

Strasbourg, 27. února 2008

ACFC/31DOC(2008)001

PORADNÍ VÝBOR RÁMCOVÉ ÚMLUVY O OCHRANĚ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Komentář o účinné účasti příslušníků národnostních menšin na kulturním, sociálním a hospodářském životě a veřejných záležitostech

Obsah:

SOUHRNNÝ PŘEHLED	3
1.ČÁST ÚVOD	7
2.ČÁST PŘEDBĚŽNÉ POZNÁMKY	7
1. MEZINÁRODNÍ STANDARDY PRO ÚČINNOU ÚČAST PŘÍSLUŠNÍKŮ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN: RÁMCOVÁ ÚMLUVA A JINÉ MEZINÁRODNÍ NÁSTROJE	7
2. ZÁKLADNÍ ÚVAHY O ČLÁNKU 15 RÁMCOVÉ ÚMLUVY	8
a) Účinná účast, úplná a účinná rovnoprávnost a podpora identity a kultury národnostních menšin	9
b) Účinná účast v „záležitostech ovlivňujících národnostní menšiny“	9
c) „Účelnost“ účasti	9
d) Účinná účast národnostních menšin a dialog mezi kulturami	10
3.ČÁST NEJDŮLEŽITĚJŠÍ ZÁVĚRY TÝKAJÍCÍ SE ÚČASTI PŘÍSLUŠNÍKŮ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN NA KULTURNÍM, SOCIÁLNÍM A HOSPODÁŘSKÉM ŽIVOTĚ A VEŘEJNÝCH ZÁLEŽITOSTECH	10
1) ÚČAST V HOSPODÁŘSKÉM A SOCIÁLNÍM ŽIVOTĚ	10
a) Dostupnost statistických údajů o sociálně ekonomické situaci příslušníků národnostních menšin	11
b) Legislativa zakazující diskriminaci v sociálně ekonomickém životě	12
a) Způsobilost veřejné a státní správy umožňujících řešit sociálně ekonomické potřeby příslušníků národnostních menšin	12
a) Účast příslušníků národnostních menšin na sociálně ekonomickém životě v postižených oblastech	13
e) Účast příslušníků znevýhodněných národnostních menšin v sociálně ekonomickém životě	14
f) Přístup k půdě a pozemkům jako podmínka účasti v sociálně ekonomickém životě	14
g) Požadavky týkající se trvalého bydliště, jazyka a dalších nároků jako podmínka účasti v sociálně ekonomickém životě	15
h) Standardy bydlení a účast v sociálně ekonomickém životě	15
h) Zdravotní péče a účast v sociálně ekonomickém životě	16
2) ÚČAST V KULTURNÍM ŽIVOTĚ	17
3) ÚČAST NA VEŘEJNÝCH ZÁLEŽITOSTECH	17
a) Účast příslušníků národnostních menšin v legislativním procesu	18
i. Politické strany	18
ii. Typ volebních systémů na národní, regionální a místní úrovni	19
iii. Administrativní hranice a hranice volebních obvodů	20
iv. Systém vyhrazených míst	20
v. Parlamentní praxe	21
vi. Právo veta	21
vii. Požadavky na občanství	22
viii. Jazykové požadavky	22
b) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím specializovaných vládních institucí	22
c) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím konzultativních mechanismů	23
i. Vytváření konzultativních mechanismů	23
ii. Reprezentativnost konzultativních mechanismů	23
iii. Typy konzultativních mechanismů	24
iv. Úloha a fungování konzultativních orgánů	24
d) Zastoupení a účast příslušníků národnostních menšin ve veřejné správě, v justici a orgánech výkonné moci	25
e) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím forem vlády na nižších než celostátních úrovních	26
b) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím autonomního uspořádání	27
g) Dostupnost finančních zdrojů určených pro aktivity týkající se menšin	27
h) Média jako prostředek účinné účasti příslušníků národnostních menšin ve veřejných záležitostech	27
b) Účast příslušníků národnostních menšin při monitorování Rámcové úmluvy	28
4. ČÁST ZÁVĚRY	29
PŘÍLOHA: VÝZNAM DALŠÍCH ČLÁNKŮ RÁMCOVÉ ÚMLUVY PRO VÝKLAD ČLÁNKU 15	30

SOUHRNNÝ PŘEHLED

Článek 15 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin stanoví, že státy, které podepsaly tuto úmluvu, "budou vytvářet 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".

Účelem tohoto Komentáře je stanovit, jakým způsobem poradní výbor interpretuje ustanovení Rámcové úmluvy týkající se účinné účasti příslušníků národnostních menšin, a to na základě Stanovisek k jednotlivým zemím přijatých v letech 1999 až 2007. Tento Komentář má být užitečným nástrojem určeným státním úřadům a subjektům, které rozhodují, státním úředníkům a veřejným činitelům, organizacím menšin, nevládním organizacím, akademické obci a dalším zainteresovaným stranám podílejícím se na ochraně menšin.

Ačkoli se tento Komentář soustředí především na mechanismy účasti na domácí úrovni, rozhodující je, aby se osoby patřící k národnostním menšinám zúčastnily všech fází procesu monitorování a implementace mezinárodních nástrojů, a to zejména Rámcové úmluvy, s cílem zajistit dosažení vyvážených a kvalitních výsledků.

ÚČAST V HOSPODÁŘSKÉM A SOCIÁLNÍM ŽIVOTĚ

Účinná účast příslušníků národnostních menšin se týká jejich ekonomického a sociálního života i jejich zapojování se do politické a veřejné sféry.

Účinná účast vyžaduje, aby jednotlivé státy nejen odstraňovaly překážky bránící rovnému přístupu menšin do různých hospodářských odvětví a k sociálním službám s cílem vytvářet rovné příležitosti, ale vyžaduje také, aby tyto státy podporovaly svou účast při poskytování výhod a výstupů.

Nezbytným předpokladem pro vypracovávání účinných opatření, která mají řešit sociálně ekonomickou diskriminaci a napomáhat účinné rovnosti, jsou spolehlivé a snadno dostupné údaje. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by proto měly pravidelně shromažďovat aktuální údaje o sociálně ekonomické situaci příslušníků národnostních menšin i o jejich situaci v oblasti vzdělávání a školství, umožňující srovnání se situací většinového obyvatelstva. Shromažďování těchto údajů by mělo probíhat v souladu s mezinárodními standardy o ochraně osobních dat.

Pro účinnou účast v sociálně ekonomickém životě je nezbytné, aby existovala komplexní legislativa zakazující diskriminace ze strany veřejných a soukromých aktérů na základě etnické příslušnosti. Tato legislativa by měla být rozšířena tak, aby pokrývala zaměstnání, bydlení, zdravotní péči a sociální ochranu. Důležité je také, aby v případech diskriminace byly k dispozici vhodné právní prostředky a aby byla věnována zvláštní pozornost vícenásobné diskriminaci žen patřících k národnostním menšinám.

Účasti národnostních menšin v sociálně ekonomickém životě někdy brání administrativní překážky a nedostatečné vnímání jejich původní kultury a zvláštních potřeb různými institucemi. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly vypracovat programy školení pro zaměstnance ve státní správě a veřejných službách, umožňující jim vhodným způsobem reagovat na potřeby národnostních menšin.

Informace o veřejných službách a zařízeních sociální péče musí být snadno dostupné a tam, kde to připadá v úvahu, v jazycích národnostních menšin. Veřejné instituce by měly podporovat nábor příslušníků národnostních menšin a snažit se si je udržet. Osoby patřící k národnostním menšinám žijící v ekonomicky postižených oblastech, např. na venkově, v izolovaných a pohraničních oblastech, v oblastech poničených válkou nebo v regionech postižených deindustrializací, by měly být předmětem konkrétních opatření s cílem umožnit

jim účinnou sociálně ekonomickou účast. Tato opatření by mohla být v případě potřeby podporována bilaterální a přeshraniční spoluprací.

Pro osoby, které patří ke znevýhodněným menšinovým skupinám, jsou navíc často nezbytná zvláštní sociální a ekonomická opatření pro zajištění účinné rovnosti těchto osob.

Účinná integrace Romů a kočovných obyvatel do sociálně ekonomického života by měla být podporována vytvářením a účinnou realizací komplexních a dlouhodobých strategií. Realizace těchto strategií by měla být monitorována a jejich účinky vyhodnocovány v úzké spolupráci s těmi, kterých se týkají.

Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly odstraňovat nepřipustné překážky a nepřiměřené právní předpisy bránící provozování ekonomických činností, které jsou specifické pro určité menšinové skupiny a které jsou ohroženy.

Aby bylo možné zaručit úplnou a účinnou rovnost příslušníků národnostních menšin v procesech privatizace, měly by úřady nejen zajišťovat transparentnost, nýbrž také vytvářet mechanismy pro monitorování a vyhodnocení. Po ozbrojených konfliktech by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly zajistit, aby majetkové nároky vznášené osobami patřícími k národnostním menšinám byly vyřizovány a uplatňovány účinným, transparentním a nediskriminačním způsobem.

Půda, kterou tradičně využívají osoby patřící k určitým skupinám, například domorodé národy, by měla být předmětem zvláštní a účinné ochrany. Zástupci těchto skupin by měli být úzce zapojeni do jakéhokoli rozhodování o pozemkových právech a využívání půdy v oblastech, kde se nachází jejich tradiční sídla.

Přístup na pracovní trh, k základním sociálním dávkám a k veřejným službám by neměl být omezován nepřiměřenými požadavky, které se týkají pobyту a jazyka a vztahují se zejména na osoby patřící k některým národnostním menšinám. Současně by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly zajistit, aby procesy registrace pobyту byly snadno dostupné a nediskriminovaly - přímo či nepřímo - osoby patřící k národnostním menšinám a aby byly pravidelně monitorovány.

V oblasti bydlení by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly přijmout rozhodná opatření s cílem zabránit diskriminačním praktikám, které vedou k segregaci a marginalizaci příslušníků některých národnostních menšin. Navíc by měly vypracovávat komplexní odvětvové politiky umožňující odstraňovat problémy spojené s podřadným bydlením a nedostatečným přístupem k základní infrastruktuře, které mají nepříznivý vliv na osoby patřící k některým národnostním menšinám.

V oblasti zdravotnictví by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly zajistit účinnou spoluúčasť příslušníků národnostních menšin při navrhování, vypracovávání, realizaci a vyhodnocování opatření, která jsou přijímána s cílem řešit problémy týkající se zdravotní péče tak, aby lépe odpovídala jejich konkrétním potřebám. Zdravotnický a administrativní personál zaměstnaný ve zdravotních službách by měl absolvovat vhodné školení a měl by být podporován nábor zdravotnických mediátorů patřících k národnostním menšinám.

Politiky podporující rovné příležitosti by navíc neměly být omezeny pouze na přístup ke zdravotní péči. Měly by se také zaměřovat na poskytování kvalitních služeb osobám patřícím k národnostním menšinám, které mají stejný dopad jako služby poskytované ostatním obyvatelům.

ÚČAST V KULTURNÍM ŽIVOTĚ

Při vypracovávání a realizaci kulturních politik týkajících se příslušníků národnostních menšin je důležité, aby úřady tyto národnostní menšiny vhodným způsobem konzultovaly a zapojovaly je do rozhodovacího procesu s cílem účinným způsobem vyhovět jejich potřebám. Platí to stejnou měrou i pro přidělování veřejné podpory pro menšinové kultury.

Procesy decentralizace a přenášení kompetencí na kulturní samosprávy mohou hrát důležitou roli v úsilí umožnit národnostním menšinám účinnou účast v kulturním životě.

Stěžejní roli v kulturním životě hrají sdělovací prostředky; s přihlédnutím k této skutečnosti musí mít osoby patřící k národnostním menšinám možnost vytvářet a využívat své vlastní sdělovací prostředky. Stejně tak důležité je, aby byly zastoupeny v mainstreamových médiích, a měly tak možnost prezentovat své názory na otázky, které zajímají společnost jako celek.

ÚČAST NA VEŘEJNÝCH ZÁLEŽITOSTECH

Účast příslušníků národnostních menšin na veřejných záležitostech lze umožnit řadou opatření, například zastoupením ve volených orgánech a veřejné správě na všech úrovních, konzultativními mechanismy nebo mechanismy kulturní samosprávy. Zvláštní pozornost by měla být věnována vyváženému zastoupení žen a mužů patřících k národnostním menšinám.

Ačkoli zastoupení menšin ve volených orgánech lze dosáhnout i jinými prostředky než vytvářením zvláštních politických stran, může legislativa zakazující vytváření politických stran na základě etnické příslušnosti nebo náboženství vést k nepřiměřeným omezením práva na svobodu sdružování. Jakékoli omezení by mělo být v souladu se zásadami zakotvenými v normách mezinárodního práva. Strany zastupující, anebo prosazující zájmy příslušníků národnostních menšin by měly mít odpovídající možnosti vést během voleb volební kampaň.

Po náležité konzultaci by ústavní záruky měly být spojeny s účinnou implementací legislativy s cílem zajistit účinnou účast příslušníků národnostních menšin. Bez ohledu na to, jaké formy uspořádání jsou zvoleny, je namístě pravidelně je kontrolovat a zajistit tak, aby přiměřeným způsobem odrážely vývoj společnosti. Zpravidla by měla být podporována opatření umožňující zastoupení příslušníků národnostních menšin ve volených orgánech. Pro posílení jejich účasti ve volených orgánech se často ukázaly jako prospěšné výjimky z minimálních (limitních) požadavků, vyhrazená místa nebo právo veta. Nicméně pouhé zavádění těchto mechanismů samo o sobě automaticky nezajistí osobám patřícím k národnostním menšinám skutečný a podstatný vliv na rozhodování. Za některých konkrétních okolností může systém práv "veta", nebo "kvazi-veta" dokonce vést k ochromení státních institucí. V takových případech by se měly nalézt jiné způsoby jak umožnit osobám patřícím k národnostním menšinám účast na rozhodování.

Zřizování parlamentních výborů pro dohled nad záležitostmi menšin může přispět k tomu, aby záležitosti týkající se příslušníků národnostních menšin stále měly v pořadí jednání parlamentu své významné místo. Těmto záležitostem by však měla být věnována pozornost také v ostatních parlamentních výborech.

Na účast menšin může mít vliv způsob, jakým jsou stanoveny administrativní hranice a hranice volebních obvodů. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly zajistit, aby změny volebních obvodů neomezovaly možnosti příslušníků národnostních menšin účastnit se voleb. Důležitým prvkem, který může ovlivňovat účast menšin na veřejných záležitostech, je státní příslušnost. Přestože je legitimní zavádět pro obyvatele, kteří nejsou občany příslušného státu, určitá omezení týkající se jejich práva volit a být zvolen, neměla by tato omezení být uplatňována v širším měřítku, než je nutné. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, se vyzývají, aby poskytovaly obyvatelům, kteří nejsou jejich občany, možnost účastnit se voleb a kandidovat

v komunálních volbách. Jazykové požadavky kladené na kandidáty, kteří se účastní se parlamentních a komunálních voleb, nejsou slučitelné s článkem 15 Rámcové úmluvy, pokud mají negativní dopad na účinnou účast příslušníků národnostních menšin na veřejných záležitostech. Dalším způsobem jak umožnit osobám patřícím k národnostním menšinám účastnit se rozhodovacích procesů, jsou konzultační mechanismy. Avšak právě tak jako samotné zastoupení ve volených orgánech nemusí samo o sobě postačovat k tomu aby byl zajištěn vliv na rozhodování, pouhá konzultace nevytváří dostatečný mechanismus pro zajištění účinné účasti příslušníků národnostních menšin. S přihlédnutím k tomu, že je nutné brát v úvahu situaci a poměry v příslušné zemi, by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly usilovat o vytváření systému, který zajišťuje jak zastoupení, tak konzultování národnostních menšin.

Konzultativní orgány by měly mít jasný právní statut a povinnost konzultovat tyto orgány by měla být právně zakotvena. Účast v rozhodovacích procesech by navíc měla mít pravidelný a trvalý charakter. Náležitá pozornost by měla být věnována tomu, aby konzultativní orgány byly kompletní a reprezentativní. Způsoby jmenování by měly být transparentní a měly by být vytvářeny formou úzké spolupráce v rámci konzultací se zástupci národnostních menšin. Měly by být pravidelně kontrolovány s cílem zajistit, aby příslušné orgány zastupovaly širokou škálu názorů příslušníků národnostních menšin. Konzultativní orgány by se také měly pravidelně zabývat otázkami, které zajímají početně menší menšiny a osoby patřící k národnostním menšinám, které žijí mimo oblasti osídlené tradičním či významným menšinovým obyvatelstvem.

Veřejná správa, soudnictví, donucovací orgány a výkonné orgány by měly v maximální možné míře odrážet různorodost společnosti. Mělo by proto být podporováno zaměstnávání příslušníků národnostních menšin ve veřejném sektoru. Je však namístě vyhnout se opatřením, jejichž cílem je dosáhnout striktní, matematické rovnosti v zastoupení různých skupin. Požadavky na znalost státního jazyka kladené na zaměstnance státní a veřejné správy by neměly překračovat hranice toho, co je pro příslušné místo či zaměstnání nezbytné. Je namístě věnovat zvýšenou pozornost Romům, kočovným obyvatelům a příslušníkům početně menších národnostních menšin, jejichž zastoupení ve státní a veřejné správě je často velmi nedostatečné.

Je namístě, aby státy vytvářely vládní struktury zabývající se národnostními menšinami. Úlohou těchto struktur by mělo být iniciovat a koordinovat vládní politiku v oblasti ochrany menšin. Důležitá je koordinace těchto struktur na straně jedné a konzultativních mechanismů menšin a dalších vládních struktur na straně druhé. Taková opatření mohou pomoci zajistit, aby záležitosti menšin byly ve vládních politikách určitou prioritou.

Na účinnou účast příslušníků národnostních menšin ve veřejném životě může mít rozhodující vliv ústavní uspořádání daného státu. S přihlédnutím k tomu, že je nutné brát v úvahu situaci v dané zemi, cennými nástroji podporujícími účinnou účast příslušníků národnostních menšin v mnoha oblastech života mohou být různé formy vlády na nižších úrovních, než je úroveň celostátní, a autonomní samosprávy menšin. Bez ohledu na ústavní uspořádání daného státu by centrální úřady měly stále usilovat o to, aby dostály své odpovědnosti vůči osobám patřícím k národnostním menšinám vyplývající z mezinárodního národního právního rámce.

Měly by být dány k dispozici přiměřené lidské a finanční zdroje, aby subjekty, které se zabývají záležitostmi menšin, mohly účinným způsobem konat svou práci.

Důležité je, aby veřejnost byla přiměřeně informována, a to jak mainstreamovými, tak menšinovými médii, o politických otázkách týkajících se příslušníků národnostních menšin. Je proto důležité zajistit přiměřenou účast příslušníků národnostních menšin v různých orgánech spojených s médii, jako jsou třeba dozorčí rady a nezávislé regulační orgány, rady pro veřejnoprávní vysílání a rady auditorů.

1.ČÁST ÚVOD

1. Účinná účast příslušníků národnostních menšin v různých oblastech veřejného života je nezbytná pro zajištění sociální soudržnosti a rozvoje skutečně demokratické společnosti. Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin¹ (dále jen Rámcová úmluva) proto stanoví v Článku 15, že státy, které podepsaly tuto úmluvu, "budou vytvářet 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".

2. Vzhledem k důležitosti účinné účasti příslušníků národnostních menšin se Poradní výbor Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin (dále jen 'Poradní výbor') rozhodl věnovat svůj druhý tematický komentář účasti příslušníků národnostních menšin na společenském, hospodářském a kulturním životě a na veřejných záležitostech. Hlavním cílem tohoto Komentáře je zdůraznit, jaký výklad poskytuje Poradní výbor, a to především ve svých Stanoviscích k jednotlivým zemím, přijatých v letech 1999 až 2007, k ustanovením Rámcové úmluvy týkající se účinné účasti příslušníků národnostních menšin. Tento Komentář má být užitečným nástrojem určeným státním úřadům a subjektům, které rozhodují, státním úředníkům a veřejným činitelům, organizacím menšin, nevládním organizacím, akademické obci a dalším zainteresovaným stranám podílejícím se na ochraně menšin.

3. Předběžné poznámky ke Komentáři odrážejí význam účasti a její vztah k účinnému výkonu práv zaručených Rámcovou úmluvou. Komentář sám analyzuje řadu klíčových závěrů zjištěných v souvislosti s účinnou účastí příslušníků národnostních menšin, uváděných zejména ve Stanoviscích k jednotlivým zemím v souladu s řadou různých článků Rámcové úmluvy (3. část). Komentář ve svých závěrech zdůrazňuje hlavní problémy, které v této oblasti přetrvávají, a stanoví oblasti, kterým bude muset Poradní výbor při dalším sledování podle jednotlivých zemí v budoucnosti dále věnovat pozornost. Příloha obsahuje analýzu vztahů mezi Článkem 15 a dalšími články Rámcové úmluvy. Tento Komentář je třeba chápat jako živý dokument, který bude nutné dále rozvíjet tak, jak bude pokračovat monitorování podle Rámcové úmluvy.

4. Při vypracovávání tohoto Komentáře konzultoval Poradní výbor v širokém měřítku zástupce a organizace národnostních menšin, akademickou obec a další zainteresované strany s cílem zajistit, aby tento Komentář byl co nejkomplexnější a aby přiměřeně odrazil hlavní problémy, které stojí před národnostními menšinami.

2. ČÁST PŘEDBĚŽNÉ POZNÁMKY

1. MEZINÁRODNÍ STANDARDY PRO ÚČINNOU ÚČAST PŘÍSLUŠNÍKŮ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN: RÁMCOVÁ ÚMLUVA A JINÉ MEZINÁRODNÍ NÁSTROJE

5. Ochrana národnostních menšin i práv a svobod příslušníků národnostních menšin, zakotvená v Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin, tvoří nedílnou součást mezinárodní ochrany lidských práv.² Právo na účinnou účast příslušníků národnostních menšin na kulturním, společenském a hospodářském životě a na veřejných záležitostech, jak je vyjadřuje Článek 15 Rámcové úmluvy, proto rovněž tvoří část mezinárodní ochrany lidských práv.

¹ Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin, která byla přijata v roce 1994, je hlavním nástrojem Rady Evropy pro ochranu příslušníků národnostních menšin. Vstoupila v platnost v roce 1998 a dosud ji ratifikovalo 39 členských států.

² Viz Článek 1 Rámcové úmluvy.

6. Ačkoli Rámcová úmluva chrání práva jednotlivých příslušníků národnostních menšin,³ výkon určitých práv včetně práva na účinnou účast má kolektivní rozměr. To znamená, že některá práva lze účinně vykonávat pouze ve společenství dalších příslušníků národnostních menšin.⁴

7. Kromě Rámcové úmluvy existují další mezinárodní dokumenty, které se vztahují k účasti příslušníků národnostních menšin. Při zpracovávání tohoto Komentáře bral Poradní výbor v úvahu standardy obsažené v těchto mezinárodních textech. Jde o právně závazné standardy až po doporučení a směrnice. Právně závazné standardy zahrnují normy obsažené v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod i v souvisejícím precedenčním právu Evropského soudu pro lidská práva, v revidované Evropské sociální chartě anebo v Evropské chartě regionálních či menšinových jazyků. Ve své analýze Článku 15 Rámcové úmluvy Poradní výbor pečlivě zvažoval Lundská doporučení týkající se účinné účasti národnostních menšin na veřejném životě vydaná Vysokým komisařem OBSE pro národnostní menšiny. Také Organizace spojených národů přispěla k vypracovávání norem v oblasti účasti, a to zejména Deklarací práv příslušníků národnostních či etnických, náboženských a jazykových menšin (přijatou v roce 1992), Deklarací o právech původních obyvatel (přijatou v roce 2007) a na obecnější úrovni Mezinárodní úmluvou o odstranění všech forem rasové diskriminace.

2. ZÁKLADNÍ ÚVAHY O ČLÁNKU 15 RÁMCOVÉ ÚMLUVY

8. Článek 15 je v mnoha ohledech ústředním ustanovením Rámcové úmluvy. Stupeň účasti příslušníků národnostních menšin ve všech oblastech života lze považovat za jeden z ukazatelů úrovně pluralismu a demokracie dané společnosti. Vytváření podmínek pro účinnou účast příslušníků národnostních menšin by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly považovat za vytváření nedílné součásti uplatňování zásad dobré veřejné správy v pluralistické společnosti.

9. Účinná účast příslušníků národnostních menšin má také zásadní význam pro posilování sociální soudržnosti, neboť udržování národnostních menšin na okraji společnosti může vést k různým formám sociálního vyloučení a vzniku napětí mezi různými skupinami. Marginalizace příslušníků národnostních menšin v sociálně ekonomickém životě má také své důsledky pro danou zemi jako celek s rizikem, že přestanou společnosti přispívat svým dílem a dodatečnými vklady.

10. Článek 15 stejně tak jako další ustanovení obsažená v Rámcové úmluvě znamená pro státy, které podepsaly tuto úmluvu, povinnost dosáhnout požadovaného výsledku: mají zajistit, aby existovaly podmínky pro účinnou účast, ale většina prostředků jak tohoto cíle dosáhnout je ponechána jejich volnému uvážení. Cílem tohoto Komentáře je poskytnout státům, které podepsaly tuto úmluvu, analýzu stávajících zkušeností, a pomoci jim tak najít ty nejefektivnější možnosti.

11. Podpora a prosazování účinné účasti příslušníků národnostních menšin ve společnosti vyžaduje stálý a věcný dialog mezi osobami patřícími k národnostním menšinám a většinovým obyvatelstvem i mezi osobami patřícími k národnostním menšinám a úřady. Těchto dvou rozměrů dialogu je možné dosáhnout pouze tehdy, pokud existují efektivní komunikační kanály.

³ Viz Vysvětlující zprávu k Rámcové úmluvě o Článku 1 Rámcové úmluvy, odstavec 31.

⁴ Viz Článek 3, odstavec 2 Rámcové úmluvy: „Příslušníci národnostních menšin mohou vykonávat práva a požívat svobod, vyplývajících ze zásad zakotvených v této Rámcové úmluvě, jednotlivě, jakož i společně s jinými“.

12. Poradní výbor se domnívá, že monitorovací mechanismus vytvořený podle Rámcové úmluvy představuje sám o sobě cenný proces umožňující dialog mezi osobami patřícími k národnostním menšinám a úřady.

a) Účinná účast, úplná a účinná rovnoprávnost a podpora identity a kultury národnostních menšin

13. I když je Článek 15 ústředním ustanovením Rámcové úmluvy věnovaným právu na účinnou účast, je účast také klíčem k úplnému výkonu dalších práv chráněných podle této Úmluvy.⁵ Vztah mezi Článkem 15 a Články 4 a 5 je v této souvislosti zvláště důležitý. Ve skutečnosti lze Články 15, 4 a 5 považovat za tři úhly trojúhelníku, které společně tvoří hlavní základy Rámcové úmluvy.

14. Článek 4 vyžaduje, aby státy podporovaly a prosazovaly úplnou a účinnou rovnost příslušníků národnostních menšin ve všech oblastech života. Z toho vyplývá právo na rovnost před zákonem a právo být chráněn před veškerými formami diskriminace na základě etnického původu i na jiném základě. Úplná a účinná rovnost mimo to také znamená, že úřady musí přijímat zvláštní opatření s cílem překonat historickou nebo strukturální nerovnoprávnost a zajistit, aby jak příslušníci národnostních menšin, tak příslušníci většiny měli v různých oblastech rovné příležitosti. Z Článku 5 vyplývá pro státy, které podepsaly tuto úmluvu, povinnost “podporovat podmínky nezbytné pro příslušníky národnostních menšin k tomu, aby mohli zachovávat a rozvíjet svou kulturu a uchovávat si základní prvky své identity, zejména své náboženství, jazyk, tradice a kulturní dědictví”, aby *účinným způsobem* zaručily jejich právo na identitu.

15. Právo na účinnou účast, zakotvené v Článku 15, umožňuje, aby záležitosti příslušníků národnostních menšin týkající se úplné a účinné rovnosti a vztahující se k jejich právu na zachování a rozvíjení jejich konkrétní identity, byly vnímány a účinným způsobem brány v úvahu.

b) Účinná účast na „záležitostech ovlivňujících národnostní menšiny“

16. Článek 15 vyžaduje, aby státy vytvářely podmínky nezbytné pro účinnou účast příslušníků národnostních v různých otázkách, *zvláště pak v těch, jež se jich týkají*. Tato část Článku 15 vyžaduje, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, věnovaly zvláštní pozornost zapojování příslušníků národnostních do rozhodovacích procesů týkajících se otázek, které pro ně mají zvláštní význam. Poradní výbor se již obšírně vyjádřil k různým mechanismům vytvářeným jednotlivými státy s cílem zapojit zástupce národnostních menšin do konzultativních a rozhodovacích procesů vztahujících se k otázkám, které se jich týkají. Tyto poznámky se soustředí na mechanismy umožňující zapojování národnostních menšin do rozhodování o určité kulturní, sociální a ekonomické politice i do veřejných záležitostí.

17. Poradní výbor současně častokrát zdůraznil, že příslušníci národnostních menšin by se také měli vyjadřovat k otázkám, které nejsou jejich výhradní záležitostmi, ale týkají se jich jako členů společnosti jako celku. Účast na veřejných záležitostech je skutečně důležitá nejen pro zajištění toho, aby byly brány v úvahu zvláštní zájmy příslušníků národnostních menšin, nýbrž také aby jim bylo umožněno ovlivňovat obecný směr vývoje ve společnosti.

c) „Účelnost“ účasti

18. Další ústřední otázkou ve spojitosti s Článkem 15 je význam pojmu “účelnost” v souvislosti s účastí menšin. “Účelnost” účasti není možné definovat a měřit v abstraktních

⁵ Viz Příloha ke Komentáři.

pojmech. Při zvažování toho, zda je účast příslušníků národnostních menšin účinná, Poradní výbor nezkoumá jen prostředky, které podporují úplnou a účinnou rovnost příslušníků národnostních menšin: bere v úvahu také jejich dopad na situaci dotyčných osob a na společnost jako celek. Tento dopad má kvalitativní a kvantitativní rozměry a rozdílně hodnocen různými aktéry v závislosti na tom, jakým způsobem jsou do příslušných procesů zapojeni.

19. Nestačí proto, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, účast příslušníků národnostních menšin formálně zajistily. Měly by také zajistit, aby účast příslušníků národnostních menšin měla podstatný vliv na rozhodnutí, která jsou přijímána, a pokud je to možné, aby na přijatých rozhodnutích měli svůj podíl.

20. Stejně tak by opatření přijímaná státy, které podepsaly tuto úmluvu, s cílem zlepšit účast příslušníků národnostních menšin v sociálně ekonomickém životě, měla mít vliv na jejich přístup jako jednotlivých ekonomických aktérů na pracovní trh, na jejich přístup k sociální ochraně a konečně na kvalitu jejich života. Úplná a účinná rovnost může být v této souvislosti považována za výsledek účinné účasti.

21. Podílet se účinným způsobem na rozhodování může být pro zástupce národnostních menšin velmi náročné. Znamená to věnovat čas a prostředky nejen na vlastní účast, ale snažit se také o to přesně reflektovat různost názorů příslušníků jejich národnostní menšiny. Národnostní menšiny proto vyžadují jak vytváření kapacit, tak prostředky, které zajistí, že jejich zástupci budou moci přispívat účinným způsobem.

d) Účinná účast národnostních menšin a dialog mezi kulturami

22. Smyslem Článku 15 je také podporovat a usnadňovat dialog mezi různými kulturami tím, že národnostním menšinám bude umožněno být vidět, být slyšet a podílet se účinným způsobem na rozhodování, včetně účasti na záležitostech, které mají význam pro společnost jako celek. Tento dialog by ve skutečnosti neměl být omezen jen na zástupce národnostních menšin a úřady, nýbrž by měl být rozšířen tak, aby zahrnoval všechny části společnosti. Rámcová úmluva si klade za cíl zajistit příslušníkům národnostních menšin větší možnosti zapojit se do hlavního proudu společnosti a současně poskytnout většinovému obyvatelstvu možnost lépe poznat kulturu, jazyk a historii národnostních menšin v duchu dialogu mezi kulturami.⁶

ČÁST III NEJDŮLEŽITĚJŠÍ ZÁVĚRY TÝKAJÍCÍ SE EFEKTIVNÍ ÚČASTI PŘÍSLUŠNÍKŮ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN V KULTURNÍM, SOCIÁLNÍM A HOSPODÁŘSKÉM ŽIVOTĚ A NA VEŘEJNÝCH ZÁLEŽITOSTECH

1) ÚČAST V HOSPODÁŘSKÉM A SOCIÁLNÍM ŽIVOTĚ

23. Poradní výbor často zdůrazňoval, že účinná účast příslušníků národnostních menšin nemůže být omezována pouze na jejich účast na veřejných záležitostech a že účinná účast v hospodářském a sociálním životě je stejně důležitá jako jejich účast na veřejných záležitostech, v souladu se zásadami Evropské sociální charty a revidované Evropské sociální charty.

24. Účast v sociálním a hospodářském životě se týká široké škály záležitostí, od přístupu k přiměřenému bydlení, zdravotní péči, sociální ochraně (sociálnímu pojištění a sociálním dávkám) až po sociální služby a přístup k zaměstnání. Účast příslušníků národnostních

⁶ Viz Článek 6.1 Rámcové úmluvy.

menšin v hospodářském životě znamená jak přístup na pracovní trh, veřejný i soukromý, tak přístup k podnikání a dalším možnostem samostatné výdělečné činnosti. Ty jsou zase úzce spojeny s vlastnickými právy a privatizačními procesy.

25. Důležité je také si připomenout, že příslušníci různých menšinových skupin čelí různým překážkám, které brání jejich účasti v sociálně ekonomickém životě. Příslušníkům některých skupin, například Romové a kočovní obyvatelé nebo původní obyvatelé, hrozí větší riziko, že budou postiženi různými formami vyloučení ze sociálně ekonomického života, než příslušníci jiných národnostních menšin nebo většinové obyvatelstvo. Tyto skupiny mohou vyžadovat zvláštní opatření, která budou řešit jejich potřeby.

26. Účinná účast na sociálním a hospodářském životě *mimo jiné* vyžaduje, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, odstraňovaly překážky bránící tomu, aby příslušníci národnostních menšin měli rovný přístup do různých oblastí hospodářského života a k sociálním službám, a prosazovaly jejich rovný přístup k pracovním a tržním příležitostem i k široké škále veřejných služeb včetně sociálního bydlení a zdravotnictví.

27. Rovné příležitosti by navíc neměly být omezeny pouze na poskytování rovného přístupu na trhy a ke službám. Účinná účast také vyžaduje, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, podporovaly a prosazovaly účast příslušníků národnostních menšin na sociálním a hospodářském životě i na výhodách a výsledcích v sociální a ekonomické oblasti, což zahrnuje mimo jiné právo mít prospěch z ekonomického rozvoje, na zdravotní služby, sociální zabezpečení a další formy výhod a požitků.

28. Níže uvedené závěry Poradního výboru jsou proto výsledkem kombinované analýzy závěrů týkajících se Článku 15 (účinná účast) a Článku 4 (rovné zacházení).

29. Některé závěry jsou důležité pro většinu států, které podepsaly tuto úmluvu; tyto závěry zahrnují nedostatek statistických dat o sociálně ekonomické situaci národnostních menšin a někdy nepřiměřené reakce státní a veřejné správy na potřeby příslušníků národnostních menšin. Jiné se konkrétně týkají některých zemí či regionů anebo menšinových skupin, například problémy vyplývající z procesů privatizace půdy nebo překážky bránící příslušníkům národnostních menšin provozovat tradiční činnosti.

a) Dostupnost statistických údajů o sociálně ekonomické situaci příslušníků národnostních menšin

30. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by proto měly pravidelně shromažďovat data a sbírat aktuální informace o sociálně ekonomické situaci příslušníků národnostních menšin i o jejich situaci v oblasti vzdělávání, aby bylo možné porovnat tuto situaci se situací většinového obyvatelstva. Dostupnost spolehlivých údajů rozdělených podle věku, pohlaví a zeměpisného rozložení je důležitou podmínkou pro rozvoj cílených a trvale udržitelných opatření pokrývajících potřeby dotyčných osob. Velmi důležité pro vytváření účinných politik a opatření je vypořádat se s diskriminací v takových oblastech, jako je přístup k pracovním příležitostem a bydlení. Data shromážděná v rámci sčítání lidu obvykle nepostačují k tomu, aby sloužila jako spolehlivý základ pro vypracovávání těchto politik a opatření.

31. Shromažďování dat o situaci národnostních menšin by mělo probíhat v souladu s mezinárodními standardy o ochraně osobních údajů,⁷ i respektovat právo příslušníků národnostní menšiny svobodně si zvolit, zda chtějí, či nechtějí být považováni za příslušníky

⁷ Viz například Úmluvu o ochraně jednotlivců se zřetelem k automatickému zpracovávání osobních dat (ETS 108) a Doporučení Výboru ministrů (97) 18 k ochraně osobních dat shromažďovaných a zpracovávaných pro statistické účely.

národnostní menšiny. Ve všech případech, kde je to možné, by se zástupci národnostních menšin měli zúčastnit celého procesu shromažďování dat, přičemž metody sběru těchto údajů by měly být vytvářeny v úzké spolupráci s nimi.

b) Legislativa zakazující diskriminaci v sociálně ekonomickém životě

32. Poradní výbor často zaznamenal, že některé národnostní menšiny mají proporcionálně vyšší míru nezaměstnanosti, někdy nižší míru zaměstnanosti a obecně nižší účast na pracovním trhu než většinové obyvatelstvo. Mohou se setkávat s přímou a nepřímou diskriminací, nerovnostmi v profesionálním rozvoji a často se strukturálními překážkami (např. stropem pro úroveň jejich povyšování v rámci určité organizace).

33. Předpokladem pro jakoukoli politiku zaměřenou na podporu a prosazování účasti příslušníků národnostních menšin v různých oblastech sociálně ekonomického života je existence komplexní legislativy zakazující diskriminaci na základně příslušnosti k určité národnostní menšině, pokrývající oblast zaměstnanosti, bydlení, zdravotní péče a sociální ochrany zahrnující veřejné a soukromé aktéry.

34. Poradní výbor proto opakovaně trval na skutečnosti, že protidiskriminační legislativa by měla být uzákoněna, anebo, podle potřeby, dále rozvíjena a plně implementována s cílem odstranit diskriminaci příslušníků národnostních menšin, a to zejména na trhu práce, v oblasti bydlení a poskytovateli zdravotní péče. Z toho také vyplývá, že by měla být přijata přiměřená opatření pro zvýšení informovanosti ve společnosti jako celku a mělo by být zajištěno školení pro všechny zainteresované strany včetně orgánů prosazování práva.

35. Důležité je také to, aby v případech diskriminace byly k dispozici přiměřené právní prostředky. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly zvyšovat informovanost příslušníků národnostních menšin o stávajících právních prostředcích a zajistit, aby byly snadno dostupné.

36. Poradní výbor mimo to častokrát zdůrazňoval, že rasismus a diskriminace mohou mít neúměrný dopad zejména na ženy a dívky patřící k některým menšinovým skupinám. Ty se mohou setkávat s vícenásobnou diskriminací kvůli svému etnickému původu a pohlaví. Na odstraňování konkrétních forem diskriminace, které čelí ženy patřící k národnostním menšinám, by proto měla být zaměřena cílená opatření.⁸

c) Způsobilst veřejných služeb umožňujících řešit sociálně ekonomické potřeby příslušníků národnostních menšin

37. Účasti příslušníků národnostních menšin v sociálně ekonomickém životě někdy brání administrativní překážky a nedostatečné vnímání konkrétních potřeb a obtíží, se kterými se tyto osoby setkávají, na straně správních úřadů a veřejné a státní správy. V některých případech jsou problémy způsobovány nedostatečnou způsobilostí příslušných správních úřadů zajistit uspokojení konkrétních potřeb příslušníků národnostních menšin. Součástí správních úřadů i veřejné a státní správy jsou vzdělávací a sociální instituce, například pracovní úřady, sociální služby a poskytovatelé sociálních výhod (dávek), zdravotní služby a služby týkající se bydlení, veřejné doprava a veřejné služby, služby v oblasti sportu a rekreace.

38. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly přijmout opatření s cílem lépe připravit zaměstnance státní a veřejné služby a zařízení sociální péče, aby přiměřeně reagovaly na

⁸ Viz například druhé Stanovisko k Irsku, přijaté 6.října 2006, odstavec 50 a 51.

potřeby národnostních menšin. Nezbytné může být specializované školení zaměřené na potřeby příslušníků společenství národnostních menšin i na konkrétní sociální a ekonomické problémy, které mohou mít vliv zejména na příslušníky některých národnostních menšin. Příslušníkům některých národnostních menšin ve skutečnosti hrozí větší riziko sociálního vyloučení a jejich integrace do sociálně ekonomického života často vyžaduje cílený přístup, který v plném rozsahu zohledňuje kulturní a jiné specifické okolnosti.

39. Nebytné je zajistit, aby veřejná a státní správa a zařízení sociální péče byly pro národnostní menšiny snadno dostupné a k dispozici. To může vyžadovat řadu činností přesahujících běžný rámec a přizpůsobení těchto služeb a institucí tak, aby bylo zajištěno, že v budou praxi uspokojovat zvláštní potřeby národnostních menšin stejně efektivně, jako uspokojují potřeby většinového obyvatelstva.

40. Je nutné zajistit, aby informace o veřejné a státní správě a zařízeních sociální péče byly snadno dostupné a k dispozici, a tam, kde to připadá v úvahu, v jazycích národnostních menšin.

41. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by mimo to měly jak na národní, tak místní úrovni podporovat zaměstnávání příslušníků národnostních menšin ve veřejné a státní správě i jejich kariérní postup a snažit se si je udržet.

d) Účast příslušníků národnostních menšin na sociálně ekonomickém životě v postižených oblastech

42. Příslušníci národnostních menšin často žijí v pohraničních oblastech a jiných regionech vzdálených od politických a hospodářských center. Mohou se proto někdy ocitnout v obtížnější sociálně ekonomické situaci než většinové obyvatelstvo. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly přijmout zvláštní opatření ke zvýšení možností příslušníků národnostních menšin žijících v okrajových, případně ekonomicky postižených oblastech, např. na venkově, v izolovaných a pohraničních oblastech, v oblastech poničených válkou anebo v regionech postižených deindustrializací, účastnit se sociálně ekonomického života.⁹

43. V případě potřeby by tato opatření mohla vyplývat z bilaterální a přeshraniční spolupráce. Přeshraniční obchod a další ekonomické činnosti mohou být důležitým faktorem ekonomického a sociálního rozvoje příslušníků národnostních menšin. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by proto měly zajistit, aby přeshraniční spolupráci neomezovaly žádné nepřiměřené překážky.

44. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly zajistit, aby programy hospodářské obnovy a regionální rozvojové iniciativy zaměřené na postižené oblasti včetně některých vnitroměstských oblastí byly vytvářeny a realizovány způsobem, který také poskytuje výhody (dávky) příslušníkům národnostním menšin v nouzi, kteří v těchto oblastech žijí. Aby to bylo možné zajistit, měly by být provedeny studie umožňující posoudit možný dopad rozvojových projektů na příslušníky národnostních menšin. Zvláštní pozornost by měla být věnována situaci žen a mládeže pocházejících z prostředí národnostních menšin.

45. Úřady by měly zajistit, aby se příslušníci národnostních menšin v plném rozsahu zapojovali do plánování, realizace, sledování a vyhodnocování politik a projektů, které pravděpodobně budou mít dopad na jejich ekonomickou situaci a na situaci regionů, kde žijí ve velkém počtu.

⁹ Viz například první Stanovisko k Ukrajině, přijaté 1. března 2002, odstavec 73 a druhé Stanovisko k Estonsku, přijaté 24. února 2005, odstavec 160.

46. V situacích po ukončení konfliktů by měla být věnována zvláštní pozornost sociálně ekonomické situaci příslušníků národnostních menšin, kteří byli diskriminováni kvůli své příslušnosti k národnostní menšině a kterým bylo znemožněno získat zaměstnání. Měla by být přijata zvláštní opatření s cílem napravit následky diskriminace, k níž v minulosti docházelo, a podporovat účast těchto osob na sociálně ekonomickém životě.¹⁰

e) Účast příslušníků znevýhodněných národnostních menšin na sociálně ekonomickém životě

47. Příslušníci některých menšinových skupin, mimo jiné Romové, kočovní obyvatelé a původní obyvatelé, při získávání přístupu na pracovní trh, ke vzdělání a školení, bydlení, zdravotní péči a sociální ochraně často čelí větším obtížím než ostatní obyvatelé. Potíže v různých oblastech jsou spolu často spojené a vzájemným působením se ještě zvětšují a mohou vést ke spirále vylučování ze sociálně ekonomické účasti. Ženy patřící k těmto skupinám jsou často zvláště zranitelné chudobou a sociálním vyloučením.

48. Určitý počet příslušníků těchto skupin navíc stále obsazuje jisté specifické segmenty hospodářské činnosti a provozuje tradiční řemesla a činnosti, které je někdy těžké v rychle se měnícím hospodářském kontextu nadále udržovat a zachovávat. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly odstraňovat nepřipustné překážky, včetně nepřiměřených právních předpisů, bránící provozování ekonomických činností, které jsou pro určité menšinové skupiny specifické. Tuto otázku je namístě mít na paměti při vypracovávání nových právních předpisů v této oblasti.

49. Účinnou integraci příslušníků znevýhodněných menšinových skupin do sociálně ekonomického života je třeba podporovat a prosazovat vytvářením a účinnou realizací komplexních a dlouhodobých strategií. Tam, kde tyto strategie již existují, by měla být věnována zvláštní pozornost jejich účinné implementaci. Na všech úrovních působnosti, zvláště pak na místní úrovni, je nutné včas zajistit přiměřené zdroje. Realizace těchto strategií by kromě toho měla být pečlivě sledována a měl by být vyhodnocován jejich dopad v úzké spolupráci se zástupci národnostních menšin, kterých se týkají, s cílem je postupně přizpůsobovat a posilovat. Nejdůležitějším zájmem by měla být účinná koordinace opatření přijímaných různými zainteresovanými orgány.

f) Přístup k půdě a pozemkům jako podmínka účasti na sociálně ekonomickém životě

50. Překážky bránící získávání přístupu k pozemkům a nemovitostem (ať už obytným, komerčním nebo zemědělským) mohou mít na příslušníky národnostních menšin nepřiměřený dopad a prohlubovat jejich ekonomické potíže a nezaměstnanost.

51. Nerovný přístup k pozemkům a nemovitostem je někdy spojen s procesy privatizace a procesy navrácení majetku, které v některých případech měly neúměrný dopad na příslušníky zranitelných menšinových skupin. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by proto měly zajistit rovný a spravedlivý přístup k procesům privatizace a navrácení majetku, neboť tyto procesy mají dlouhodobé důsledky pro účinnou účast příslušníků národnostních menšin na hospodářském životě. Pro posilování úplné a účinné rovnosti příslušníků národnostních menšin by úřady měly zejména zajistit, aby daný proces privatizace byl transparentní, a vytvářet mechanismy umožňující monitorovat a v patřičné době vyhodnotit dopad privatizace. Na tomto monitorování a vyhodnocování by se navíc měli účinným způsobem podílet příslušníci národnostních menšin.¹¹

52. Značné potíže při získávání přístupu k pozemkům a nemovitostem také mohou být způsobovány ozbrojenými konflikty a následným vysídlováním obyvatelstva. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly zajistit, aby majetkové nároky příslušníků národnostních

¹⁰ Viz například druhé Stanovisko k Chorvatsku, přijaté 1. října 2004, odstavec 60 až 62.

¹¹ Viz například Stanovisko ke Kosovu (UNMIK), přijaté 25. listopadu 2005, odstavec 115.

menšin byly vyřizovány a uplatňovány účinným, transparentním způsobem a aby jejich výsledkem nebyla diskriminace.¹²

53. Porušování pozemkových práv a omezení stanovená pro užívání půdy určitými skupinami, například původními obyvateli, jejichž ekonomická situace je úzce spojena s užíváním půdy, může značně podkopávat jejich účast na sociálně ekonomickém životě. Půda, kterou tradičně využívají, by proto měla být předmětem zvláštní a účinné ochrany. Zástupci původních obyvatel by navíc měli být úzce zapojeni do jakéhokoli rozhodování ovlivňujícího užívání půdy v oblastech, kde se nacházejí jejich tradiční sídla.

g) Požadavky týkající se trvalého bydliště, jazyka a dalších nároků jako podmínka účasti na sociálně ekonomickém životě

54. V některých státech, které podepsaly tuto úmluvu, stanoví někteří zaměstnavatelé anebo sám stát požadavky na trvalé bydliště jako nezbytnou podmínku pro přijímání zaměstnanců¹³ nebo pro registraci a provozování soukromého podniku; tato praxe může mít neúměrným způsobem nepříznivý vliv na příslušníky určitých národnostních menšin. Při registraci svého bydliště mohou čelit specifickým potížím způsobeným administrativními nebo jinými překážkami. Problémy vyplývající z požadavku na trvalé bydliště mohou také bránit jejich přístupu k základním sociálním právům, například zdravotní péči, službám týkajícím se nezaměstnanosti a nárokům na důchod. Příslušníci národnostních menšin, kteří žijí kočovným způsobem života, také čelí překážkám bránícím jim v účasti na sociálně ekonomickém životě, pokud požadavky týkající se trvalého bydliště nejsou přizpůsobeny jejich stylu života.

55. Přístup k zaměstnání a sociální ochraně příslušníků národnostních menšin mohou navíc ztěžovat nepřiměřené, anebo neúměrné požadavky na znalost jazyka podmiňující přístup k určitým zaměstnáním nebo poskytování zboží a služeb, a to zejména v soukromém sektoru.¹⁴ Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by proto měly přijmout účinná opatření pro odstranění jakýchkoli nepřiměřených omezení v přístupu na pracovní trh, která se vztahují zejména na příslušníky některých národnostních menšin. V situacích, kdy požadavky na znalost jazyka jsou oprávněnou podmínkou pro přístup k určitým zaměstnáním, zejména ve veřejné a státní správě, by měly být zajištěny jazykové kurzy s cílem zabránit diskriminaci příslušníků národnostních menšin. Přístup k základním sociálním podporám a určitým veřejným službám by neměl být omezován nepřiměřenými požadavky týkajícími se jazyka a trvalého bydliště.

56. Současně by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly zajistit, aby procesy registrace trvalého bydliště byly dostupné a nediskriminovaly, přímo či nepřímo, příslušníky národnostních menšin. Tam, kde je to nutné, by pro příslušníky národnostních menšin měla být k dispozici asistenční služba pomáhající jim s registrací a úřady by posléze měly procesy registrace pravidelně monitorovat.

h) Standardy bydlení a účast na sociálně ekonomickém životě

57. Bytové poměry na podřadné úrovni, často spojené s fyzickým či prostorovým separováním příslušníků národnostních menšin, zejména Romů a kočovných obyvatel, mají značně nepříznivý vliv na jejich možnost účastnit se sociálně ekonomického života a mohou vést k prohlubování jejich chudoby, marginalizaci a sociálnímu vyloučení. Naléhavost tohoto problému často prohlubuje nedostatek právních předpisů zajišťujících jejich práva na trvalý

¹² Viz například Stanovisko ke Kosovu (UNMIK), odstavec 116.

¹³ Viz například druhé Stanovisko k Ruské federaci, odstavec 59, 272 a 273.

¹⁴ Viz například první Stanovisko k Ázerbajdžánu, přijaté 22.května 2003, odstavec 79.

pobyt i jejich bezbrannost vůči nucenému vystěhování, které je jedním z následků procesů navrácení majetku.¹⁵

58. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, musí přijmout účinná opatření s cílem zabránit dalšímu používání diskriminačních praktik, které vedou k segregaci a marginalizaci příslušníků některých národnostních menšin.¹⁶ Zvláštní pozornost by měla být věnována zajištění plného respektování lidských práv příslušníků národnostních menšin v otázkách bydlení.

59. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by navíc měly vypracovávat komplexní odvětvové politiky umožňující řešit problémy spojené s podřadným bydlením a nedostatečným přístupem k základní infrastruktuře, které mají nepříznivý vliv na příslušníky některých národnostních menšin. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by také měly podporovat jejich rovný přístup k přiměřenému bydlení, zejména zajištěním lepšího přístupu k dotovanému bydlení.

60. Úřady by při tom měly zajišťovat přiměřenou účast dotyčných osob na rozhodování o otázkách bydlení a s ním souvisejících programech, jejichž cílem je zlepšit jejich sociálně ekonomickou situaci, a zajistit tak, aby potřeby těchto osob byly přiměřeným způsobem uspokojeny. Tyto politiky by měly být přiměřeně financovány. Stejně tak důležité je, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, zajistily, že orgány místní samosprávy budou v otázkách bydlení postupovat v souladu s protidiskriminačními právními předpisy, protože opatření, která nadále zachovávají segregaci, jsou často přijímána na místní úrovni.

i) Zdravotní péče a účast na sociálně ekonomickém životě

61. Příslušníci určitých národnostních menšin čelí zvláštním potížím ztěžujícím jim přístup ke zdravotní péči, přičemž tato situace je způsobována různými faktory, například diskriminací, chudobou, zeměpisnou izolací, kulturními rozdíly nebo jazykovými překážkami. Potíže v přístupu ke zdravotní péči mají negativní dopad na účast příslušníků národnostních menšin na sociálně ekonomickém životě.

62. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly zajistit účinnou spoluúčast příslušníků národnostních menšin při vytváření, realizaci, sledování a vyhodnocování opatření, která jsou přijímána s cílem řešit problémy týkající se jejich zdravotní péče. Tato opatření jsou nezbytná k tomu, aby zdravotní služby mohly účinnějším způsobem reagovat na jejich konkrétní, specifické potřeby.

63. Zdravotnický a administrativní personál zaměstnaný ve zdravotních službách by měl absolvovat školení zaměřené na kulturní a jazykové prostředí národnostních menšin, aby mohl vhodným a přiměřeným způsobem reagovat na zvláštní potřeby příslušníků národnostních menšin.¹⁷ K lepší komunikaci a vhodnějšímu přístupu může přispět zaměstnávání zdravotnických mediátorů či asistentů, kteří jsou příslušníky národnostních menšin.¹⁸

64. Zvláštní důraz by měl být kladen na to, aby příslušníkům národnostních menšin byly v systému zdravotní péče poskytovány stejně účinné služby.¹⁹ Postupy zajišťující rovné příležitosti by neměly být omezeny pouze na přístup ke zdravotní péči. Měly by se také zaměřovat na poskytování kvalitních služeb příslušníkům národnostních menšin, které mají stejný dopad jako služby poskytované ostatním obyvatelům.

¹⁵ Viz například druhé Stanovisko k Rumunsku, přijaté 24. listopadu 2005, odstavec 80 a 82.

¹⁶ Viz například druhé Stanovisko k České republice, přijaté 24. února 2005, odstavec 52 a 57, druhé Stanovisko ke Slovenské republice, přijaté 26. května 2005, odstavec 46 a druhé Stanovisko ke Slovinsku, přijaté 26. května 2005, odstavec 67 a 68.

¹⁷ Viz například poznámky uvedené výše v části c).

¹⁸ Viz například druhé Stanovisko ke Slovenské republice, přijaté 26. května 2005, odstavec 56 a 57.

¹⁹ Viz například druhé Stanovisko ke Slovenské republice, přijaté 26. května 2005, odstavec 56 a 57.

2) ÚČAST NA KULTURNÍM ŽIVOTĚ²⁰

65. To, jak dalece je účast příslušníků národnostních menšin na kulturním životě účinná, je ve většině států, které podepsaly tuto úmluvu, úzce spojeno s tím, do jaké míry se tyto osoby účastní veřejných záležitostí a sociálně ekonomického života. Rámcová úmluva chrání jak právo příslušníků národnostních menšin zachovávat a rozvíjet své vlastní kulturní dědictví a svou identitu, tak jejich právo účastnit se účinným způsobem hlavního proudu kulturního života a vstupovat do něj v duchu tolerance a dialogu mezi různými kulturami. Závěry uváděné v této kapitole jsou proto výsledkem kombinované analýzy Článku 5, 6 a 15.

66. Při vytváření a realizaci kulturních politik týkajících se příslušníků národnostních menšin je důležité, aby úřady tyto národnostní menšiny vhodným způsobem konzultovaly, a mohly tak účinným způsobem uspokojovat jejich potřeby. Národnostní menšiny by také měly být prostřednictvím svých zástupců účinným způsobem zapojovány do procesů přidělování veřejné podpory pro jejich kulturní iniciativy. V případech, kdy existují zvláštní instituce pro přidělování této podpory, by v nich příslušníci národnostních menšin navíc měli být přiměřeným a vhodným způsobem zastoupeni a měli by mít možnost účastnit se příslušného rozhodování.²¹

67. Procesy decentralizace mohou hrát důležitou roli ve vytváření podmínek nezbytných k tomu, aby se příslušníci národnostních menšin mohli účinným způsobem účastnit kulturního života. K vyšší účasti menšin na kulturním životě mohou vést zejména mechanismy kulturní samosprávy, jejichž cílem je přenášet kompetence na příslušníky národnostních menšin v oblasti kultury a vzdělávání.²²

68. Při analyzování účasti menšin na kulturním životě je dále důležité posuzovat úroveň jejich účasti v médiích. Důležité je, aby menšiny měly možnost vytvářet a využívat své vlastní sdělovací prostředky. Stejně tak důležité však je, aby měly přístup k mainstreamovým médiím a byly těchto médiích zastoupeny, aby mohly prezentovat své názory na otázky, které zajímají společnost jako celek.

3) ÚČAST NA VEŘEJNÝCH ZÁLEŽITOSTECH

69. Při svém zvažování, zda se příslušníci národnostních menšin účinným způsobem účastní veřejných záležitostí, prověřoval Poradní výbor jejich celkovou účast na rozhodování. Prověřoval nejen jejich zastoupení a účast v různých mechanismech, ale věnoval také zvláštní pozornost tomu, jak účinný je jejich vliv na procesy rozhodování. Různé mechanismy

²⁰ Viz také další odkazy na dokumenty Rady Evropy o kulturní různorodosti a médiích, jako je např.

- *Faroská deklarace o strategii Rady Evropy pro rozvoj mezikulturního dialogu*, přijatá ministry kultury států, které podepsaly Evropskou kulturní úmluvu, na zasedání na Faro ve dnech 27. a 28. října 2005.
- *Deklarace o mezikulturním dialogu a prevenci konfliktů*, přijatá Konferencí ministrů kultury Evropské unie dne 22. října 2003.
- 7. evropská ministerská konference o masmediální politice: *Integrace a různorodost: nové hranice evropské mediální a komunikační politiky*. Texty přijaty (MCM(2005)005).
- Doporučení č. R (97)21 Výboru ministrů o *mediích a podpoře kultury tolerance a jeho Vysvětlující memorandum*.
- Parlamentní shromáždění Rady Evropy: Doporučení 1773 (2006): *Směrnice z roku 2003 pro používání menšinových jazyků v rozhlasových a televizních médiích a standardy Rady Evropy: potřeba posílit spolupráci a synergii s OBSE*.
- Parlamentní shromáždění Rady Evropy: Doporučení 1277 (1995) o *migrantech, etnických menšinách a sdělovacích prostředcích*.

²¹ Viz například druhé Stanovisko k Norsku, přijaté 5. října 2006, odstavec 60 a 69.

²² Viz také níže uvedené odstavce 133 až 137 o autonomním uspořádání.

rozhodování, které existují ve státech, které podepsaly tuto úmluvu, by měly brát v úvahu složení společnosti a odrážet její různorodost.

70. Účinná účast zahrnuje širokou škálu možných forem, například výměnu informací, dialog, neformální a formální konzultace a účast na rozhodování. Lze ji zajistit prostřednictvím různých kanálů, počínaje konzultativními mechanismy až zvláštní parlamentní mechanismy. Zvláštní pozornost by měla být věnována rovné účasti žen a mužů, kteří jsou příslušníky národnostních menšin.

71. Bez ohledu na to, jaké mechanismy budou zvoleny, by příslušníkům národnostních menšin měly být poskytovány skutečné možnosti ovlivňovat rozhodování, jehož výsledek by měl přiměřeným způsobem reflektovat jejich potřeby. Podle Poradního výboru pouhá konzultace jako taková nepředstavuje dostatečný prostředek, aby ji bylo možné považovat za účinnou účast.

72. Zastoupení a účast příslušníků národnostních menšin ve volených orgánech, veřejné správě, soudních a donucovacích orgánech je základní, avšak nikoli postačující podmínkou účinné účasti. Jejich zapojení do volených orgánů na různých úrovních z velké části závisí na ústavních tradicích a zárukách poskytovaných volební legislativou. Volba a formy volebního systému často mají přímý dopad na to, jak účinná je účast menšin na rozhodování. Kromě možností, které poskytují dva hlavní typy volebních systémů (většinový systém a systém poměrného zastoupení), lze zavést zvláštní mechanismy, například vyhrazená místa, kvóty, kvalifikované většiny, dvojí hlasování anebo práva 'veta'. Mechanismy kulturní samosprávy mohou navíc posílit účast příslušníků národnostních menšin na veřejných záležitostech.

73. Specializované vládní struktury zabývající se otázkami menšin pomáhají zajistit, aby potřeby menšin byly důsledně integrovány do vládních politik. Otázky týkající se menšin by však neměly zůstat výhradně v oblasti působnosti specializovaných vládních institucí. Hledisko menšin je nutné začlenit do hlavního proudu obecných politik na všech úrovních a do vytváření politiky zahrnout procedurální kroky prováděné příslušnými aktéry.

74. Sdělovací prostředky by měly informovat společnost jako celek o otázkách, které se týkají menšin, s cílem podporovat ducha tolerance a dialog mezi kulturami.

a) Účast příslušníků národnostních menšin v legislativním procesu

i. Politické strany

75. Právo všech příslušníků národnostních menšin na svobodu pokojného shromažďování a svobodu sdružování stanovené v Článku 4 Rámcové úmluvy znamená *mimo jiné* právo vytvářet politické strany a/nebo organizace. Legislativa, která zakazuje vytváření politických stran na etnickém či náboženském základě může vést k nepřiměřenému omezování tohoto práva. Jakékoli omezení by v každém případě mělo být v souladu s normami mezinárodního práva a se zásadami zakotvenými v Evropské úmluvě o ochraně lidských práv.²³

76. Registrace organizací národnostních menšin a politických stran může být podléhat určitým podmínkám. Tyto požadavky by však měly mít takový charakter, aby neomezovaly, bezdůvodně či nepřiměřeným způsobem, možnosti příslušníků národnostních menšin vytvářet tyto organizace, a tím také jejich možnosti účastnit se politického života a procesu rozhodování.

²³ Článek 11 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (ECHR), který zaručuje právo na pokojné shromažďování a sdružování, stanoví, že na výkon těchto práv nemohou být uvalena žádná omezení kromě těch, která stanoví zákon a která jsou nezbytná v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti či veřejné bezpečnosti, pro předcházení nepokojům a kriminalitě, pro ochranu zdraví nebo morálky anebo pro ochranu práv a svobod jiných.

Týká se to, *mimo jiné*, podmínek pro registraci, které stanoví určité počty a zeměpisné rozložení.²⁴

77. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly zajistit, aby strany zastupující či zahrnující příslušníky národnostních menšin měly přiměřené možnosti vést volební kampaň. Může to znamenat i prezentaci volební inzerce v jazycích menšin. Úřady by také měly zvažovat poskytování možnosti využívat jazyky menšin ve veřejnoprávním televizním vysílání a rozhlasových pořadech věnovaných volebním kampaním i na volebních lístcích a dalších volebních materiálech v oblastech, kde tradičně anebo ve velkém počtu žijí příslušníci národnostních menšin.²⁵

78. Politické strany, a to jak strany, které patří k hlavnímu proudu, tak strany vytvářené příslušníky národnostních menšin, mohou hrát důležitou roli při vytváření možností pro příslušníky národnostních menšin účastnit se veřejných záležitostí. Pro zajištění účasti příslušníků národnostních menšin jsou rozhodující interní demokratické procesy výběru jejich kandidátů politickými stranami hlavního proudu. Zahrnutí zástupců menšin do politických stran hlavního proudu však nutně neznamená účinné zastoupení zájmů menšin.

79. V zemích, kde existují prominentní menšinové strany, je důležité zajistit, aby ostatní menšinové strany nebo politické organizace, které chtějí zastupovat zájmy dalších příslušníků stejných národnostních menšin, měly možnost je zastupovat.

ii. Typ volebních systémů na národní, regionální a místní úrovni

80. Účast příslušníků národnostních menšin na volebních procesech je rozhodujícím faktorem umožňujícím menšinám vyjadřovat své názory při vytváření legislativních opatření a veřejných politik, které se jich týkají.

81. S přihlédnutím k tomu, že státy, které podepsaly tuto úmluvu, mají suverénní právo rozhodovat o svých volebních systémech, Poradní výbor zdůraznil, že je důležité vytvářet možnosti k tomu, aby záležitosti a zájmy menšin byly zahrnuty do veřejné agendy. Toho lze dosáhnout buď přítomností zástupců menšin ve volených orgánech, a/nebo zahrnutím jejich záležitostí a zájmů na pořad jednání volených orgánů.

82. Poradní výbor zaznamenal, že pokud volební zákony stanoví požadavek na dosažení minimální hranice pro vstup do zastupitelského orgánu, je nutné brát náležitě v úvahu jeho potenciálně negativní dopad na účast národnostních menšin ve volebním procesu.²⁶ Jako užitečné pro posilování účasti národnostních menšin ve volených orgánech se ukázaly výjimky z požadavků na dosažení minimální hranice pro vstup do zastupitelského orgánu.

83. Ústavní záruky pro zastupování příslušníků národnostních menšin ve volených orgánech musí být spojeny s účinným uplatňováním legislativy a doprovodných opatření v přiměřené době.²⁷ Poradní výbor považuje za nezbytné, aby se příslušníci národnostních menšin účastnili anebo byli konzultováni při procesu zpracovávání návrhů této legislativy a monitorování její implementace.

²⁴ Viz například druhé Stanovisko k Moldavsku, přijaté 9. prosince 2004, odstavec 74 až 77, druhé Stanovisko k Ruské federaci, přijaté 11. května 2006, odstavec 261 a první Stanovisko k Bulharsku, přijaté 27. května 2004, odstave 61 až 63.

²⁵ Viz například první Stanovisko k Estonsku, přijaté 14. září 2001, odstavec 55 a 56.

²⁶ Viz například druhé Stanovisko k Ruské federaci, přijaté 11. května 2005, odstavec 262, a první Stanovisko k Srbsku a Černé Hoře, přijaté 27. listopadu 2003, odstavec 102.

²⁷ Viz například první Stanovisko k Maďarsku, přijaté 9. prosince 2004, odstavec 48.

84. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, se vyzývají, aby posilovaly účast příslušníků národnostních menšin včetně těch, které jsou ve znevýhodněné situaci, v volených místních zastupitelstvech. V této souvislosti Poradní výbor zdůraznil, že by měla být věnována náležitá pozornost možnému negativnímu dopadu určitých požadavků týkajících se trvalého pobytu na účast příslušníků národnostních menšin v komunálních volbách.²⁸

85. Na účast žen patřících k národnostním menšinám na veřejných záležitostech mohou mít pozitivní vliv ustanovení volebního zákona zaměřená na vyvážené zastoupení žen ve volených orgánech.

86. Bez ohledu na to, jaké formy uspořádání jsou zvoleny, je všeobecně vhodné pravidelně provádět jejich kontrolu, a zajistit tak, aby přiměřeným způsobem odrážely vývoj společnosti a potřeby příslušníků národnostních menšin.

87. Tam, kde jsou možnosti příslušníků národnostních menšin, aby byli zastoupeni ve volených orgánech, v praxi omezené, je nutné pro posílení jejich účasti zvážit alternativní způsoby, například zvláštní mechanismy umožňující zastoupení menšin.²⁹

iii. Administrativní hranice a hranice volebních obvodů

88. Změny volebních obvodů mohou ovlivňovat úsilí vynakládané na zajištění účinné účasti příslušníků národnostních menšin ve veřejných záležitostech, včetně volených orgánů. Při zvažování reforem vedoucích ke změnám volebních obvodů by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly zajistit, aby tyto reformy neomezovaly možnosti příslušníků národnostních menšin být zvoleni.³⁰

89. Při zvažování reforem, jejichž cílem je změnit administrativní hranice, by úřady měly konzultovat příslušníky národnostních menšin a pečlivě zvažovat možný dopad těchto reforem na jejich účast na veřejných záležitostech.³¹

90. V každém případě by státy, které podepsaly tuto úmluvu, neměly přijímat opatření, jejichž cílem je snížit poměr obyvatel v oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin, anebo omezovat práva chráněná Rámcovou úmluvou.³² Administrativní reformy v těchto oblastech by naopak měly být *mimo jiné* zaměřeny na zvyšování možností pro účast menšin.

iv. Systém vyhrazených míst

91. Pro posílení účasti příslušníků národnostních menšin na rozhodování se jako užitečný prostředek v řadě případů ukázalo uspořádání, jehož součástí jsou vyhrazená a/nebo sdílená místa pro zástupce národnostních menšin. Zabezpečení vyhrazených míst, ať už sdílených různými národnostními menšinami, anebo určených pro jednu skupinu, představuje jeden ze způsobů umožňujících zajistit účast příslušníků národnostních menšin ve volených orgánech.

92. Systém sdílených míst je mimořádně vhodný pro potřeby početně malých menšin. Aby toto uspořádání mělo závažný dopad na účast všech národnostních menšin zastoupených prostřednictvím sdíleného místa (sdílených míst), je důležité, aby příslušné menšiny souhlasily se společnou strategií a sdílenými cíli, kterých chtějí dosáhnout díky zastoupení ve voleném

²⁸ Viz například druhé Stanovisko k Irsku, přijaté 6. října 2006, odstavec 104.

²⁹ Viz druhé Stanovisko k Dánsku, přijaté 9. prosince 2004, odstavec 154.

³⁰ Viz například druhé Stanovisko ke Slovenské republice, přijaté 26. května 2005, odstavec 115, a první Stanovisko k Ukrajině, přijaté 1. března 2002, odstavec 69.

³¹ Viz například první Stanovisko k bývalé Jugoslávské republice a Makedonii, přijaté 27. května 2004, odstavec 103.

³² Viz Článek 16 Rámcové úmluvy.

orgánu, o který jde. Volení zástupci, kteří obsadí sdílená místa, by měli náležitě dbát na to, aby zastupovali zájmy všech příslušníků národnostních menšin v příslušném volebním obvodu. Dát smysl sdílenému místu může pomoci rotace zástupců různých národnostních menšin.

93. Aby bylo možné zajistit, že mechanismus zaručeného místa bude podstatnou měrou přispívat k účinné účasti, je důležité, aby se zvolení zástupci menšin účinným způsobem zapojovali do rozhodovacích procesů. Navíc by měli mít skutečnou možnost ovlivňovat rozhodnutí přijímaná voleným orgánem včetně těch, která se vyloženě netýkají národnostních menšin. Je proto důležité, aby měli v příslušném voleném orgánu hlasovací právo a právo vystupovat a aby jejich role nebyla omezena na statut pouhého pozorovatele.³³

94. Poradní výbor je nicméně toho názoru, že pouhé vytváření těchto mechanismů automaticky nezajišťuje příslušníkům národnostních menšin skutečný a podstatný vliv na rozhodování.³⁴

v. Parlamentní praxe

95. V těch státech, které podepsaly tuto úmluvu a kde existují zvláštní parlamentní výbory, které se mají zabývat otázkami menšin, přispěly tyto orgány v řadě případů k tomu, aby zájmy národnostních menšin byly brány v úvahu v rámci rozhodovacích procesů. Jako zvláště účinná se osvědčila možnost používat v těchto výborech menšinové jazyky. Neměl by však být opomíjen význam účinné účasti v dalších parlamentních výborech, které se také zabývají různými aspekty ochrany národnostních menšin. Spolupráce přes hranice politických stran v rámci parlamentních výborů posiluje úsilí vedoucí k tomu, aby otázky menšin byly zahrnuty do hlavního proudu jednotlivých politik.

96. Aby práce těchto výborů byla efektivní, je nezbytné věnovat přiměřenou pozornost jejich doporučením, zejména při předkládání návrhů zákonů anebo novelizaci legislativy týkající se národnostních menšin. Mezi těmito výbory a příslušnými úřady i mezi nimi a sdruženími národnostních menšin by kromě toho měl probíhat pravidelný dialog.

vi. Práva „veta“

97. V některých státech, které podepsaly tuto úmluvu, mají poslanci parlamentu zastupující národnostní menšiny právo ´typu veta´ týkající se návrhů zákonů, které se jich přímo týkají. Tento mechanismus, který může za určitých okolností představovat cenný nástroj, zavedly některé státy, které podepsaly tuto úmluvu, s cílem zajistit, aby zástupci menšin měli možnost přijmout, či odmítnout legislativu vztahující se k otázkám, které se jich přímo týkají.

98. Poradní výbor však zaznamenal, že právo ´veta´ je obvykle možné uplatňovat pouze v souvislosti s právními úkony, který se týkají výhradně práv a statutu příslušníků národnostních menšin.³⁵ Z toho plyne, že by nemuselo být dostatečnou zárukou náležité účasti zástupců menšin v otázkách, které se jich přímo či výhradně netýkají.

99. Existují také obavy, že tento systém práv ´veta´, či ´kvazi-veta´ v některých otázkách může za určitých okolností vést k ochromení státních institucí.³⁶ V takových případech je možné najít jako náhradu či doplněk systému zahrnujícího právo ´veta´ jiné a/nebo další způsoby

³³ Viz první Stanovisko ke Kypru, přijaté 6. dubna 2001, odstavec 41.

³⁴ Viz například Stanovisko ke Kosovu (UNMIK), přijaté 25. listopadu 2006, odstavec 110.

³⁵ Viz první Stanovisko ke Slovinsku, přijaté 12. září 2002, odstavec 71.

³⁶ Viz první Stanovisko k Bosně a Hercegovině, přijaté 27. května 2004, odstavec 100 a 101..

umožňující příslušníkům národnostních menšin vyjadřovat své názory v legislativních procesech.

vii. Požadavky na občanství

100. Důležitým prvkem, který může podstatně ovlivňovat účast na veřejných záležitostech, je státní příslušnost. Zkušenosti ukazují, že požadavky na státní příslušnost mohou omezovat účinnou účast v určitých oblastech veřejných záležitostí. Při zkoumání individuálního rozsahu uplatňování Rámcové úmluvy Poradní výbor v řadě případů požadoval od států, které podepsaly tuto úmluvu, pružný a komplexní přístup.³⁷ Poradní výbor kromě toho důsledně zdůrazňoval skutečnost, že uplatňování Rámcové úmluvy na příslušníky národnostních menšin, kteří nejsou občany daného státu, může posílit ducha tolerance dialog mezi kulturami a spoluprací.

101. Přestože je legitimní stanovit pro obyvatele, kteří nejsou občany příslušného státu, určitá omezení týkající se jejich práva volit a být zvolen, neměla by tato omezení být uplatňována v širším měřítku, než je nutné. While citizenship requirements can be applied in relation to parliamentary elections, Ačkoli ve vztahu k volbám do parlamentu lze uplatňovat požadavky na státní příslušnost, vyzývají se státy, které podepsaly tuto úmluvu, aby poskytovaly obyvatelům, kteří nejsou jejich občany, možnost hlasovat a kandidovat v komunálních volbách a ve volbách do řídicích rad kulturních samospráv.³⁸ Státní příslušnost by neměla být podmínkou pro to, aby příslušníci národnostních menšin mohli vstupovat do odborových organizací a dalších sdružení a spolků občanské společnosti. To je důležité zejména ve státech, které podepsaly tuto úmluvu, kde se politika státního občanství neustále mění.

viii. Jazykové požadavky

102. Požadavky týkající se znalosti jazyka stanovované pro kandidáty ve volbách do parlamentu a v komunálních volbách nejsou slučitelné s Článkem 15 Rámcové úmluvy. Mají negativní vliv na účinnou účast příslušníků národnostních menšin ve veřejných záležitostech.³⁹

b) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím specializovaných vládních institucí

103. Ke zlepšení účasti menšin na veřejných záležitostech může přispět vytváření specializovaných vládních složek zabývajících se národnostními menšinami v rámci národních, regionálních a místních úřadů. V případech, kdy takové orgány nebyly ještě vytvořeny, se státy, které podepsaly tuto úmluvu, vyzývají, aby je zřídily, anebo přinejmenším určily v rámci veřejné a státní správy kontaktní místa pro záležitosti menšin.

104. Specializované orgány a instituce by neměly nahrazovat, nýbrž doplňovat konzultativní mechanismy národnostních menšin. Jejich účinnost záleží z velké míry na úrovni koordinace a komplementaritě ve vztahu ke konzultativním orgánům. Zaměstnávání a udržování personálu, který pochází z prostředí národnostních menšin a/nebo ovládá jejich jazyk, v těchto specializovaných institucích může přispět k jejich efektivnímu fungování.

105. Specializované vládní složky by neměly nahrazovat práci vládních institucí tvořících hlavní proud, která se týká otázek menšin. Hlavní úlohou specializovaných orgánů je iniciovat a koordinovat vládní politiku v oblasti ochrany menšin. Jsou proto považovány za důležité

³⁷ Viz také poznámky týkající se Článku 3 Rámcové úmluvy v Příloze k tomuto Komentáři.

³⁸ Viz například první Stanovisko k Estonsku, přijaté 14. září 2001, odstavec 55.

³⁹ Viz první Stanovisko k Estonsku, odstavec 55.

komunikační kanály mezi vládou a menšinami. Důležité je, aby příslušné vládní instituce věděly o potřebách příslušníků národnostních menšin a aby otázky menšin byly zahrnovány do hlavního proudu práce jiných vládních služeb.⁴⁰

c) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím konzultativních mechanismů

i. Vytváření konzultativních mechanismů

106. Konzultace příslušníků národnostních menšin je zvláště důležitá v zemích, kde neexistují žádné mechanismy umožňující účast příslušníků národnostních menšin v parlamentu a dalších volených orgánech. Konzultace sama však nepředstavuje dostatečný mechanismus zajišťující účinnou účast příslušníků národnostních menšin.

107. Důležité je zajistit, aby konzultativní orgány měly jasný právní statut, aby povinnost je konzultovat byla právně zakotvena a aby jejich účast na rozhodovacích procesech měla pravidelný a trvalý charakter. Ačkoli existují, pokud jde o fungování těchto složek, různé modely,⁴¹ důležité je zajistit, aby příslušné předpisy byly dostatečně podrobné, a zabezpečovaly účinné a důsledné konzultování.

108. Úřady mohou také zorganizovat společné konzultace se zástupci různých národnostních menšin a případně zahájit přímý dialog se zástupci jednotlivých národnostních menšin. Zatímco společné konzultace představují důležitou metodu jak řešit společné otázky a posilovat dialog mezi různými národnostními menšinami, přímý dialog je vhodný například pro zvažování těch otázek, které se týkají pouze jedné konkrétní národnostní menšiny. Poradní výbor zaznamenal, že v některých případech konzultace pouze se samotnými zastřešujícími orgány národnostních menšin nepostačuje k tomu, aby byly přiměřeným způsobem brány v úvahu zájmy jednotlivých národnostních menšin.

ii. Reprezentativnost konzultativních mechanismů

109. Přiměřená pozornost by měla být věnována 'kompletnosti' a 'reprezentativnosti' konzultativních orgánů. Z toho mimo jiné vyplývá, že tam, kde existují smíšené orgány, by poměr mezi zástupci menšin a pracovníky státní správy neměl vést k tomu, aby tyto pracovníci v jejich práci dominovali. Zastoupeny by měly být všechny národnostní menšiny, včetně početně menších národnostních menšin.⁴²

110. Reprezentativnost konzultativních orgánů také závisí na menšinových organizacích a postupech používaných pro jmenování jejich členů. Pokud jsou vytvořeny zvláštní konzultativní mechanismy týkající se jednotlivé národnostní menšiny, je namístě věnovat náležitou pozornost různorodosti této skupiny.⁴³

111. Pro důvěryhodnost konzultativních orgánů je důležité, aby způsoby jmenování jejich členů byly transparentní a byly vytvářeny formou úzké spolupráce v rámci konzultací se zástupci národnostních menšin. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, se vyzývají, aby tyto způsoby jmenování pravidelně prověřovaly s cílem zajistit, aby příslušné orgány byly co nejkompletnější, udržovaly si svou nezávislost na vládách a skutečně zastupovaly širokou

⁴⁰ Viz například druhé Stanovisko k Arménii, přijaté 12. května 2006, odstavec 122.

⁴¹ Viz také Příručku DH-MIN o konzultativních mechanismech pro národnostní menšiny (www.coe.int/minorities)

⁴² Viz například druhé Stanovisko k Irsku, přijaté 6. října 2006, odstavec 112.

⁴³ Viz například druhé Stanovisko k Německu, přijaté 1. března 2006, odstavec 152.

škálu názorů příslušníků národnostních menšin. Důležité je zajistit v konzultativních orgánech účast žen z národnostních menšin.

112. Konzultace by neměly být omezeny pouze na zájmy a záležitosti příslušníků národnostních menšin, kteří žijí v oblastech osídlených tradičním či početným menšinovým obyvatelstvem. Z toho také vyplývá, že daná agenda by neměla odrážet pouze zájmy početně největších menšin.

iii. Typy konzultativních mechanismů

113. Ačkoli *ad hoc* konzultace mohou být užitečné při řešení konkrétních otázek, vyzývají se státy, které podepsaly tuto úmluvu, aby vytvořily stálé konzultativní mechanismy a orgány s cílem institucionalizovat dialog mezi vládami a zástupci menšin.⁴⁴

114. Poradní mechanismy umožňující konzultaci s příslušníky národnostních menšin by tam, kde to připadá v úvahu, neměly vylučovat souběžnou konzultaci s nezávislými odborníky. Poradní výbor v některých případech zaznamenal, že odborné vyhodnocení je užitečným doplňkem konzultačních postupů.

115. Pro zajištění účasti příslušníků národnostních menšin na rozhodování, zvláště pak v těch oblastech kompetencí, kde rozhodovací pravomoci byly decentralizovány, se za určitých okolností kromě národních struktur osvědčily jako užitečný další kanál regionální a místní konzultativní mechanismy. V těchto situacích je důležité, aby místní a regionální úřady při řešení otázek menšin pravidelně zapojovaly tyto konzultativní orgány do svých rozhodovacích procesů.⁴⁵

iv. Úloha a fungování konzultativních orgánů

116. Důležité je, aby právní statut, úloha, povinnosti, členství a institucionální postavení konzultativních orgánů byly jasně definovány. Týká se to také rozsahu konzultací, struktur, pravidel upravujících jmenování jejich členů a pracovních metod. Důležité je zajistit, aby konzultativní orgány měly právní subjektivitu, protože absence právní subjektivity může podkopávat jejich účinnost a jejich schopnost plnit účinným způsobem svůj úkol. Metody práce konzultativních orgánů by měly být transparentní a jejich jednací řád by měl být jasně definován. Pro posílení transparentnosti by měla být podporována publicita věnovaná práci konzultativních orgánů.

117. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, se vyzývají, aby přijaly opatření s cílem umožnit příslušníkům národnostních menšin, aby byli informováni o existenci, mandátu a činnosti těchto konzultativních orgánů. Důležité je navíc i to, aby zasedání těchto orgánů byla svolávána často a pravidelně.⁴⁶

118. Konzultativní orgány je třeba náležitě konzultovat v procesu vypracovávání návrhů nové legislativy, včetně ústavních reforem, které mají přímo, či nepřímo vliv na menšiny. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly konzultovat příslušníky národnostních menšin a jejich konzultativní složky ve spojitosti se závazky a povinnostmi, které vyplývají z mezinárodních smluv, včetně oznamování závazků, které je zajímají.

⁴⁴ Viz například druhé Stanovisko k Finsku, přijaté 2. března 2006, odstavce 148 až 151.

⁴⁵ Viz například druhé Stanovisko k České republice, přijaté 24. února 2005, odstavce 171 a 172.

⁴⁶ Viz například první Stanovisko k Ukrajině, přijaté 1. března 2002, odstavec 72, a první Stanovisko k Ázerbajdžánu, přijaté 22. května 2003, odstavce 73 a 74.

119. Pro zabezpečení efektivního fungování konzultativních mechanismů by měly zajištěny přiměřené zdroje.⁴⁷

d) Zastoupení a účast příslušníků národnostních menšin ve veřejné správě, v justici a orgánech výkonné moci

120. Veřejná správa by měla v maximální možné míře odrážet různorodost společnosti. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, se proto vyzývají, aby hledaly způsoby jak podporovat zaměstnávání příslušníků národnostních menšin ve veřejném sektoru, včetně jejich náboru do soudních a donucovacích orgánů. Účast příslušníků národnostních menšin ve veřejné správě může také přispět k tomu, aby veřejná správa lépe reagovala na potřeby národnostních menšin.⁴⁸

121. Jedním ze způsobů, jak směřovat k tomuto cíli, je zajistit právní základ umožňující podporovat a prosazovat, aby do veřejné správy byli jako zaměstnanci přijímáni příslušníci národnostních menšin. Důležité je, aby tyto záruky byly spojeny s přiměřenými opatřeními pro jejich implementaci.

122. Je také důležité podporovat účast příslušníků národnostních menšin v justici a oblasti výkonu spravedlnosti. Příslušná opatření v této souvislosti by měla být realizována způsobem, který plně zaručuje nezávislost a efektivní fungování justice.⁴⁹

123. Je však namístě vyhnout se opatřením, jejichž cílem je dosáhnout přísně matematické rovnosti v zastoupení různých skupin, což často znamená vytváření zbytečně vysokého počtu funkcí. Přinášejí riziko podkopávání efektivního fungování státní struktury a mohou vést k vytváření samostatných struktur ve společnosti.

124. Zejména Romové, kočovní obyvatelé, původní obyvatelé a početně malé národnostní menšiny jsou často velmi málo zaměstnávány ve veřejné správě a tato otázka vyžaduje ze strany úřadů zvláštní pozornost. Jejich zaměstnávání ve veřejné správě může přispívat k lepší pověsti a větší informovanosti o těchto menšinách ve společnosti jako celku, což zase s velkou pravděpodobností povede k jejich lepší účasti na všech úrovních.

125. Je možné vytvářet cílená opatření zaměřená na řešení konkrétních situací způsobených nerovnostmi existujícími v minulosti při zaměstnávání některých národnostních menšin, včetně těch, které jsou nejvíce marginalizovány. To znamená, že všichni zaměstnanci musí být dostatečně vyškoleni a mít potřebnou kvalifikaci, aby mohli efektivním způsobem vykonávat svou práci.⁵⁰

126. Požadavky na znalost státního jazyka kladené na zaměstnance státní a veřejné správy by neměly překračovat hranice toho, co je pro příslušnou funkci či zaměstnání nezbytné. Požadavky, které nepřiměřeně omezují přístup příslušníků národnostních menšin k pracovním příležitostem ve veřejné správě, nejsou slučitelné se standardy zakotvenými v Rámcové úmluvě.⁵¹ Tam, kde je to nutné, by měla být poskytována cílená podpora umožňující žadatelům nebo zaměstnancům, kteří jsou příslušníky národnostních menšin, naučit se úřední jazyk.

127. Pro vyhodnocení vlivu zaměstnávání, kariérního postupu a dalších s tím souvisejících postupů na účast příslušníků národnostních menšin ve státní a veřejné správě jsou rozhodující komplexní údaje a statistická data. Pomáhají při navrhování přiměřených legislativních a

⁴⁷ Viz také poznámky v odstavcích 137 a 138 uvedených níže.

⁴⁸ Viz například první Stanovisko ke Spojenému království, přijaté 30. listopadu 2001, odstavec 96 až 99.

⁴⁹ Viz například druhé Stanovisko k Chorvatsku, přijaté 1. října 2004, odstavec 154 až 159.

⁵⁰ Viz také poznámky ve výše uvedených odstavcích 36 a 37.

⁵¹ Viz například první Stanovisko k Ázerbajdžánu, přijaté 22. května 2003, odstavec 79.

politických opatření, která mají řešit zjištěné nedostatky. Shromažďování údajů o situaci národnostních menšin by mělo probíhat v souladu s mezinárodními standardy o ochraně osobních dat,⁵² i právem příslušníků národnostních menšin svobodně si zvolit, zda chtějí, či nechťejí být považováni za příslušníky národnostní menšiny. Zástupci národnostních menšin, kterých se to týká, by se měli zapojovat do celého procesu shromažďování dat a metody shromažďování těchto údajů by měly být vypracovávány v úzké spolupráci s nimi.

128. Pozornost by měla také být věnována účasti příslušníků národnostních menšin v orgánech výkonné moci. Účinnou účast je možné posilovat různými prostředky, například vytvářením funkcí určených pro zástupce národnostních menšin v orgánech výkonné moci na všech úrovních. Opatření, která vylučují, aby příslušníci národnostních menšin měli přístup k veřejným funkcím, jsou potenciálně diskriminační.⁵³

e) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím forem vlády na nižších než celostátních úrovních

129. Různé formy vlády na nižších úrovních, než je úroveň celostátní, mohou hrát důležitou roli při vytváření podmínek pro účinnou účast příslušníků národnostních menšin na rozhodování. To je zvláště důležité u regionů, kde příslušníci národnostních menšin žijí pohromadě.

130. Aby bylo možné zajistit, že procesy decentralizace a převádění pravomocí budou mít v praxi pozitivní vliv na účast příslušníků národnostních menšin na veřejném životě, je nejdůležitější jasně definovat příslušné kompetence úřadů na úrovních nižších, než je úroveň celostátní, i centrálních úřadů. Nejasnosti v tomto ohledu mohou snižovat úroveň účasti příslušníků národnostních menšin a mohou také ztěžovat přístup menšin k veřejným prostředkům nezbytným pro jejich činnost. Důležité je také poskytnout místním úřadům přiměřené zdroje, aby mohli efektivně plnit své úkoly.⁵⁴

131. Při zvažování reformy, které se vztahují k určitým formám vlády na nižších úrovních, než je úroveň celostátní, je důležité pečlivě analyzovat jejich dopad na ochranu příslušníků národnostních menšin. Z tímto účelem se státy, které podepsaly tuto úmluvu, vyzývají, aby stanovily způsob, jak zapojit do reformních procesů regionálních institucí i zástupců menšin. Pozornost by zvláště měla být věnována potenciálně negativním důsledkům těchto opatření pro ochranu národnostních menšin, zejména pokud se týká přístupu menšin k rozhodovacím procesům a finančním zdrojům.⁵⁵

132. Bez ohledu na územní uspořádání přijaté státy, které podepsaly tuto úmluvu, by centrální úřady měly neustále usilovat o to, aby dostály své všeobecné odpovědnosti vyplývající z jejich mezinárodních závazků a národního právního rámce, která se týká účasti příslušníků národnostních menšin v různých oblastech působnosti. V tomto ohledu se státy, které podepsaly tuto úmluvu, vyzývají, aby zajistily, že úřady na úrovních nižších, než je úroveň celostátní, budou respektovat závazky vyplývající z Rámcové úmluvy. Specific awareness-raising at the local and regional level is often needed to ensure this outcome.

⁵² Viz Úmluva Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem k automatizovanému zpracovávání osobních dat (ETS 108) a Doporučení Výboru ministrů 97 (18) o ochraně osobních údajů shromažďovaných a zpracovávaných pro statistické účely.

⁵³ Viz například první Stanovisko k Bosně a Hercegovině, přijaté 27. května 2004, odstavec 98.

⁵⁴ Viz také poznámky v odstavcích 138 a 139 uvedených níže.

⁵⁵ Viz například Stanovisko ke Kosovu (UNMIK), přijaté 25. listopadu 2005, odstavec 113.

f) Účast příslušníků národnostních menšin prostřednictvím autonomního uspořádání

133. Rámcová úmluva nezabezpečuje právo příslušníků národnostních menšin na autonomii, ať už územní, nebo kulturní. Poradní výbor přesto prověřoval fungování a dopad územního a kulturního autonomního uspořádání existujícího v některých státech, které podepsaly tuto úmluvu, na účast příslušníků národnostních menšin.

134. Poradní výbor zjistil, že ve státech, které podepsaly tuto úmluvu, v nichž existuje určité územní autonomní uspořádání jako výsledek specifických historických, politických a jiných okolností, jsou příznivé podmínky pro účinnější účast příslušníků národnostních menšin v různých oblastech života.

135. Poradní výbor se obšírněji vyjádřil ke kulturnímu autonomnímu uspořádání v těch státech, které podepsaly tuto úmluvu, v nichž bylo zavedeno. Toto kulturní autonomní uspořádání je povolováno kolektivně příslušníkům konkrétní národnostní menšiny bez ohledu to, o jaké území jde. Jeho cílem je *mimo jiné* delegovat na organizace národnostních menšin důležité kompetence v oblasti menšinové kultury, menšinového jazyka a vzdělávání a může v tomto ohledu přispívat k zachování a rozvoji menšinových kultur.

136. V těch případech, kdy státy, které podepsaly tuto úmluvu, umožňují toto kulturní autonomní uspořádání, by ústavněprávní a legislativní ustanovení měla jasně vymezit charakter a rozsah systému správní samostatnosti a kompetence autonomních orgánů. Jejich právní statut, vztahy mezi nimi a příslušnými dalšími státními institucemi i financování zamýšleného systému správní samostatnosti by měla objasňovat příslušná legislativa. Důležité je zajistit účast příslušníků národnostních menšin i to, aby jejich názory byly náležitě brány v úvahu při přípravě, nebo novelizaci legislativy upravující autonomní uspořádání.

137. Při navrhování volebních systémů do autonomních orgánů by mělo být rozhodující posuzování reprezentativnosti té národnostní menšiny, které se to týká. Volební systémy pro samosprávné uspořádání by měly zahrnovat ochranu proti možnému zneužití.⁵⁶

g) Dostupnost finančních zdrojů určených pro aktivity týkající se menšin

138. K tomu aby orgány, které se podílejí na ochraně menšin, mohly plnit svůj úkol, je nezbytná dostupnost finančních zdrojů pro jejich financování. To znamená dostupnost financování konzultativních mechanismů, kulturního autonomního uspořádání a vládních orgánů zabývajících se otázkami menšin na všech úrovních.

139. Přidělované zdroje by měly být úměrné závazkům a povinnostem příslušných orgánů. Zdroje financování a rozpočtová opatření týkající se autonomních orgánů menšin by měly být takové, aby nepodkopávaly jejich autonomní fungování.⁵⁷ Také pro konzultativní orgány je nutné zajistit odpovídající zdroje, včetně personálu a finančních prostředků, umožňující jejich efektivní fungování. Zdroje jsou nezbytné také pro to, aby mohly účinným způsobem komunikovat se svými voliči a monitorovat i vyhodnocovat implementaci právních předpisů a politik, které se jich týkají.

h) Média jako prostředek účinné účasti příslušníků národnostních menšin na veřejných záležitostech

140. Důležité je, aby veřejnost byla přiměřeně informována o otázkách týkajících se příslušníků národnostních menšin, které by také měly být součástí zpravodajství

⁵⁶ Viz první Stanovisko k Maďarsku, přijaté 22. září 2000, odstavec 52.

⁵⁷ Viz druhé Stanovisko k Maďarsku, přijaté 9. prosince 2004, odstavec 116 až 119.

mainstreamových médií. Důležité je, aby v tomto procesu hrála klíčovou roli jak mainstreamová, tak menšinová média, a to nejen vysíláním a zprostředkováváním informací, nýbrž také podporováním tolerance.⁵⁸ Současně je namístě vyhýbat se přílišnému zpolitizování otázek týkajících se menšin prostřednictvím sdělovacích prostředků. Sdělovací prostředky, zvláště elektronická média, mohou usnadnit procesy konzultace s příslušníky národnostních menšin.

141. Pro zajištění přiměřeného šíření informací o národnostních menšinách je nezbytná účast příslušníků národnostních menšin v dozorčích radách subjektů provozujících veřejnoprávní vysílání, radách auditorů a dalších orgánech spojených s médii i v produkčních týmech. V soukromém sektoru může představovat určitý způsob jak zvýšit účast příslušníků národnostních menšin v médiích poskytování pobídek pro vysílání v menšinových jazycích anebo vysílání věnující se otázkám, které se týkají menšin.

i) Účast příslušníků národnostních menšin na monitorování Rámcové úmluvy

142. Účast příslušníků národnostních menšin na procesu monitorování Rámcové úmluvy je rozhodující pro dosažení vyrovnaného a kvalitního výsledku. Při vypracovávání zpráv předkládaných jednotlivými státy či jiných písemných materiálů vyžadovaných podle Rámcové úmluvy anebo dalších mezinárodních smluv týkajících se otázek menšin by státy, které podepsaly tuto úmluvu, měly respektovat zásady zakotvené v Článku 15 Rámcové úmluvy a konzultovat příslušníky národnostních menšin. V této souvislosti a dalších souvislostech je důležité, aby mluvčí, například poradní orgány, nebyly vnímány jako výhradní mluvčí, nýbrž aby státní úřady zahrnuly do konzultativních procesů také další aktéry, zvláště menšinové a případně také nevládní organizace. Poradní výbor vítá, že do zpráv předkládaných jednotlivými státy i do připomínek ke Stanoviskům Poradního výboru byly zahrnuty také připomínky menšin a občanské společnosti.

143. Poradní výbor rovněž vítá alternativní zprávy vypracované nevládními aktéry. Často představují cenný dodatečný zdroj informací. Jsou také důkazem toho, že nevládní aktéři si přejí zapojit se do konstruktivního dialogu založeného na mezinárodních normách lidských práv.

144. Důležité je, aby byla zajištěna transparentnost konzultativního procesu a aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, co nejdříve a v co nejširším měřítku zpřístupnily úplný text Stanovisek Poradního výboru a Usnesení Výboru ministrů Rady Evropy příslušníkům národnostních menšin i veřejnosti jako celku. Úřady by měly zajistit, aby tyto a další dokumenty týkající se monitorování, včetně zpráv předkládaných jednotlivými státy, byly zpřístupněny v místních jazycích, a menšiny se tak mohly zúčastnit tohoto procesu v plném rozsahu.

145. Poradní výbor vyzval státy, které podepsaly tuto úmluvu, aby vytvořily systém pravidelných konzultací umožňujících zástupcům menšin diskutovat o svých záležitostech v době mezi jednotlivými monitorovacími cykly Rámcové úmluvy, ať už půjde o následné semináře, nebo jiné formy. Tento dialog je velmi důležitý pro to, aby bylo možné reagovat na konkrétní záležitosti a také budovat důvěru v implementaci Rámcové úmluvy. Vytváří ovzduší tolerance a dialogu, který umožňuje, aby různorodost byla zdrojem a faktorem nikoli rozdělováním, nýbrž obohacujícím každou společnost.

⁵⁸ Viz také odstavce 68 a 74 výše.

146. Tento komentář je výsledkem snahy Poradního výboru poskytnout souhrn své interpretace Článku 15 a souvisejících článků Rámcové úmluvy stranám, které se zúčastní implementace této Úmluvy. Konečným cílem je přispívat k posilování účasti příslušníků národnostních menšin v různých oblastech života, zlepšovat implementaci zásad obsažených v Rámcové úmluvě a pomáhat státním úřadům vytvářet integrovanější a lépe fungující společnost.

147. Tento Komentář, vycházející přímo a nepřímo z práce Poradního výboru zaměřené na jednotlivé konkrétní země, poskytuje subjektům, které rozhodují, státním úředníkům a veřejným činitelům, nevládním organizacím, akademické obci a dalším zainteresovaným stranám v nemalé míře náležitějším k samotným menšinám analýzu možností připadajících v úvahu pro přiměřenou a informovanou volbu při vytváření právních předpisů a politik pro zlepšení účasti menšin. Pokud mají být možnosti, které budou zvoleny, dlouhodobě udržitelné, by měly být výsledkem dohody mezi úřady a národnostními menšinami. Je také důležité, aby braly v úvahu názory většinového obyvatelstva a typy vztahů mezi různými skupinami, které ve společnosti převládají.

148. Je zřejmé, že pro různé národnostní menšiny i pro různé situace převládající ve státech, které podepsaly tuto úmluvu, je možné použít různá řešení. Opatření přijatá některými státy, které podepsaly tuto úmluvu, považoval Poradní výbor za daných okolností za přiměřenou a odpovídající implementaci Článku 15 Rámcové úmluvy. Přesto je důležité si připomenout, že opatření, které vede k účinné účasti v jednom státě, který podepsal tuto úmluvu, nemusí nutně mít v jiné souvislosti stejný dopad. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, proto musí posoudit ve světle své vlastní domácí situace vhodnost a účinnost opatření, která jinde vedla k vyšší účasti národnostních menšin. Cílem Poradního výboru v tomto Komentáři je zdůraznit ty zkušenosti, z nichž lze vyvodit smysluplné závěry ve prospěch všech států, které podepsaly tuto úmluvu.

149. Navíc skutečnost, že kroky prováděné státy, které podepsaly tuto úmluvu, lze považovat za uspokojivé za daných okolností a v dané fázi monitorovacího procesu, neznamená, že budou stačit k tomu, aby zajistily soulad se standardy obsaženými v Rámcové úmluvě v budoucnosti. Tento Komentář se proto snaží pomoci státům, které podepsaly tuto úmluvu, vytvořit podmínky umožňující jim splňovat dlouhodobě udržitelným způsobem ustanovení Rámcové úmluvy i v budoucnosti a uplatňovat dlouhodobější pohledy na ochranu menšin a typ vztahů ve společnosti, kterých chtějí dosáhnout.

150. Situace menšin i většinových skupin obyvatelstva se navíc neustále vyvíjí a postupně se budou objevovat a vznikat nové otázky. Některé z otázek zmíněných v tomto Komentáři, zejména pokud se týká účasti na sociálně ekonomickém životě, ještě nebyly plně prozkoumány a analyzovány, a to ani Poradním výborem v rámci jeho práce zaměřující se na jednotlivé konkrétní země, ani jinými aktéry podílejícími se na ochraně práv menšin. Další pozornost je třeba věnovat okruhu takových otázek, které se zejména týkají účinné oblasti na hospodářském, sociálním a kulturním životě. Příkladů otázek, kterými je třeba se dále zabývat, je celá řada, od dopadu environmentálních problémů na účast příslušníků zranitelných národnostních menšin na straně jedné až po přístup příslušníků národnostních menšin k úvěrovým a bankovním službám.

151. Jiné otázky bude muset Poradní výbor znovu posuzovat v následujících monitorovacích cyklech, až bude k dispozici dlouhodobější pohled na jejich dopad na účast. Jak již bylo uvedeno v Úvodních poznámkách, tento dokument je třeba považovat za živý nástroj, který by měl být dále rozvíjet tak, jak bude pokračovat monitorování podle Rámcové úmluvy.

Článek 3⁵⁹

152. Ve svém článku 3 stanoví Rámcová úmluva právo příslušníků národnostních menšin svobodně si zvolit, zda chtějí, či nechtějí být považováni za příslušníky národnostní menšiny. Zahrnutí do individuálního rozsahu uplatňování Rámcové úmluvy je důležité pro výkon menšinových práv obsažených v Rámcové úmluvě, včetně práva na účinnou účast ve všech oblastech života. Při svém zkoumání individuálního rozsahu uplatňování Rámcové úmluvy Poradní výbor důsledně doporučoval, aby se státy, které podepsaly tuto úmluvu, vyhýbaly subjektivnímu a neodůvodněnému vylučování z ochrany poskytované Rámcovou úmluvou a aby volily 'komplexní' přístup. Mnohokrát vyzval státy, které podepsaly tuto úmluvu, aby prověřily a zvážily rozšíření individuálního rozsahu uplatňování Rámcové úmluvy, protože situace se změnila.

Článek 6⁶⁰

153. Článek 6(1) Rámcové úmluvy vyzývá státy, které podepsaly tuto úmluvu, aby podporovaly 'duch tolerance a dialog mezi kulturami' a prosazovaly 'vzájemný respekt' a porozumění mezi všemi osobami žijícími na jejich území. Jak už bylo uvedeno výše,⁶¹ účinná účast příslušníků národnostních menšin v různých oblastech života je důležitým nástrojem pro posílení dialogu mezi kulturami.

154. Skutečnost, jak účinná je účast příslušníků národnostních menšin, záleží na existenci ovzduší vzájemného respektu, tolerance a uznávání ve společnosti. Je proto důležité, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, přijaly opatření podporující dialog mezi kulturami probíhající mezi většinovým obyvatelstvem a menšinami, i mezi různými menšinami a obecněji mezi všemi osobami žijícími na jejich území. V této souvislosti Poradní výbor často zdůrazňoval důležitost integračních politik, nejen jako způsobu jak podporovat rovné příležitosti, ale také způsobu jak zabránit vzniku napětí ve společnosti.

155. Poradní výbor navíc často zdůrazňoval význam účasti příslušníků národnostních menšin na rozhodování, pokud se týká aktivit, které mají podporovat lepší znalost menšinových kultur ve společnosti jako celku. Týká se to i oblasti vzdělávání, zejména při rozhodování o zahrnutí prvků týkajících se národnostních menšin do učebních materiálů, médií i do vytváření a implementace kulturních politik.

⁵⁹ 3(1) Každý příslušník národnostní menšiny má právo svobodně si zvolit, zda chce či nechce být za takového příslušníka považován, a žádná nevýhoda nesmí vzejít z této volby nebo z výkonu práv s ní spojených.

3(2) Příslušníci národnostních menšin mohou vykonávat práva a požívat svobod, vyplývajících ze zásad zakotvených v této rámcové Úmluvě, jednotlivě, jakož i společně s jinými.

⁶⁰ 6(1) Strany podporují duch tolerance a dialog mezi kulturami a přijímají účinná opatření za účelem podpory vzájemného respektu a porozumění a spolupráce mezi všemi osobami žijícími na jejich území bez ohledu na jejich etnickou, kulturní, jazykovou nebo náboženskou identitu, a to zvláště v oblasti vzdělání, kultury a sdělovacích prostředků.

6(2) Strany se zavazují přijmout vhodná opatření na ochranu osob, které mohou být vystaveny hrozbám nebo aktům diskriminace, nepřátelství nebo násilí v důsledku jejich etnické, kulturní, jazykové nebo náboženské identity.

⁶¹ Viz odstavec 21.

Článek 7⁶²

156. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, musí zajistit respektování práva všech příslušníků národnostních menšin na svobodu pokojného shromažďování a sdružování, zakotveného v Článku 7 Rámcové úmluvy. Týká se to práva vytvářet sdružení menšin a menšinové politické strany, které jsou důležitými formami účasti. Státy, které podepsaly tuto úmluvu, by se měly zdržet jakéhokoli neodůvodněného zasahování do výkonu tohoto práva a vytvářet podmínky umožňující sdružením menšin a menšinovým politickým stranám nabývat a požívat právní subjektivity a svobodně fungovat. Právo na svobodu shromažďování a sdružování je nezbytným předpokladem pro výkon ustanovení Článku 15, i když samo o sobě není dostatečné pro zajištění účinné účasti.

Článek 9⁶³

157. Článek 9 (1) chrání právo příslušníků národnostních menšin svobodně přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky v menšinovém jazyce, a tím pádem také jejich možnost účastnit se veřejných diskusí a veřejných záležitostí obecně, zejména prostřednictvím sdělovacích prostředků. Kromě toho Článek 9 (1) vyžaduje, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, zajistily respektování zákazu diskriminace v přístupu menšin do sdělovacích prostředků. Podle Článku 9 (4) Rámcové úmluvy musí úřady přijmout vhodná opatření s cílem usnadnit příslušníkům národnostních menšin přístup ke sdělovacím prostředkům.

158. Přístup příslušníků národnostních menšin ke sdělovacím prostředkům a jejich účast v nich má různé dimenze: měli by mít přístup ke sdělovacím prostředkům jako určitá část diváků a posluchačů, jako vlastníci mediálních kanálů a jako zástupci menšin v mainstreamových médiích.

159. Přiměřený přístup příslušníků národnostních menšin k mainstreamovým a menšinovým sdělovacím prostředkům značně přispívá k jejich účinné účasti ve společnosti, zvláště pak v kulturním životě. Usnadňuje zvyšování informovanosti společnosti jako celku o kultuře a identitě menšin. Navíc možnost, aby národnostní menšiny vytvářely a používaly své vlastní sdělovací prostředky je sama o sobě účinnou formou účasti, zejména na veřejných záležitostech a kulturním životě. Pro příslušníky národnostních menšin to také může být přímým a nepřímým sociálním a ekonomickým přínosem.

Článek 10⁶⁴

160. Právo svobodně užívat své menšinové jazyky, a to ústně i písemně, v soukromí i na veřejnosti a ve vztazích se správními úřady, je významným faktorem posilujícím účast příslušníků národnostních menšin. Týká se to zvláště příslušníků národnostních menšin, kteří žijí v oblastech obývaných národnostními menšinami tradičně nebo ve značném množství.⁶⁵

⁶² Strany zajistí respektování práva všech příslušníků národnostních menšin na svobodu pokojného shromažďování, svobodu sdružování, svobodu vyjadřování a svobodu myšlení, svědomí a vyznání.

⁶³ 9(4) V rámci svého právního řádu strany přijímají odpovídající opatření k usnadnění přístupu příslušníků národnostních menšin ke sdělovacím prostředkům a opatření na podporu tolerance a umožnění kulturního pluralismu.

⁶⁴ 10(2) V oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud to tito příslušníci vyžadují a kde takový požadavek odpovídá skutečné potřebě, strany, pokud možno, usilují o zajištění podmínek, které by umožnily používání menšinového jazyka ve vztazích mezi těmito příslušníky a správními orgány.

10(1) Strany se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo svobodně a bez zasahování užívat svůj menšinový jazyk, a to v soukromí i na veřejnosti, ústně i písemně.

⁶⁵ 10(2) V oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud to tito příslušníci vyžadují a kde takový požadavek odpovídá skutečné potřebě, strany, pokud

Pozitivním způsobem podporování a posilování účasti menšin ve veřejné správě je například politika přednostního zaměstnávání státních úředníků, kteří ovládají jazyk menšin. Podobně také možnost používat menšinové jazyky ve vztazích se správními úřady může přispět k účinnější komunikaci příslušníků národnostních menšin s úřady. V místních volených orgánech může skutečnost, že lze používat jazyky menšin, umožnit příslušníkům národnostních menšin podílet se účinnějším způsobem na rozhodování. Naopak přísné jazykové požadavky mohou vážně omezit účast národnostních menšin v určitých oblastech života, zejména na sociálně ekonomickém životě a ve volebních procesech. Přesto by význam znalosti úředního jazyka neměl být podceňován, protože také přispívá k účinné účasti příslušníků národnostních menšin.⁶⁶

Článek 12, 13 a 14

161. Články 12, 13 a 14 Rámcové úmluvy jsou souhrnem rozsáhlých ustanovení v oblasti vzdělávání, která Poradní výbor v širokém měřítku analyzoval ve svém Komentáři ke vzdělávání, přijatém v roce 2006⁶⁷.

162. Článek 12 (1) vyžaduje, aby státy, přijímaly opatření na podporu znalostí kultury, jazyka, historie a náboženství svých národnostních menšin a většinového obyvatelstva 6(1),⁶⁸ Článek 12 tak stanoví pro státy, které podepsaly tuto úmluvu, jako cíl podporovat ovzduší vzájemného porozumění a dialog mezi kulturami, který je nezbytnou podmínkou účinné účasti příslušníků národnostních menšin. Pro splnění tohoto cíle je třeba zajistit, aby byly k dispozici odpovídající materiály pro výuku i další materiály, aby učitelé byli přiměřeným způsobem vyškoleni a aby byly podporovány kontakty mezi studenty a učiteli, jak zdůrazňuje Článek 12 (2). Navíc v souladu s tímto článkem Poradní výbor často doporučoval, aby úřady zabezpečily účast příslušníků národnostních menšin na přípravě právních předpisů o vzdělávání i na monitorování a vyhodnocování vzdělávacích politik a programů, a to zejména těch, které se jich týkají.

163. Článek 12 (3) Rámcové úmluvy nabývá zvláštního významu při analyzování Článku 15, neboť vyžaduje, aby státy, které podepsaly tuto úmluvu, podporovaly rovné příležitosti příslušníků národnostních menšin v přístupu ke vzdělání na všech úrovních, včetně odborného vzdělávání a vzdělávání dospělých.

164. Článek 14 (1) a (2),⁶⁹ na druhé straně zakládá právo příslušníků národnostních menšin učit se jazyk své menšiny a stanoví, že státy, které podepsaly tuto úmluvu, by měly za určitých podmínek vytvářet odpovídající možnosti pro výuku menšinového jazyka nebo získávání vzdělání v tomto jazyce. To je důležitým prostředkem k zachování a rozvíjení své identity a kultury, jak rovněž stanoví Článek 5.⁷⁰ Článek 14 (3) na druhé straně stanoví, že by příslušné ustanovení mělo být uplatňováno, aniž by to bylo na újmu učení se úřednímu jazyku. Přiměřená znalost úředního jazyka u příslušníků národnostních menšin je skutečně nezbytná pro jejich účast

možno, usilují o zajištění podmínek, které by umožnily používání menšinového jazyka ve vztazích mezi těmito příslušníky a správními orgány.

⁶⁶ Viz také níže uvedené poznámky týkající se Článku 14.

⁶⁷ Viz Komentář týkající se vzdělávání podle Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, přijatý Poradním výborem 2. března 2006.

⁶⁸ Viz výše uvedený odstavec 152.

⁶⁹ 14 (1) Strany se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo učit se svému menšinovému jazyku.

14(2) V oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství strany usilují, pokud existuje dostatečný požadavek, o to zajistit, pokud je to možné a v rámci svého vzdělávacího systému, aby příslušníci národnostních menšin měli odpovídající možnosti pro výuku menšinového jazyka nebo získávání vzdělání v tomto jazyce.

14 (3) Odstavec 2 tohoto článku je uplatňován, aniž by to bylo na újmu učení se úřednímu jazyku nebo výuce v tomto jazyce.

⁷⁰ Viz výše uvedený odstavec 13 a 14.

v různých oblastech života a pro jejich integraci do společnosti hlavního proudu.⁷¹ Hlavní základy, na nichž spočívá Rámcová úmluva, popsané ve výše uvedených odstavcích 13 až 15 týkajících se souvislosti mezi Články 4, 5 a 15, se proto plně odrážejí v Článku 14.

165. Poradní výbor v mnoha případech zdůraznil význam účinné účasti příslušníků národnostních menšin pro uplatňování práv obsažených v Článku 14. Velmi důležité je především zajistit, aby se příslušníci národnostních menšin podíleli na rozhodnutích přijímaných se zřetelem k organizaci vzdělávání zaměřeného na menšinové jazyky,⁷² s cílem zajistit, aby tento typ vzdělávání pokrýval potřeby národnostních menšin.

Článek 17 a Článek 18⁷³

166. Článek 17 Rámcové úmluvy stanoví, že státy, které podepsaly tuto úmluvu, nebudou bránit příslušníkům národnostních menšin v navazování a udržování svobodných a pokojných vztahů přes hranice, zejména s příslušníky stejných národnostních menšin. Cílem Článku 17 (2) je zajistit, aby příslušníci národnostních menšin mohli aktivně přispívat k fungování občanské společnosti, a to jak na národní, tak i na mezinárodní úrovni.

167. Podobně jako Článek 17, také Článek 18 (2) podporuje proaktivní přístup k přeshraniční spolupráci, ovšem mezi státy. Přeshraniční spolupráci může významně přispívat k rozvíjení účasti příslušníků národnostních menšin na veřejných záležitostech a na sociálním, ekonomickém a kulturním životě.

⁷¹ Viz také poznámky týkající se Článku 10 uvedeného výše.

⁷² Viz také Komentář týkající se vzdělávání podle Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, přijatý Poradním výborem 2. března 2006.

⁷³ 17(1) Strany se zavazují nezasahovat do práva příslušníků národnostních menšin navazovat a udržovat přes hranice svobodné a pokojné vztahy s osobami zdržujícími se právoplatně v jiných státech, zvláště s těmi, s nimiž sdílí stejnou etnickou, kulturní, jazykovou nebo náboženskou identitu nebo společné kulturní dědictví.

17 (2) Strany se zavazují nezasahovat do práva příslušníků národnostních menšin účastnit se činností nevládních organizací, a to jak na národní, tak i na mezinárodní úrovni.

18 (2) V náležitých případech strany přijímají opatření na podporu přeshraniční spolupráce.