrňující vládní politiku vůči menšinovým záležitostem. Kupříkladu finské ministerstvo spravedlnosti jako vedoucí instituce realizující finský jazykový zákon (423/2003) zřídilo Poradní výbor pro jazykové záležitosti. Tento orgán pomáhá usměrňovat jazykovou politiku podle požadavků příslušné legislativy.

Tyto expertní orgány využívají jen omezené role v konzultaci s menšinami, například výzvami organizacím zastupujícím menšiny, aby se prezentovaly na zasedáních, nebo udržováním styků s relevantními NNO. Je třeba poznamenat, že v množství odpovědí na dotazník vládní úředníci odkazovali k tomuto koordinačnímu mechanismu místo skutečných KMN, které mohly chybět.

V některých případech bývají zřízeny méně formální procesy koordinace, kupříkladu formou prezidentských kulatých stolů. Poradní výbor zjistil, že tyto expertní poradní orgány pro exekutivu, postrádající reprezentativnost menšinových organizací a schopnost ovlivnit legislativu, nemohou být považovány za opravdové konzultační mechanismy.¹⁷

4. Samosprávné mechanismy národnostních menšin

Konzultační rady s národnostními menšinami zřízené za účelem organizování či mobilizace jednotlivých menšin mají často funkce sahající dále než k vnější reprezentaci menšinových zájmů. Tyto konzultační rady s národnostními menšinami mohou být vybaveny rozhodovacími pravomocemi v interním smyslu. To jsou obecně vzato případy, kdy jsou zavedena opatření k funkční či kulturní autonomii menšin na celostátní, krajské či místní úrovni. V těchto situacích fungují celostátní rady jako exekutivní orgány pro příslušnou kulturní autonomii. Zvláštní procedury jsou aplikovány tam, kde původní obyvatelstvo využívá široké samosprávné pravomoci (např. Sámský parlament). V takových případech je menšinová samospráva zapojena do udržování pravidelných kontaktů mezi orgány vlastní samosprávy na jedné straně a státním parlamentem a exekutivou na straně druhé.¹⁸

B. Oblasti aktivit

Vedle výše zmíněných kategorií mechanismů je také potřeba rozlišit mezi způsoby konzultací a specializací konzultačních orgánů. Lze sledovat tři další kategorie: víceúrovňové konzultace, specializované konzultační mechanismy a zvláštní mechanismy zaměřené pouze na jednu menšinovou skupinu.

1. Víceúrovňová konzultace

Víceúrovňová konzultace se týká toho, co je známo jako vertikální vrstvení veřejné moci. To znamená, že většinu výše nastíněných způsobů konzultace je možné aplikovat v různých vrstvách veřejné moci, od centrální vlády po místní samosprávu. V jednotlivých státech mohou fungovat najednou například celostátní konzultační rada národnostních menšin, krajská konzultační rada národnostních menšin v rámci přenesené působnosti, a místní konzultační rady (např. pro vzdělávání, jazyk a kulturu). Dobrá praxe konzultací s národnostními menšinami naznačuje, že opatření by měla být provedena na všech úrovních, samozřejmě podle demografického a geografického rozložení relevantní menšiny v rámci státu.

2. Specializované konzultační mechanismy

Druhým znakem běžným pro většinu způsobů konzultací s národnostními menšinami je možnost uspořádání podle specifických tematických oblastí, neboli horizontálně. Proto pro doplnění k obecným MKNM lze nalézt další vrstvu zaměřenou na oblasti, jež jsou pro menšiny zvláště důležité. Tyto oblasti typicky obsahují vzdělávání či kulturní politiku. Příslušná státní ministerstva a krajské či místní samosprávy často zřizují specifické konzultační mechanismy v těchto větvích s členstvím vládních expertů a odborníků ze skupin reprezentujících menšiny. Kupříkladu maďarské ministerstvo školství zřídilo Národní/Státní výbor menšin, což je stanoveno v zákoně o veřejném vzdělávání. Vedle poskytování rad a konzultací má tento orgán dokonce jisté pravomoci spolurozhodování. Každá národnostní menšina deleguje jednoho člena.

3. Mechanismy zaměřené na konkrétní skupiny

¹⁷ Např. komentář Poradního výboru ve svém 1. Stanovisku na Prezidentský kulatý stůl v Estonsku, § 8, na který bylo reagováno zřízením Komory reprezentantů národnostních menšin, 2. Stanovisko, § 153. Viz též 1. Stanovisko k Norsku, § 61.

¹⁸ Absence takového opatření byla zaznamenána Výborem ministrů v případě Norska, ResCMN (2003) 6.

Třetí kategorie se týká specializace podle menšinových skupin. Opět, vedle obecných konzultačních mechanismů může být zřízen zvláštní aparát v souvislosti s menšinami čelícími ojedinělým nebo zvláště výrazným problémům. Toto je často případ velkých romských komunit, které jsou vystaveny riziku strukturálního znerovnoprávnění v rámci dané společnosti. Tyto mechanismy mohou existovat na všech úrovních státní správy a mohou také obsahovat specializované konzultační mechanismy zaměřené na jednu zvláště postiženou oblast (např. romské vzdělávání). Množství států nicméně paralelně udržuje extenzivní konzultační struktury pro každou z hlavních národnostních menšin. Například Německo poskytuje jednotlivé konzultační mechanismy pro Lužické Srby, Frísy a Dány na úrovni parlamentních i exekutivních orgánů. Takto oddělená opatření by nicméně neměla zlehčovat potřebu umožnění příslušným menšinám zastupovat své zájmy dohromady, ve společném konzultačním zařízení.

Podle dobré praxe je vhodné vyvážit celostátní mechanismy zaměřené na jednu konkrétní menšinu krajskými orgány tohoto druhu v oblastech, kde je daná menšina územně kompaktní nebo tam, kde je ohrožena zvláštními obtížemi v konkrétních regionech (např. finská praxe ve vztahu k romské populaci).

Řada států zřídila oddělenou konzultační radu pro každou menšinu, místo oddělených konzultačních orgánů omezených jen na jisté skupiny, jež mohou být vystaveny výraznému riziku vyloučení. Rakousko například zavedlo *Volksgruppenraete*. Maďarsko vyvinulo extenzivní systém menšinových samospráv pro arménskou, bulharskou, chorvatskou, německou, řeckou, polskou, romskou, rumunskou, rusínskou, srbskou, slovenskou, slovinskou a ukrajinskou menšinu. Tuto praxi obecně provozují státy upřednostňující koncept „národnostně kulturní autonomie“.

C. Komplexní systémy

Několik odpovědí na dotazník poskytuje vhled pouze do jednoho konkrétního typu KMNM. Je však třeba uvést, že působivé množství odpovědí ukázalo komplexní směs orgánů a mechanismů.

Bulharsko například zřídilo národní kontaktní úřad s poněkud omezenou konzultační funkcí. Nicméně zavedlo také Výbor pro integraci Romů (orgán zaměřen na jednu konkrétní skupinu), Centrum pro integraci dětí a žáků příslušejících k národnostním menšinám do vzdělávacího systému (cíleně zaměřený nástroj konzultace při určitém ministerstvu) a řadu dalších specializovaných mechanismů. Navíc zde funguje vrstvení mechanismů v rozpětí od krajských rad pro spolupráci v etnických otázkách po místní rady. Ačkoliv doposud není jasné, zda tato struktura funguje integračním a efektivním způsobem, můžeme předpokládat, že do sebe jednotlivé typy mechanismů stále více zapadají. Vedle vyvíjejícího se bulharského systému také výrazné množství dalších odpovědí ukazuje na existenci docela komplexních, vícevrstevných a vzájemně provázaných konzultačních mechanismů obsahujících všechny výše naznačené typy. Takové příklady byly poskytnuty mj. Chorvatskem, Finskem, Německem, Maďarskem, Slovenskem, Slovinskem a Velkou Británií.

Z provázanosti těchto systémů vyplývá, že by mohlo být užitečné navržení matrice kladoucí do souvislosti typ státu (centralizovaný, decentralizovaný, federální) a demografické podmínky (počet a rozmístění menšin) s úrovní menšinové reprezentace v rozhodovacím orgánu a s konkrétními problémy, které řeší (např. vzdělávací, kulturní a jazykové otázky). Z těchto dat pak lze odvozovat druh orgánů konzultace s národnostními menšinami, jež by dobrá praxe pro daný typ situace doporučovala.

III. Právní zřízení

Právní zřízení KMNM se samozřejmě mezi státy značně liší. Na samém konci stojí ústavní vymezení existence, členství a mandátu těchto orgánů. To může být případ konzultačních orgánů při celostátních parlamentech nebo orgánů zřízených na základě smlouvy následující po násilném etnickém konfliktu. Maďarsko poskytuje v čl. 68 své ústavy kolektivní reprezentaci menšin a realizuje tento požadavek skrze menšinový zákon. Ve federálních státech může poskytnout specifická opatření menšinám ústava těch konstitučních republik, ve kterých žijí (např. Německo).

V dalších případech je menšinová konzultace vymezena nadřazenou legislativou, např. menšinovými zákony ústavní váhy, což je případ Srbska a Černé hory. Těmi jsou jednak často souhrnné zákony o otázkách národnostních menšin nebo specifický zákon o zřízení KMNM. Poradní výbor pro Rámcovou dohodu opakovaně zdůrazňoval, že toto vymezení v legislativě je doporučeníhodné, pokud ne nutné, jestliže má být dosaženo důvěry v efektivní a seriózní konzultační proces.

Zatímco základní legislativa je určitě preferovaným způsobem zřízení konzultačních orgánů, znatelné množství mechanismů bylo zřízeno vládními nařízeními. Tyto mechanismy však někdy spějí jen k formálnímu zaměření na konzultaci s národnostními menšinami, přičemž jsou v praxi spíše vládními koordinačními orgány s určitým zastoupením menšin.

Konečně, v některých případech tyto konzultační mechanismy zřejmě ani nebyly plně ustanoveny, což se neshoduje s požadavkem stanoveným Poradním výborem v jeho Stanoviscích v souvislosti s dobrou praxí na tomto poli.

IV. Mandáty a funkce

Lundská doporučení stanovují tyto funkce orgánů konzultace s národnostními menšinami:

*13. Tyto orgány mají být schopny vznášet otázky určené exekutivě, připravovat doporučení, formulovat legislativní a další návrhy, monitorovat vývoj a poskytovat stanoviska na návrhy vládních rozhodnutí, jež přímo nebo nepřímo ovlivňují menšiny. Vláda má s těmito orgány pravidelně konzultovat legislativu spojenou s menšinami a administrativní opatření tak, aby přispívala k uspokojení menšinových zájmů a budování důvěry.**

Výkladová zpráva připojená k Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin dodává:

- konzultace s těmito osobami (příslušejícími k národnostním menšinám), pomocí příslušných procedur a zvláště skrze jejich zastupující instituce v případě, že státy zvažují zákony či administrativní opatření s pravděpodobným přímým vlivem na menšiny;
- zapojení těchto osob do přípravy, implementace a hodnocení celostátních a krajských rozvojových plánů a programů s pravděpodobným přímým vlivem na tyto osoby;
- v kooperaci s těmito osobami vytváření studie vyhodnocující možné dopady plánovaných rozvojových aktivit na tyto osoby;
- efektivní účast osob příslušejících k národnostním menšinám v rozhodovacím procesu a na volených orgánech na celostátní i místní úrovni.

Povaha příslušného konzultačního mechanismu (celostátní, krajský či místní; mechanismus spolurozhodování, konzultační či koordinační; obecný, tematický, zaměřený pouze na jednu konkrétní skupinu) má pochopitelně vliv na mandát a funkce těchto orgánů. Revize státních praktik nicméně odhalila, že v souvislosti s každou úrovní administrativy (celostátní nebo krajskou či místní podle přítomnosti menšiny), s každou menšinou a se všemi oblastmi zájmu příslušných menšin by měly být zajištěny tyto funkce: A) organizace, mobilizace a koordinace mezi organizacemi zastupujícími menšiny; B) přispívání legislativě; C) přispívání k tvorbě vládních programů; D) účast na podávání zpráv poskytovaných mezinárodním mechanismům.

A. Organizace, mobilizace a koordinace mezi organizacemi zastupujícími menšiny

- asistence při organizování a mobilizaci jednotlivých menšinových komunit;
- posílení tvorby zdrojů mezi skupinami zastupujícími menšiny;
- posílení koordinace zájmů mezi různými menšinovými skupinami a organizacemi zastupujícími menšiny;
- přispívání ke standardům demokratické a transparentní správy organizací reprezentujících menšinu při snaze o její reprezentaci v konzultačních orgánech;
- požadování a přijímání informací a dat z veřejné správy;
- asistence při udržování kontaktů mezi menšinami a dalšími populacemi v zahraničí.

Zajímavý vývoj v poslední době reprezentuje role konzultačních mechanismů v posilování kompetence organizací reprezentujících menšiny a v asistenci menšinovým komunitám ve tvorbě střešního orgánu, který by mohl být státu k dispozici (viz např. finský Poradní výbor pro etnické vztahy). Bylo zjištěno, že efektivita konzultací s menšinami je dokonce i v zemích se spolehlivými mechanismy vážně komplikována neschopností menšin zajistit efektivní reprezentaci svých vlastních zájmů v těchto orgánech. Další výhodou vyplývající z této funkce je možnost mezikulturního dialogu, jenž je zvláště užitečný ve státech s přetrvávajícími etnickými tensemi.

* Pozn. překl.: Neoficiální překlad.

B. Přispívání legislativě

- přijímání zákonodárné iniciativy;
- revize a komentáře zákonodárných iniciativ, které mají vztah k menšinám;
- kampaně na podporu návrhů zákonů se vztahem k menšinovým komunitám;
- přispívání k růstu obecného povědomí o přijaté legislativě týkající se národnostních menšin a angažování se ve prospěch její implementace.

Je třeba uvést, že téměř všechny KMMN fungující na centrální/obecné úrovni umožňují určité zapojení do legislativní iniciativy. Z dobré praxe vyplývá, že toto právo má být zřetelně stanoveno a má být smysluplné. Jinak řečeno, doporučení konzultačních rad by měla být akceptována. Pokud tomu tak není, měly by být pro to poskytnuty důvody a mělo by se pokračovat v základním dialogu.

C. Přispívání k tvorbě vládních programů

- účast na výzkumech a analýze potřeb týkajících se menšin;
- účast na stanovování politických priorit v oblastech relevantních pro menšiny;
- vzdělávání veřejných činitelů o citlivých tématech, starostech a perspektivách týkajících se menšin;
- účast na tvorbě vládních programů týkajících se menšin nebo záležitostí pro ně zvláště významných (např. vzdělávání, kultura atd.);
- účast na rozhodování o financování realizace programů;
- monitorování, supervize a hodnocení implementace různých programů;
- upevňování vztahů mezi centrální, krajskou a místní správou v souvislosti se záležitostmi národnostních menšin;
- zviditelňování menšinových zájmů na veřejnosti a podpora programů zaměřených na boj s diskriminací a na asistenci integrace menšin;
- přispívání k růstu obecného povědomí a k dalším informačním kampaním

Zapojení orgánů konzultace s národnostními menšinami do vytváření programů posiluje účast menšin ve veřejném životě. Zprv je tím zajištěno, že menšinové komunity vyvíjejí technické kompetence potřebné pro zvládání aktivit jako je analýza potřeb, vývoj programů, implementace a evaluace. Zadruhé je tím zajištěno zapojení menšinových útvarů do rozhodovacího procesu, zvláště v situacích, které je ovlivňují nebo jsou na ně zaměřené. Zatřetí tak menšinové útvary začnou sdílet pocit zodpovědnosti vůči těmto přístupům a programům. Tímto způsobem se lze vyhnout vzájemné rivalitě konzultačních skupin národnostních menšin a jejich nereálné nároky či očekávání vůči vládě mohou být redukovány. Je třeba uvést, že vláda má být také zapojena do stálého dialogu s menšinami a má být pod silným tlakem směřujícím k její efektivitě a zpřístupnění zdrojů, jež mohly být původně do rozpočtu zapracovány.

D. Účast na zpravodajství poskytovaném mezinárodním mechanismům

- zapojování do konzultací s mezinárodními sponzory programů relevantních pro menšiny (EU, UNDP atd.) v souvislosti s programovými prioritami, i v případě, že je příjemcem takových problémů v první instanci vláda;
- podpora vývoje mezinárodních standardů ovlivňujících menšiny (zvláště návrhů standardů menšinových práv) prostřednictvím státních úřadů a k reprezentaci na mezinárodní úrovni, což jim mohou tyto úřady zajistit;
- přispívání podáváním zpráv poskytovaných mezinárodním orgánům monitorujícím lidská a menšinová práva.

Menšinové organizace již běžně mají svou roli v přípravě zpráv o menšinové politice mezinárodním orgánům. Jsou buď zapojeny do návrhů zpráv nebo k nim mohou připojit oddělené stanovisko. Nicméně i v případech, ve kterých existuje takto formální účast, je stále potřeba stínových zpráv, aby byla mezinárodním orgánům poskytnuta jiná než vládní perspektiva.

Konzultační rady s národnostními menšinami se setkaly s členy Poradního výboru v průběhu různých návštěv v daných zemích. Je třeba zdůraznit, že jejich názory jsou pro Poradní výbor důležitým zdrojem informací.

Konzultační rady s národnostními menšinami mohou být také přizvány k poskytnutí stanoviska na navrhování mezinárodních smluv zabývajících se národnostními menšinami a na jejich následné podepisování a ratifikace

jednotlivými státy. Začlenění reprezentantů menšin do delegací věnujících se záležitostem se zvláštním vztahem k menšinám, včetně lidských a menšinových práv, diskriminace, místního rozvoje nebo mezinárodních programů zaměřených na podporu konkrétních menšin (jako např. Romská dekáda), je považováno za dobrou praxi.

V. Členství

Lundská doporučení stanovují:

*12. ...Složení těchto orgánů má odpovídat jejich účelu a přispívat k efektivnější komunikaci a prosazování menšinových zájmů.**

Rovnováha členství z orgánů reprezentujících menšiny na jedné straně a vlády či jiných veřejných orgánů na straně druhé záleží na typu KMNM stejně jako na jejich funkci. Orgány menšinové samosprávy, střešní fóra konkrétní menšiny nebo koordinační orgány národnostních menšin jsou obvykle složeny pouze z menšinových reprezentantů. Takovým příkladem je Sámský parlament s volenými členy. Je třeba poukázat na to, že shoda s principy vnitřní demokracie, transparentnost a odpovědnost jsou očekávány dokonce i v menšinových samosprávách menšího rozsahu jako jsou spolky a další menšinové organizace. Vytvoření těchto procedurálních kritérií závisí spíše na samotných menšinách než na vládách. Vývoj takového „kodexu dobré praxe“ by v zásadě mohl být rolí pro Radu Evropy.

Pokud fungují konzultační orgány při parlamentech, aby přispívaly k navrhování legislativy týkající se národnostních menšin, bývají složeny výhradně z reprezentantů menšin, členů skupin reprezentujících menšiny, menšinových reprezentantů z parlamentů (pokud nějací jsou) a dalších členů parlamentu. Existují také smíšené mechanismy, ve kterých mají menšinové skupiny přístup do společných výborů složených z členů parlamentu a vládních agentur (např. Německo). Konzultační mechanismy se smíšeným menšinovým a vládním členstvím mohou být zřizovány proto, aby zajistily pravidelnou výměnu názorů mezi vládou a menšinami.

V konzultačních radách, které jsou složeny ze značného množství reprezentantů vlády a organizací zastupujících menšiny, nejlepší praxe doporučuje zajistit převahu menšinových reprezentantů nad vládními nebo alespoň vyrovnanou reprezentací. Toto je složitá záležitost, jelikož reprezentace menšin v konzultační radě společně se zástupci všech ministerstev a vládních agentur, jež jsou pro ně důležité, může být velmi dobře vlastním zájmem menšin. Na druhou stranu by převaha vládních reprezentantů – jak již bylo uvedeno výše – mohla výrazně ovlivnit fungování konzultační rady, měníc ji spíše v koordinační vládní orgán. V některých situacích se mohou zástupci menšin cítit utlačováni širokou a dominující reprezentací vysokých vládních úředníků. Pracovní proces, podobající se potom vládní agentuře, nemusí být prospěšný ani budování neomezované a efektivní účasti menšinových reprezentantů.

Poradní výbor při posuzování první Zprávy Německa zaznamenal, že členové lužickosrbské menšiny tvoří pouze menšinu v příslušném lužickosrbském konzultačním orgánu a že nemají právo veta při jeho rozhodování.¹⁹ Představitelé Německa vysvětlili, že orgán má rozhodovací pravomoci spojené s finančními záležitostmi, v čemž by příslušná vláda nedokázala převést zásadní rozhodovací pravomoci na danou menšinu.²⁰ Tato epizoda prokázala, že by menšinové komunity měly být obecně schopny hrát rozhodující roli v konzultačních orgánech a měly by být ve většině. Poradní výbor podobně doporučil Slovensku změnit svůj konzultační aparát, aby se zajistilo, že většina členstva Rady pro národnostní menšiny a etnické komunity je tvořena menšinovými reprezentanty.²¹ Následně bylo zjištěno, že 15 z 18 členů v Radě pro národnostní menšiny a etnické komunity jsou osoby náležející k národnostním menšinám. Česká republika také přijala opatření, která zajišťují, že většina členů v konzultační radě je nominována spolky národnostních menšin.

Krom toho může vyvolat neshody otázka určení, které menšiny mají být reprezentovány v těchto konzultačních orgánech. Obecně je považováno za vhodné, aby všechny menšiny měly možnost zastoupení v konzultačních orgánech. V tomto ohledu může vzniknout množství následujících problematických témat:

- Právní norma nebo vyhláška zřizující konzultační orgány exkluzivně vyjmenovává menšiny, které mají být reprezentovány. Tato legislativa může vést k vyloučení ostatních skupin.

* Pozn. překl.: Neoficiální překlad.

¹⁹ Poradní výbor, 1. Stanovisko, Německo, § 65.

²⁰ Německo, 2. Zpráva, § 805.

²¹ Poradní výbor, 1. Stanovisko, Slovensko.

- Příslušný nástroj vychází z širší státní definice toho, které ze skupin považuje za národnostní menšiny. Může to být obecná definice termínu menšina (např. Srbsko a Černá hora), nebo taxativní stanovení skupin. Takové definice lze najít v ústavě, národnostně menšinových zákonech nebo deklaracích spojených s ratifikací mezinárodních smluv. Toto opět může vyloučit jisté skupiny včetně autochtonních menšin, které jednoduše existují podle objektivních kritérií, ale nedostalo se jim „uznání“ příslušné vlády.
- Příslušný nástroj spojuje reprezentaci s orgány zastupujícími menšiny, které se však kvalifikují podle spíše restriktivního a někdy subjektivního katalogu kritérií administrovaných vládou.
- Příslušný nástroj stanovuje omezení reprezentace menšin na základě dosažení jejich reprezentace v jiných orgánech, např. v parlamentu (rumunská Rada národnostních menšin). Tento přístup je kontroverzní vzhledem k zvláště vyjadřované potřebě reprezentace v konzultačních orgánech těch menšin, které nemají přístup do procesu spolurozhodování.
- Příslušný orgán explicitně neomezuje členství určitých skupin, ale jisté menšinové komunity v praxi nejsou přizvány k účasti.

Poradní výbor státy opakovaně upomínal, aby zajistily plnou a komplexní reprezentaci všech národnostních menšin, včetně nepůvodních menšin, nehlédě na jejich uznání příslušným státem.

V některých případech byl pro reprezentaci vytvořen vzorec. Například litevská Rada pro národnostní komunity je tvořena členy jednotlivých národnostních menšin podle jejich počtu (3 křesla pro národnostní menšiny s více než 100 000 členy, 2 pro komunity v rozmezí od 10 000 do 100 000 členů a jedno pro méně početné menšiny). Chorvatsko referuje o stejném způsobu uspořádání reprezentace podle poměrné početní velikosti menšiny.

Existují také různé modely týkající se procesu výběru reprezentace v konzultačních radách s národnostními menšinami. Jak již bylo řečeno, plně demokratický proces může být předpokládán v menšinových samosprávách. Menšinové spolky by měly rovnoprávně zajistit, že jejich kandidáti do konzultačních rad s národnostními menšinami byli vybráni demokraticky a na základě transparentního procesu.

Pokud členství v orgánu konzultace s národnostními menšinami závisí na jmenování vládou, dobrou praxí je zajištění automatického jmenování menšinových reprezentantů v případě, že jsou nominováni svými příslušnými komunitami. Jestliže existují důvody pro odmítnutí nominace (např. záznam v trestním rejstříku nominovaného), pak je podle nejlepší praxe záležitost přenechána konzultační radě s národnostními menšinami, spíše než vládě.

V některých případech vybírá reprezentanty těchto konzultačních orgánů sama vláda. To v souladu s dobrou praxí není. Nedostatek konzultací s menšinami v souvislosti se jmenováním menšinových reprezentantů Poradní výbor kritizoval (viz např. Stanovisko Poradního výboru k Litvě).²² Tato jmenovací procedura se však objevuje převážně v souvislosti s koordinačními orgány, spíše než s konzultačními mechanismy. Koordinační orgány jsou ovšem obvykle složeny z externích členů, kteří jsou experty v oboru, nikoliv zástupci menšin.

V některých případech zavedla příslušná vláda kritéria pro výběr skupin reprezentujících menšiny, které mají být zastoupeny v dané konzultační radě. Tato výběrová kritéria, což je příklad finského Poradního výboru pro etnické vztahy, mohou obsahovat:

- Schopnost reprezentovat příslušnou komunitu;
- Velikost skupiny, kterou reprezentují;
- Kvalifikaci ve vztahu k příslušnému poradnímu mandátu;
- Rizika sociálního vyloučení skupiny zastupované spolkem nebo NNO;
- Organizační kapacitu příslušného spolku nebo NNO;

Pokud je třeba učinit rozhodnutí o výběru pouze některých reprezentujících skupin s ohledem na omezenou velikost konzultační rady, mohou tato kritéria dodat na transparentnosti. Nicméně příliš restriktivním kritériím nebo kritériím vylučujícím konkrétní menšinovou skupinu z reprezentace by se mělo vyhnout.

Jak již bylo výše zmíněno v souvislosti s organizacemi reprezentujícími národnostní menšiny, záleží na příslušné komunitě, jak si zařídí své vlastní struktury menšinové reprezentace. Jen nemnoho těžkostí nastalo v případě existence pouze jediné reprezentující organizace, jež je akceptována členy menšiny jako jejich střešní organizace. Pokud však není žádná obecně nezpochybnitelná či centrální reprezentace menšin, výběrová procedura je obtížná (např. Česká republika). Za těchto okolností je vládám doporučeno, aby povzbudily

²² 1. Stanovisko, § 79.

příslušné komunity k hledání konsenzu ve svém zastoupení nebo k formování střešní organizace za účelem reprezentace (např. Srbsko a Černá hora referují o bujení menšinových organizací, což tento krok vyžaduje).

Pokud bylo někde méně – avšak vzájemně soupeřících – organizací reprezentujících konkrétní menšinu, Poradní výbor zdůrazňoval, že by vlády neměly vybírat k zastoupení do daného orgánu jen některé z těchto organizací. Jestliže existují objektivní důvody, které znemožňují vyhovět všem hlavním skupinám v těchto podmínkách, podle dobré praxe by kritéria výběru měla být veřejná a výběrový proces transparentní. Měla by být umožněna také odvolací procedura, nejlépe řízena samotnou příslušnou konzultační radou s národnostními menšinami. V tomto kontextu by se měl možná znovu zmínit systém dvou vrstev, ve kterém si každá menšina sama vytvoří nejprve svou vlastní zastupitelskou radu na místní, krajské a/nebo celostátní úrovni. Vedoucí těchto rad mohou postupně tvořit členské jádro konzultačních rad s národnostními menšinami na celostátní úrovni. Tato metoda je v souladu s dobrou praxí pokud přenáší zátěž výběru na samotné menšiny.

VI. Pracovní metody a získávání zdrojů

Poradní výbor kritizoval neschopnost konzultačních rad pravidelně se setkávat a zajistit časté konzultace a kontinuální dialog o tématech týkajících se národnostních menšin.²³ V návaznosti na to Poradní výbor od daných států očekává významné a zásadní využívání menšinových konzultačních procesů.

Konzultační orgány s dominantní či významnou menšinovou reprezentací jsou odpovědné za vymezení svých vlastních pracovních postupů. V některých případech poskytují procedurální návod vládní nařízení zřizující daný mechanismus. Obecně tyto dokumenty připisují předsednictví orgánu vysokému vládnímu zmocněnci. V konzultačním mechanismu na celostátní úrovni je to zas ministr nebo vysoký zmocněnec premiéra či presidenta. Dobrou praxí je zajištění alespoň místopředsednictví menšinovému zástupci. Není obvyklé, aby detailnější pracovní postupy, jako zřizování pracovních skupin v rámci konzultační rady, byly uvedeny ve vládním nařízení (např. Rumunsko). Očekává se, že rozhodnutí tohoto druhu učiní příslušný orgán sám za podpory většiny reprezentantů menšin.

Pokud jsou pracovní metody vymezeny vládou, která je zároveň silně reprezentována v konzultační radě, pak je třeba podle dobré praxe zajistit, aby tyto metody zaručovaly skutečnou konzultaci s menšinami. Lze uvést jako příklad, že takové postupy zajišťují jednotlivým členům možnost navrhnout záležitosti k projednání a menšinovým reprezentantům zahrnutí těchto záležitostí do agendy. V tomto smyslu by měly být skupiny reprezentující menšiny také schopny navrhnout informační výzkumy, experty na nominaci a jakékoli relevantní zdroje informací k zohlednění v radě.

Práce rady by měla být transparentní: zatímco je někdy nutné některá specifická témata diskutovat v neveřejném zasedání, z dotazníků a ostatních dokumentů vyplývá dobrá praxe zveřejňování všech diskusí. Měly by se zajistit pravidelné tiskové konference a informování o aktivitách spojených s prací v radě.

Obecně bývá pracovní program navržen samotnými orgány konzultace s národnostními menšinami. Tento program by měl být výsledkem konzultací a měl by být členy konsensuálně odsouhlasen, spíše než aby pouze odrážel priority současné vlády. Pracovní náplně obecně pokrývají revidování legislativních návrhů v dané oblasti, navrhování zlepšení v této oblasti, analýzu potřeb, vytváření programů, hodnocení souvisejících programů a šíření informací. Tyto kroky jdou obvykle ruku v ruce se schváleným souborem zamýšlených bodů a plánovanými daty jejich dosažení.

Mnoho reprezentačních rad národnostních menšin zavedlo pracovní skupiny fungující pod správou celé konzultační rady. Tyto pracovní skupiny provádějí detailnější práci podle pracovního plánu schváleného plénem. Dobrá praxe vyžaduje učinění kroků, které by zajistily možnost plného přispívání k činnosti těchto pracovních skupin i ze strany méně početných menšin s omezenou reprezentací v konzultační radě s národnostními menšinami.

Jak již bylo výše uvedeno, dobrá praxe vyplývající z dotazníků signalizuje, že by se mělo zamezit dominantní pozici vládní reprezentace v rozhodovacím procesu. Pokud navíc nemají menšinoví reprezentanti v konzultační radě většinu, měli by mít možnost odmítnout rozhodnutí, vůči nimž má významný počet jejích členů výhrady. Obecnou praxí je přijetí zvláštních nařízení pro rozhodování týkající se finančních záležitostí vyjma těch prostředků, jež byly radě přiděleny státním, krajským či místním rozpočtem v rámci jejich mandatorních výdajů.

²³ Viz např. 1. Stanovisko, Ukrajina, § 72.

Podobně je také zřejmé, že konzultační rady nemohou činit rozhodnutí mimo mantinely své funkce nebo mandátu jim zaručeného ústavními nástroji.

Důležitým prvkem důvěryhodnosti konzultační rady je otázka, zda příslušné státní orgány jednají či alespoň berou v úvahu její doporučení a rozhodnutí. Pokud se rozhodnutí neřídí poskytnutým doporučením, mělo by se očekávat, že bude tento fakt příslušným státním orgánem přinejmenším vysvětlen.²⁴

Efektivní fungování těchto orgánů vyžaduje adekvátní financování.²⁵ Některé mohou být unaveny vládním financováním poskytovaným menšinovým skupinám, jelikož se obávají možného omezení jejich nezávislosti na vládě. Poskytování finančních prostředků menšinovým organizacím k podpoře efektivní účasti menšin ve veřejném životě je pozitivní závazek státní správy. Tyto prostředky musí být přidělovány bez jakýchkoliv podmínek. Je na samotné státní správě aby zaručila, že rozhodnutí spojená s financováním nepovedou k potlačování skutečné menšinové reprezentace. Z dobré praxe vyplývá, že některá rozhodnutí o rozdělení finančních prostředků by měla být ponechána v rukou samotných menšinových rad.

Finanční prostředky by měly být k dispozici pro tři oblasti: (a) prostředky pokrývající technickou podporu zajišťující samotné fungování konzultačních rad, (b) prostředky na projekty a aktivity realizované konzultačními radami a (c) prostředky pro skupiny a spolky reprezentující menšiny, jež by měly být poskytovány prostřednictvím konzultačních rad s národnostními menšinami. Nedostatek financí do velké míry ovlivňuje efektivní fungování konzultačních rad s národnostními menšinami. V některých případech radám nebyla poskytnuta ani minimální technická podpora, což znesnadňovalo jejich efektivní fungování. Není k dispozici dostatek finančních prostředků pro nejrůznější projekty. Bylo také zjištěno, že některé předem zamýšlené prostředky v rozpočtu nakonec nebyly poskytnuty, což může mít negativní dopad na důvěryhodnost příslušného konzultačního orgánu.

Dobrá praxe v případech rozhodování o financování organizací a spolků reprezentujících menšiny příslušným konzultačním orgánem vyžaduje zvláštní pozornost věnovanou zajištění transparentnosti v rozhodovacím procesu.

Měly by zde existovat objektivní kritéria pro posuzování žádostí o financování. Střet zájmů může vzniknout v případech, kde jsou někteří potenciální příjemci těchto prostředků členové rady, zatímco jiní nikoliv. Měla by být učiněna opatření zamezující střetu zájmů a měla by být umožněna odvolací procedura.

VII. Závěr

Právní závazky k poskytnutí efektivní účasti národnostních menšin ve veřejném životě jsou nyní zavedeny v zákonech o právech menšin. Vedle mnoha dalších aspektů, včetně těch spojených s přímou účastí menšin v rozhodovacím procesu, principy efektivní účasti obsahují zřízení KMNM. V případech, ve kterých menšiny nemají přístup k rozhodování v oblastech jejich zvláštního zájmu v legislativě, vládním či administrativním procesu, je požadavek efektivního konzultačního mechanismu ještě důležitější.

Konzultace s menšinami nemůže být dosaženo zřízením jediného mechanismu. Každý stát musí naopak zvažovat ve spolupráci se skupinami reprezentujícími menšiny spektrum opatření potřebných pro efektivní účast prostřednictvím menšinových mechanismů. To se týká vertikálních mechanismů pokrývajících všechny vrstvy správy – celostátní, krajskou a místní – v rámci konkrétního státu. V dodatku k obecným mechanismům pokrývajícím všechny aspekty menšinových zájmů se stávají standardním rysem čím dál častěji účelové mechanismy, zvláště v oblastech vzdělání, jazyků a kultury. Pokud jsou konkrétní menšinové skupiny objektem strukturálního vyloučení (celkově nebo vzhledem k určitém oblastem), je navíc ještě vhodné zřídit také konzultační orgány zaměřené konkrétně na tyto skupiny.

Poradní výbor identifikoval množství prvků dobré praxe týkajících se KMNM ve svých Stanoviscích. Toto poradenství se již odráží v řadě příkladů praxe, jež byly poskytnuty v odpovědích vlád na dotazník DH-MIN.

Dobrá praxe zaprvé doporučuje zakotvit hlavní orgány konzultace s národnostními menšinami (např. operující na celostátní úrovni) v ústavě nebo v primární legislativě. Zásadní regionální mechanismy v oblastech menšinového osídlení mohou být podobně vymezeny v ústavě příslušných konstitučních republik v případě

²⁴ Poradní výbor, 1. Stanovisko, Rumunsko, § 66.

²⁵ *Lundská doporučení*, Oddělení D, § 13.

federací, nebo v regionálních statutech. Ustanovení pro místní konzultační mechanismy může být nejvhodněji zavedeno v legislativě související s místní správou přijatou na celostátní úrovni.

Důležité je nezaměňovat na jedné straně vládní koordinační orgány a na straně druhé orgány konzultace s národnostními menšinami. Koordinační orgány se ponejvíce skládají z vládních zástupců a fungují podle jednacího řádu stanoveného příslušnými vládními agenturami. Za předsedu mohou mít vládního úředníka. Skupiny reprezentující menšiny bývají často přizvány na jejich zasedání a související aktivity. Jejich role je nicméně podřízena cílům meziresortní koordinace. Opravdové konzultační orgány mají širší mandát. V jejich členstvu typicky dominují reprezentanti menšinových skupin, jmenovaní příslušnými menšinovými skupinami. Pouze tento posledně zmíněný formát splňuje požadavky KMNM. Přístup k opravdovému konzultačnímu procesu s menšinami by měl být umožněn všem relevantním skupinám, bez ohledu na jejich oficiální uznání za národnostní menšiny příslušným státem.

Na základě praxe uváděné vládami a poradenství obsaženém v *Lundských doporučeních* OBSE a ve Výkladové zprávě k Rámcové úmluvě naznačila tato studie široký rozsah funkcí menšinové konzultace. Tyto funkce jsou zaprvé spojeny s organizací, mobilizací a řízením menšinových komunit. Zadruhé se týkají účasti v navrhování legislativy na celostátní, krajské a místní úrovni. Zatřetí se týkají účasti v plánování, monitorování a hodnocení programů. Nakonec se týkají efektivní účasti ve vývoji a dodávání informačních podkladů k mezinárodním právním nástrojům a mechanismům relevantních pro menšinové komunity.

Co se týče pracovních metod, tak opravdová zařízení pro konzultace s menšinami, včetně orgánů s výraznými počty vládních představitelů, poskytují právo iniciativy pro stranu menšinových reprezentantů. Důležité je, aby orgány konzultace s národnostními menšinami byly schopny pracovat v atmosféře konsenzu. V případě, že musí být učiněno nějaké rozhodnutí, by menšinový zástupce měl mít podle dobré praxe možnost přijmout takové rozhodnutí v rámci stanoveného mandátu příslušného konzultačního orgánu. Zástupci konkrétních skupin reprezentujících menšiny by stejně jako vládní představitelé měli mít příležitost k veřejnému distancování se od rozhodnutí, která neschvalují. Práce orgánů konzultace s národnostními menšinami a jejich přijatá rozhodnutí a doporučení by měly být transparentní a měly by být sdělovány široké veřejnosti.

Aby se zajistilo efektivní fungování příslušných mechanismů, musí být zavedeno financování orgánů konzultace s národnostními menšinami. Obsahuje to technické služby jako náklady na zasedání, sekretariát a distribuci. Stejně tak je potřeba financovat tvorbu zdrojů jejich členských organizací, včetně vytváření programů, jejich realizace, monitoring a hodnocení. Konzultační mechanismy by měly mít k dispozici finanční zdroje, aby byly schopny získat externí expertízy týkající se výzkumu, měření a hodnocení. V případě distribuce a využití veřejných zdrojů určených menšinovým komunitám by měl být předem připraven rozpočet konzultovaný s příslušnými menšinovými skupinami, nejlépe během příprav celostátních, krajských a místních rozpočtů.

PŘÍLOHA A: MATRICE KMNM

Mechanismus	Větší počet a rozptýlené menšiny	Menšiny sídlící v kompaktních oblastech	Jednotlivé menšiny s vysokým rizikem vyloučení	Zvláštní problémy, jimž národnostní menšiny čelí
Mechanismus spolurozhodování	Početně vyrovnaná parlamentní a exekutivní reprezentace	Rozšířená místní a krajská samospráva	Rozšířené zapojení těchto menšin do legislativních a exekutivních rozhodnutí s nimi souvisejících	Zapojení menšin do plánování rozhodnutí v této oblasti
Konzultační rady s národnostními menšinami na celostátní úrovni	Předpokládáno	Předpokládáno	Předpokládáno	Předpokládáno
Konzultační rady s národnostními menšinami na krajské a/nebo místní úrovni		Předpokládáno		
Specializovaný KMNM na celostátní úrovni			Předpokládáno, mechanismy související s konkrétní menšinou a jejími zvláštními problémy	Předpokládáno v souvislosti s konkrétními oblastmi zájmu (vzdělání, ekonomický vývoj atd.)
Specializovaný KMNM na krajské a/nebo místní úrovni		Předpokládáno tam, kde regionální či lokální menšina čelí zvláštním problémům	Předpokládáno tam, kde je zvláště riziková menšina soustředěna na krajské či místní úrovni	Předpokládáno tam, kde menšiny čelící zvláštním problémům jsou soustředěny na krajské či místní úrovni
Specifická konzultační rada na celostátní úrovni			Předpokládáno	Speciální celostátní konzultační mechanismus související s menšinou konkrétně dotčenou tímto problémem
Specifický konzultační mechanismus na krajské či místní úrovni			Předpokládáno, v krajích převážně obývaných touto konkrétní menšinou	Předpokládáno, pokud vznikne zvláštní problém související s touto konkrétní menšinou na místní/krajské úrovni
Vládní koordinační orgán s účastí menšin	Předpokládáno	Předpokládáno	Předpokládáno	Předpokládáno
Menšinový samosprávný mechanismus	Předpokládáno	Předpokládáno	Předpokládáno	
Jiné				

PŘÍLOHA B: SEZNAM ZÁLEŽITOSTÍ SPOJENÝCH S KONZULTAČNÍMI RADAMI S NÁRODNOSTNÍMI MENŠINAMI

TYP	Meziresortní koordinace	Komunikace vlády se zástupci menšin	Menšinová konzultace	Menšinová konzultace a samospráva	Menšinové spolurozhodování, konzultace a samospráva
ZŘÍZENÍ	Bez formálního základu	Nařízením	Běžným zákonem	Statutárním zákonem	Ústavní
VYVÁŽENÍ VLÁDNÍ A MENŠINOVÉ ÚČASTI	Menšinoví reprezentanti jsou zapojeni jen náhodně jako zdroje informací	Ovládáno zástupci vlády, menšinové zastoupení je omezeno	Ovládáno zástupci menšin, vládní zastoupení je omezeno	<i>Ad hoc</i> vládní zastoupení (svoláno na žádost rady kvůli asistenci při bodech k informaci)	Žádné
MENŠINOVÉ ČLENSTVÍ	Připuštěny jsou pouze ústavně či právně vyjmenované menšiny (konstituční národy)	Připuštěny jsou pouze menšiny zastoupené v parlamentu	Připuštěny jsou pouze skupiny splňující jistá kritéria (počty)	Jisté vyjmenované menšiny jsou vyloučeny	Všechny jsou připuštěny
VÝBĚR	Vládou	Vládou, po určitých konzultacích se skupinami reprezentujícími menšiny	Vládou, po jmenování skupinami reprezentujícími menšiny	Skupinami reprezentujícími menšiny ve shodě s kritérii stanovenými vládou	Samotnými skupinami reprezentujícími menšiny
FUNKCE	Příležitostné konzultace s vládou o specifických otázkách vládou určených	Posuzování legislativy	Posuzování legislativy, zpravodajství	Mobilizace, posuzování legislativy, zpravodajství	Mobilizace, posuzování legislativy, vytváření programů, zpravodajství
PROCEDURA	Předsednictví v rukou vládního zmocněnce, proces ustanoven vládním nařízením, pracovní plán ustanoven vládou, pracovní skupiny závislé na svolení vlády	Předsednictví v rukou vládního zmocněnce, proces ovládán vládou, pracovní plán vyjednáván v konzultační radě, rozhodnutí mohou být přijata proti menšinovým stanoviskům	Spolupředsednictví (nebo předsednictví a vicepředsednictví děleno mezi vládu a zástupce menšin), svoboda ve stanovování procedur a pracovního plánu, ale vláda může zablokovat rozhodnutí	Předsednictví v rukou menšinových reprezentantů, vytváří své vlastní procedury a pracovní plán, menšiny ovládají rozhodování, ale vláda může vetovat rozhodnutí ve finanční oblasti	Menšinoví zástupci drží předsednictví a kontrolují proces jednání
ROZHODOVÁNÍ	Bez rozhodování, bez veřejných prohlášení	Veřejná doporučení týkající se vybraných oblastí	Veřejná doporučení a vnitřní závazná rozhodnutí	Některá rozhodnutí spojená s otázkami tvorby	Rozhodnutí spojená s procedurou, materiálními záležitostmi a

				programů	přidělováním finančních zdrojů
FINANCOVÁNÍ	Žádné	Minimum Infrastruktura	Infrastruktura plus tvorba zdrojů v organizacích reprezentujících menšiny	Infrastruktura, tvorba kapacit a omezené financování projektů	Plné financování, včetně významných zdrojů pro projekty a programy

DODATEK C: MOŽNOSTI DALŠÍHO POSTUPU

1. Vylepšit matici a seznam záležitostí na základě diskuse s vládními zástupci a skupinami reprezentujícími menšiny
2. Přizvat vládní instituce a organizace reprezentující menšiny k aplikaci matrice a seznamu záležitostí v jejich státech a využití těchto materiálů ke zlepšovacím návrhům pro současná opatření sloužící KMNM
3. Během roku zorganizovat *tour de table* DH-MIN o kroku č. 2 a o aktivitách schválených a vykonaných v jeho důsledku
4. Sdílet matici a seznam záležitostí s Poradním výborem Rámcové smlouvy o ochraně národnostních menšin a jinými relevantními orgány, pro jejichž práci by tyto materiály mohly být užitečné
5. Vytvořit příručku dobré praxe ohledně KMNM, vycházející z témat vyvstalých z finální zprávy DH-MIN(2005)011
6. Vytvořit webový zdroj s příklady příslušné legislativy a dalšími užitečnými nástroji
7. Nabízet poradní a podpůrné služby vládám, které si přejí posílit svá opatření pro KMNM
8. Hledat financování projektů na podporu těchto aktivit a na podporu jistých vládních/menšinových konzultačních mechanismů snažících se posílit svou výkonnost
9. Naplánovat setkání k posouzení vykonaných aktivit k posílení KMNM po uplynutí dvou či tří let a ke sdílení zkušeností načerpaných vládami a skupinami reprezentujícími menšiny

Poznámka překladatele

Terminologický slovník:

Programing = vytváření programů, plánování

Minority Consultative Body = orgán konzultace s národnostními menšinami

minority consultative councils = konzultační rada s národnostními menšinami

minority consultative mechanisms = konzultační mechanismy s národnostními menšinami (KMNM)