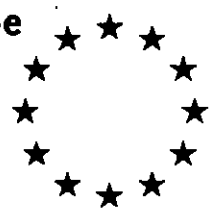
Council of Europe
Conseil de l'Europe



Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin
s důvodovou zprávou

Framework Convention for the protection fo national minorities
and explanatory report

Convention-cadre pour la protection des minorités nationales
et rapport explicatif

Česká verze
Czech version
Version tchèque

Rámcová úmluva o ochraně národnostních menšin

Členské státy Rady Evropy a ostatní státy, které podepsaly tuto rámcovou Úmluvu,

majíce na zřeteli, že cílem Rady Evropy je dosažení větší jednoty mezi jejími členy za účelem zachování a uskutečňování ideálů a zásad, jež jsou jejich společným dědictvím;

majíce na zřeteli, že jednou z metod, jimiž má být tohoto cíle dosaženo, je zachování a další naplňování lidských práv a základních svobod;

přejíce si nadále se řídit Deklarací hlav států a vlád členských států Rady Evropy, přijatou dne 9. října 1993 ve Vídni;

rozhodnuty chránit na svých územích existenci národnostních menšin;

majíce na zřeteli, že převratné události v historii Evropy ukázaly, že ochrana národnostních menšin má základní význam pro stabilitu, demokratickou bezpečnost a mír na tomto kontinentě;

majíce na zřeteli, že pluralitní a skutečně demokratická společnost by měla nejen respektovat etnickou, kulturní, jazykovou a náboženskou identitu každého příslušníka národnostní menšiny, ale zároveň i vytvářet vhodné podmínky, umožňující tuto identitu vyjadřovat, zachovávat a rozvíjet;

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;

majíce na zřeteli, že vytvoření tolerantní a prosperující Evropy nezávisí jen na spolupráci mezi státy, ale že rovněž vyžaduje přeshraniční spolupráci mezi místními a regionálními institucemi, aniž by to bylo na újmu ústavě a územní celistvosti každého státu;

majíce na paměti Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokoly k ní;

majíce na paměti závazky, týkající se ochrany národnostních menšin, obsažené v úmluvách a deklaracích Spojených národů a v dokumentech Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě, zejména v Kodaňském dokumentu z 29. června 1990;

rozhodnuty definovat zásady, jež mají být respektovány, a závazky z nich plynoucí tak, aby byla v členských státech a dalších státech, které se mohou stát stranami tohoto instrumentu, zajištěna účinná ochrana národnostních menšin a práv a svobod příslušníků těchto menšin, a to v rámci právního státu, respektující územní celistvost a národní suverenitu států;

odhodlány uplatňovat zásady stanovené touto rámcovou Úmluvou prostřednictvím vnitrostátního zákonodárství a příslušné vládní politiky,

dohodly se na následujícím:

ODDÍL I

Článek 1

Ochrana národnostních menšin a práv a svobod příslušníků těchto menšin tvoří nedílnou část mezinárodní ochrany lidských práv a jako taková spadá do rámce mezinárodní spolupráce.

Článek 2

Ustanovení této rámcové Úmluvy jsou prováděna v dobré víře, v duchu porozumění a tolerance a v souladu se zásadami dobrého sousedství, přátelských vztahů a spolupráce mezi státy.

Článek 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.

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

ODDÍL II

Článek 4

1. Strany se zavazují, že příslušníkům národnostních menšin zaručí právo rovnosti před zákonem a stejné ochrany zákona. V tomto ohledu je jakákoliv diskriminace založená na příslušnosti k národnostní menšině zakázána.

2. Strany se zavazují přijmout, kde je to nezbytné, odpovídající opatření k prosazování plné a účinné rovnosti příslušníků národnostních menšin a příslušníků většiny ve všech oblastech hospodářského, společenského, politického a kulturního

života. V tomto ohledu berou náležitě v úvahu specifické podmínky příslušníků národnostních menšin.

3. Opatření přijatá v souladu s odstavcem 2 nejsou považována za akt diskriminace.

Článek 5

1. Strany se zavazují podporovat podmínky nezbytné pro příslušníky národnostních menšin k tomu, aby mohli zachovávat a rozvíjet svou kulturu a uchovávat si základní prvky své identity, zejména své náboženství, jazyk, tradice a kulturní dědictví.

2. Aniž by to bylo na újmu opatřením, přijatým v rámci sledování jejich obecné integrační politiky, strany upustí od politiky nebo praxe směřujících k asimilaci příslušníků národnostních menšin proti jejich vůli a chrání tyto příslušníky před jakýmikoliv kroky směřujícími k takové asimilaci.

Článek 6

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

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

Článek 7

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

Článek 8

Strany se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo vyznávat své náboženství nebo víru a zakládat náboženské instituce, organizace a sdružení.

Článek 9

1. Strany se zavazují uznávat, že právo na svobodu vyjadřování každého příslušníka národnostní menšiny zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky v menšinovém jazyce bez zasahování veřejné moci a bez ohledu na hranice. V rámci svého právního řádu strany zajistí, aby příslušníci národnostních menšin nebyli diskriminováni ve svém přístupu ke sdělovacím prostředkům.

2. Odstavec 1 nebrání stranám, aby vyžadovaly udělování povolení pro rozhlasové a televizní vysílání nebo provozování kin, a to bez diskriminace a na základě objektivních kriterií.

3. Strany příslušníkům národnostních menšin nebrání v tvorbě a užívání tiskovin. V právním rámci rozhlasového a televizního vysílání zajistí, pokud možno a s ohledem na ustanovení odstavce 1, aby bylo příslušníkům národnostních menšin umožněno tvořit a užívat své vlastní sdělovací prostředky.

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

Článek 10

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

2. V oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství, pokud to tito příslušníci

vyžadují a kde takový požadavek odpovídá skutečné potřebě, strany, pokud možno, usilijí o zajištění podmínek, které by umožnily používání menšinového jazyka ve vztazích mezi těmito příslušníky a správními orgány.

3. Strany se zavazují zaručit právo každého příslušníka národnostní menšiny být neprodleně a v jazyce, kterému rozumí, informován o důvodech svého zatčení a o povaze a důvodech obvinění proti němu a obhajovat se v tomto jazyce, pokud je to nezbytné, s bezplatnou pomocí tlumočníka.

Článek 11

1. Strany se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo používat své příjmení (jméno po otci) a křestní jména v menšinovém jazyce a právo na jejich oficiální uznání způsobem, určeným jejich právním řádem.

2. Strany se zavazují uznávat, že každý příslušník národnostní menšiny má právo v menšinovém jazyce rozmísťovat veřejně viditelné znaky, nápisy a další informace soukromé povahy.

3. V oblastech tradičně obývaných značným množstvím příslušníků určité národnostní menšiny strany usilují, v rámci svého právního řádu, včetně, pokud je to vhodné, dohod s jinými státy, a s přihlédnutím ke svým specifickým podmínkám, uvádět tradiční místní názvy, názvy ulic a další topografická označení určená pro veřejnost rovněž v menšinovém jazyce, pokud existuje dostatečný požadavek na taková označení.

Článek 12

1. Pokud je to vhodné, strany v oblasti vzdělání a výzkumu přijímají opatření na podporu znalostí kultury, historie, jazyka a náboženství svých národnostních menšin a většiny.

2. V této souvislosti strany mimo jiné poskytnou odpovídající možnosti pro další vzdělávání učitelů a přístup k učebnicím a umožní kontakty mezi studenty a učiteli různých komunit.

3. Strany se zavazují podporovat rovnost příležitostí přístupu příslušníků národnostních menšin ke vzdělání na všech úrovních.

Článek 13

1. V rámci svého vzdělávacího systému strany uznávají, že příslušníci národnostní menšiny mají právo zakládat a spravovat svá vlastní soukromá vzdělávací zařízení.

2. Výkon tohoto práva pro strany nepředstavuje žádný finanční závazek.

Článek 14

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

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

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

Článek 15

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

Článek 16

Strany se zdrží opatření, která mění poměr obyvatel v oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin a která mají za cíl omezit práva a svobody vyplývající ze zásad zakotvených

v této rámcové Úmluvě.

Článek 17

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

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

Článek 18

1. Strany usilují, pokud je to nezbytné, o uzavírání dvoustranných a mnohostranných dohod s jinými státy, zvláště se sousedními státy, za účelem zajištění ochrany příslušníků dotyčných národnostních menšin.

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

Článek 19

Strany se zavazují respektovat a uplatňovat zásady zakotvené v této rámcové Úmluvě, přičemž provádí, pokud je to nezbytné, jen taková omezení nebo výjimky, která jim umožňují mezinárodní právní instrumenty, zejména Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, a to pokud se vztahují k právům a svobodám vyplývajícím ze zmíněných zásad.

ODDÍL III

Článek 20

Při výkonu práv a svobod vyplývajících ze zásad zakotvených v této rámcové Úmluvě každý příslušník národnostní menšiny respektuje vnitrostátní právní řád a práva ostatních, zejména práva příslušníků většiny nebo jiných národnostních menšin.

Článek 21

Nic v této rámcové Úmluvě nesmí být vykládáno tak, jako by zahrnovalo právo vyvíjet činnost nebo dopouštět se jednání, které je v rozporu se základními zásadami mezinárodního práva, zejména se zásadami svrchované rovnosti, územní celistvosti a politické nezávislosti států.

Článek 22

Nic v této rámcové Úmluvě nesmí být vykládáno tak, jako by omezovalo nebo rušilo jakékoliv lidské právo nebo základní svobodu, které mohou být zajištěny zákony kterékoliv smluvní strany nebo jakoukoliv jinou dohodou, jíž je tato stranou.

Článek 23

Práva a svobody vyplývající ze zásad zakotvených v této rámcové Úmluvě, pokud jsou předmětem odpovídajícího ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nebo Protokolů k této Úmluvě, jsou chápány tak, aby byly v souladu s ustanoveními této Úmluvy a Protokolů k ní.

ODDÍL IV

Článek 24

1. Sledováním provádění této rámcové Úmluvy smluvními stranami je pověřen Výbor ministrů Rady Evropy.

2. Strany, které nejsou členy Rady Evropy, se účastní prováděcího mechanismu způsobem, který bude určen.

Článek 25

1. Do jednoho roku po vstupu této rámcové Úmluvy pro příslušnou smluvní stranu v platnost, poskytne tato smluvní strana generálnímu tajemníkovi Rady Evropy úplné informace o legislativních a dalších opatřeních, která byla přijata k naplnění zásad zakotvených v této rámcové Úmluvě.

2. Poté bude každá strana pravidelně a kdykoliv o to Výbor ministrů požádá poskytovat generálnímu tajemníkovi Rady Evropy jakékoliv další informace týkající se provádění této rámcové Úmluvy.

3. Generální tajemník předloží informace poskytnuté podle tohoto článku Výboru ministrů.

Článek 26

1. Při hodnocení adekvátnosti opatření přijatých stranami k uplatňování zásad zakotvených v této rámcové Úmluvě Výboru ministrů pomáhá poradní výbor, jehož členové jsou uznávanými odborníky v oblasti ochrany národnostních menšin.

2. Složení poradního výboru a jeho jednací řád stanoví Výbor ministrů do jednoho roku od vstupu této rámcové Úmluvy v platnost.

ODDÍL V

Článek 27

Tato rámcová Úmluva je otevřena k podpisu členským státům Rady Evropy. Do doby jejího vstupu v platnost je otevřena k podpisu rovněž kterémukoliv dalšímu státu, který k tomu bude přizván Výborem ministrů. Podléhá ratifikaci, přijetí nebo

schválení. Ratifikační listiny a listiny o přijetí nebo schválení budou uloženy u generálního tajemníka Rady Evropy.

Článek 28

1. Tato rámcová Úmluva vstoupí v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí období tří měsíců od data, ke kterému dvanáct členských států Rady Evropy vyjádří souhlas být vázán Úmluvou v souladu s ustanoveními článku 27.

2. Ve vztahu k jakémukoliv členskému státu, který následně vyjádří souhlas být vázán Úmluvou, vstoupí tato rámcová Úmluva v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí tří měsíců od data, ke kterému byly uloženy ratifikační listiny nebo listiny o přijetí nebo schválení.

Článek 29

1. Po vstupu této rámcové Úmluvy v platnost a po konzultacích se smluvními státy může Výbor ministrů Rady Evropy na základě rozhodnutí, přijatém většinou stanovenou v článku 20.d Statutu Rady Evropy, přizvat k přístupu kterýkoliv nečlenský stát Rady Evropy, který byl přizván k podpisu a ještě tak neučinil, a kterýkoliv jiný nečlenský stát.

2. Pro přistupující stát vstoupí rámcová Úmluva v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí období tří měsíců po datu uložení listin o přístupu u generálního tajemníka Rady Evropy.

Článek 30

1. V době podpisu nebo při ukládání ratifikačních listin nebo listin o přijetí, schválení nebo přistoupení může kterýkoliv stát specifikovat území, za jehož nebo za jejichž mezinárodní vztahy je odpovědný, na něž se bude vztahovat tato rámcová Úmluva.

2. Kterýkoliv stát může kdykoliv později prohlášením sděleným generálnímu tajemníkovi rozšířit uplatňování této rámcové Úmluvy

na kterékoliv další území specifikované v tomto prohlášení. Ve vztahu k takovému území vstoupí rámcová Úmluva v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí období tří měsíců od data přijetí takového prohlášení generálním tajemníkem.

3. Jakékoliv prohlášení učiněné podle dvou předchozích odstavců může být ve vztahu k území specifikovaném v takovém prohlášení odvoláno sdělením zaslaným generálnímu tajemníkovi. Toto odvolání vstoupí v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí období tří měsíců od data přijetí takového sdělení generálním tajemníkem.

Článek 31

1. Kterákoliv strana může kdykoliv vypovědět tuto rámcovou Úmluvu sdělením zaslaným generálnímu tajemníkovi Rady Evropy.

2. Toto vypovězení vstoupí v platnost první den měsíce následujícího po uplynutí období šesti měsíců od data přijetí takového sdělení generálním tajemníkem.

Článek 32

Generální tajemník Rady Evropy oznámí členským státům Rady, dalším signatářským státům a každému státu, který přistoupil k této rámcové Úmluvě:

a. jakýkoliv podpis;

b. uložení jakékoliv ratifikační listiny nebo listiny o přijetí, schválení nebo přistoupení;

c. kterékoliv datum vstupu v platnost této rámcové Úmluvy v souladu s články 28, 29 a 30;

d. jakýkoliv jiný akt, sdělení nebo oznámení, týkající se této rámcové Úmluvy.

Na důkaz toho níže podepsaní, kteří k tomu byli náležitě

zmocněni, podepsali tuto rámcovou Úmluvu.

Dáno v ....., dne ...., v jazyce anglickém a francouzském, přičemž obě znění mají stejnou platnost, v jednom vyhotovení, které bude uloženo v archivu Rady Evropy. Jeho ověřené kopie zašle generální tajemník Rady Evropy všem členským státům Rady Evropy a každému státu, jenž byl přizván k podpisu nebo k přístupu k této rámcové Úmluvě.

Důvodová zpráva

Historie

1. Situací národnostních menšin se Rada Evropy při mnoha příležitostech zabývala po více než čtyřicet let. Již během prvního roku své existence (1949) Parlamentní shromáždění ve zprávě svého Výboru pro právní a správní otázky uznalo důležitost "problému rozsáhlejší ochrany práv národnostních menšin". V roce 1961 Parlamentní shromáždění doporučilo, aby byl do druhého dodatkového protokolu zahrnut článek zaručující národnostním menšinám určitá práva, která nejsou pokryta Evropskou úmluvou o lidských právech (EÚLP). Ta se ve své protidiskriminační klauzuli ve článku 14 pouze zmiňuje o "příslušnosti k národnostní menšině". Doporučení č. 285 (1961) navrhlo následující znění článku o ochraně národnostních menšin:

"Příslušníkům národnostní menšiny nesmí být odepíráno právo spolu s ostatními příslušníky jejich skupiny a pokud je to slučitelné s veřejným pořádkem užívat vlastní kulturu, používat vlastní jazyk, zakládat školy a obdržet vzdělání v jazyce vlastní volby nebo vyznávat a praktikovat vlastní náboženství."

2. Výbor expertů, který byl pověřen zvážit, zda je vypracování takového protokolu možné a vhodné, přerušil svou činnost až do doby, než bylo vydáno konečné rozhodnutí v belgických jazykových případech, týkajících se jazyka používaného ve školství (Evropský soud pro lidská práva. Rozhodnutí z 27. července 1968, Série A č. 6). V roce 1973 dospěl k závěru, že z právního hlediska neexistuje žádná zvláštní potřeba učinit práva národnostních menšin předmětem dalšího protokolu k EÚLP. Nicméně experti dospěli k názoru, že pokud by přijetí takového protokolu bylo považováno za vhodné z jiných důvodů, neexistuje pro ně žádná závažná právní překážka.

3. V nedávné minulosti Parlamentní shromáždění doporučilo Výboru ministrů řadu politických a právních opatření, zejména vypracování protokolu nebo úmluvy o právech národnostních menšin. Doporučení č. 1134 (1990) obsahuje soubor zásad, které

Parlamentní shromáždění považovalo za nezbytné pro ochranu národnostních menšin. V říjnu 1991 byl Řídící výbor pro lidská práva (CDDH) pověřen, aby z právního i politického hlediska zvážil podmínky, za nichž by se Rada Evropy mohla ujmout aktivit na ochranu národnostních menšin, berouce přitom do úvahy práci vykonanou Konferencí o bezpečnosti a spolupráci v Evropě (KBSE) a OSN a názory v Radě Evropy.

4. V květnu 1992 Výbor ministrů pověřil CDDH, aby prozkoumal možnost formulovat specifické právní standardy týkající se ochrany národnostních menšin. Pro tento účel CDDH ustavil výbor expertů (DH-MIN), který byl na základě nového mandátu z března 1993 požádán o navržení specifických právních standardů v této oblasti, pamatujíce přitom na zásadu komplementarity práce mezi Radou Evropy a KBSE. CDDH a DH-MIN braly v úvahu různé texty, zejména návrh Evropské úmluvy o ochraně národnostních menšin připravený Evropskou komisí pro demokracii prostřednictvím práva (tzv. Benátská komise), rakouský návrh dodatkového protokolu k EÚLP, návrh dodatkového protokolu k EÚLP obsaženého v Doporučení Parlamentního shromáždění č. 1201 (1993) a další návrhy. Toto přezkoumání vyvrcholilo ve zprávě CDDH pro Výbor ministrů z 8. září 1993, která zahrnovala různé právní standardy, které by v této oblasti mohly být přijaty, a právní instrumenty, v nichž by mohly být stanoveny. V této souvislosti CDDH zaznamenal, že neexistuje žádná shoda v interpretaci pojmu "národnostní menšiny".

5. Rozhodující krok byl učiněn, když se nejvyšší představitelé států a vlád Rady Evropy sešli na vrcholné schůzce 8. a 9. října 1993 ve Vídni. Zde bylo dohodnuto, že národnostní menšiny, které převratné události v historii vytvořily v Evropě, musí být chráněny a respektovány jakožto příspěvek k míru a stabilitě. Nejvyšší představitelé států a vlád se zejména rozhodli, že přistoupí k právním závazkům týkajících se ochrany národnostních menšin. Dodatek č. II Vídeňské deklarace pověřil Výbor ministrů:

- vypracovat s minimálním prodlením rámcovou úmluvu specifikující zásady, které se smluvní státy zavazují respektovat, aby zajistily ochranu národnostních menšin. Tento

instrument bude otevřen k podpisu rovněž pro nečlenské státy;

- zahájit práce na vypracování protokolu doplňujícího Evropskou úmluvu o lidských právech v kulturní oblasti ustanoveními zaručujícími individuální práva, zejména pro příslušníky národnostních menšin.

6. 4. listopadu 193 Výbor ministrů ustavil ad hoc Výbor pro ochranu národnostních menšin (CAHMIN). Mandát výboru odrážel rozhodnutí přijatá ve Vídni. Výbor, tvořený experty ze členských zemí Rady Evropy, zahájil činnost koncem února 1994, za účasti zástupců CDDH, Rady pro kulturní spolupráci (CDCC), Řídícího výboru pro hromadné sdělovací prostředky (CDMM) a Evropské komise pro demokracii prostřednictvím práva. Jako pozorovatelé se účastnili rovněž Vysoký komisař KBSE pro národnostní menšiny a Komise Evropského společenství.

7. 15. dubna 1994 CAHMIN Výboru ministrů předložil prozatímní zprávu, která byla poté zaslána Parlamentnímu shromáždění (Dok. 7109). Na svém 94. zasedání v květnu 1994 Výbor ministrů vyjádřil uspokojení s pokrokem dosaženým na základě mandátu vyplývajícího z Vídeňské deklarace.

8. Určité množství ustanovení rámcové Úmluvy vyžadujících politické rozhodnutí, jakož i ta, která se týkají monitorování provádění, byla vypracována Výborem ministrů (517. zasedání Výboru delegátů ministrů, 7. října 1994).

9. Na svém zasedání ve dnech 10. - 14. října 1994 CAHMIN rozhodl o předložení návrhu rámcové Úmluvy Výboru ministrů, který text schválil na 95. ministerském zasedání 10. listopadu 1994. Rámcová úmluva byla otevřena k podpisu členskými zeměmi Rady Evropy 1. února 1995.

Obecné úvahy

Cíle rámcové Úmluvy

10. Rámcová úmluva je první právně závazný multilaterální instrument všeobecně věnovaný ochraně národnostních menšin. Jejím cílem je specifikovat právní zásady, které se státy zavazují respektovat, aby zajistily ochranu národnostních menšin. Rada Evropy tímto uvedla v život požadavek Vídeňské deklarace (Dodatku č. 2), aby politické závazky přijaté Konferencí o bezpečnosti a spolupráci v Evropě byly v největší možné míře transformovány v závazky právní.

Přístupy a základní koncepce

11. S ohledem na řadu různých situací a problémů, které mají být řešeny, padla volba na rámcovou Úmluvu, která obsahuje hlavně ustanovení programového typu, stanovící cíle, které se smluvní strany zavazují sledovat. Tato ustanovení, která nebudou přímo aplikovatelná, ponechávají příslušným státům volnost rozhodování při plnění cílů, které se zavázaly dosáhnout, čímž jim umožňují vzít v úvahu zvláštní okolnosti.

12. Rovněž by mělo být zdůrazněno, že rámcová úmluva neobsahuje definici pojmu "národnostní menšina". Bylo rozhodnuto přijmout pragmatický přístup založený na uznání, že v této fázi je nemožné dospět k definici, která by byla schopna získat všeobecnou podporu všech členských států Rady Evropy.

13. Provádění zásad stanovených v této rámcové Úmluvě se má uskutečnit prostřednictvím vnitrostátního zákonodárství a příslušné vládní politiky. Nezahrnuje v sobě uznání kolektivních práv. Důraz je kladen na na ochranu příslušníků národnostních menšin, kteří mohou svá práva vykonávat jednotlivě nebo společně s ostatními (viz článek 3, odst. 2). V tomto ohledu rámcová Úmluva sleduje přístup textů přijatých jinými mezinárodními organizacemi.

Struktura rámcové Úmluvy

14. Kromě preambule rámcová Úmluva obsahuje operativní část, která je rozdělěna do pěti oddílů.

15. Oddíl I obsahuje ustanovení, která obecným způsobem vytyčují určité základní zásady, jež mohou posloužit k objasnění ostatních základních usatnovení rámcové Úmluvy.

16. Oddíl II obsahuje katalog zvláštních zásad.

17. Oddíl III obsahuje různá ustanovení týkající se interpretace a aplikace rámcové Úmluvy.

18. Oddíl IV obsahuje ustanovení o monitorování provádění rámcové Úmluvy.

19. Oddíl V obsahuje závěrečná ustanovení, založená na vzorových závěrečných ustanoveních pro úmluvy a dohody uzavřené v Radě Evropy.

Komentář k ustanovením rámcové Úmluvy

Preambule

20. Preambule uvádí důvody pro vypracování rámcové Úmluvy a vysvětluje určité základní zájmy jejích tvůrců. Úvodní slova již naznačují, že tento instrument může být podepsán a ratifikován státy, které nejsou členy Rady Evropy (viz čl. 27 a 29).

21. Preambule odkazuje na statutární cíl Rady Evropy a na jednu z metod, jimiž je tento cíl sledován: udržování a další realizace lidských práv a základních svobod.

23. Zmiňována je také Vídeňská deklarace hlav států a vlád členských zemí Rady Evropy, dokument, jenž položil základy pro tuto rámcovou Úmluvu (viz také výše odst. 5). Text preambule je také touto deklarací rozsáhle inspirován, zejména jejím Dodatkem č. II. Totéž platí o výběru závazků obsažených v oddílech I a II

rámcové Úmluvy.

24. Preambule odráží zájem Rady Evropy a jejích členských států o rizika pro existenci národnostních menšin a je inspirována článkem 1, odst. 1 Deklarace OSN o právech příslušníků národnostních, etnických a jazykových menšin (rezoluce č. 47/135, přijatá Valným shromážděním 18. prosince 1992).

25. Vzhledem k tomu, že rámcová Úmluva je otevřena rovněž pro státy, které nejsou členy Rady Evropy, a aby byl zajištěn více komplexní přístup, bylo rozhodnuto zahrnout určité zásady, z nichž vyplývají práva a svobody, která jsou již zaručena EÚLP nebo v protokolech k ní (v souvislosti s tímto viz také článek 23 rámcové Úmluvy).

26. Odkaz na úmluvy a deklarace OSN připomíná práci vykonanou na univerzální úrovni, například v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (článek 27) a v Deklaraci o právech příslušníků národnostních, etnických a jazykových menšin. Tento odkaz se však nevztahuje k žádné definici národnostní menšiny, která v těchto textech může být obsažena.

27. Odkaz na příslušné závazky KBSE odráží úsilí vyjádřené ve Vídeňské deklaraci, totiž že Rada Evropy se sama bude snažit transformovat tyto politické závazky v největší možné míře v závazky právní. Zejména Kodaňský dokument poskytl vodítko pro vypracování rámcové Úmluvy.

28. Předposlední odstavec preambule vytyčuje hlavní cíl rámcové Úmluvy: zajistit účinnou ochranu národnostních menšin a práv příslušníků národnostních menšin. Rovněž zdůrazňuje, že účinná ochrana by měla být zajištěna v právním státě a měla by respektovat územní celistvost a národní svrchovanost států.

29. Účelem posledního odstavce je naznačit, že ustanovení rámcové Úmluvy nejsou přímo aplikovatelná. Nevztahuje se na zákony a praxi smluvních stran týkajících se recepce mezinárodních smluv do vnitrostátního právního řádu.

Oddíl I

Článek 1

30. Hlavním účelem článku 1 je specifikovat, že ochrana národnostních menšin , která tvoří nedílnou součást ochrany lidských práv, nespadá do vyhrazené domény států. Prohlášení, že tato ochrana "tvoří integrální součást mezinárodní ochrany lidských práv", nepřenáší na orgány ustavené EÚLP žádnou působnost tuto rámcovou Úmluvu interpretovat.

31. Článek se týká ochrany národnostních menšin jako takových a práv a svobod příslušníků takových menšin. Toto odlišení a rozdíl ve znění dávají jasně najevo, že nejsou zamýšlena žádná kolektivní práva národnostních menšin (viz také komentář k čl. 3). Smluvní strany však uznávají, že ochrany národnostní menšiny může být dosaženo prostřednictvím ochrany práv jednotlivců náležejících k takové menšině.

Článek 2

32. Tento článek stanoví soubor zásad, jimiž se řídí aplikace rámcové Úmluvy. Mimo jiné je inspirován Deklarací OSN o zásadách mezinárodního práva týkajících se přátelských vztahů a spolupráce mezi státy v souladu s Chartou OSN (rezoluce Valného shromáždění č. 2625 (XXV) z 24. října 1970). Zásady uvedené v tomto usatnovení jsou obecné povahy, avšak pro oblast pokrytou rámcovou Úmluvou mají obzvláštní význam.

Článek 3

33. Tento článek obsahuje dva odlišné, nicméně příbuzné zásady uvedené ve dvou různých odstavcích.

Odstavec 1

34. Odstavec 1 především zaručuje každému příslušníku národnostní menšiny svobodu vybrat si, aby s ní jako s takovou bylo či nebylo zacházeno. Toto ustanovení ponechává na každé

takové osobě, aby se rozhodla, zda si přeje či nepřeje přejít pod ochranu vyplývající ze zásad rámcové Úmluvy.

35. Tento odstavec v sobě nezahrnuje právo jednotlivce svévolně si zvolit přináležitost k jakékoliv národnostní menšině. Subjektivní volba jednotlivce je neoddělitelně spojena s objektivními kritérii, příznačnými pro identitu této osoby.

36. Odstavec 1 dále stanoví, že z této svobodné volby, kterou zaručuje, nebo z výkonu práv s touto volbou spojených nesmí vzejít žádná nevýhoda. Tato část tohoto ustanovení směřuje k zabezpečení toho, že požívání svobody volby nebude narušováno nepřímo.

Odstavec 2

37. Odstavec 2 stanoví, že práva a svobody vyplývající ze zásad rámcové Úmluvy mohou být vykonávána individuálně nebo společně s ostatními. Uznává tak možnost společného výkonu těch práv a svobod, která jsou odlišná od pojmu kolektivních práv. Pojem "ostatní" musí být chápán v co nejširším smyslu a zahrnovat osoby náležející k téže národnostní menšině, k jiné národnostní menšině, nebo k většině.

Oddíl II

Článek 4

38. Účelem tohoto článku je zajistit použitelnost zásad rovnosti a nediskriminace na příslušníky národnostních menšin. Ustanovení tohoto článku mají být chápána v kontextu této rámcové Úmluvy.

Odstavce 1 a 2

39. Odstavec 1 k těmto zásadám zaujímá klasický přístup. Odstavec 2 zdůrazňuje, že prosazování plné a účinné rovnosti mezi příslušníky národnostní menšiny a osobami náležejícími k většině může po smluvních stranách vyžadovat přijetí zvláštních opatření, která berou v úvahu specifické podmínky dotčených osob. Je

zapotřebí, aby tato opatření byla "adekvátní", tj. v souladu se zásadou proporcionality, aby se tak vyhnula porušení práv ostatních, jakož i jejich diskriminace. Tato zásada mimo jiné vyžaduje, aby tato opatření svým trváním nebo rozsahem nepřekračovala to, co je nutné k dosažení záměru plné a účinné rovnosti.

40. Do rámcové Úmluvy nebylo zahrnuto žádné ustanovení specificky se zabývající zásadou rovných příležitostí. Takové zahrnutí nebylo považováno za nutné, poněvadž tato zásada je již obsažena v odstavci 2 tohoto článku. Vzhledem k zásadě nediskriminace uvedené v odstavci 1 bylo totéž považováno za správné, pokud jde o svobodu pohybu.

Odstavec 3

41. Účelem odstavce 3 je ujasnit, že opatření zmíněná v odstavci 2 nemají být považována za odporující zásadám rovnosti a nediskriminace. Jeho cílem je zajistit příslušníkům národnostní menšiny účinnou rovnost s osobami náležejícími k většině.

Článek 5

42. Tento článek je v zásadě zaměřen na zajištění toho, aby příslušníci národnostních menšin mohli udržovat a rozvíjet svoji identitu.

Odstavec 1

43. Odstavec 1 obsahuje závazek prosazovat v tomto ohledu nezbytné podmínky. Vyjmenovává čtyři základní prvky identity národnostní menšiny. Toto ustanovení neznamená, že všechny etnické, kulturní, jazykové nebo náboženské rozdíly nutně vedou k vytváření národnostních menšin (k tomu viz zprávu schůzky expertů KBSE, pořádané v Ženevě r. 1991, oddíl II, odstavec 4).

44. Zmínka o "tradicích" není schvalováním nebo akceptováním praktik, které jsou v rozporu s vnitrostátním právem nebo mezinárodními standardy. Tradiční praktiky zůstávají podřízeny

omezením vycházejícím z požadavků veřejného pořádku.

Odstavec 2

45. Účelem odstavce 2 je chránit příslušníky národnostních menšin před asimilací proti jejich vůli. Nezakazuje dobrovolnou asimilaci.

46. Odstavec 2 smluvním stranám nebrání v přijímání opatření k provádění jejich obecné integrační politiky. Uznává tak důležitost sociální soudržnosti a odráží přání vyjádřené v preambuli, totiž aby kulturní rozmanitost byla zdrojem a faktorem nikoliv rozdělení, ale obohacení každé společnosti.

Článek 6

47. Tento článek je vyjádřením zájmů uvedených v Dodatku č. III k Vídeňské deklaraci (Deklarace a akční plán k potírání rasismu, xenofobie, antisemitismu a intolerance).

Odstavec 1

48. Odstavec 1 zdůrazňuje ducha tolerance a dialogu mezi kulturami a poukazuje na důležitost prosazování vzájemného respektu, porozumění a spolupráce mezi všemi, kdo žijí na území smluvních stran. Zvláště jsou zmíněny oblasti vzdělání, kultury a sdělovacích prostředků, protože jsou považovány za velmi důležité pro dosažení těchto cílů.

49. Aby byla posílena sociální soudržnost, je cílem tohoto odstavce mimo jiné prosazovat toleranci a mezikulturní dialog odstraňováním překážek mezi osobami náležejícími k etnickým, kulturním, jazykovým a náboženským skupinám prostřednictvím povzbuzování mezikulturních organizací a hnutí, která usilují o prosazování vzájemného respektu a porozumění a o integraci těchto osob do společnosti při současném zachování jejich identity.

Odstavec 2

50. Toto ustanovení je inspirováno odstavcem 40.2 Kodaňského dokumentu KBSE. Cílem tohoto závazku je ochrana všech osob, které mohou být vystaveny hrozbám nebo aktům diskriminace, nepřátelství nebo násilí, a to bez ohledu na původ těchto hrozeb nebo aktů.

Článek 7

51. Účelem tohoto článku je zaručit respektování práva každého příslušníka národnostní menšiny na základní svobody v něm uvedené. Tyto svobody jsou přirozeně univerzální povahy, tj. vztahují se na všechny osoby, ať už náležejí k národnostní menšině nebo ne (viz například odpovídající ustanovení čl. 9, 10 a 11 EÚLP), ale jsou obzvláště významné pro ochranu národnostních menšin. Z důvodů uvedených výše v komentáři k preambuli bylo rozhodnuto zahrnout určité závazky, které se objevují již v EÚLP.

52. Toto ustanovení může pro smluvní strany znamenat určité pozitivní povinnosti chránit zmíněné svobody proti porušování, které nepochází od státu. Podle EÚLP byla možnost takových pozitivních povinností uznána Evropským soudem pro lidská práva.

53. Některé ze svobod upravených čl. 7 jsou podrobněji rozvedeny v čl. 8 a 9.

Článek 8

54. Tento článek stanoví podrobnější pravidla pro ochranu svobody náboženství než čl. 7. Kombinuje několik prvků z odstavců 32.2, 32.3 a 32.6 Kodaňského dokumentu KBSE do jednoho ustanovení. Tato svoboda se samozřejmě vztahuje na všechny osoby a příslušníci národnostní menšiny by ji v souladu s čl. 4 měli požívat také. Věnování zvláštní pozornosti této svobodě bylo v současném kontextu pociťováno jako velmi vhodné.

Článek 9

55. Tento článek obsahuje podrobnější pravidla ochrany svobody

vyjadřování než čl. 7.

Odstavec 1

56. První věta tohoto odstavce je postavena na druhé větě článku 10, odst. 1 EÚLP. Ačkoliv se tato věta zmiňuje výslovně o svobodě přijímat a šířit informace a myšlenky v menšinovém jazyce, zahrnuje i svobodu přijímat a šířit informace ve většinovém či jiném jazyce.

57. Druhá věta tohoto odstavce obsahuje závazek zajistit, aby v přístupu ke sdělovacím prostředkům neexistovala žádná diskriminace. Výraz "v rámci svého právního řádu" byl vložen proto, aby byla respektována ústavní ustanovení, která mohou omezovat rozsah, v němž smluvní strana reguluje přístup ke sdělovacím prostředkům.

Odstavec 2

58. Tento odstavec je založen na třetí větě článku 10, odst. 1 EÚLP.

59. Udělování licencí na rozhlasové a televizní vysílání a provozování kin by mělo být nediskriminační a mělo by být založeno na objektivních kritériích. Zahrnutí těchto požadavků, které nejsou výslovně uvedeny ve třetí větě čl. 10, odst. 1 EÚLP, bylo považováno za důležité pro instrument zaměřený na ochranu příslušníků národnostní menšiny.

60. Výraz "rozhlasové", který se objevuje také v odst. 3 tohoto článku, se neobjevuje v odpovídající větě v čl. 10 EÚLP. Je použit proto, aby odrazil moderní terminologii a nezahrnuje jakýkoliv materiální významový rozdíl oproti čl. 10 EÚLP.

Odstavec 3

61. První věta tohoto odstavce, pojednávajícího o vytváření a užívání tiskových sdělovacích prostředků, obsahuje v zásadě negativní závazky, zatímco volněji formulovaná druhá věta

zdůrazňuje pozitivní povinnost v oblasti rozhlasového a televizního vysílání (například přidělování frekvencí). Tento rozdíl odráží relativně malé množství dostupných frekvencí a potřebu regulace v posledně zmíněné oblasti. Nebyla učiněna žádná výslovná zmínka o právu příslušníků národnostních menšin vyhledávat finanční prostředky pro zakládání sdělovacích prostředků, neboť toto právo bylo považováno za samozřejmé.

Odstavec 4

62. Tento odstavec zdůrazňuje potřebu zvláštních opatření s dvojím cílem - usnadnění přístupu ke sdělovacím prostředkům pro příslušníky národnostních menšin a podpora tolerance a kulturního pluralismu. Výraz "odpovídající opatření" byl použit z důvodů uvedených v komentáři k čl. 4, odst. 2 (viz odst. 39), který používá stejného výrazu. Odstavec doplňuje závazek vytyčený v poslední větě čl. 9, odst. 1. Opatření předpokládaná v tomto odstavci by mohla spočívat například v dotování menšinového vysílání nebo výroby programů zabývajících se menšinovými problémy nebo nabízejících dialog mezi skupinami nebo obojího, nebo, s ohledem na vydavatelskou nezávislost, pobízení vydavatelů či vysílajících, aby národnostním menšinám povolili přístup do svých sdělovacích prostředků.

Článek 10

Odstavec 1

63. Uznání práva každého příslušníka národnostní menšiny používat svůj menšinový jazyk svobodně a bez vměšování je zvlášť důležité. Užívání menšinového jazyka představuje jeden z hlavních prostředků, kterými tyto osoby mohou uplatňovat a uchovávat svoji identitu. Umožňuje jim také vykonávat jejich svobodu vyjadřování. "Veřejně" znamená například na veřejném prostranství, venku, nebo v přítomnosti jiných osob, v žádném případě se však netýká vztahů se správními orgány, které jsou předmětem odst. 2 tohoto článku.

64. Toto ustanovení nepokrývá veškeré vztahy mezi jednotlivci náležejícími k národnostním menšinám a orgány moci veřejné.

Vztahuje se pouze na správní orgány. Posledně jmenované musí být nicméně široce interpretovány tak, aby zahrnuly například ombudsmany. Uznávajíce možné finanční, administrativní, zejména v oblasti vojenské, a technické potíže spojené s užíváním menšinového jazyka ve vztazích mezi příslušníky národnostních menšin a správními orgány, toto ustanovení bylo formulováno velmi flexibilně, ponechávajíc tak smluvním stranám širokou volnost rozhodování.

65. Jakmile jsou podmínky v odstavci 2 splněny, smluvní strany usilují o zajištění používání menšinového jazyka ve vztazích se správními orgány jak je to jen možné. Existence "skutečné potřeby" má být státem zhodnocena na základě objektivních kritérií. Ačkoliv by státy, které jsou smluvnínmi stranami, měly vyvíjet veškeré úsilí, aby tuto zásadu aplikovaly, slova "pokud možno" naznačují, že v úvahu mohou být brány různé faktory, zejména finanční zdroje příslušné smluvní strany.

66. Povinnosti smluvních stran týkající se používání menšinových jazyků v žádném případě nemají vliv na status úředního jazyka nebo jazyků dané země. Rámcová úmluva kromě toho úmyslně upouští od definování "oblastí obydlených příslušníky národnostních menšin tradičně nebo ve značném množství". Bylo považováno za vhodnější přijmout flexibilní formulaci, která umožní, aby byly brány v úvahu zvláštní podmínky každé smluvní strany. Pojem "obydlené ... tradičně" se nevztahuje na historické menšiny, ale pouze na ty, které stále žijí ve stejné geografické oblasti (viz také čl. 11, odst. 3 a čl. 14, odst. 2).

Odstavec 3

67. Tento odstavec je založen na určitých ustanoveních obsažených v čl. 5 a 6 Evropské úmluvy o lidských právech. Nepřekračuje záruky obsažené v těchto článcích.

Článek 11

Odstavec 1

68. Vzhledem k praktickému dopadu tohoto závazku je ustanovení formulováno způsobem, který smluvním stranám umožňuje, aby je aplikovaly s ohledem na jejich zvláštní podmínky. Například při psaní jména (jmen) příslušníka národnostní menšiny v jeho fonetické podobě mohou smluvní strany používat abecedu jejich úředního jazyka. Osoby, které byly donuceny vzdát se svého původního jména (jmen) nebo jejichž jméno (jména) bylo nuceně změněno, by měly mít právo se k němu (nim) navrátit, nepočítaje v to přirozeně případy zneužití práv a změny jména (jmen) k podvodným účelům. Má se za to, že v tomto ohledu budou právní řády smluvních stran v souladu s mezinárodními zásadami týkajícími se ochrany národnostních menšin.

Odstavec 2

69. Povinnost v tomto odstavci se týká práva jednotlivce rozmísťovat "v menšinovém jazyce veřejně viditelné znaky, nápisy a další informace soukromé povahy". To samozřejmě nevylučuje, aby na příslušnících národnostních menšin bylo dodatečně požadováno používání úředního jazyka nebo dalších menšinových jazyků nebo obojího. Výraz "soukromé povahy" zahrnuje vše, co není oficiální.

Odstavec 3

70. Tento článek je zaměřen na prosazování možnosti mít místní názvy, názvy ulic a další topografická označení určená pro veřejnost také v menšinovém jazyce. Při provádění této zásady jsou státy oprávněny vzít náležitě v úvahu specifické podmínky a rámec svých právních řádů, včetně, kde je to vhodné, dohod s jinými státy. V oblasti pokryté tímto ustanovením se má za to, že smluvní strany nemají žádnou povinnost uzavírat takové dohody s ostatními státy. A naopak, možnost uzavírání takových dohod není vyloučena. Rovněž se má za to, že právně závazná povaha existujících dohod zůstává nezměněna. Toto ustanovení v sobě nezahrnuje žádné oficiální uznání místních názvů v menšinovém jazyce.

Článek 12

71. Tento článek se snaží o podporu znalostí kultury, historie, jazyka a náboženství jak národnostní menšiny, tak i většinové populace v mezikulturní perspektivě (viz čl. 6, odst. 1). Cílem je vytvořit atmosféru tolerance a dialogu, jak je uvedeno již v preambuli rámcové Úmluvy a v Dodatku č. II Vídeňské deklarace hlav států a vlád. Seznam v druhém odstavci není vyčerpávající, přičemž slova "přístup k učebnicím" jsou míněna tak, že zahrnují publikaci učebnic a jejich prodej v jiných zemích. Závazek podporovat rovné příležitosti přístupu ke vzdělání na všech stupních pro příslušníky národnostních menšin je odrazem zájmu vyjádřeného ve Vídeňské deklaraci.

Článek 13

Odstavec 1

72. Závazek smluvních stran uznávat právo příslušníků národnostních menšin zakládat a vést svá vlastní soukromá vzdělávací a vyučovací zařízení je podřízen požadavkům jejich vzdělávacího systému, zejména úpravě týkající se povinné školní docházky. Zařízení, na něž se vztahuje tento odstavec, mohou být podrobena stejné formě dozoru jako jiná zařízení, zejména s ohledem na standardy výuky. Jakmile jsou požadované standardy splněny, je důležité, aby jakákoliv udělovaná osvědčení byla oficiálně uznávána. Příslušná vnitrostátní právní úprava musí být založena na objektivních kriteriích a být v souladu s principem nediskriminace.

Odstavec 2

73. Vykonávání práva uvedeného v odstavci 1 nepředstavuje pro příslušnou smluvní stranu jakoukýkoliv finanční závazek, na druhé straně ani možnost takového příspěvku nevylučuje.

Článek 14

Odstavec 1

74. Závazek uznávat právo každého příslušníka národnostní menšiny učit se svému menšinovému jazyku se týká jednoho ze základních prostředků, kterými jednotlivec může uplatňovat a prosazovat svoji identitu. K němu žádné výjimky existovat nemohou. Aniž by to bylo na újmu zásadám uvedeným v odstavci 2, tento odstavec v sobě nezahrnuje pozitivní akci, zejména finančního rázu, na straně státu.

Odstavec 2

75. Toto ustanovení se týká výuky menšinového jazyka a výuky v menšinovém jazyce. Uznávajíce možné finanční, administrativní a technické potíže spojené s výukou menšinových jazyků nebo v menšinovém jazyce, bylo toto ustanovení formulováno velmi flexibilně, ponechávajíc tak smluvním stranám širokou volnost rozhodování. Závazek snažit se o zajištění výuky menšinových jazyků nebo v těchto jazycích je podřízen několika podmínkám; zejména musí existovat "dostatečný požadavek" ze strany příslušníků národnostních menšin. Výraz "pokud je to možné" naznačuje, že taková výuka závisí na dostupných zdrojích příslušné smluvní strany.

76. Text záměrně upouští od definování "dostatečného požadavku", ponechávaje tak volnou formulaci, umožňující smluvním stranám vzít v úvahu zvláštní podmínky v jejich zemích. Smluvní strany mají na vybranou prostředky a opatření k zajištění takové výuky, přičemž zohledňují svůj konkrétní vzdělávací systém.

77. Alternativy uvedené v tomto odstavci - "možnosti pro výuku menšinového jazyka nebo získávání vzdělání v tomto jazyce" - se vzájemně nevylučují. Přestože čl. 14. odst. 2 neukládá státům povinnost provádět obojí, jeho formulace nebrání státům, které jsou smluvními stranami, aby prováděly jak výuku menšinového jazyka, tak i výuku v tomto jazyce. Jedním z prostředků dosažení cíle tohoto ustanovení může být dvojjazyčná výuka. Závazek

vyplývající z tohoto odstavce je možné rozšířit na předškolní vzdělávání.

Odstavec 3

78. Možnosti pro výuku menšinového jazyka a pro získávání vzdělání v tomto jazyce nejsou na újmu učení se úřednímu jazyku nebo výuce v tomto jazyce. Je pravdou, že znalost úředního jazyka je faktorem soudržnosti a integrace společnosti.

79. Je na státech, aby tam, kde existuje více jak jeden úřední jazyk, vyřešily konkrétní otázky, které s sebou provádění tohoto ustanovení přináší.

Článek 15

80. Tento článek požaduje na smluvních stranách vytvoření podmínek nezbytných pro účinnou účast příslušníků národnostních menšin v kulturním, společenském a hospodářském životě a ve veřejných záležitostech, zvláště pak v těch, jež se jich týkají. Jeho cílem je především podpořit skutečnou rovnost mezi příslušníky národnostních menšin a těmi, kteří tvoří část většiny. Aby byly vytvořeny nezbytné podmínky pro takovou účast příslušníků národnostních menšin, smluvní strany by v rámci svého ústavního řádu mohly prosazovat mj. následující opatření:

- konzultace s těmito osobami při využití vhodných procedur a zejména prostřednictvím jejich reprezentativních institucí při přípravě zákonů a správních opatření, které je pravděpodobně přímo ovlivní;

- přizvání těchto osob k přípravě, provádění a hodnocení celostátních a regionálních plánů rozvoje a programů, které je pravděpodobně přímo ovlivní;

- ve spolupráci s těmito osobami provádění studií k vyhodnocení možného dopadu plánovaných rozvojových činností na tyto osoby;

- účinná účast příslušníků národnostních menšin na rozhodovací

činnosti a ve volených orgánech jak na celostátní, tak na místní úrovni;

- decentralizované nebo místní formy správy.

Článek 16

81. Účelem tohoto článku je ochrana proti opatřením, která mění poměr obyvatel v oblastech obývaných příslušníky národnostních menšin a která mají za cíl omezit práva a svobody vyplývající z této rámcové Úmluvy. Příklady takových opatření mohou být vyvlastnění, vystěhování a vyhoštění nebo změna správních hranic s cílem omezit požívání takových práv a svobod ("gerrymandering").

82. Tento článek zakazuje pouze taková opatření, která jsou zaměřena na omezování práv a svobod vyplývajících z rámcové Úmluvy. Bylo považováno za nemožné rozšířit tento zákaz na opatření, jež mají za následek omezení takových práv a svobod, protože taková opatření mohou být někdy zcela oprávněná a legitimní. Příkladem může být přesídlení obyvatel vesnice při stavbě přehrady.

84. Ustanovení tohoto článku jsou z velké části založena na odstavcích 32.4 a 32.6 Kodaňského dokumentu KBSE. Nebylo považováno za nutné zahrnout výslovné ustanovení o právu navazovat a udržovat kontakty uvnitř území státu, protože to bylo vnímáno jako dostatečně pokryté ostatními ustanoveními rámcové Úmluvy, zejména čl. 7, pokud jde o svobodu shromažďování a sdružování.

Článek 18

85. Tento článek doporučuje stranám, aby k již existujícím mezinárodním instrumentům a tam, kde to specifické okolnosti ospravedlňují, dodatečně uzavíraly dvoustranné a mnohostranné dohody o ochraně národnostních menšin. Rovněž stimuluje přeshraniční spolupráci. Jak je zdůrazněno ve Vídeňské deklaraci a jejím Dodatku č. 2, takové dohody a spolupráce jsou důležité

pro podporu tolerance, blahobytu, stability a míru.

Odstavec 1

86. Dvoustranné a mnohostranné dohody přepokládané tímto odstavcem by mohly být uzavírány například v oblasti kultry, vzdělání a informací.

Odstavec 2

87. Tento odstavec zdůrazňuje důležitost přeshraniční spolupráce. Výměna informací a zkušeností mezi státy je důležitým nástrojem podpory vzájemného porozumění a důvěry. Zejména přeshraniční spolupráce má výhodu, že umožňuje opatření specificky přizpůsobená přáním a potřebám příslušných osob.

Článek 19

88. Tento článek upravuje možnost omezení a výjimek. Pokud mají závazky obsažené v této rámcové Úmluvě ekvivalent v jiných mezinárodních právních instrumentech, zejména v EÚLP, povolena jsou pouze omezení a výjimky v těchto instrumentech stanovené. Pokud závazky vytyčené v této rámcové Úmluvě žádný ekvivalent v jiných mezinárodních právních instrumentech nemají, povolena jsou pouze taková omezení a výjimky, která jsou obsažena v jiných právních instrumentech (jako je EÚLP) ve vztahu k odlišným závazkům a která jsou relevantní.

Oddíl III

Článek 20

89. Na příslušníky národnostních menšin je kladen požadavek respektovat ústavu a ostatní vnitrostátní zákonodárství. Tento odkaz na vnitrostátní zákonodárství však samozřejmě smluvní strany neopravňuje k tomu, aby ignorovaly ustanovení rámcové Úmluvy. Příslušníci národnostních menšin musí rovněž respektovat práva ostatních. V tomto ohledu je možné uvést situace, kdy příslušníci národnostních menšin jsou v menšině v celostátním

měřítku, ale tvoří většinu v jedné oblasti státu.

Článek 21

90. Toto ustanovení vyjadřuje důležitost základních zásad mezinárodního práva a specifikuje, že ochrana příslušníků národnostních menšin musí být v souladu s těmito zásadami.

Článek 23

91. Toto ustanovení, které je založeno na čl. 60 EÚLP, uvádí velmi známou zásadu. Cílem je zajistit, aby příslušníci národnostních menšin požívali výhod kterékoliv z vnitrostátních či mezinárodních právních úprav lidských práv, jenž je pro ně nejvýhodnější.

Článek 24

92. Toto ustanovení pojednává o vztahu mezi rámcovou Úmluvou a Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, zmínka o níž je obsažena v preambuli. Za žádných okolností nemůže rámcová Úmluva modifikovat práva a svobody chráněná Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod. Práva a svobody obsažená v rámcové Úmluvě, která jsou předmětem odpovídajícího ustanovení Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, musí být naopak interpretována v souladu s ní.

Oddíl IV

Články 24 - 26

93. Aby byl zajištěn dohled nad aplikací rámcové Úmluvy, Výbor ministrů je pověřen úkolem sledovat její provádění smluvními stranami. Výbor ministrů stanoví způsob účasti v prováděcím mechanismu pro smluvní strany, které nejsou členy Rady Evropy.

94. Každá smluvní strana poskytuje generálnímu tajemníkovi pravidelně a kdykoliv o to Výbor ministrů požádá informace týkající se provádění této rámcové Úmluvy. Generální tajemník

předloží tyto informace Výboru ministrů. První zpráva, jejímž cílem je poskytnout úplné informace o legislativních a dalších opatřeních, která smluvní strana přijala k naplnění závazků zakotvených v rámcové Úmluvě, však musí být předložena do jednoho roku od vstupu rámcové Úmluvy v platnost pro příslušnou smluvní stranu. Účelem následujících zpráv je doplnit informace obsažené v první zprávě.

95. Úkolem tohoto poradního výboru je pomáhat Výboru ministrů při hodnocení adekvátnosti opatření přijatých stranami k uplatňování zásad zakotvených v rámcové Úmluvě.

96. Je na Výboru ministrů, aby do jednoho roku od vstupu rámcové Úmluvy v platnost stanovil složení a jednací řád poradního výboru, jehož členové jsou uznávanými odborníky v oblasti ochrany národnostních menšin.

97. Sledování provádění rámcové Úmluvy je pokud možno transparentní. V tomto ohledu by bylo vhodné počítat s publikací zpráv a dalších textů vzešlých z takového sledování.

Oddíl V

98. Závěrečná ustanovení obsažená v článcích 27 až 32 jsou založena na vzorových závěrečných klauzulích pro úmluvy a dohody uzavřené v Radě Evropy. Nebyl zahrnut žádný článek o výhradách; výhrady jsou možné jen potud, pokud jsou povoleny mezinárodním právem. S výjimkou čl. 27 a 29 články v tomto oddíle vyžadují zvláštní komentář.

Články 27 a 29

99. Rámcová Úmluva je otevřena k podpisu členským státům Rady Evropy a na přizvání Výborem ministrů i jiným státům. "Jinými státy" se rozumějí ty státy, které jsou účastníky Konference o bezpečnosti a spolupráci v Evropě. Tato ustanovení berou v úvahu Vídeňskou deklaraci, podle níž by rámcová Úmluva měly být otevřena k podpisu i nečlenským státům (viz Dodatek č. II k Vídeňské deklaraci vrcholné schůzky Rady Evropy).