

Rámcová úmluva: Klíčový nástroj pro řízení rozmanitosti prostřednictvím práv menšin



Tematický komentář č. 4
Rozsah působnosti Rámcové
úmluvy o ochraně
národnostních menšin

Přijato dne 27. května 2016



Rámcová úmluva: Klíčový nástroj pro řízení rozmanitosti prostřednictvím práv menšin

Tematický komentář č. 4
Rozsah působnosti Rámcové
úmluvy o ochraně národnostních
menšin

Rada Evropy

Francouzské vydání:

Convention-cadre : un outil essentiel pour gérer
la diversité au moyen des droits des minorités

Názory vyjádřené v tomto materiálu jsou názory jeho
autorů a nemusí nutně odrážet oficiální politiku Rady
Evropy.

Požadavky na reprodukci nebo překlad celé zprávy
případně její části adresujte Ředitelství pro komunikaci
(Directorate of Communication - F-67075 Strasbourg
Cedex nebo publishing@coe.int).

Veškerou ostatní korespondenci týkající se této
publikace adresujte
sekretariátu
pro Rámcovou úmluvu Rady Evropy o ochraně
národnostních menšin.

minorities.fcnm@coe.int
www.coe.int/minorities.

Fotografie na přebalu: Rada Evropy

Přebal a grafická úprava: Oddělení výroby dokumentů a
publikací Rady Evropy

© Rada Evropy, září 2016
Vytisknuto Radou Evropy

Obsah

Shrnutí	4
Oddíl I Úvod	5
Oddíl II Právo na svobodnou sebeidentifikaci	7
1. Všeobecné úvahy	7
2. Svobodná sebeidentifikace v kontextu sčítání obyvatel a dalších procesů všeobecného shromažďování údajů	8
Oddíl III Přístupy zaujímané členskými státy k rozsahu působnosti Rámcové úmluvy	9
1. Prohlášení a výhrady v době ratifikace	9
2. Kritéria uplatňovaná členskými státy	10
Oddíl IV Kontextuální přístup vyvinutý Poradním výborem pro jednotlivé články	14
1. Základní zásady	14
2. Praxe	15
Oddíl V Uplatňování práv z Rámcové úmluvy na všechny osoby	16
1. Ochrana proti diskriminaci – článek 6	16
2. Vzdělávání a média jakožto nástroje pro integraci – články 6(1) a 12	17
Oddíl VI Práva menšin s širokým rozsahem působnosti	19
1. Rovnost – článek 4	19
2. Kultura – článek 5 2. Kultura – článek 5	19
3. Sdružování a náboženství – články 7 a 8	20
4. Média – článek 9	20
5. Jazyk – články 10(1), 10(3), 11(1) a 11(2)	21
6. Vzdělávání – články 12(3), 14(1) a 14(3)	21
7. Účast – článek 15	22
Oddíl VII Práva menšin se specifickým rozsahem působnosti	23
Oddíl VIII Závěry	25

Shrnutí

Rozmanitost je nedílnou součástí a zásadní výhodou evropských společností již po staletí. Zůstává základním prvkem současných společností. Účelem Komentáře je sjednotit způsob, jakým Poradní výbor v průběhu let provádí výklad rozsahu působnosti Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin (ETS č. 157), s ohledem na konkrétní společenský, hospodářský a demografický vývoj.

Komentář ukazuje, že Rámcová úmluva od roku 1995 byla a je i nadále klíčovým nástrojem pro státy při přizpůsobování se rostoucímu pluralismu prostřednictvím ochrany menšin způsobem, který obezřetně vyvažuje širší společenské zájmy s právy jednotlivců. Podporuje členské státy v řízení rozmanitosti vytvářením příslušných společenských podmínek, které umožňují vyjadřování a uznávání rozdílů, rovný přístup k právům a zdrojům navzdory rozdílům a společenskou interakci a začleňování napříč rozdíly.

Rámcová úmluva vychází ze zásady, že ochrana národnostních menšin je nezbytnou pro stabilitu, demokratickou bezpečnost a mír. Jejím hlavním účelem je zabraňovat mezietnickému napětí a podporovat dialog v otevřených společnostech přístupných všem. Komentář v souladu s tím zdůrazňuje to, že Rámcová úmluva oslovuje společnost jako celek a nikoli jen jednotlivce nebo konkrétní skupiny. Neptá se „koho“ je třeba chránit, nýbrž se ptá „co“ se vyžaduje k řízení rozmanitosti co nejefektivněji prostřednictvím ochrany práv menšin. Právě z tohoto důvodu neobsahuje Úmluva vymezení pojmu „příslušník národnostní menšiny“.

Rámcová úmluva byla záměrně koncipována jakožto živý nástroj. Její výklad se musí pravidelně přizpůsobovat, aby se zajistila možnost efektivního požívání práv menšin ve společnostech, které jsou dotčeny neustálými proměnami, včetně těch, ke kterým dochází prostřednictvím mobility a migrace. Právo na svobodnou sebeidentifikaci je pro ochranu menšin ústřední, včetně mnohočetných a situačních příslušností. Nelze je přehlížet prostřednictvím vnucené kategorizace na základě předurčených vlastností. Jednotlivci se sebeidentifikují a vytvářejí komunity prostřednictvím nejrůznějších vyvíjejících se sdílených zvyků i prostřednictvím společného výkonu práv. Společenské změny mají rovněž vliv na vnímání identity u jednotlivců i komunit a tudíž i na působnost práv menšin.

Mezi širokou škálou práv obsažených v Rámcové úmluvě se některá výslovně vztahují na všechny jednotlivce na území státu, zatímco uplatňování jiných může být spojeno s konkrétními podmínkami. Poradní výbor při zkoumání implementace Rámcové úmluvy členskými státy tudíž důsledně podporuje orgány v tom, aby se chovaly inkluzivně a podle specifického kontextu a aby podle jednotlivých článků zvažovaly, která práva je třeba dát k dispozici komu za účelem zajištění co nejefektivnější implementace Rámcové úmluvy na základě skutečností a nikoli statusu.

V Komentáři se dochází k závěru, že přístup k právům menšin lze zajišťovat pouze ve společnosti, kde se na dialog, porozumění a kulturní rozmanitost nahlíží jako na zdroje obohacení a nikoli dělení.

Oddíl I Úvod

1. Účelem tohoto Komentáře je poskytnout vodítko členským státům Rámcové úmluvy, příslušníkům národnostních menšin, mezinárodním organizacím, i občanské společnosti a akademickým kruhům, pokud jde o trvající debatu ohledně rozsahu působnosti Rámcové úmluvy. Vychází z úzce srovnávacího a analytického výkladu Stanovisek přijatých Poradním výborem v průběhu čtyř cyklů monitorování v členských státech od roku 1998,¹ a navazuje na tři předchozí tematické komentáře, které byly Poradním výborem přijaty: o vzdělávání v roce 2006;² o účinné účasti na veřejném životě v roce 2008;³ a o jazykových právech v roce 2012.⁴ Cenné informace byly rovněž získány od zástupců národnostních menšin a občanské společnosti,⁵ akademiků i dalších účastníků rozmluvy, včetně těch, které byly získány v průběhu širších konzultací pořádaných v závěrečných etapách procesu přípravy textu.

2. Práva menšin jsou na úrovni jednotlivce přiznána každému příslušníkovi národnostní menšiny. V článku 3(2) Rámcové úmluvy se dále upřesňuje, že práva menšin se mohou vykonávat „jednotlivě i společně s jinými“. Některá práva fakticky mají smysl pouze tehdy, jsou-li vykonávána společně s jinými, a požívání některých práv předpokládá přítomnost nebo dokonce formální spojení s jinými. Práva menšin mají tudíž individuální, společenský i kolektivní rozměr. Navzdory skutečnosti, že některé mezinárodní listiny hovoří o menšinových kulturách, jazycích či tradicích, a existuje určité společné chápání toho, co znamená pojem „menšinový“, dosud nikdy neexistovalo jeho univerzálně sdílené vymezení.⁶ Rámcová úmluva v souladu s touto tradicí neobsahuje vymezení pojmu „národnostní menšina“ ani slovního spojení „příslušník národnostní menšiny“. V důsledku toho je otázkou toho, kdo se má uznávat jako držitel práva podle Rámcové úmluvy, od svého přijetí předmětem rozsáhlých debat na mezinárodních i národních, akademických a politických úrovních.

3. Cílem Rámcové úmluvy je zajišťovat, aby byl prostor pro rozmanitost a pro „odlišnost“ ve společnosti chráněn a potvrzován, čímž se podporuje propojování a soudržnost společností.⁷ Širší otázky týkající se propojování společností se tudíž vždy objevovaly v monitorovací práci Poradního výboru, někdy mající za následek nesouhlas ze strany příslušného členského státu.⁸ V důsledku zvýšené rozmanitosti evropských společností v posledních letech je ze strany některých činitelů skutečně věnována zvýšená pozornost požadavku vytváření inkluzivních a integrovaných společností, kde se rozmanitost respektuje a zachovává.⁹ S ohledem na tento cíl a za účelem objasnění jak osobního, tak i věcného dosahu jeho práce, Poradní výbor považuje za vhodné, aby svůj Čtvrtý tematický komentář věnoval rozsahu působnosti Rámcové úmluvy.

4. Přijetí Rámcové úmluvy v roce 1995, v období důsledků násilných konfliktů v Evropě, jakožto jediného právně závazného mezinárodního dokumentu o právech příslušníků národnostních menšin, pevně zakotvilo ochranu práv menšin v rámci univerzálního souboru mnohostranně uznávaných lidských práv. Práva menšin, podle článku 1 Rámcové úmluvy, tvoří součást mezinárodního systému ochrany lidských práv, který vychází z předpokladu, že se všichni rodí svobodnými a rovnými ve své důstojnosti i ve svých právech.¹⁰ Účelem přijetí práv menšin jakožto nedílné součásti lidských práv bylo nikoli zpochybnit představu rovnosti mezi všemi jednotlivci, nýbrž ji posunout ještě dále, a to stanovením souboru konkrétních práv pro příslušníky národnostních menšin, aby se zajistilo, že jim bude umožňováno se

¹ Komentář odkazuje na první, druhý, třetí či čtvrtý cyklus, Stanoviska specifická pro dané země, kde byla učiněna zjištění zvláštního významu pro rozsah působnosti. Tyto odkazy jsou pouze názorné.

² Viz První komentář Poradního výboru pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin (ACFC) o vzdělávání podle Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, ACFC/25DOC(2006)002, 2. března 2006, www.coe.int/minorities.

³ Viz Druhý komentář Poradního výboru pro Rámcovou úmluvu o ochraně národnostních menšin (ACFC) o účinné účasti příslušníků národnostních menšin na kulturním, společenském a hospodářském životě a na veřejných záležitostech podle Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin, ACFC/31DOC(2008)001, 27. února 2008, www.coe.int/minorities.

⁴ Viz Třetí komentář ACFC o jazykových právech příslušníků národnostních menšin podle Rámcové úmluvy, ACFC/44DOC(2012)001, 24. května 2012, www.coe.int/minorities.

⁵ Pojem „zástupce menšiny“ v celém textu není pojmem právním; představuje zastávce nebo mluvčí, kteří se přihlásili, aby sdíleli své názory.

⁶ Viz travaux préparatoires, různé snahy v Parlamentním shromáždění Rady Evropy (PACE), a zejména Komentář Pracovní skupiny pro menšiny k Deklaraci OSN o právech příslušníků národnostních, etnických, náboženských a jazykových menšin z roku 1992.

⁷ Viz Preambuli Rámcové úmluvy: „[...]majíce na zřeteli, že vytvoření ovzduší tolerance a dialogu je nezbytné k tomu, aby kulturní rozmanitost byla pro každou společnost zdrojem a faktorem nikoliv dělení, ale obohacení [...]“.

⁸ Viz mimo jiné První stanovisko o Dánsku a Vládní připomínky k Prvnímu stanovisku o Dánsku, a První stanovisko o Německu a Vládní připomínky k Prvnímu stanovisku o Německu.

⁹ Zvýšený zájem o otázky týkající se integrace se odráží například práci Vysokého komisaře OBSE pro národnostní menšiny (HCNM) (viz Lublaňské směrnice o integraci rozmanitých společností z listopadu 2012), jakož i ve skutečnosti, že Evropská komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) ve svém pátém kole zpráv o zemích zahrnuje integrační politiky mezi čtyři témata společná pro všechny členské státy.

¹⁰ Viz článek 1 Všeobecné deklarace lidských práv.

ve společnosti plně a rovnocenně zúčastňovat, přičemž budou zároveň chráněni před asimilací. Důležité je, že příslušníci národnostních menšin vyžadují záruky, které jim budou umožňovat: (i) vyjadřovat odlišnost a mít tuto odlišnost uznánu; (ii) získávat rovný přístup ke zdrojům a právům navzdory rozdílům; a (iii) zapojovat se do společenské interakce na základě úcty a porozumění napříč rozdíly.

5. Někdy se dochází k povrchnímu závěru, že uplatňování Rámcové úmluvy, vzhledem k neexistenci vymezení pojmu národnostní menšiny, se v praxi ponechává výhradně na uvážení členských států. Tento výklad je však nesprávný. Je totiž v rozporu s článkem 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu i se základní zásadou *pacta sunt servanda*. Účelem tohoto Komentáře je ujasnit to, že neexistence vymezení pojmu v Rámcové úmluvě je skutečně nejen úmyslnou, nýbrž také nezbytnou k zajištění toho, aby se konkrétní společenské okolnosti členských států, včetně hospodářských a demografických, řádně zohledňovaly při určování působnosti práv menšin. Rámcová úmluva byla záměrně koncipována jako živý nástroj, jehož výklad se musí vyvíjet a pravidelně přizpůsobovat novým společenským výzvám. Například vícečetné identity a zvyšující se mobilita se staly běžnými prvky evropských společností. Takové prvky však nesmí omezovat přístup k právům menšin. Tento přístup je zcela v souladu se zásadou dynamického výkladu vyvinutou Evropským soudem pro lidská práva ve vztahu k Evropské úmluvě o lidských právech.

6. Ačkoli Rámcová úmluva zavazuje členské státy od svého nabytí účinnosti v rámci vnitrostátní jurisdikce, její rámcová povaha nicméně vyžaduje další právní nástroje na vnitrostátní úrovni k tomu, aby byla plně funkční. V mnoha státech byla vymezení pojmu držitelů práv stanovena ve vnitrostátním zákonodárství, aby se provedla ustanovení obsažená v Rámcové úmluvě. Poradní výbor důsledně potvrzuje, že členské státy mají v tomto kontextu určitý prostor pro uvážení, ale také poznamenal, že tato tolerance se musí vykonávat v souladu s všeobecnými pravidly mezinárodního práva obsaženými v článcích 31 až 33 Vídeňské úmluvy o smluvním právu. Zejména se musí vykonávat v souladu s povinností vykládat úmluvu v dobré víře a s ohledem na její předmět a účel. V případě Rámcové úmluvy připomínají její základní zásady stanovené v Preambuli členským státům to, že se mají snažit o maximální vyjádření ducha přátelských vztahů a spolupráce ve všech svých činech týkajících se ochrany menšin. Dále, ve svém článku 2 podtrhuje základní podstatu zásad dobré víry, dobrých sousedských vztahů a nezasahování do vnitřních záležitostí jiného státu, aby se zajistilo, že četné rozličné zájmy, které jsou při implementaci Rámcové úmluvy dotčeny, mohou být členskými státy uvedeny v soulad.¹¹

7. Při zkoumání přístupů zaujímaných členskými státy ve vztahu k rozsahu působnosti Rámcové úmluvy tudíž Poradní výbor důsledně podporuje orgány v tom, aby se chovaly inkluzivně a podle konkrétního kontextu a aby zvažovaly podle jednotlivých článků to, která práva je třeba dát k dispozici komu. Takový přístup nejenže zajišťuje co nejefektivnější implementaci Rámcové úmluvy na základě skutečnosti a nikoli statusu, nýbrž rovněž podporuje společenské ovzduší dialogu a porozumění, kde se na kulturní rozmanitost pohlíží jako na zdroj obohacení a nikoli dělení.

8. Tento Komentář začíná analýzou práva na svobodnou sebeidentifikaci příslušníků národnostních menšin jakožto základního kamene práv menšin (Oddíl II). Poté se zabývá různými praxemi vyvinutými členskými státy k vymezení subjektů oprávněných z práv menšin podle osobních i dalších kritérií (Oddíl III). V oddílu IV se vysvětluje otevřený a kontextuální přístup, který uplatňuje Poradní výbor po celou dobu svých monitorovacích činností v souladu se základními zásadami obsaženými v článcích 3-6 Rámcové úmluvy. Na základě přístupu jednotlivých článků vyvinutého Poradním výborem od svého počátku představují oddíl V-VII analýzu rozsahu působnosti jednotlivých práv stanovených v Rámcové úmluvě. Zatímco některé články se výslovně vztahují na veškeré osoby na území členského státu (oddíl V), jsou některá práva menšin s širokým rozsahem působnosti, která se s ohledem na svoji povahu musí vztahovat na veškeré národnostní menšiny (oddíl VI), zatímco existují jiná práva menšin, u kterých mohou členské státy vyžadovat konkrétní podmínky pro jejich požívání (oddíl VII).

¹¹ Viz také Vysvětlující zprávu k Rámcové úmluvě, odstavec 32: „Tento článek stanoví soubor zásad, jimiž se řídí uplatňování Rámcové úmluvy. [...] Zásady zmíněné v tomto ustanovení jsou obecné povahy, avšak mají obzvláštní význam pro oblast, již se týká Rámcová úmluva“.

Oddíl II Právo na svobodnou sebeidentifikaci

1. Všeobecné úvahy

9. Právo na svobodnou sebeidentifikaci stanovené v článku 3 Rámcové úmluvy je základním kamenem práv menšin.¹² Poradní výbor důsledně podtrhuje ústřední význam tohoto ustanovení. „Svobodnou“ v tomto kontextu znamená individuálně určené a informované rozhodnutí využít ochrany Rámcové úmluvy. Článek 3 se tedy nezbytně vztahuje na všechny, jelikož každá osoba musí mít právo se svobodně identifikovat jakožto člen konkrétní skupiny, nebo se rozhodnout, že tak neučiní. Vysvětlující zpráva k Rámcové úmluvě však poukazuje na to, že volba jednotlivce nesmí být svévolná, nýbrž musí být spojena s některými objektivními kritérii.¹³

10. Poradní výbor se záměrně zdržel výkladu toho, jaká taková objektivní kritéria mohou být, jelikož je ze znění Vysvětlující zprávy jasné, že je lze posuzovat pouze vůči subjektivní volbě daného jednotlivce. Objektivní kritéria tudíž nepředstavují prvky vymezení pojmu. Sebeidentifikace začíná svobodným rozhodnutím jednotlivce, které, neexistuje-li žádný argument o opaku, má být základem pro jakoukoli osobní identifikaci.¹⁴ Podle názoru Poradního výboru se svobodná sebeidentifikace osoby může zpochybňovat pouze ve vzácných případech, jako například tehdy, když nevychází z dobré víry. Identifikace s národnostní menšinou, která je motivována výhradně snahou například získat určité výhody nebo prospěch, může být v rozporu se zásadami a účely Rámcové úmluvy, zejména v případě, že takový krok snižuje zamýšlené výhody a práva, která jsou k dispozici příslušníkům národnostních menšin.

11. Zatímco oficiální zaznamenání sebeidentifikace může v některých případech vyžadovat důkaz o objektivních kritériích,¹⁵ nesmí se menšinová identita vnutit z vnějšku. Poradní výbor kritizuje povinné zaznamenávání etnické příslušnosti v identifikačních dokladech nebo ve vnitřních záznamech správních subjektů, včetně policie a zdravotnických zařízení, jakožto v rozporu s právem na svobodnou sebeidentifikaci.¹⁶ Dále také zvažoval, že svobodná sebeidentifikace nepřímo znamená právo volit podle situace, kdy se sebeidentifikovat jako příslušník národnostní menšiny a kdy tak neučiní.¹⁷

12. V praxi to znamená, že každý příslušník národnostní menšiny se může svobodně rozhodnout, že bude nárokovat určitá práva stanovená v Rámcové úmluvě, zatímco za určitých okolností nebo ve vztahu k určitým okruhům práv se může rozhodnout, že tato práva nevykoná.¹⁸ Taková individuální rozhodnutí však nesmí mít za následek znevýhodňování u jiných jednotlivců, kteří identifikují s toutéž menšinou tím, že by byli vyloučeni z možnosti nárokovat svá práva menšin. V tomto kontextu zopakoval Poradní výbor svůj názor, že jakékoli početní prahové hodnoty stanovené jako podmínka pro uplatnitelnost určitých práv menšin se musí vykládat pružně (viz také odstavec 82). Jinak by se příslušníkům národnostních menšin ukládala nepřímá povinnost se sebeidentifikovat za účelem zajištění toho, že bude udržen přístup ke konkrétnímu právu. Zároveň individuální rozhodnutí identifikovat či neidentifikovat s určitou menšinou musí být respektována ostatními, kteří jsou spojeni s toutéž skupinou a kteří zároveň nesmí vyvíjet tlak v jednom směru či druhém.

13. Právo na svobodnou sebeidentifikaci se rovněž vztahuje na vícečetné příslušnosti. Rámcová úmluva vlastně nepřímo uznává vícečetné příslušnosti tím, že podporuje zachovávání identit menšin souběžně s úspěšnou a účinnou integrací v širším veřejném životě. Příslušníci národnostních menšin by nikdy neměli být povinni volit mezi zachováním své menšinové identity či nárokováním většinové kultury, jelikož jim musí být plně k dispozici obě možnosti.¹⁹ To nepřímo znamená, že zvyky, kterými se jednotlivec spojuje s konkrétní menšinou, nelze považovat za výlučné, jelikož

¹² Podle článku 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“.

¹³ Podle odstavce 35, článek 3(1) „neznamená právo, aby jednotlivec svévolně zvolil, že bude patřit k jakékoli národnostní menšině. Subjektivní volba jednotlivce je nerozlučně spjata s objektivními kritérii relevantními pro identitu dané osoby.“

¹⁴ Viz také Všeobecné doporučení VIII Komise pro odstranění rasové diskriminace (1990).

¹⁵ Viz také Ciubotaru v. Moldova (stížnost č. 27138/04), rozsudek ze dne 27. dubna 2010, ve kterém Evropský soud pro lidská práva uznal právo vlády vyžadovat existenci objektivního důkazu o tvrzené identitě.

¹⁶ Viz Čtvrté stanovisko o České republice, První stanovisko o Německu, Třetí stanovisko o Irsku, První a Třetí stanoviska o Ruské federaci a První a Druhé stanovisko o Ukrajině.

¹⁷ Příslušníci národnostních menšin mohou například zvolit, aby jejich jméno bylo oficiálně uznáno v menšinovém jazyce, avšak zároveň nepoužívat svůj menšinový jazyk ve styku s místními správními orgány. Viz také Třetí tematický komentář (poznámka pod čarou 4), zejména odstavce 16-18.

¹⁸ Příslušníci národnostních menšin mohou například učinit informované rozhodnutí přihlásit své děti do běžných škol, aniž by v důsledku toho utrpěli jakékoli nevýhody z hlediska přístupu k ostatním právům menšin, a aniž by takové rozhodnutí mělo dopad na všeobecnou dostupnost vzdělávání v oblasti menšinových jazyků pro ostatní příslušníky téže skupiny.

¹⁹ Viz také První a Třetí tematické komentáře (poznámky pod čarou 2 a 4).

se může zároveň identifikovat s jinými menšinami nebo s většinou.²⁰ V některých případech může být taková volba důsledkem předchozích procesů asimilace do většiny nebo do jiné dominantní menšiny. To se však nesmí použít jako argument proti právům příslušníků národnostních menšin na svobodnou sebeidentifikaci a na nárokování ochrany menšin.

14. Poradní výbor dále vyzval členské státy, aby zajišťovaly, že všechny osoby a skupiny, které by mohly mít z Rámcové úmluvy užitek, byly uvědomovány a aby se jim umožňovalo využívat práva se svobodně sebeidentifikovat za účelem přístupu k právům stanoveným v Rámcové úmluvě. Tak je tomu v případě, že volba příslušnosti k menšině se v praxi nestěžuje, a když se zajišťuje, že se tato volba činí beze strachu z výsledného znevýhodnění nebo ztráty společenské významnosti.

2. Svobodná sebeidentifikace v kontextu sčítání obyvatel a dalších procesů všeobecného shromažďování údajů

15. V zemích, kde se údaje o národnostní, etnické či náboženské příslušnosti shromažďují v kontextu širších postupů sčítání obyvatel, musí se takové postupy organizovat a provádět v souladu s mezinárodně uznávanými zásadami, včetně norem o ochraně osobních údajů.²¹ Z práva na svobodnou sebeidentifikaci dále vyplývá, že jakákoli účast na postupech shromažďování údajů souvisejících s etnickým původem musí být dobrovolná. Zejména nesmí docházet k žádným automatickým závěrům z určitých údajů (například užívání jazyka) na údaje jiné (například náboženství, etnická příslušnost) a nelze činit žádné předpoklady o určité jazykové, náboženské nebo etnické příslušnosti na základě jména či jiných vlastností člověka.²²

16. Právo na svobodnou sebeidentifikaci se uplatňuje při každém postupu shromažďování údajů zvlášť. To znamená, že od příslušníků národnostních menšin nelze vyžadovat, aby se sebeidentifikovali vždy stejným způsobem. Výčty možných odpovědí na otázky týkající se identity by měly být otevřené, nikoli uzavřené, a příležitost vyjádřit vícečetné příslušnosti by se měla poskytnout výslovně. Vzhledem k důležitosti přisuzované v některých členských státech velikosti menšinové populace pro přístup k právům menšin, nejenže se vícečetné příslušnosti musí zaznamenat, ale musí se rovněž i dostatečně zpracovat, analyzovat a projevit. Tyto ohledy ve vztahu k shromažďování, zpracování a hlášení údajů se musí rovněž uplatňovat i na další situace (například při zápisu do školy), které v sobě mohou zahrnovat sebeidentifikaci.

17. V situacích, kde požívání konkrétních práv menšin je spojeno s početními prahovými hodnotami,²³ vyžaduje právo na svobodnou sebeidentifikaci dále to, aby příslušníci národnostních menšin byli informováni o významu spojovaném orgány se sčítáním obyvatel a dalšími způsoby shromažďování údajů. Poradní výbor tudíž systematicky podporuje členské státy v tom, aby veškeré informace o metodologii a účelu shromažďování údajů dávaly k dispozici v jazycích národnostních menšin, a aby příslušníky národnostních menšin zahrnovaly do organizace a provozování takových postupů, a to zejména v oblastech, kde národnostní menšiny jsou usazeny v podstatných počtech.²⁴

18. Poradní výbor zároveň členské státy varuje před tím, aby se spoléhaly výhradně na oficiální statistiky a údaje, jelikož tyto z nejrůznějších důvodů nemusejí plně odrážet skutečnost.²⁵ Výsledky je třeba pravidelně opětovně přehodnocovat a analyzovat pružně, v úzké spolupráci se zástupci menšin. Orgány by měly také dále využívat další zdroje informací, včetně všeobecných průzkumů pracovních sil a dalších zjišťování, jakož i nezávislých kvalitativních i kvantitativních výzkumů, které jsou k otázkám týkajícím se přístupu k právům u příslušníků národnostních menšin k dispozici.

²⁰ K tomu může docházet například ve smíšených rodinách, kde se ve stejné míře hovoří několika jazyky.

²¹ V kontextu provádění sčítání obyvatel radí Poradní výbor členským státům, aby dodržovaly doporučení EUROSTAT/ OSN pro organizování sčítání obyvatel a domácností. Viz Doporučení Konference evropských statistiků ke sčítání lidu, domů a bytů v roce 2010, připravená ve spolupráci se Statistickým úřadem Evropských společenství (EUROSTAT) a Evropskou hospodářskou komisí OSN, odstavec 426: „respondenti by měli mít svobodnou možnost označit více než jednu etnickou příslušnost nebo kombinaci etnických příslušností, pokud si to přejí“, odstavec 431: „Otázky budou obecně odkazovat pouze na jeden jazyk. Pro mateřštinu a hlavní jazyky menšinových skupin se může vyžadovat více jazyků“. Viz například Čtvrté stanovisko o Kypru, Třetí stanoviska o Estonsku a Rumunsku.

²² Viz například postupná Stanoviska o Itálii a Spojeném království.

²³ Například otevírání škol s vyučováním v menšinových jazycích nebo úřední užívání menšinových jazyků na místní úrovni může být spojováno se skutečným počtem příslušníků národnostních menšin (viz také oddíl VII).

²⁴ Viz například Třetí stanovisko o Maďarsku a Druhé stanovisko o Slovinsku.

²⁵ Vzhledem k historii dřívějšího znevýhodňování, diskriminace nebo dokonce pronásledování na základě etnického původu jsou někteří příslušníci národnostních menšin stále neochotni sdělit jakémukoli oficiálnímu subjektu svůj etnický původ. Nedorozumění ohledně použití nebo zdánlivých nevyhnutelných nebezpečí při provádění sčítání obyvatel se někdy šíří mezi menšinovými komunitami pro politické účely přímo s cílem zabránit jim v tom, aby byly ve vysokých počtech spočítány.

Oddíl III Přístup zaujímané členskými státy k rozsahu působnosti Rámcové úmluvy

1. Prohlášení a výhrady v době ratifikace

19. Rámcová úmluva je otevřenou k podpisu pro členské státy Rady Evropy a v zásadě i pro státy ostatní.²⁶ V současné době je 39 členských států Rámcové úmluvy, které jsou všechny členskými státy Rady Evropy. K poslední ratifikaci došlo v roce 2006, kdy se členským státem Úmluv stala Černá Hora.²⁷ Kromě zmíněných 39 členských států, kde je implementace Rámcové úmluvy monitorována Poradním výborem, podléhá Kosovo* zvláštnímu režimu monitorování v souladu s Dohodou z roku 2004 mezi Dočasnou správou OSN v Kosovu (UNMIK) a Radou Evropy.

20. Osm členských států Rady Evropy není stranou Rámcové úmluvy. Belgie, Řecko, Island a Lucembursko podepsaly Rámcovou úmluvu a tudíž se zavázaly jednat v souladu s cíly a účelem Rámcové úmluvy,²⁸ zatímco Andorra, Francie, Monako a Turecko úmluvu nepodepsaly ani neratifikovaly.

21. Poradní výbor má za to, že implementace práv stanovených v Rámcové úmluvě, s ohledem na její cíle v oblasti řízení rozmanitosti prostřednictvím účinné ochrany práv menšin,²⁹ a podporování vyvážených přístupů k někdy protikladným cílům ochrany individuálních práv a zabezpečování širších státních zájmů, je prospěšnou pro všechny společnosti. Poznává, že jakákoli argumentace uváděná v 90. letech 20. století pro neratifikování Rámcové úmluvy se musí pravidelně přehodnocovat, jelikož se společnosti od té doby podstatně změnily. Podobně, argument že žádné národnostní menšiny v dané zemi neexistují, nemusí nutně již odrážet současné skutečnosti. Ze stejného důvodu Poradní výbor rovněž pravidelně vyzývá členské státy, které tak dosud neučinily, aby ratifikovaly Evropskou chartu regionálních či menšinových jazyků (ECRML, ETS č. 148). Ačkoli klade důraz na povinnost státu chránit a podporovat regionální či menšinové jazyky jakožto součást kulturního dědictví, tak, aniž by přímo udělovala individuální práva mluvčím těchto jazyků, představuje Charta jedinečný mezinárodní dokument v této oblasti a k Rámcové úmluvě hraje doplňující úlohu.³⁰

22. Podle článku 27 Rámcové úmluvy mohou státy, které nejsou členy Rady Evropy, Rámcovou úmluvu ratifikovat na základě přizvání Výborem ministrů. Vysvětlující zpráva jasně uvádí, že článek 27 se týká členských států Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OSCE). Poradní výbor souhlasí, že by Rámcová úmluva mohla být skutečně obzvláště relevantní v některých členských státech OSCE, jako jsou například středoasijské státy, vzhledem k široké rozmanitosti jejich společností. Dále poznamenává, že určitý zájem v tomto směru již byl vyjádřen. V souladu se svojí obecnou zásadou dynamického výkladu však má za to, že Vysvětlující zpráva je třeba chápat nikoli jako něco, co brání jiným státům, které s Radou Evropy různými způsoby spolupracují, včetně úlohy pozorovatelských států, v tom, aby se staly stranou Rámcové úmluvy.

23. Členské státy Rámcové úmluvy vyvinuly různé přístupy k určování osob oprávněných z práv stanovených v Rámcové úmluvě. V 18 případech byla v době ratifikace nebo podpisu uložena prohlášení a výhrady, objasňující na koho se práva uvedená v Rámcové úmluvě mají vztahovat nebo jak se mají určitá ustanovení vykládat.³¹ Prohlášení obvykle buď stanovují obecné vymezení s konkrétními kritérii, která musí být splněna,³² určují výslovný výčet toho, které skupiny mají být pokryty,³³ nebo uvádějí, že na daném území nejsou žádné národnostní menšiny přítomny.³⁴ Výhrady v době podpisu nebo ratifikace byly prohlášený ve dvou případech.³⁵

24. Poradní výbor systematicky posuzuje účinky těchto prohlášení a výhrad na příslušníky národnostních menšin i na jejich přístup k právům. Vzhledem k tomu, že v mnohých případech tato prohlášení pochází z konce 90. let, a s ohledem na podstatně změněné podmínky v členských státech od té doby, by dané členské státy měly jejich

²⁶ Viz znění článku 27 Rámcové úmluvy.

²⁷ Po prohlášení nezávislosti dne 3. června 2006 byla Rámcová úmluva ratifikována dne 6. června 2006.

* Veškeré zmínky v tomto textu o Kosovu, ať o území, institucích nebo obyvatelstvu, je třeba chápat plně v souladu s Rezolucí 1244 Rady bezpečnosti OSN a aniž by tím byl dotčen status Kosova.

²⁸ Viz článek 18 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

²⁹ Viz Vysvětlující zprávu, odstavec 28.

³⁰ Viz také Třetí tematický komentář (poznámku pod čarou 4), odstavec 11.

³¹ Viz Úplný výčet výhrad a prohlášení k Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin (ETS č. 157) www.coe.int/en/web/dlapil/treaty-office.

³² Viz prohlášení Rakouska, Estonska, Lotyšska, Lucemburska, Polska a Švýcarska.

³³ Viz prohlášení Albánie, Dánska, Německa, Nizozemí, Norska, Švédska, Slovenska, Slovinska a „Bývalé jugoslávské republiky Makedonie“.

³⁴ Viz prohlášení Lichtenštejnska, Lucemburska a San Marina. Některé státy prohlásily, že na ratifikaci Rámcové úmluvy pohlížejí jako na projev solidarity s cíly Úmluvy. Viz První státní zprávy předložené Lichtenštejnem a Maltou.

³⁵ Belgie prohlásila, že Rámcová úmluva by se měla uplatňovat bez ohledu na ústavní předpisy a zásady a zákonodárná pravidla upravující užívání jazyků, a že pojem národnostní menšiny bude vymezen na národní úrovni. Malta si vyhradila právo nebýt v některých ohledech vázána ustanoveními článku 15.

příhodnost v pravidelných intervalech posuzovat, aby se zajišťovalo, že přístup k rozsahu působnosti přesným způsobem odráží současný společenský kontext.

25. Jiné členské státy zakomponovaly vyjádření do první státní zprávy nebo přijaly národní zákonodárství obsahující odkazy na skupiny osob, které se mají považovat za příslušníky národnostních menšin. Tato vymezení jsou opět obvykle formulována jakožto ohraničení rozsahu působnosti, buď výslovným vyjmenováním konkrétních skupin oprávněných osob, nebo použitím podmínek, které musí být splněny k tomu, aby se jednotlivci mohli stát způsobilými ve vztahu k výhodám z Rámcové úmluvy.³⁶

26. Podle článku 26 Rámcové úmluvy má Výboru ministrů při vyhodnocování dostatečnosti opatření přijatých za účelem provedení zásad stanovených v Rámcové úmluvě napomáhat Poradní výbor. Při této své činnosti posuzuje Poradní výbor opatření přijatá členskými státy ve vztahu k rozsahu působnosti stejným způsobem jako u jakéhokoli jiného opatření majícího za cíl implementaci Rámcové úmluvy. Poradní výbor zejména považuje za svoji povinnost posuzovat, zda přístup zaujímaný ve vztahu k rozsahu působnosti je v dobré víře a nepředstavuje zdroj svévolné či neoprávněného rozlišování mezi komunitami ve vztahu k přístupu k právům.³⁷ Ve své práci takto posoudila jednotlivé různé přístupy a ohraničení stanovené členskými státy za účelem zajištění možnosti uplatnění Rámcové úmluvy, které často vycházejí z níže uvedených prvků.

2. Kritéria uplatňovaná členskými státy

a. Formální uznání

27. Formální uznání národnostní menšiny jako takové se vyžaduje v několika členských státech k tomu, aby příslušníci těchto skupin měli přístup k právům menšin. Poradní výbor takový přístup důsledně kritizuje jakožto ze své podstaty diskriminující a nikoli v souladu se zásadami stanovenými v Rámcové úmluvě. Zatímco některé členské státy výslovně přiznaly nepraktičnost spoléhání se na formální uznání k uplatňování práv menšin,³⁸ několik dalších států de facto přehlídí požadavek na formální uznání, čímž se rozšiřuje rozsah působnosti Rámcové úmluvy v praxi.³⁹ Takový vývoj Poradní výbor vždy vítá a vnímá jako snahu napravit nedostatky, které vznikají z uplatňování formálních kritérií, která jsou buď příliš strnulá nebo již neodrážejí aktuální situaci. To ještě více potvrzuje to, že Rámcová úmluva není vhodnou pro statická vymezení či kritéria.

28. Poradní výbor dále zaznamenal, že faktické zahrnutí oprávněných osob pod ochranu Rámcové úmluvy nebo určitých jejích článků často tvoří součást vývojového procesu, který může postupně vést k formálnímu uznání. Počínaje svobodnou sebeidentifikací jednotlivců, kteří jsou společností uznáni jakožto tvořící odlišnou – byť stejně tak oceňovanou – menšinu, uděluje se pak přístup k právům za účelem podpory a zachování zvyků, jimiž daná skupina identifikuje sebe sama, vedoucí v některých případech k zahrnutí dané menšiny do formálních mechanismů ochrany národnostních menšin.⁴⁰ Oficiální uznání jakožto národnostní menšiny nebo udělení konkrétního statusu tudíž nepředstavuje počátek procesu ochrany práv menšin, a ani není nezbytné pro uplatňování Rámcové úmluvy či jejích konkrétních článků. Uznání jakožto národnostní menšiny má deklaratorní povahu, a nikoli povahu konstitutivní. Přístup k právům menšin by tedy neměl záviset na formálním uznání.

b. Občanství

29. Opakujícím se požadavkem používaným členskými státy je požadavek, že k tomu, aby mohl požívat výhod ochrany Rámcové úmluvy, musí příslušník národnostní menšiny být občanem. Poradní výbor v tomto ohledu poukázal na to, že zahrnutí požadavku občanství může mít omezující a diskriminační účinek, vzhledem k tomu, že často jsou to příslušníci obzvláště znevýhodňovaných skupin či menšin, včetně těch, kteří trpěli nebo byli vyhnáni v důsledku konfliktu, kdo čelí potížím při získávání občanství a jsou tímto omezením tedy dotčeni.

30. V několika oblastech v Evropě ztratili příslušníci národnostních menšin své občanství nebo se dokonce stali osobami bez státní příslušnosti v důsledku vytváření nových států, navzdory tomu, že mají dlouhodobé vazby ke svému místu pobytu. Poradní výbor důsledně podtrhuje specifické potíže, kterým čelí příslušníci národnostních menšin, kteří jsou de jure či de facto osobami bez státní příslušnosti a upozorňuje v tomto kontextu na právo každé

³⁶ Viz První státní zprávy předložené Arménií, Bulharskem a Maďarskem.

³⁷ Zmínky o této povinnosti lze nalézt ve všech Prvních stanoviscích Poradního výboru.

³⁸ Viz První státní zprávu předloženou Finskem, kde je uvedeno, že „existence menšin nezávisí na prohlášení ze strany Vlády, nýbrž na faktické situaci v zemi“.

³⁹ Například Romové jsou zahrnováni pod ochranu skýtanou Rámcovou úmluvou na Kypru, navzdory tomu, že nejsou oficiální uznáni jako národnostní menšina. Viz Druhou státní zprávu předloženou Kypru. Finsko uplatňuje záruky poskytované „Starým Rusům“, jakož i novějším rusky hovořícím příchozím. Viz Třetí stanovisko o Finsku.

⁴⁰ Například v České republice a ve Finsku jsou imigrantské skupiny, jako jsou například Somálci a Vietnamci, rovněž zastoupeny v mechanismech kulturních konzultací a dostávají státní podporu pro své činnosti.

osob na národnost v souladu s Evropskou úmluvou o státním občanství (ETS č. 166).⁴¹ Skutečně je třeba uvažovat pro každé právo zvlášť, zda existují legitimní důvody pro rozlišování jeho uplatnění na základě občanství.⁴² Poradní výbor vždy uvítal případy, kdy členské státy poskytly práva menšin neobčanům, čímž v praxi nepřehlížely k oficiálně stále existující podmiňce občanství.⁴³ V některých případech výslovně doporučil důslednější uplatňování práv menšin na „neobčany“.⁴⁴

c. Délka pobytu

31. Některé členské státy ve svých vymezeních pojmu národnostních menšin odkazují na délku pobytu určité skupiny na území státu.⁴⁵ V tomto kontextu se uplatnily snahy vytvořit časové limity ve vymezeních pojmů, jako například „před 20. stoletím“,⁴⁶ nebo „přibližně 100 let“⁴⁷. Rovněž byly vyvinuty méně absolutní pojmy, které podléhají výkladu, včetně pojmu „tradičního pobytu“, „tradičních menšin“ nebo pojmu „autochtonních národnostních menšin“.⁴⁸ V některých případech se uplatňuje pojem „dlouhodobých vazeb k určité oblasti“, včetně ve vztahu k nerezidentům, kteří vyjádří ochotu se do této oblasti vrátit a požívat ochrany podle Rámcové úmluvy.⁴⁹ Poradní výbor má za to, že vyplývá nepřímo ze skutečnosti, že pouze články 10(2), 11(3) a 14(2) Rámcové úmluvy stanovují konkrétní záruky v oblastech tradičně obývaných příslušníky národnostních menšin, že délka pobytu v dané zemi nelze považovat za určující faktor pro použitelnost Rámcové úmluvy jako celku (viz také oddíl VII).⁵⁰ Dále důsledně určuje, že na časová omezení je třeba nahlížet pružně a že rozdíly v zacházení s jinak podobnými skupinami výlučně na základě délky jejich pobytu na území může být nespravedlivé.⁵¹

d. Územní kritéria

32. Několik členských států rovněž uplatňuje územní kritéria pro identifikaci držitelů práv podle Rámcové úmluvy, kdy určují, že práva menšin lze požívat pouze v rámci určitých oblastí. Poradní výbor argumentuje, že by se měla uplatňovat pružnost a že příslušníci národnostní menšiny, kteří žijí mimo takové oblasti, by neměli být nepoměrně znevýhodňováni.⁵² Zejména skutečnost, že pouze některá práva (tedy články 10(2), 11(3) a 14(2)) umožňují územní omezení, opět nepřímo stanoví, že použitelnost jiných práv by neměla být v zásadě omezena na určité oblasti. Poradní výbor při několika příležitostech naznačil, že tento přístup je v souladu s článkem 29 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, který stanoví, že úmluva je závaznou ve vztahu k celému území členského státu, ledaže je zjištěn jiný úmysl. Kromě toho mohou územní omezení představovat a priori vyloučení příslušníků národnostních menšin z rozsahu působnosti, což je neslučitelné se zásadami stanovenými v Rámcové úmluvě.⁵³

33. Poradní výbor dále kritizuje situace, kdy vnucené rozlišování mezi příslušníky skupiny na základě územních prvků vedlo k oslabení skupiny a v důsledku toho ke sníženému přístupu k právům pro příslušníky této dané národnostní menšiny.⁵⁴ Zejména argumentuje, že se musí zohledňovat postupné demografické změny v čase.⁵⁵ Zvýšená mobilita

⁴¹ Viz zejména článek 4 Evropské úmluvy o státním občanství (ETS č. 166).

⁴² Viz také Zprávu Benátské komise o neobčanech a právech menšin (CDL-AD(2007)001) přijatou na jejím 69. plenárním zasedání (Benátky, 15.-16. prosince 2006), která komplexně analyzuje mezinárodní a evropské normy a praxi, pokud jde o relevanci občanství a dalších kritérií pro vymezení osob oprávněných z práv menšin, a vyzývá k citlivému přístupu ke kritériu občanství pro použitelnost práv menšin, v závislosti na konkrétním právu, o které jde.

⁴³ Viz například Třetí stanovisko o České republice.

⁴⁴ Viz Druhé stanovisko o Lotyšsku.

⁴⁵ Viz mimo jiné Rakousko, Dánsko, Německo a Maďarsko. Například žádost o přístup k právům menšin ze strany polské menšiny v Rakousku byla zamítnuta na základě argumentu, že neexistuje nepřerušeno a „tradiční“ pobyty. Viz Čtvrtou státní zprávu o Rakousku.

⁴⁶ Viz například První státní zprávu Švédska.

⁴⁷ Viz například První státní zprávu Rakouska.

⁴⁸ V době uložení ratifikační listiny například Slovinsko prohlásilo, že za národnostní menšiny bude považovat „autochtonní italské a maďarské národnostní menšiny“, a že „Rámcová úmluva se bude vztahovat i na příslušníky romské komunity, kteří žijí ve Slovinsku“.

⁴⁹ Viz například Druhé stanovisko o Gruzii, ve kterém se vítá otevřený přístup vlády vůči Messchetům a Osetům, kteří byli vykázáni nebo vyhnáni kvůli konfliktu.

⁵⁰ Délka pobytu v daném státě je z hlediska použitelnosti práv menšin vyplývajících z článku 27 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (ICCPR) irelevantní. Viz Všeobecné vyjádření Komise pro lidská práva OSN č. 23(50), CCPR/C/21/Rev.1/Add5/26. dubna 1994.

⁵¹ Viz Třetí stanovisko o Rakousku. Viz také Čtvrté stanovisko o Dánsku, kde Romové nejsou uznáváni jako národnostní menšina s argumentem, že „nemají žádné historické či dlouhodobé a nepřetržité spojení s Dánskem“.

⁵² Například Třetí stanovisko o Slovensku.

⁵³ Viz například První stanovisko o Dánsku a První stanovisko o Itálii.

⁵⁴ Viz Druhé stanovisko o Rakousku ve vztahu k rozlišování mezi burgenlandskými Chorvaty a Chorvaty.

⁵⁵ Viz například Čtvrté stanovisko o Slovensku.

v mnoha zemích má za následek to, že se vysoký počet příslušníků národnostních menšin stěhuje z oblastí svého tradičního pobytu do jiných oblastí, které nabízejí příznivější hospodářské podmínky či příležitosti ke vzdělávání, jako například průmyslové oblasti nebo metropole.⁵⁶ Zatímco pobyt v konkrétní oblasti by tedy mohl být nápomocným pro účinnější požívání některých z práv menšin, nesmí mít za následek svévolné odírání požívání všech práv menšin.⁵⁷

e. Podstatné počty

34. S územním kritériem je spojen rovněž pojem „značného množství“, který se vyskytuje v člancích 10(2) a 14(3) a v článku 11(3) (viz rovněž oddíl VII). Tak jako u dalších kritérií obsažených v těchto člancích jsou členskými státy uplatňovány různé výklady. V některých případech se používá pojem „kompaktní osídlení“ k vymezení konkrétních držitelů práv.⁵⁸ Ačkoli uznává, že může být problematictějším zajišťovat přístup k některým právům menšin pro příslušníky národnostních menšin, kteří žijí rozptýleně po celé zemi, Poradní výbor poukazuje opakovaně na to, že jejich uznání jakožto národnostních menšin a jejich přístupu k právům menšin obecně se nesmí bránit uplatňováním početních kritérií. Vyjadřuje například svoji hluboké znepokojení, když byli Romové⁵⁹ zcela vyloučeni z rozsahu působnosti Rámcové úmluvy a tím jim byla zcela odepřena ochrana jakožto národnostní menšiny z důvodu skutečnosti, že žijí územně rozptýleně a nikoli usazení v podstatných počtech kdekoli v dané zemi.⁶⁰

f. Podpora ze strany „příbuzenských států“

35. Několik členských států vymezuje pojem „národnostní menšiny“ jako ty skupiny, které mají spojení s „příbuzenským státem“, přičemž ty, které jsou bez takového spojení, klasifikuje jako „etnické menšiny“ nebo „etnicko-jazykové skupiny“. Poradní výbor má za to, že otázku toho, zda je či není k dispozici podpora z jiného státu, nelze používat jako relevantní rozlišovací bod ve vztahu k uznání nebo přístupu k právům. Ačkoliv nedává přednost žádné konkrétní terminologii, kritizuje případy, kdy různé kategorie vedou k vytváření hierarchií a různých „kategorií“ menšin, jelikož to může mít za následek neodůvodněné rozlišování ve vztahu k použitelným právům.⁶¹

36. Poradní výbor vítá dvoustranné dohody k usnadňování přeshraničních vztahů a spolupráce, například týkající se dodávek učebnic a výměn učitelů ve prospěch vzdělávání na vysoké úrovni, pokud jde o školy s vyučováním v menšinovém jazyce. Nesouhlas však s dohodami, které taková zásadní hlediska ochrany menšin zajišťují prostřednictvím třetího subjektu, jímž je další stát.⁶² Ze zásady mezinárodního práva o svrchovanosti státu vyplývá, že státy drží jedinou jurisdikci vůči svému území a obyvatelstvu, a to jurisdikci, kterou lze omezit pouze v rámci mezinárodního práva. Celkově spočívá odpovědnost za ochranu práv menšin, jakožto součást všeobecných lidských práv, zejména v rukou státu, kde daná menšina pobývá.⁶³ Zatímco Poradní výbor vykládá článek 17 tak, že nepřímě stanoví, že členské státy nesmí zasahovat do požívání výhod z jiných zemí, nesmí na ně spoléhat namísto toho, aby se samy snažily o realizaci práv menšin.

g. Specifické známky identity a přisuzované kategorie

37. V různých členských státech je chápání pojmu „národnostní menšina“ spojeno se specifickými vlastnostmi, které jsou často považovány za příznačné pro identitu a pro odlišování menšiny od většiny, včetně jazyka, náboženství, kultury, etnického původu, konkrétních tradic nebo viditelných znaků. Tyto známky často vycházejí z běžného nahlížení, které je ve společnosti sdíleno, a to jak členy většiny, tak i menšiny stejnou měrou. Nicméně, používání takových z vnějšku vymezených známek s sebou nese nebezpečí zahrnutí nebo vyloučení jednotlivců proti jejich vůli.⁶⁴ Poradní výbor znovu opakuje svůj postoj, že identifikace osoby musí vycházet ze svobodné sebeidentifikace, ledaže existuje opodstatněný důvod pro to, aby se tak nečinilo (viz odstavec 10).

⁵⁶ Viz Třetí stanoviska o Finsku a Německu.

⁵⁷ Viz například postupná Stanoviska o Dánsku, Itálii a Portugalsku.

⁵⁸ Viz mimo jiné První státní zprávy předložené Rakouskem, Ázerbájdžánem a Německem.

⁵⁹ Pojem „Romové a kočovníci“ se používá na Radě Evropy k obsáhnutí široké rozmanitosti skupin, ke kterým se vztahuje práce Rady Evropy v této oblasti: na straně jedné a) Romové, Sintí/Manush, Calé, Kaale, Romanichal, Boyash/Rudari; b) Balkánští Egypťané (Egypťané a Ashkali); c) východní skupiny (Dom, Lom a Abdal); a na straně druhé takové skupiny, jako jsou například Kočovníci, Yenish a obyvatelstva označovaná pod správním pojmem „Gens du voyage“, jakož i osoby, které samy sebe identifikují jako Cikáni.

⁶⁰ Viz První stanovisko o Nizozemí.

⁶¹ Viz například Druhé a Třetí stanovisko o Albánii a První stanovisko o Polsku.

⁶² Viz Druhé stanovisko o Albánii a První stanovisko o Německu.

⁶³ Viz také Bolzánská doporučení OBSE HCNM o národnostních menšinách v mezistátních vztazích, červen 2008.

⁶⁴ Poradní výbor má například za to, že nadměrné spoléhání se na kritérium „rasové skupiny“ uplatňované ve Spojeném království by mohlo, navzdory svému širokému uplatňování, mít za následek a priori vyloučení skupin, které mají oprávněné nároky. Viz Třetí stanovisko o Spojeném království.

38. Dále je třeba uplatňovat obezřetnost při používání z vnějšku vymezených známek, jelikož často vycházejí z předpokladů. Kategorizace menšiny jakožto statické a homogenní skupiny může posilovat stereotypy a nevěnuje dostatečnou pozornost široké rozmanitosti a intersekcionality, která existuje uvnitř menšin, tak jako uvnitř všech skupin (viz také odstavec 40). V některých členských státech odkazuje zákonodárství na jiná z vnějšku vnucená kritéria, jako je například „etnická menšina ohrožená společenským vyloučením“ nebo „občané ve zranitelné společensko-hospodářské situaci“,⁶⁵ zatímco v jiných se příslušnost ke konkrétní národnostní menšině může předpokládat na základě jmen.⁶⁶ Poradní výbor takovou praxi spojování osob s konkrétní skupinou bez svolení na základě předpokladů, jako jsou jména, jazyk nebo viditelné znaky, považuje za neslučitelná s článkem 3(1) a právem na svobodnou sebeidentifikaci (viz také odstavec 15).⁶⁷

⁶⁵ Viz mimo jiné Třetí stanovisko o Bulharsku.

⁶⁶ Viz mimo jiné První stanovisko o Itálii.

⁶⁷ Viz Třetí tematický komentář (poznámka pod čarou 4).

Oddíl IV Kontextuální přístup vyvinutý Poradním výborem podle jednotlivých článků

1. Základní zásady

39. Rámcová úmluva obsahuje výčet práv v různých oblastech veřejného života, od individuálních svobod, po práva v oblasti médií, jazyka a vzdělávání i právo na účinnou účast. Vzhledem k jejich odlišné povaze se rozsah působnosti jednotlivých práv musí odpovídajícím způsobem přizpůsobovat: například právo projevat své náboženství, jak je rovněž stanoveno v článku 9 Evropské úmluvy o lidských právech, se musí poskytovat všem příslušníkům národnostních menšin, zatímco právo uvádět menšinový jazyk na topografických značkách se může z oprávněných důvodů dávat k dispozici pouze za určitých podmínek. V závislosti na povaze práv menšin v ní uvedených se rozsah působnosti Rámcové úmluvy musí tudíž stanovovat pro každý článek samostatně, což je důvodem, proč od svého prvního monitorovacího cyklu odkazuje Poradní výbor na svůj přístup podle jednotlivých článků.⁶⁸ Celkově musí implementace Rámcové úmluvy vždy vycházet ze základních zásad obsažených v jejích článcích 3-6, které jsou propojeny a které musí tvořit základ pro výklad tohoto dokumentu jako celku.

40. Národnostní menšiny v rámci jedné země se obvykle liší počtem i velikostí, a mohou žít kompaktně nebo mohou být více či méně rozptýleny po celém území. Je rovněž důležité zohledňovat rozmanitost, která existuje uvnitř menšin stejně tak jako u každé skupiny obyvatel, včetně rozmanitosti na základě pohlaví, sexuální orientace, věku, handicapů, náboženství, politického přesvědčení či přístupu k hospodářským zdrojům. V souladu s tím se priority menšinových komunit a individuální priority příslušníků těchto komunit část rozcházejí. Pro některé příslušníky menšin jsou hlavními prioritami rovnost a integrace; pro jiné to může být snaha o chráněný prostor k udržování a podporování jejich menšinové identity. Tyto priority se mohou dále časem měnit, v závislosti na kontextu, politickém ovzduší i společensko-hospodářských podmínkách. Názorem Poradního výboru je, že rozmanitost uvnitř národnostních menšin i mezi nimi se musí při implementaci veškerých práv menšin uznávat a respektovat, a to bez ohledu na jejich konkrétní povahu.

41. Pokud jde o povinnost členských států podporovat podmínky pro zachování a rozvoj kultur národnostních menšin, to také nepřímou znamená, že pojem „menšinové kultury“ nelze vykládat ve statickém, jednotném či omezujícím smyslu. Je to každý příslušník národnostní menšiny, který v souladu s právem na svobodnou sebeidentifikaci rozhoduje, jak bude menšinovou kulturu či identitu vykonávat. V souladu s tím, nejenže je chráněno právo zachovávat tradice, nýbrž také právo rozvíjet menšinovou kulturu v souladu s širším společenským vývojem, a vytvářet současné výrazy identity menšiny.

42. Hlediska rovnosti jsou nezbytná pro podporu veškerých práv menšin, nejen v souvislosti se vztahy mezi národnostními menšinami a většinou, nýbrž také významně v souvislosti se vztahy mezi různými menšinami. Podle názoru Poradního výboru je všeobecná zásada rovnosti zpochybněna, když se na různé menšiny uplatňují zcela odlišné zásady nebo nepoměrně odlišné mechanismy ochrany, nebo když za ochranu a podporu jejich příslušných práv odpovídají odlišné veřejnoprávní orgány.⁶⁹ Ačkoli k tomu, aby byla účinnou, se snaha o podporu rovných příležitostí pro všechny příslušníky národnostních menšin musí přizpůsobovat na míru konkrétním potřebám a situacím různých skupin, základní přístupy a standardy práv, které se uplatňují, musí být stejné.

43. Plné rovnosti nelze účinně dosáhnout tehdy, je-li rozmanitost jako taková vnímána negativně nebo když jsou přijímány a tolerovány pouze určité podoby rozmanitosti. Poradní výbor opakovaně kritizoval situace, kdy jsou mezi různými menšinami vytvářeny hierarchie a stávající nerovnosti jsou prostřednictvím nerovné pozornosti a podpory upevňovány.⁷⁰ Kromě toho, prostředí, ve kterém se na rozmanitost pohlíží jako na něco, co je „cizí“ nebo „od jinud“ a celkem odtržené od hlavního proudu společnosti, neskýtá vhodné podmínky pro vyjadřování, zachování a rozvíjení menšinových kultur. Článek 6 tudíž vyžaduje záměrné úsilí na podporu ovzduší vzájemné úcty, porozumění a spolupráce, kde se příslušníci národnostních menšin uznávají jakožto nedílné prvky společnosti, které účinně požívají rovného přístupu k právům a zdrojům, zatímco jsou jim poskytovány příležitosti ke společenské interakci a začlenění napříč rozdíly. Vzhledem k jejímu účelu, který stanoví Preambule a jímž je podporování širšího společenského souladu a stability prostřednictvím posilování práv menšin, má Rámcová úmluva okamžitou relevanci pro celou společnost.

44. Zavedený postoj Poradního výboru je takový, že integrace je procesem vzájemným, který se dotýká společnosti jako celku. Nelze tedy očekávat úsilí pouze ze strany příslušníků menšinových komunit, nýbrž úsilí musí uskutečňovat i

⁶⁸ Viz veškerá První stanoviska Poradního výboru.

⁶⁹ V různých státech se ochrana práv Romů považuje za společensko-hospodářskou a někdy dokonce i bezpečnostní záležitost. V důsledku toho jsou opatření na ochranu a podporu často koordinována odděleně od těch, která se týkají jiných menšinových skupin, což může mít za následek uplatňování odlišných norem. Ačkoli Poradní výbor oceňuje konkrétní pozornost, která se věnuje specifickým společensko-hospodářským nevýhodám, kterým mnozí Romové čelí, má za to, že tato opatření se musí uplatňovat teprve vedle jiných opatření na ochranu práv menšin, jako jsou například ta, která se týkají zachování romských kultur, jazyků a tradic.

⁷⁰ Viz například Třetí stanovisko o Rumunsku a Druhé stanovisko o Gruzii.

příslušníci většinového obyvatelstva.⁷¹ To je obzvláště relevantní při odlišování úspěšné integrace od nucené asimilace, která je v článku 5(2) Rámcové úmluvy výslovně zakázána. Zatímco asimilace nutí příslušníky menšiny, aby se vzdali svých specifických vlastností za účelem splnutí se společností, která je ovládána většinou, integrace vyžaduje, aby se jak většina, tak i menšiny vzájemně přizpůsobovaly a měnily prostřednictvím trvajících procesů vyjednávání a kompromisů.

45. Podle názoru Poradního výboru se výše uvedené základní zásady Rámcové úmluvy obsažené v článcích 3-6 musí brát v úvahu při výkladu všech ostatních článků, má-li se zajistit, aby práv příslušníků národnostních menšin bylo možné účinně požívat.

2. Praxe

46. V souladu se svým přístupem podle jednotlivých článků Poradní výbor opakovaně zvažuje uplatňování Rámcové úmluvy na osoby, které příslušníky národnostních menšin nejsou, ale žijí v podobné situaci. Příslušníci většinového obyvatelstva, kteří žijí v oblastech, které jsou zejména obývány menšinovými komunitami, jsou například posuzováni v kontextu práv na vzdělávání podle Rámcové úmluvy.

47. Poradní výbor v tomto kontextu zdůrazňuje, že stejná ochranná opatření, která se uplatňují ve školách s vyučováním v menšinovém jazyce, jako například požadavek na menší počet žáků ve třídě, by se měl rovněž vztahovat na státní školy, které vyučují v úředním jazyce v oblastech, kde jinak převládá jazyk menšinový.⁷² Poradní výbor má dále za to, že jiné skupiny, které požívají zvláštní ochrany, avšak nejsou uznávány jako národnostní menšiny, mohou kromě toho těžit z ochrany podle Rámcové úmluvy.⁷³ V některých kontextech rovněž poznamenal, že poskytnutí ochrany z Rámcové úmluvy podle jednotlivých případů příslušníkům dílčích obyvatelstev, kteří žijí v menšinové situaci, by mohlo poskytnout další nástroj pro podporování jejich přístupu k právům a řešení záležitostí, kterým čelí, aniž by se nepřímo naznačovalo oslabení jejich statusu. Použitelnost menšinových práv na ně považuje Poradní výbor skutečně za něco, co je plně v souladu s cíly a účelem Rámcové úmluvy.⁷⁴

48. Kromě toho zdůrazňuje Poradní výbor to, že ochrana skýtaná Rámcovou úmluvou se rovněž vztahuje na příslušníky původních obyvatelstev, aniž by se to dotklo jejich statusu jakožto příslušníků původních obyvatelstev. Mohou se na ně vztahovat specifická práva, ať jsou formálně uznáni jakožto národnostní menšina či nikoli, a aniž by se tím nepřímo naznačovalo uznání jakožto národnostní menšina.⁷⁵ To znamená, že všichni jednotlivci mají svobodu využívat mimo práva, jejichž jsou držiteli jakožto příslušníci původních skupin, i ochranu na základě Rámcové úmluvy, nebo odmítnout tak učinit. To je obzvláště relevantní ve vztahu k právům obsaženým v článku 5 Rámcové úmluvy, u kterého Poradní výbor určil, že ochrana před asimilací také nepřímo znamená, že se dotčení jednotlivci musí podporovat ve svém úsilí přizpůsobovat své tradiční zvyky současným výzvám, nebo se zapojovat do hospodářských činností za účelem zachování své kultury.⁷⁶

49. Pokud jde o sporná území nebo oblasti členských států Rámcové úmluvy, které jsou fakticky mimo kontrolu orgánů, Poradní orgán poznamenává, že použitelnost práv obsažených v Rámcové úmluvě se v důsledku změny faktické autority nemění. Naopak zůstávají práva příslušníků národnostních menšin v účinnosti a v dobách konfliktu často získávají určitou urgentnost.⁷⁷ Mezinárodní přístup a trvání pravidelných monitorovacích činností jsou však takovými územními spory hluboce dotčeny, ne-li zcela zastaveny. Poradenský výbor opakovaně vyzývá všechny strany, aby zaujaly konstruktivní přístup v souladu s všeobecnými pravidly mezinárodního práva a Rámcové úmluvy, s cílem zabezpečovat práva příslušníků národnostních menšin jakožto nedílnou součást všeobecně použitelných lidských práv na veškerých územích všech států, které jsou stranami Rámcové úmluvy.⁷⁸

⁷¹ Viz například Třetí stanovisko o Estonsku. Viz také Třetí tematický komentář (poznámka pod čarou 4).

⁷² Viz Třetí stanoviska o Estonsku a Litvě.

⁷³ Viz například Čtvrté stanovisko o Španělsku ve vztahu k mluvčím Katalánštiny, Baskičtiny a Galicijštiny, tedy jazyků se statusem jednoho z více úředních jazyků či statusem chráněným. Poradní výbor zde zjistil, že jazyková práva mohou být obzvláště prospěšnými pro mluvčí jazyků, kteří žijí mimo určené oblasti.

⁷⁴ Viz Třetí stanovisko o Bosně a Hercegovině.

⁷⁵ Norský sámský parlament například uvedl, že si Sámové nepřejí být považováni za národnostní menšinu, jelikož si přejí si zachovávat svůj status jakožto původní obyvatelstvo. Poradní výbor však má za to, že se oba systémy ochrany vzájemně nevylučují a že pro jednotlivce ve skupině mohou poskytovat výhody souběžné. Viz První a následná Stanoviska o Norsku. Viz také postupná Stanoviska o Dánsku, Finsku, Ruské federaci a Švédsku.

⁷⁶ Viz například Třetí stanovisko o Ruské federaci.

⁷⁷ Viz také ad hoc zprávu Poradního výboru o situaci národnostních menšin na Ukrajině, duben 2014.

⁷⁸ Viz Otevřené vyjádření Poradního výboru o situaci národnostních menšin na Krymu, květen 2014, na <http://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=090000168069faed>.

Oddíl V Uplatňování práv z Rámcové úmluvy na všechny osoby

50. Několik článků Rámcové úmluvy se vztahuje na veškeré osoby na území členských států, včetně těch, kteří nejsou příslušníky národnostních menšin, ať výslovně nebo implicitně prostřednictvím jejich specifického spojení s ustanoveními, která se vztahují na všechny.

1. Ochrana proti diskriminaci – článek 6

51. Článek 6 Rámcové úmluvy se výslovně vztahuje na „všechny osoby“ žijící na území členských států. Jeho ochrana se týká dvou oblastí: zprvce se musí uplatňovat účinná opatření na podporu vzájemné úcty, porozumění a spolupráce mezi všemi osobami bez ohledu na jejich etnickou, kulturní, jazykovou či náboženskou identitu. Zadruhé se všechny osoby musí chránit před diskriminací na základě těchto hledisek jejich identit.

52. Poradní výbor důsledně podtrhuje toto široké uplatňování článku 6, jelikož nedostatek úcty k migrantům, žadatelům o azyl, uprchlíkům a/nebo jiným jednotlivcům, kteří jsou z jakéhokoli důvodu považováni za odlišné od většinového obyvatelstva, nebo špatné zacházení s nimi, může vyvolávat všeobecné prostředí strachu. To může příslušníky menšin lákat k tomu, aby se snažili o konformitu a nikoli o aktivní požívání svých práv. Poradní výbor na základě článku 6 rovněž vyhodnocuje implementaci Rámcové úmluvy v členských státech, kde podle úřadů žádní příslušníci národnostních menšin nežijí.⁷⁹ To Poradnímu výboru umožňuje se zapojovat do komplexních diskuzí se státními orgány ohledně „opatření přijímaných v zájmu realizace jejich obecných integračních politik“.⁸⁰

a. Podpora vzájemné úcty a mezikulturního dialogu

53. Některé členské státy argumentují proti relevance společenské soudržnosti a širších koncepcí tolerance a úcty k rozmanitosti při ochraně národnostních menšin. Poradní výbor však důsledně trvá na tom, že výlučný pohled, který otázku tradiční ochrany menšin odděluje od širších otázek týkajících se integrace společnosti nečiní zadost účelu a cílům Rámcové úmluvy, nýbrž naopak brání požívání práv příslušníků národnostních menšin.⁸¹ Podpora tolerance a otevřenosti vůči rozmanitosti ve společnosti je ve skutečnosti nezbytnou nejen pro rozvoj a implementaci úspěšných integračních strategií, ale je rovněž nezbytnou podmínkou k tomu, aby se příslušníci národnostních menšin mohli takto sebeidentifikovat bez rozpaků a aby mohli proaktivně nárokovat práva stanovená v Rámcové úmluvě.

54. Otevřenost a tolerance mohou být ve společnosti skutečné pouze tehdy, neomezují-li se na určité předem vymezené skupiny, nýbrž zahrnují všechny. Poradní výbor tudíž považuje otázky týkající se formulování a realizování účinných integračních strategií za jeden ze svých významných zájmů. Integrační strategie jsou dnes vyvíjeny v mnoha evropských státech, zejména k řešení situace často velkých komunit imigrantů, některých druhé a třetí generace, kteří sdílejí jazykové a kulturní zvyky a původy, a kteří v dané zemi často žijí jako občané, ať na základě naturalizace nebo narozením.⁸² Je nezbytné, aby byly oslovovány všechny úseky společnosti, většiny i menšiny stejnou měrou, aby mohly integrační strategie účinně usnadňovat utváření společenských struktur, kde se rozmanitost a úcta k rozdílnosti potvrzují a podporují jakožto normální, a to prostřednictvím uznávání, vzájemného vycházení si vstříc a aktivního zapojování na všech stranách.⁸³

b. Ochrana před nevráživostí a trestnými činy z nenávisti

55. Článek 6(2) obsahuje povinnost členských států chránit všechny osoby před násilím a diskriminací z etnických důvodů, jinými slovy řečeno, nejen příslušníky národnostních menšin. Menšinám se nemůže dařit ve společnosti, ve které se rozmanitost netoleruje nebo dokonce slouží jako záminka pro trestné činy z nenávisti a diskriminaci. To je důvodem, proč je nezbytné, aby se všechny členské státy snažily článek 6 Rámcové úmluvy plně uplatňovat a dosahovat jeho cílů, a to i ty členské státy, které výslovně prohlásily, že Rámcovou úmluvu ratifikovaly pouze ze solidarity.

56. Poradní výbor má za to, že se násilí na základě etnických skutečností musí uznávat jako obzvláště zavrženíhodná podoba násilí, která se týká a ohrožuje společnost jako celek a musí se mu tedy rezolutně čelit a bránit. Aby bylo možné trestné činy z nenávisti řešit komplexním způsobem, musí trestní zákony obsahovat příslušná stanovení, která stanoví trestnost nenávistných projevů, výhrůžek a násilí na základě etnických důvodů, jakož i veřejného podněcování

⁷⁹ Viz například Čtvrté stanovisko o Lichtenštejnsku nebo Třetí stanovisko o Maltě.

⁸⁰ Viz článek 5(2) Rámcové úmluvy.

⁸¹ Širší zájmy týkající se integrace společnosti a účinných mechanismů týkajících se ochrany před diskriminací jsou rovněž důsledně vzneseny v rezolucích Výboru ministrů Rady Evropy o implementaci Rámcové úmluvy, jako mimo jiné například ve Čtvrté rezoluci o Dánsku, Třetí rezoluci o Estonsku, Čtvrté rezoluci o Německu a Třetí rezoluci o Maltě.

⁸² Viz například postupná Stanoviska o Lichtenštejnsku.

⁸³ HCNM OBSE zaujímá podobný přístup. Lublaňské směrnice o integraci rozmanitých společností, přijaté v roce 2012, vymezují integraci jakožto proces, který vyžaduje, aby všichni členové společnosti přijímali a vytvářeli sdílený pocit sounáležitosti k danému státu a společným veřejným institucím. Viz Lublaňské směrnice o integraci rozmanitých společností, HCNM OBSE, listopad 2012.

k násilí a nenávisti. Kromě toho se rasová motivace musí považovat za přitěžující okolnost u jakéhokoli deliktu a orgány činné v trestním řízení by měly být odpovídajícím způsobem školeny tak, aby se zajistilo, že rasově nebo etnicky motivované útoky a diskriminace budou identifikovány a zaznamenány, jakož i řádně prošetřeny a potrestány prostřednictvím cílených, specializovaných a neprodlených úkonů.

57. Strach z diskriminace nebo dokonce násilného útoku může příslušníky národnostních menšin od požívání svého práva na svobodnou sebeidentifikaci odradit. Zlehčování etnicky založeného násilí jeho označováním jako „chuligánství“ nebo běžné hříchy mládeže mohou vést k vnímání tichého souhlasu s takovým jednáním ze strany orgánů činných v trestním řízení a tudíž výrazně oslabovat snahu podporovat úctu a dialog mezi různými skupinami. V zájmu ochrany jednotlivců před takovými útoky je tudíž stejně důležité, aby jakékoli takové incidenty byly vysoce postavenými veřejnými činiteli a vedoucími představiteli komunit na všech úrovních neprodleně a jednoznačně odsuzovány, a aby byla veřejnosti prostřednictvím mediálních a veřejnoprávních informačních kanálů sdělována příslušná sdělení.

58. Poradní výbor v tomto kontextu odkazuje na jiné orgány se specifickým mandátem a odborností k řešení záležitostí souvisejících s rasovou diskriminací a ochranou před trestnými činy z nenávisti.⁸⁴ Poukazuje zejména na úlohu Evropské komise proti rasismu a nesnášenlivosti (ECRI) při posuzování použitelnosti a účinnosti protidiskriminačních nástrojů a mechanismů, jejichž monitorovací práce a zprávy mají zásadní význam pro systematický výklad Rámcové úmluvy ve vyvíjející se společnosti.⁸⁵ Cílem Rámcové úmluvy je obhajovat rozdíly v soudržných a integrovaných společnostech. Usilování o faktickou rovnost v kontextu Rámcové úmluvy vyžaduje dostatečné a účinné strategie na podporu různých identit, včetně účinné ochrany před diskriminací, která vychází z jakýchkoli takových rozdílů. Kromě toho hraje právo na účinnou ochranu před diskriminačními hrozbami nebo násilím obsažené v článku 6(2) důležitou úlohu při doplňování požívání několika práv obsažených v Rámcové úmluvě, zejména těch, která souvisejí s politickými svobodami, jako je například svoboda projevu, a to tím, že členské státy zavazuje účinně postihovat jakékoli přílišné zásahy či pokusy o jeho omezení.

2. Vzdělávání a média jakožto nástroje pro integraci – články 6(1) a 12

59. Článek 6(1) výslovně zmiňuje vzdělávání, kulturu a média jako konkrétní oblasti významu pro cíl podpory tolerance a mezikulturního dialogu. Kromě toho se zvláštní význam vzdělávání pro integraci společnosti a pro podporu úcty k rozmanitosti odráží v článku 12 Rámcové úmluvy. Článek 12(1) stanoví, že vzdělávání a výzkum by měly napomáhat rozvoji znalostí o historii, kulturách, jazycích a náboženstvích menšin i většiny, čímž se jasně promlouvá ke společnosti jako celku.⁸⁶ Kromě toho volá článek 12(2) po rozvoji mezikulturních výměn a kompetencí prostřednictvím usnadňování „kontaktů mezi studenty a učiteli různých komunit“. Dostatečné informace o složení společnosti, včetně národnostních a dalších menšin, musí tvořit součást veřejných školních osnov a učebnic i vzdělávacích materiálů používaných ve všech školách v rámci veškerých území členských států, nejen k podpoře mezikulturního porozumění a respektu mezi všemi studenty, ale rovněž ke zvýšení významnosti a vědomí sama sebe u příslušníků početně menších či znevýhodněných skupin.

60. Vzdělávací materiály představující obsah o menšinách musí být dále připravován v úzké spolupráci se zástupci příslušných skupin a nesmí se omezovat na stereotypické podoby. Dále musí tedy být k dispozici dostatečné příležitosti profesního rozvoje a školení pro všechny učitele, aby se připravili zvládat jazykově a kulturně rozmanitá prostředí.⁸⁷ Ve vztahu k vyučování dějin napříč členskými státy se musí ve všech snahách podporovat kritické myšlení a vycházení vstříc vícečetným perspektivám.

61. Práce Poradního výboru vychází z uznání a oceňování přínosů mezikulturního dialogu a mnohojazyčnosti pro podporu tolerance a úcty k rozmanitosti ve společnostech. Jazykové a kulturní politiky musí tedy zajišťovat, aby veškeré jazyky a kultury, které ve společnosti existují, byly viditelně a slyšitelně přítomny ve veřejném prostoru tak, aby si všichni byli vědomi rozmanité povahy společnosti a sami sebe vnímali jako její nedílné součásti.

62. Poradní výbor tudíž důsledně doporučuje jazykovou politiku, která podporuje užívání různých jazyků na veřejnosti i v médiích za účelem vytváření úcty k méně používaným jazykům a zvýšení jejich viditelnosti a významnosti. Celkově by inkluzivní jazyková politika měla vycházet vstříc potřebám všech na základě jejich různých vlastností a potřeb, včetně

⁸⁴ Viz zejména Komisi OSN pro odstranění rasové diskriminace a iniciativu OBSE/ODIHR pro hlášení trestných činů z nenávisti.

⁸⁵ V tomto kontextu viz zejména Všeobecné doporučení politiky ECRI (GPR) č. 15 o boji proti nenávistným projevům, přijaté dne 8. prosince 2015. Toto Všeobecné doporučení GPR navazuje na zjištění a doporučení publikovaná ECRI během jejího pátého monitorovacího cyklu, která členskými státy poskytují další rady.

⁸⁶ Podobné ustanovení také obsahuje článek 7(3) ECRML, který státy vyzývá k tomu, aby prostřednictvím vhodných opatření podporovali vzájemné porozumění mezi veškerými jazykovými skupinami v zemi.

⁸⁷ Viz mimo jiné i Třetí stanovisko o Estonsku, Druhé stanovisko o Gruzii, Třetí stanovisko o Kosovu a Čtvrté stanovisko o Slovensku.

příslušníků národnostních menšin žijících mimo své tradiční oblasti osídlení, imigrantů a „neobčanů“.⁸⁸ Vzhledem k základnímu cíli vytvoření integrovaných společností, které respektují svoji rozmanitost, Poradní výbor rovněž podporuje opatření, která podporují znalosti a užívání menšinových jazyků příslušníky většinových komunit.

63. Článek 6(1) Rámcové úmluvy rovněž podtrhuje úlohu médií jakožto nástroje k podpoře mezikulturního porozumění a pocitu solidarity ve společnosti. Poradní výbor vzhledem k okamžitému zesilování sdělení a hodnot důsledně vyzývá členské státy k tomu, aby zajišťovaly, aby veřejné vysílací subjekty braly svoje povinnosti vážně a podporovaly úctu k rozmanitosti a etické žurnalistice ve všech svých pořadech. Snahy v členských státech o podporu etických standardů mezi novináři a mediálními profesionály a o podporu mediální gramotnosti ve společnosti obecněji musí zahrnovat i zástupce menšin. Dále je pro utváření otevřeného a pluralistického mediálního prostředí důležité, aby se otázkám znepokojení a zájmu pro menšinové komunity obecně přikládal význam v širší veřejné mediální debatě a aby byli příslušníci takových menšin zobrazováni jakožto nedílní příslušníci společnosti, ať v úloze novinářů, moderátorů a/nebo dotazovaných osob.

⁸⁸ Viz Třetí tematický komentář (poznámka pod čarou 4), odstavec 53.

Oddíl VI Práva menšin s širokým rozsahem působnosti

64. Vysvětlující zpráva k Rámcové úmluvě se zmiňuje o výkonu práv menšin „ve společenství s jinými“, čímž poukazuje na skutečnost, že se komunity tvoří kolem nejrůznějších sdílených zvyků a společného výkonu práv. Tyto zvyky, kterými se lidé snaží sami sebe identifikovat, jsou dynamické a vyvíjející se, postavené na tom, co mají lidé společného a nikoli na rozdílech. Zahrnují předávané znalosti nebo sdílené vzpomínky, které nemusí nutně být vždy aktivně dávány najevo. Jako takové se mohou lišit svojí intenzitou a rozsahem, v závislosti na okolnostech. Časem se mohou vyvíjet a mohou rovněž být předváděny z povzdálí. Vzhledem k jejímu úkolu monitorovat účinnou implementaci práv obsažených v Rámcové úmluvě se Poradní výbor zabývá především přístupem k právům a teprve druhotně otázkami týkajícími se statusu. Vlastně považuje formální uznání národnostních menšin za úkon deklaratorní a nikoli konstitutivní povahy (viz odstavec 28). Aby se zajistilo, že práva menšin nebudou příslušníkům národnostních menšin, kteří by měli být na základě Rámcové úmluvy chráněni, svévolně odírána, Poradní výbor důsledně uplatňuje široký rozsah působnosti ve vztahu k právům obsaženým v Rámcové úmluvě a chválí členské státy, které dělají totéž. Zejména má za to, že následující články Rámcové úmluvy mají vzhledem ke své povaze široký rozsah působnosti, přičemž pod svoji ochranu tudíž zahrnují i příslušníky národnostních menšin, které nejsou příslušným členským státem jako takové uznávány.

1. Rovnost – článek 4

65. Všem příslušníkům národnostních menšin, bez ohledu na jejich status či uznání, musí být zaručeno právo na rovnost před zákonem a rovná ochrana zákona. Tato obecná zásada lidských práv stanovená v článku 4(1) nebyla členskými státy zpochybněna. Poradní výbor v tomto kontextu opakovaně zdůrazňuje rozměr pohlaví, přičemž členské státy upozorňuje na jev vícečetné diskriminace, kterou často zažívají ženy - příslušnice národnostních menšin.⁸⁹ Článek 4(2) dále požaduje zvláštní opatření k překonání strukturálních nevýhod mezi menšinou a většinou ve všech oblastech. Ta je třeba vyvíjet a realizovat v úzké spolupráci s dotčenými osobami a při jejich navrhování se musí rovněž řádně zohledňovat i konkrétní podmínky dotčených osob.

66. Poradní výbor členské státy důsledně nabádá k tomu, aby u svých politických nástrojů nebo zvláštních opatření na podporu rovnosti vycházely z komplexních údajů týkajících se dané situace a přístupu k právům příslušníků národnostních menšin, a aby přitom rovněž zohledňovaly různé projevy vícečetné diskriminace, ke kterým může docházet, včetně těch, které vyplývají z faktorů, které s národnostně menšinovým původem nesouvisí, jako je například věk, pohlaví, sexuální orientace a znaky životního stylu. Kromě toho je nutné věnovat zvláštní pozornost příslušníkům nejvíce znevýhodňovaných úseků společnosti, tedy těm, kteří jsou oslabeni hospodářsky, společensky nebo zeměpisně, v důsledku své velikosti nebo kvůli dřívějším zkušenostem v konfliktu. V tomto kontextu zvláštních a cílených opatření na podporu účinné rovnosti zdůrazňuje Poradní výbor důležitost pravidelného shromažďování spolehlivých a rozložených údajů o rovnosti týkajících se počtu a situace příslušníků národnostních menšin. Členské státy však varuje před nadměrným spoléháním se na statistiky a nabádá orgány k tomu, aby rovněž využívaly nezávislé studie, zejména pokud jsou prováděny příslušníky národnostních menšin samotnými, za účelem posouzení a komplexního řešení konkrétních nedostatků, kterým příslušníci národnostních menšin čelí (viz také odstavec 18).

2. Kultura – článek 5 2. Kultura – článek 5

67. Článek 5 Rámcové úmluvy a povinnost členských států podporovat podmínky pro zachování a rozvoj kultur a identit národnostních menšin jsou nejlépe zajištěny, pokud se rozsah působnosti vykládá široce. Cílem tohoto článku je zajišťovat, aby se příslušníci národnostních menšin neasimilovali, nýbrž aby se jim umožňovalo zachovávat a rozvíjet své zřetelné identity a aktivně požívat práv menšin. Poradní výbor vítá dostupnost systémů pomoci nejen pro uznávané národnostní menšiny, nýbrž také pro jiné skupiny, které by jinak nebyly schopny si své zřetelné prvky zachovávat.⁹⁰ Veškerá podpůrná opatření se musí uzpůsobit na míru konkrétním potřebám a situacím jednotlivých skupin, aby se zajišťovalo, že kulturní rozdíly, které jsou považovány za specifické pro každou skupinu, budou potvrzovány a chráněny. To může často vyžadovat cílené úsilí ze strany orgánů k revitalizaci základních prvků menšinové kultury, bez kterých by vyjadřování některých hledisek této identity nebylo případně možné.⁹¹ Početně větší menšiny, jejichž kultury jsou dobře zastoupené, obvykle nezažívají stejné spoléhání na veřejnoprávní podporu jako početně menší skupiny nebo rozptýlené národnostní menšiny, které se případně potýkají s potížemi při snaze zachovávat si své zřetelné vlastnosti a bránit se

⁸⁹ Viz mimo jiné Třetí stanoviska o Ázerbájdžánu a Finsku.

⁹⁰ Viz Třetí stanoviska o České republice a Finsku.

⁹¹ Viz Třetí stanovisko o Finsku, vítající konkrétní úsilí orgánů k znovuoživení sámské kultury prostřednictvím „jazykových hnízd“ a dalších podobných činností.

asimilaci.⁹² Ačkoli příjemci finančních prostředků jsou často kulturní spolky, Poradní výbor má za to, že je třeba se radit se všemi zástupci národnostních menšin, včetně těch, kteří nejsou s takovými spolky formálně spojeni, nebo těch, kteří zastupují odlišné názory, a všem je třeba poskytovat účinné příležitosti k získání finančních prostředků na zachování jejich identit a kultur.

3. Sdružování a náboženství – články 7 a 8

68. Práva na svobodu shromažďování, svobodu sdružování, svobodu projevu, myšlení a svědomí, jakož i právo mít a projevovat náboženství nebo víru, podle ustanovení článků 7 a 8 Rámcové úmluvy, vychází z odpovídajících článků Evropské úmluvy o lidských právech. Vysvětlující zpráva výslovně podtrhuje to, že se vztahují na každou osobu, ať je příslušníkem národnostní menšiny či nikoli, ale že se považují za práva natolik specifického významu pro příslušníky národnostních menšin, že se došlo k závěru, že zasluhují zvláštní pozornost.⁹³ Poradní výbor jejich rozsah působnosti tudíž vykládá v nejširším smyslu, v souladu s judikaturou Evropského soudu pro lidská práva. Zejména vyjadřuje své hluboké znepokojení, když jsou celkové pracovní podmínky pro nevládní organizace zapojené do ochrany práv menšin stěžovány, jelikož jejich úloha při podporování povědomí a porozumění standardů lidských práv a práv menšin ve společnosti je zásadní a musí se podporovat, nikoli brzdit.⁹⁴ Poradní výbor dále stanoví, že jakákoli opatření učiněná orgány k omezení svobody shromažďování nebo svobody projevu, která nutně v sobě zahrnuje i svobodu projevovat kritiku vlády nebo odlišné názory, mohou mít přímý, negativní dopad na požívání práv stanovených v Rámcové úmluvě, jelikož je pravděpodobné, že příslušníky národnostních menšin, stejně jako i jiné členy společnosti, odradí od toho, aby vykonávali svá práva, a vytvářejí zstrašující prostředí, které není nápomocné pro implementaci práv menšin a lidských práv obecně. Poradní výbor v tomto kontextu rovněž podtrhuje to, že by se příslušníkům národnostních menšin nemělo zakazovat zakládání politických stran za účelem formulování a lepšího sledování svých zájmů a práv,⁹⁵ ani registrování náboženských organizací za účelem projevení své víry ve společenství s jinými.⁹⁶

4. Média – článek 9

69. Článek 9 a práva týkající se médií stanovená v Rámcové úmluvě mají pro ochranu a podporu práv menšin zvláštní význam. Dostupnost tištěných, vysílaných a elektronických médií v menšinových jazycích má pro národnostní menšiny velmi specifickou symbolickou hodnotu, zejména pro ty početně menší. Jejich prostřednictvím příslušníci národnostních menšin nejenže získávají přístup k informacím, nýbrž média v menšinových jazycích rovněž zvyšují viditelnost a významnost menšinového jazyka jakožto aktivního komunikačního nástroje. Tato média dokážou zejména hrát významnou úlohu pro příslušníky národnostních menšin, které jsou rozptýleny, mimo jiné z hlediska zvýšené mobility, jelikož umožňují komunikaci a kontakt přes vzdálenosti. To může příslušníky národnostních menšin dále podporovat v tom, aby aktivněji požívali svých práv. Aktivní účast příslušníků komunit národnostních menšin v pluralistickém mediálním prostředí může dále vyžadovat cílená školení a činnosti pro zvýšení povědomí, včetně při využívání elektronických a sociálních médií.⁹⁷ Poradní Výbor v tomto ohledu zdůrazňuje, že možnost se aktivně zúčastňovat v médiích a dostávat i sdělovat informace zajímavé pro příslušníky národnostních menšin předpokládá přístup k příslušné infrastruktuře, jako je například vysokorychlostní Internet v celé zemi, včetně odlehlých oblastí, které jsou často obývány komunitami národnostních menšin.

70. Odsouvání menšinových identit v místních médiích, včetně prostřednictvím výlučného užívání menšinových jazyků pouze pro určité pořady, často o folkloru, tradičních krojích, jídlech a zvycích, může přispívat k stereotypizaci menšin jakožto oddělených subjektů a nepodporuje úctu k nim a jejich významnost ve společnosti.⁹⁸ Kromě toho může rozdělování obecnosti médií podle jazykového původu zvyšovat vytváření oddělených a vzájemně se vylučujících veřejných sfér. Podpora médií v jazycích národnostních menšin musí tedy být doprovázena cílenými kroky směřujícími k učení novinářů a dalších mediálních profesionálů k tomu, aby podporovali své povědomí o konkrétních potřebách a zájmech rozmanitých skupin ve společnosti i svoji citlivost vůči nim. Dále je také důležité zajišťovat, aby se zástupci menšin účinně zúčastňovali na příslušných rozhodovacích procesech, jakož i v dozorčích orgánech pro média. Čím více

⁹² Viz však Všeobecné doporučení Komise pro odstranění rasové diskriminace (CERD) č. 32 podtrhující rozlišení mezi trvalými právy (jako jsou například ta, která jsou obsažena v článku 5 Rámcové úmluvy) a dalšími a dočasnými výhodami zvláštních opatření tak, jak to stanoví článek 4(2).

⁹³ Viz odstavce 51 a 54 Vysvětlující zprávy.

⁹⁴ Viz Třetí stanovisko o Ázerbájdžánu a Ruské federaci.

⁹⁵ Viz Třetí stanovisko o Bulharsku, Druhé stanovisko o Gruzii a Třetí stanovisko o Ruské federaci.

⁹⁶ Viz Třetí stanovisko o Ázerbájdžánu a Ruské federaci.

⁹⁷ Viz Čtvrté stanovisko o Kypru.

⁹⁸ Viz také Druhé stanovisko o Gruzii.

se zástupci menšin zúčastňují utváření svého obrazu ve veřejných médiích, o to více lze omezovat záporné důsledky „nesprávného pochopení“ a stereotypizace.⁹⁹

5. Jazyk – články 10(1), 10(3), 11(1) a 11(2)

71. Právo používat svůj vlastní jazyk na veřejnosti i v soukromí, obsažené v článku 10(1) Rámcové úmluvy, právo používat své vlastní osobní jméno v menšinovém jazyce i právo na to, aby bylo oficiálně uznáno (článek 11(1)), a právo vyvěšovat cedule soukromé povahy v menšinových jazycích (článek 11(2)) nese zvláštní význam pro osobní identitu, důstojnost a vědomí sebe sama u příslušníků národnostních menšin.¹⁰⁰ Poradní výbor má za to, že jako taková musí být použitelná pro všechny a jakákoli omezení se musí obezřetně posoudit, aby se zajistilo, že neporušují osobní důstojnost a soukromí jednotlivce.¹⁰¹ Státy mohou přijímat zákony s cílem posílení a ochrany státního jazyka. Tento oprávněný cíl se však musí sledovat způsobem, který je v souladu s právy stanovenými v článcích 10 a 11 i dalších příslušných ustanoveních Rámcové úmluvy i s jejím obecným duchem podporování tolerance a vzájemného porozumění v rámci společnosti. Zákony a další opatření, jejichž cílem je podporovat státní nebo úřední jazyky, nesmí zejména narušovat soukromou sféru osoby, nýbrž se musí realizovat způsobem, který respektuje identity a jazykové potřeby přítomné ve společnosti.

72. Článek 10(3), podobně jako články 7 a 8, odráží individuální lidské právo na včasné poučení ve známém jazyce, v případě potřeby prostřednictvím tlumočnicka, o důvodech zatčení a o povaze a příčině jakéhokoli obvinění. Podle Vysvětlující zprávy nejde toto ustanovení, které vychází ze záruk obsažených v článcích 5 a 6 Evropské úmluvy lidských práv, nad rámec těchto záruk. Neznamená tudíž nepřímou právo na právní proces a soudní řízení ve vlastním menšinovém jazyce dané osoby a vztahuje se na všechny příslušníky národnostních menšin.

6. Vzdělávání – články 12(3), 14(1) a 14(3)

73. Podle článku 12(3) se musí podporovat rovné příležitosti přístupu ke vzdělání na všech úrovních pro příslušníky národnostních menšin.¹⁰² Vzhledem ke konkrétnímu spojení s článkem 4 a obecnou zásadou rovnosti doporučuje Poradní výbor důsledně široký a inkluzivní přístup, přičemž odkazuje také na Úmluvu OSN o právech dítěte. Poradní výbor v souladu s tím důrazně odsuzuje veškeré případy segregovaného vzdělávání a členské státy nabádá k tomu, aby učinily veškerá opatření nezbytná k tomu, aby byl zajištěn rovný přístup k integrovanému vzdělávání pro všechny děti.¹⁰³ Vedle toho stanoví článek 14(1) právo se učit svému menšinovému jazyku, zatímco článek 14(3) zdůrazňuje právo se učit nebo navštěvovat vyučování v úředním jazyce či úředních jazycích.

74. Poradní výbor opakovaně vyjadřuje svůj názor, že jak příležitosti se naučit menšinový jazyk, tak i dostatečné příležitosti se naučit úřední jazyky se vztahují na všechny příslušníky národnostních menšin a musí být k dispozici souběžně.¹⁰⁴ Obecně poukazuje na významné výzkumy, které ukazují na viditelné přínosy učení se mateřskému jazyku pro učení se dalším jazykům, včetně jazyků úředních, a vyjadřuje svoji obecnou preferenci dvoujazyčných a vícejazyčných přístupů ve vzdělávání, které jsou vybaveny tak, aby vycházely vstříc více než jednomu jazyku v integrovaných třídách. Ačkoli důsledně uznává důležitost jazyka pro integraci rozmanité společnosti, Poradní výbor opakuje svůj názor, že tlak a podmíněčnost jsou obecně nevhodnými nástroji pro podporu integrace, a že příslušné strategie, které mají podporovat dovednosti v úředním jazyce, nesmí nepoměrně spoléhat na snahy, které mají vyvíjet příslušníci národnostních menšin.¹⁰⁵

⁹⁹ Viz také Třetí stanovisko o Chorvatsku.

¹⁰⁰ Pro komplexní analýzu a diskuzi zjištění Poradního výboru o přístupu k jazykovým právům příslušníků národnostních menšin se odkazuje na jeho Třetí tematický komentář (poznámka pod čarou 4).

¹⁰¹ Viz také Sdělení č. 1621/2007 Leonid Raihman v. Lotyšsko, zveřejněné rozhodnutím Komise OSN pro lidská práva Doc. CCPR/C/100/D/1621/2007 (2010), ve kterém se zjišťuje porušení článku 17 ICCPR ve vztahu k jednostranné změně jména autora členským státem.

¹⁰² Pro komplexní analýzu a diskuzi zjištění Poradního výboru o přístupu k právům na vzdělávání příslušníků národnostních menšin se odkazuje na jeho První tematický komentář (poznámka pod čarou 2).

¹⁰³ Viz mimo jiné i Třetí stanovisko o Bulharsku, Třetí a Čtvrtá stanoviska o České republice a Třetí a Čtvrtá stanoviska o Slovensku.

¹⁰⁴ Odlišné moduly se mohou uplatňovat v závislosti na velikosti skupiny, která si přeje se naučit menšinovému jazyku.

¹⁰⁵ Viz například Druhé stanovisko o Lotyšsku a Čtvrté stanovisko o Lichtenštejnsku.

7. Účast – článek 15

75. Nepřiměřené výluky z práva na účinnou účast na veřejném životě mohou mít za následek podstatné překážky v požívání různých práv menšin.¹⁰⁶ Veřejný život se v tomto kontextu vztahuje nejen na veřejné záležitosti a rozhodování, nýbrž je i stejně důležitý ve vztahu k životu hospodářskému a společenskému.¹⁰⁷ Poradní výbor tudíž důsledně podtrhuje důležitost inkluzivního přístupu k uplatňování článku 15, jelikož účinná účast je často podmínkou pro získání přístupu k právům obsaženým v Rámcové úmluvě. Konsultační mechanismy a poradenské orgány k otázkám týkajícím se ochrany práv menšin, které mají za cíl vylepši například diskuzi a dialog mezi různými skupinami ve společnosti, by měly být otevřené všem, včetně skupin, které nejsou uznány jako národnostní menšiny, ale případně vyjádřily zájem o ochranu podle Rámcové úmluvy.

76. Dostupnost účinných platforem pro diskuzi o relevantních záležitostech s takovými skupinami může nejen podporovat důvěru mezi menšinovými komunitami, nýbrž může také sloužit k usnadnění otevřených a pružných řešení pro záležitosti, které brání přístupu k právům, a může tudíž podporovat společenskou soudržnost a stabilitu. Ve svých diskuzích o článku 15 Rámcové úmluvy Poradní výbor rovněž dále uplatňuje široký rozsah působnosti ve vztahu ke komplexnosti záležitostí, ohledně kterých je třeba konsultovat zástupce národnostních menšin. Ty by se neměly omezovat na otázky související se zachováváním kultur národnostních menšin nebo rozdělování finančních prostředků, nýbrž by měly zahrnovat veškeré záležitosti širšího zájmu pro společnost, včetně komunit národnostních menšin.¹⁰⁸

77. Vzhledem k stěžejní povaze účinné účasti národnostních menšin na veřejném životě se musí věnovat obzvláštní pozornost, aby se zajistilo to, že budou dostatečně zohledňovány názory a zájmy v rámci různých menšinových komunit. Komunity národnostních menšin, jako je tomu v případě jakékoli komunity, jsou rozmanité a jejich příslušníci často zastávají rozdílné názory. To znamená, že při veškerém relevantním rozhodování musí být účinně zastoupena rozmanitost v rámci menšin, včetně žen a mladých lidí, jakož i jejich různé potřeby a zájmy.

78. Mohou vznikat spory mezi frakcemi mezi menšinami nebo uvnitř nich a je povinností státních orgánů hledat pružná řešení, která jim mohou vyjít vstříc, při zajištění možnosti účinné účasti pro ně všechny. Je tedy nezbytné, aby měly vlády k dispozici standardy a postupy k zavedení vhodných opatření na podporu účinné účasti příslušníků menšin, ve spolupráci s dotčenými osobami. Kromě toho musí tato opatření být dostatečně pružná, aby umožňovala opětovné vyjednávání v případě změny podmínek nebo priorit. V několika členských státech se na regionální úrovni do různé míry uplatňuje přiznávání různých podob samosprávy nebo autonomie (územní i neúzemní), za účelem další a důkladnější ochrany a podpory práv příslušníků národnostních menšin. Tyto nástroje jsou plně v souladu se zásadou územní integrity v mezinárodním právu a mohou být užitečným nástrojem k podpoře požívání práv menšin, zejména ve vztahu k zachování a rozvoji identit a kultur menšin.¹⁰⁹

¹⁰⁶ Pro komplexní analýzu a diskuzi zjištění Poradního výboru ohledně účinné účasti příslušníků národnostních menšin na kulturním, společenském a hospodářském životě a na veřejných záležitostech tak, jak je to stanoveno v článku 15, se odkazuje na jeho Druhý tematický komentář (poznámka pod čarou 3).

¹⁰⁷ Pojem „hospodářský a společenský život“ zahrnuje širokou škálu záležitostí, od přístupu k dostatečnému bydlení, zdravotní péči a sociální ochraně (sociální pojištění a sociální požitky), po služby sociální pomoci a přístup k veřejnému i soukromému trhu práce, jakož i přístup k obchodním i dalším příležitostem samostatné výdělečné činnosti, které jsou úzce spojené s majetkovými právy a privatizačními procesy. Viz Druhý tematický komentář (poznámka pod čarou 3), odstavce 23ff.

¹⁰⁸ Viz Třetí stanovisko o Estonsku a o „Bývalé jugoslávské republice Makedonie“.

¹⁰⁹ Viz také Doporučení HCNM OBSE Lund o účinné účasti národnostních menšin na veřejném životě a Vysvětlující poznámku, září 1999.

Oddíl VII Práva menšin se specifickým rozsahem působnosti

79. Vzhledem ke konkrétnímu finančnímu i administrativnímu závazku nezbytnému k realizaci některých jazykových práv obsažených v Rámcové úmluvě mohou členské státy stanovovat zvláštní podmínky pro jejich požívání.¹¹⁰ Právo používat menšinový jazyk ve vztazích s místními správními orgány (článek 10(2)), právo na uvedení topografických značení a značek rovněž v menšinovém jazyce (článek 11(3)) a právo se učit menšinové jazyky nebo míst přístup k výuce menšinových jazyků (článek 14(2)) mají tudíž specifický rozsah působnosti, a to v tom, že jejich dostupnost může být omezena na určité oblasti, kde příslušníci národnostních menšin tradičně žijí (viz také odstavec 31) a/nebo v podstatných počtech (viz také odstavec 34). V souladu s výslovným zněním Rámcové úmluvy se právo používat menšinový jazyk s místními orgány musí zaručit buď v oblastech, kde jsou národnostní menšiny v podstatných počtech usídleny, nebo v oblastech, které jsou tradičně obývány národnostními menšinami; jedna z těchto dvou alternativ stačí. Kumulace těchto dvou kritérií, konkrétně tradiční osídlení a podstatné počty, se však může vyžadovat k implementaci práva na uvádění topografických značení v menšinových jazycích. Poradní výbor celkově opakovaně nabádá členské státy k tomu, aby podporovaly požívání práv stanovených v článcích 10(2), 11(3) a 14(2) v situacích, kdy podmínky nejsou formálně splněny, ale kdy by implementace sloužila k podpoře otevřené společnosti, kde se vícejazyčnost podporuje jakožto odraz rozmanitosti.¹¹¹

80. Vzhledem k obzvláštnímu významu jazyka pro projevení a zachování identity menšin, jakož i pro podporu přístupu k právům a sociální interakci¹¹² doporučuje Poradní výbor důsledně pružný a kontextuální přístup ve vztahu k těmto podmínkám a zejména ve vztahu k početním prahovým hodnotám. Záměrně upustil od navržení přijatelné prahové hodnoty pro použitelnost práv menšin, protože se domnívá, že je třeba zohlednit konkrétní kontext, historii a podmínky v členském státě podle jednotlivého případu, a to ve spolupráci se zástupci dotčených národnostních menšin.

81. Je důležité zdůraznit to, že jakákoli prahová hodnota se musí uplatňovat pružným způsobem tak, aby nedocházelo k situacím, kdy zanedbatelné snížení počtu menšinového obyvatelstva nebo rozhodnutí některých příslušníků národnostních menšin, že konkrétního práva již nebudou využívat, pozmění dostupnost dané práva proto, že se již nedosahuje předem určené prahové hodnoty. Členské státy jsou výslovně povinny se zdržet jakýchkoli opatření, včetně územních reforem, které mění poměry obyvatelstva v oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin a mají za cíl omezit přístup k právům menšin.¹¹³ Je tedy nezbytné, aby se zohledňoval specifický dopad na národnostní menšiny a používání menšinových jazyků, a to v úzké spolupráci se zástupci národnostních menšin při posuzování správních hranic, jelikož vytváření větších samosprávných celků může skutečně mít za následek to, že určitých prahových hodnot již nebude dosaženo.

82. Podle názoru Poradního výboru vyžaduje zvýšená mobilita obyvatelstva ve všech státech obezřetný a pružný přístup ve vztahu k početním nebo územním delimitacím pro požívání práv menšin. Obzvláště je tomu tak ve vztahu k příslušníkům početně menších národnostních menšin, pro které může používání jejich menšinového jazyka v úřední komunikaci mít zvláštní symbolickou hodnotu. Poradní výbor celkově důsledně prosazuje názor, že početní prahové hodnoty je třeba považovat za indikativní a měly by se používat pružně,¹¹⁴ jelikož pravidelné konsultace se zástupci dotčených národnostních menšin budou spíše podporovat požívání práv menšin než pevné limity. Dále je třeba věnovat pozornost tomu, aby se zajistilo, že vícečetné příslušnosti nebudou použity jako záminka ke snížení početní velikosti národnostních menšin. Jakákoli sebeidentifikace jakožto příslušníka národnostní menšiny se musí jako taková zaznamenat a zpracovat, a to i v případě, že je součástí vícečetné příslušnosti (viz také odstavec 16).

83. Právo se učit menšinový jazyk nebo mít přístup k výuce menšinového jazyka (článek 14(2)) může rovněž být dána k dispozici pouze v určitých oblastech, kde příslušníci národnostních menšin žijí tradičně nebo v podstatných počtech. Toto právo vedle toho také předpokládá poptávku po takovémto vzdělávání. Je tedy nezbytné zajišťovat, aby rodiče byli dostatečně informováni o možnosti stanovené v článku 14(2), tedy výuky v menšinovém jazyce, jakož i o výhodách spojených se vzděláváním v mateřském jazyce pro učení se dalším jazykům. Povinnosti státu k zajišťování příležitostí vzdělávání v menšinových jazycích stanovené v článku 14(2) jsou dále omezeny frází „pokud je to možné“, což opět naznačuje, že se musí zohledňovat zdroje členského státu.¹¹⁵ Poradní výbor nicméně členské státy nabádá k tomu, aby

¹¹⁰ Viz také Vysvětlující zprávu, odstavec 64.

¹¹¹ Viz mimo jiné i Třetí stanovisko o Finsku, Druhé stanovisko o Lotyšsku a Třetí stanovisko o Litvě.

¹¹² Viz také Třetí tematický komentář (poznámka pod čarou 4).

¹¹³ Viz článek 16 Rámcové úmluvy.

¹¹⁴ V tomto kontextu může pružnost znamenat například to, že se rozhoduje podle jednotlivých případů, zda počet osob, které se chtějí učit, je dostačený k tomu, aby se v konkrétním kontextu otevřela třída a co budou případně zahrnovat modalitky výuky. Viz Třetí stanovisko o Finsku.

¹¹⁵ Viz Vysvětlující zprávu, odstavec 75.

možnost přístupu k výuce menšinových jazyků a ke vzdělávání v menšinových jazycích rozšířil i na příslušníky národnostních menšin, kteří žijí v hlavních městech či jiných velkých městských oblastech, včetně tím, že se dají k dispozici moderní a online výukové nástroje, jelikož takové řešení nemusí vždy být nákladné.¹¹⁶

¹¹⁶ Viz Druhé a Třetí stanovisko o Rakousku a Druhé a Třetí stanovisko o Finsku.
Strana 24

Oddíl VIII Závěry

84. Společné chápání ochrany národnostních menšin i toho, co zahrnuje, se za poslední dvě desetiletí od přijetí Rámcové úmluvy v roce 1995 změnilo. V té době byla myšlenka práv menšin spojována hlavně se zachováváním identit menšin a s jejich ochranou před asimilací během potenciálně násilných státotvorných a národotvorných procesů. Od té doby proměnila rostoucí globální i regionální mobilita obyvatelstev demografický profil evropských společností a pozornost se přesunula k výzvě vytváření integrovaných a inkluzivních společností, kde se rozmanitost jakožto jejich nedílná vlastnost potvrzuje a vítá. Současný evropský kontext je dále poznamenán migračními pohyby nevídaného rozsahu, které ve spojení s účinky opakujících se hospodářských krizí a s rostoucími obavami o bezpečnost způsobují destabilizaci společností a pozměňují způsob, jakým jsou ve společnosti i ze strany tvůrců politiky vnímána práva menšin.¹¹⁷

85. Rámcová úmluva byla záměrně navržena jakožto živý nástroj, který není ani omezený statickými vymezeními pojmů, ani otázkou toho, koho je třeba považovat za národnostní menšinu či koho nikoli. Její výklad se naopak musí vyvíjet a přizpůsobovat se převládajícímu společenskému kontextu, aby se zajistila účinná implementace. Byla přijata v důsledku odvahy a odhodlání projevovaným vedoucími představiteli států v 90. letech 20. století proto, aby se zabránilo dalšímu mezietskému násilí prostřednictvím podpory individuálních práv a v duchu dialogu a solidarity, a vychází z přesvědčení, že identity menšin nejsou navzájem vylučné. Příslušníkům národnostních menšin se musí umožňovat jak zachovávat své identity i se účinně zúčastňovat veřejného života jakožto nedílná součást společnosti. Rámcová úmluva tedy stanovuje výčet práv, která jsou obzvláště důležitá pro zachovávání a podporování rozmanitosti při současné podpoře integrace a společenské interakce.

86. Ačkoliv v některých případech je rostoucí rozmanitost přijímána a pojmána jako zdroj pro společenský rozvoj, v jiných případech jsou zmínky o nebezpečích rozmanitosti a o hrozbě pro vnucenou kulturní homogenitu národního státu. Tyto druhé pohledy ignorují skutečnost, že jazyková, etnická a kulturní rozmanitost je nedílnou součástí a kladem evropské společnosti již po staletí. Dále představují základ pro dva rostoucí trendy, které jsou pro Poradní výbor hluboce znepokojivé. Zaprvé jde o projevy nenávisti a rasistické, xenofobní a extremistické projevy, jejichž výskyt v celé Evropě roste, a které jsou často namířeny proti komukoli, kdo je vnímán jako „odlišný“, včetně příslušníků národnostních menšin. Zadruhé jde o prohlubující se polarizaci podél etnických a jazykových, a někdy i náboženských linií, která se v některých zemích etablovala v podobě souběžných vzdělávacích systémů, které prohlubují předěly po celé generace.

87. Rámcová úmluva byla navržena jako nástroj pro státy k řízení rozmanitosti způsobem, který obezřetně vyvažuje širší společenské zájmy, jako je například soudržnost a demokratická stabilita, s ochranou individuálních práv. Jako taková má obzvláštní relevanci v dnešní době, kdy jsou k tomu, aby se dostalo současným společenským výzvám, jako je například rostoucí polarizace, trvající vyloučení některých menšin, a výsledná hrozba radikalizace v mnoha evropských zemích, opět zapotřebí odvahy a odhodlání. Evropa musí dnes opět dostát naléhavým společenským výzvám, které podřívají stabilitu, demokratickou bezpečnost i mír. Odvaha a odhodlání jsou opět zapotřebí k překonání stávajících rozdělení, a to prostřednictvím posilování zásad, na kterých byla Rada Evropy založena, včetně účinné ochrany práv menšin. Rámcová úmluva je významným nástrojem, kterým lze státům napomáhat při řešení těchto výzev a vytváření stabilních a udržitelných společností, kde se rozdílnost vyjadřuje a potvrzuje, kde se rovný přístup k právům a zdrojům usnadňuje navzdory rozdílům, a kde se napříč rozdíly prosazuje a podporuje společenská interakce a neustálý dialog.

¹¹⁷ Viz také Desátou zprávu o činnosti Poradního výboru, týkající se období od 1. června 2014 do 31. května 2016.

www.coe.int

Rada Evropy je hlavní organizací prosazující ochranu lidských práv v Evropě.

Má 47 členských států, z nichž 28 je členy Evropské unie.

Všechny členské státy Rady Evropy podepsaly Evropskou úmluvu o lidských právech, mezinárodní dohodu určenou pro ochranu lidských práv, demokracie a právního státu.

Na implementaci Úmluvy v členských státech dohlíží Evropský soud pro lidská práva.