



Strasbourg, 5 maj 2008

ACFC/31DOC(2008)001

**DEN RÅDGIVANDE KOMMITTÉN OM RAMKONVENTIONEN OM SKYDD FÖR
NATIONELLA MINORITETER**

KOMMENTARER TILL

**EFFEKTIVT DELTAGANDE FÖR PERSONER
SOM TILLHÖR NATIONELLA MINORITETER
I DET KULTURELLA, SOCIALA OCH EKONOMISKA LIVET SAMT I OFFENTLIGA
ANGELÄGENHETER**

Antagna den 27 februari 2008

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

SAMMANFATTNING	4
DEL I INTRODUKTION	9
DEL II INLEDANDE PÅPEKANDEN.....	10
1. INTERNATIONELLA STANDARDER FÖR EFFEKTIVT DELTAGANDE FÖR PERSONER SOM TILLHÖR NATIONELLA MINORITETER: RAMKONVENTIONEN OCH ANDRA INTERNATIONELLA INSTRUMENT.....	10
2. HUVUDSYNPUNKTER OM ARTIKEL 15 I RAMKONVENTIONEN	11
a) Effektivt deltagande, fullständig och effektiv jämlikhet och främjande av nationella minoriteters identitet och kultur.....	11
b) Effektivt deltagande i ”angelägenheter som berör nationella minoriteter”.....	12
c) ”Effektivitet” i deltagande.....	12
d) Effektivt deltagande för nationella minoriteter och mellankulturell dialog.....	13
DEL III HUVUDRESULTAT OM DELTAGANDE FÖR PERSONER SOM TILLHÖR NATIONELLA MINORITETER I DET KULTURELLA, SOCIALA OCH EKONOMISKA LIVET SAMT I OFFENTLIGA ANGELÄGENHETER.....	14
1) DELTAGANDE I DET EKONOMISKA OCH SOCIALA LIVET	14
a) Tillgång till statistiska uppgifter om den socioekonomiska situationen för personer som tillhör nationella minoriteter	15
b) Lagstiftning som förbjuder diskriminering i det socioekonomiska livet.....	15
c) Tillgång till statistiska uppgifter om den socioekonomiska situationen för personer som tillhör nationella minoriteter	16
d) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i det socioekonomiska livet i regioner med ekonomiska problem.....	17
e) Deltagande i det socioekonomiska livet för personer som tillhör missgynnade nationella minoriteter.....	18
f) Tillgång till land och egendom som en förutsättning för att delta i det socioekonomiska livet.....	18
g) Bosättning, språk och egendom som en förutsättning för att delta i det socioekonomiska livet.....	19
h) Boendestandard och deltagande i det socioekonomiska livet.....	20
i) Hälso- och sjukvård och deltagande i det socioekonomiska livet.....	20
2) DELTAGANDE I DET EKONOMISKA OCH SOCIALA LIVET.....	21
3) DELTAGANDE I OFFENTLIGA ANGELÄGENHETER	22
a) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i lagstiftningsprocessen.....	23
i. Politiska partier	23
ii. Utformning av valsysteem på nationella, regionala och lokala nivåer.....	24
iii. Administrativa gränser och valkretsgränser.....	25
iv. System med reserverade platser.....	26
v. Parlamentarisk praxis.....	26

vi. "Vetorätt"	27
vii. Krav på medborgarskap.....	27
viii. Språkkrav.....	28
b) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom specialiserade regeringsorgan.....	28
c) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom samrådsmekanismer.....	28
i. Inrätta samrådsmekanismer	28
ii. Samrådsmekanismers representativitet.....	29
iii. Samrådsmekanismers representativitet.....	30
iii. Remissinstansernas roll och funktion.....	30
d) Representation och deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i offentlig förvaltning, i rättsväsendet och i verkställandet.....	31
e) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom regionala styren.....	32
f) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom autonomiarrangemang.....	33
g) Tillgång till ekonomiska resurser för minoritetsrelaterade aktiviteter.....	34
h) Massmedia som ett medel för personer som tillhör nationella minoriteter att effektivt kunna delta i det offentliga livet.....	34
i) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i övervakningen av ramkonventionen.....	35
DEL IV SLUTSATSER	36
BILAGA BETYDELSEN AV ANDRA ARTIKLAR I RAMKONVENTIONEN FÖR TOLKNINGEN AV ARTIKEL 15.....	38

SAMMANFATTNING

Artikel 15 i ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter stipulerar att parterna ”skall skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem”.

Syftet med dessa kommentarer är att redogöra för den rådgivande kommitténs tolkning av de bestämmelser i ramkonventionen som rör effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter, med stöd av den rådgivande kommitténs landsspecifika utlåtanden som antagits mellan 1999 och 2007. Kommentarererna syftar till att ge ett användbart verktyg för statliga myndigheter och beslutsfattare, offentliga tjänstemän, minoritetsorganisationer, frivilligorganisationer, akademiker och andra intressenter som är inblandade i skydd av minoriteter.

Kommentarererna är huvudsakligen inriktade på mekanismer för deltagande på den inhemska nivån. Samtidigt är det mycket viktigt att personer som tillhör nationella minoriteter även är delaktiga på alla nivåer i övervaknings- och genomförandeprocessen för internationella instrument, och i synnerhet ramkonventionen, i syfte att uppnå ett balanserat resultat av god kvalitet.

DELTAGANDE I DET EKONOMISKA OCH SOCIALA LIVET

Effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter omfattar deras ekonomiska och sociala liv samt deras representation i den politiska och offentliga sfären.

För effektivt deltagande krävs att stater inte bara tar bort hindren för minoriteters lika tillgång till ekonomiska sektorer och sociala tjänster, för att uppnå lika möjligheter, det krävs även att stater ser till att de kan dra fördel av förmåner och resultat.

Tillförlitliga och lättillgängliga data är en nödvändig förutsättning för att man ska kunna ta fram effektiva åtgärder i syfte att ta itu med socioekonomisk diskriminering och uppmuntra effektiv jämlikhet. Därför bör konventionsstater regelbundet samla in aktuella data om den socioekonomiska situationen och utbildningssituationen för personer som tillhör nationella minoriteter i syfte att jämföra den med situationen för majoritetsbefolkningen. Insamlingen av sådana data bör göras i enlighet med internationella standarder för skyddet av personuppgifter.

För ett effektivt deltagande i det socioekonomiska livet krävs att det finns en sammanhållen lagstiftning med förbud mot diskriminering på grund av etnisk tillhörighet av offentliga och privata aktörer. Denna lagstiftning bör omfatta arbete, bostad, hälso- och sjukvård och social trygghet. Det är även viktigt att lämpliga rättsliga hjälpmedel finns tillgängliga i fall av diskriminering och att särskild uppmärksamhet ges till diskriminering på flera grunder av kvinnor som tillhör nationella minoriteter.

Nationella minoriteters deltagande i det socioekonomiska livet hämmas ibland av administrativa hinder och av en institutionell brist på känslighet för deras kulturella bakgrund och specifika

behov. Konventionsstater bör ta fram utbildningsprogram för personal i offentlig förvaltning så att de kan svara på nationella minoriteters behov på ett adekvat sätt.

Information om offentliga tjänster och välfärdsinrättningar bör vara lättillgänglig och, när det är lämpligt, tillgänglig på de nationella minoriteternas språk. Offentliga institutioner bör verka för att rekrytera och behålla personer som tillhör nationella minoriteter.

De personer som tillhör nationella minoriteter som bor i regioner med ekonomiska problem, till exempel landsbygdsområden, isolerade områden och gränsområden, krigsskadade områden eller regioner som påverkats av avindustrialisering, bör vara målgrupper för specifika åtgärder för att möjliggöra effektivt socioekonomiskt deltagande. Sådana åtgärder kan främjas genom bilateralt och gränsöverskrivande samarbete där det är lämpligt.

Dessutom krävs ofta specifika sociala och ekonomiska åtgärder för personer som tillhör missgynnade minoritetsgrupper för att säkerställa effektiv jämlikhet.

I syfte att främja effektiv integration av romer och resande i det socioekonomiska livet bör omfattande och långsiktiga strategier utformas och genomföras effektivt. Genomförandet av dessa strategier bör övervakas och effekterna bör utvärderas i nära samarbete med dem som berörs.

Konventionsstater bör ta bort onödiga hinder och överreglering som hindrar utövandet av ekonomiska aktiviteter som är specifika för vissa minoritetsgrupper och som hotas.

I syfte att garantera fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter i privatiseringsprocesser bör myndigheterna inte enbart säkerställa öppenhet utan även inrätta en övervaknings- och utvärderingsmekanism. Efter väpnade konflikter bör konventionsstater se till att egendomskrav från personer som tillhör nationella minoriteter behandlas och genomförs på ett effektivt, öppet och ickediskriminerande sätt.

Land som av hävd används av personer som tillhör vissa grupper, till exempel urbefolkningar, bör få särskilt och effektivt skydd. Representanter för dessa grupper bör vara nära inblandade i allt beslutsfattande om markrättigheter och markanvändning i deras traditionella områden.

Tillträde till arbetsmarknaden, grundläggande sociala förmåner och offentlig service bör inte begränsas av onödiga bosättnings- eller språkkrav, som särskilt påverkar personer som tillhör någon nationell minoritet. Samtidigt bör konventionsstaterna se till att processer för boenderegistrering är lättillgängliga och inte diskriminerar – direkt eller indirekt – mot personer som tillhör nationella minoriteter och att de övervakas regelbundet.

Inom bostadssektorn bör konventionsstater vidta kraftfulla åtgärder för att få slut på diskriminering som leder till segregering och marginalisering av personer som tillhör vissa nationella minoriteter. Dessutom bör de ta fram omfattande sektoriella strategier för att avhjälpa problem med undermåliga bostäder och brist på tillgång till grundläggande infrastruktur, som särskilt påverkar personer som tillhör vissa minoriteter.

Inom hälso- och sjukvårdssektorn bör konventionsstater säkerställa att personer som tillhör de berörda minoriteterna effektivt deltar i utformningen, genomförandet och utvärderingen av åtgärder som vidtas för att ta itu med problem inom hälso- och sjukvården, så att man kan svara på deras specifika behov på ett bättre sätt. Medicinsk och administrativ personal som är anställd inom hälso- och sjukvården bör få adekvat utbildning och rekrytering av hälsoledsagare som tillhör nationella minoriteter bör uppmuntras.

Dessutom bör politiska åtgärder som främjar lika möjligheter inte begränsas endast till tillgång till hälso- och sjukvård. De bör även syfta till att tillhandahålla kvalitetstjänster till personer som tillhör nationella minoriteter, som har samma inverkan som för resten av befolkningen.

DELTAGANDE I DET KULTURELLA LIVET

Vid utformningen och genomförandet av kulturpolitik som påverkar personer som tillhör nationella minoriteter är det mycket viktigt att myndigheterna rådgör med dessa nationella minoriteter på ett adekvat sätt och involverar dem i beslutsprocessen för att tillgodose deras behov på ett effektivt sätt. Detta gäller även vid fördelning av offentligt stöd till minoritetskulturer.

Decentraliseringsprocesser och delegering av behörighet till kulturella autonomier kan spela en viktig roll när det gäller att möjliggöra för nationella minoriteter att effektivt delta i det kulturella livet.

Massmedia spelar en central roll i det kulturella livet. Med tanke på detta måste personer som tillhör nationella minoriteter kunna skapa och använda sina egna medier. Lika viktigt är att de representeras i de traditionella medierna, så att de kan ge sina synpunkter på frågeställningar som är av intresse för samhället i stort.

DELTAGANDE I OFFENTLIGA ANGELÄGENHETER

Personer som tillhör nationella minoriteter kan delta i offentliga angelägenheter genom ett antal arrangemang, till exempel representation i folkvalda organ och offentlig förvaltning på alla nivåer, samrådsmekanismer eller arrangemang för kulturell autonomi. Särskild uppmärksamhet bör ges till en balanserad representation av män och kvinnor som tillhör nationella minoriteter.

Trots att minoritetsrepresentation i folkvalda organ kan uppnås på andra sätt än genom bildandet av särskilda politiska partier kan lagstiftning som förbjuder bildandet av politiska partier på etniska eller religiösa grunder leda till onödiga begränsningar av föreningsfriheten. Eventuella begränsningar bör vara förenliga med principerna som är befästa i de internationella rättsnormerna. Parter som representerar eller främjar intressen för personer som tillhör nationella minoriteter bör ha tillfredsställande möjligheter att delta i valkampanjer.

Efter vederbörligt samråd bör konstitutionella garantier kombineras med effektivt genomförande av lagstiftning för att säkerställa effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter. Oavsett vilka åtgärder som väljs är det tillrådligt att se över dem regelbundet i syfte att säkerställa att de speglar utvecklingen i samhället på ett adekvat sätt.

Som regel bör åtgärder som underlättar för personer som tillhör nationella minoriteter att representeras i folkvalda organ stödjas. Undantag från tröskelvärden, reserverade platser eller vetorätt har ofta visat sig vara användbara åtgärder när det gäller att öka deltagandet i folkvalda organ. Enbart genomförandet av sådana åtgärder ger emellertid inte personer som tillhör nationella minoriteter automatiskt ett genuint och omfattande inflytande på beslutsfattandet. Under vissa specifika omständigheter kan ett system med ”vetorätt” eller vetoliknande rätt till och med leda till att statliga institutioner paralyseras. I sådana fall bör man identifiera alternativa sätt att få personer som tillhör nationella minoriteter att delta i beslutsfattande.

Införandet av parlamentariska kommittéer som övervakar minoritetsfrågor kan bidra till att hålla frågor som rör personer som tillhör nationella minoriteter högt uppe på den parlamentariska agendan. Dessa frågor bör emellertid även uppmärksammas i andra parlamentariska kommittéer.

Hur valkretsgränser och administrativa gränser dras kan påverka minoriteters deltagande. Stater bör se till att förändringar av valkretsar inte minskar möjligheterna att välja personer som tillhör nationella minoriteter.

Medborgarskap är en viktig beståndsdel som kan påverka minoriteters deltagande i offentliga angelägenheter. Även om det är legitimt att införa vissa begränsningar på icke-medborgare när det gäller deras rätt att rösta och att väljas bör begränsningarna inte användas mer än vad som är nödvändigt. Stater uppmuntras ge icke-medborgare möjlighet att rösta och kandidera i lokala val. Språkrav som påtvingas kandidater för val till parlamentet eller lokala val är inte förenliga med artikel 15 i ramkonventionen i den mån de har en negativ påverkan på det effektiva deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i offentliga angelägenheter.

Samrådsmekanismer är ett annat sätt att göra det möjligt för personer som tillhör nationella minoriteter att delta i beslutsprocesser. Precis som enbart representation i folkvalda organ kanske inte räcker för att säkerställa omfattande inflytande på beslutsfattandet utgör enbart samråd inte en tillräcklig mekanism för att säkerställa effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter. Med hänsyn till behovet av att ta hänsyn till nationella omständigheter bör stater uppmuntras att utforma ett system som sörjer för både representation av och samråd med nationella minoriteter.

Remissinstanserna bör ha en tydlig rättslig status och skyldigheten att samråda med dem bör befastas i lag. Dessutom bör deltagandet i beslutsprocesser vara regelbundet och varaktigt. Vederbörlig uppmärksamhet bör ges för att säkerställa att remissinstanserna är inkluderande och representativa. Utnämningförfaranden bör vara öppna och utformade i nära samråd med representanter för nationella minoriteter. De bör ses över regelbundet för att säkerställa att de berörda organen representerar ett brett spektrum av åsikter bland personer som tillhör nationella minoriteter. Remissinstanserna bör även regelbundet ta itu med problem som rör numerärt mindre minoriteter och personer som tillhör nationella minoriteter som bor utanför områden med traditionella eller betydande minoritetsbefolkningar.

Offentlig förvaltning, dömande och rättsvårdande myndigheter och verkställande myndigheter bör i möjligaste mån återspegla den kulturella mångfalden. Rekrytering av personer som tillhör nationella minoriteter i den offentliga sektorn bör därför främjas. Åtgärder som syftar till att uppnå en rigid, matematisk jämlikhet i representationen av olika grupper bör emellertid undvikas. Staters språkrav på personal i offentlig förvaltning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt för den berörda tjänsten. Ökad uppmärksamhet bör ges till romer och resande och numerärt mindre minoriteter, som ofta är kraftigt underrepresenterade i offentlig förvaltning.

Stater uppmuntras skapa regeringsstrukturer som hanterar nationella minoriteter. Dessa strukturers roll bör vara att initiera och samordna minoritetspolitiken. Samordning mellan dessa strukturer å ena sidan och mekanismer för samråd med minoriteter å andra sidan är mycket viktigt. Detta kan bidra till att säkerställa att minoritetsfrågor prioriteras i minoritetspolitiken.

Utformningen av en stats konstitution kan ha en avgörande påverkan på det effektiva deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i det offentliga livet. Med hänsyn till behovet av att ta hänsyn till nationella omständigheter kan regionala styren och självstyrande organ för nationella minoriteter vara värdefulla verktyg för att främja effektivt deltagande för personer som

tillhör nationella minoriteter inom många områden. Oavsett hur konstitutionen är utformad i en stat bör de centrala myndigheterna vara förpliktade till ansvar för personer som tillhör nationella minoriteter som följd av de internationella och nationella rättsliga ramarna.

Adekvata mänskliga och ekonomiska resurser bör göras tillgängliga för att möjliggöra för organ som arbetar med minoritetsfrågor att utföra sitt arbete.

Det är mycket viktigt att allmänheten får adekvat information, både av traditionella medier och av minoriteters medier, om politiska frågor som är relevanta för personer som tillhör nationella minoriteter. Det är således viktigt att säkerställa adekvat deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i olika medierelaterade organ, till exempel styrelser och oberoende granskningsmyndigheter, public service-utredningar och lyssnarråd.

DEL I INTRODUKTION

1. Att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt deltar inom olika områden i det offentliga livet är viktigt för att säkerställa social sammanhållning och utvecklingen av ett verkligt demokratiskt samhälle. Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter¹ (hädanefter ”ramkonventionen”) stipulerar därför i artikel 15 att parterna ”skall skapa nödvändiga förutsättningar för att den som tillhör nationella minoriteter effektivt skall kunna delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, särskilt sådana som berör dem”.

2. Med hänsyn till vilken betydelse effektivt deltagande har för skyddet av personer som tillhör nationella minoriteter beslutade den rådgivande kommittén om ramkonventionen (hädanefter ”den rådgivande kommittén”) att ägna kommitténs andra tematiska kommentarer åt deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i det sociala, ekonomiska och kulturella livet samt i offentliga angelägenheter. Huvudsyftet med dessa kommentarer är att synliggöra den rådgivande kommitténs tolkning, som huvudsakligen gjorts i de landsspecifika utlåtanden som antagits mellan 1999 och 2007, av bestämmelserna i ramkonventionen som rör effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter. Kommentarererna syftar till att ge ett användbart verktyg för statliga myndigheter och beslutsfattare, offentliga tjänstemän, minoritetsorganisationer, frivilligorganisationer, akademiker och andra intressenter som är inblandade i skydd av minoriteter.

3. De inledande påpekandena till kommentarerna är en reflektion över deltagandets betydelse och dess relevans för att effektivt kunna åtnjuta andra rättigheter som garanteras av ramkonventionen. I kommentarerna analyseras ett antal huvudresultat om effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter, som identifieras särskilt i de landsspecifika utlåtandena under olika artiklar i ramkonventionen (del III). I slutsatserna lyfter kommentarerna fram de huvudsakliga utmaningar som finns kvar inom detta område och identifierar områden som behöver uppmärksammas ytterligare av den rådgivande kommittén i den framtida övervakningen som görs landsvis. Bilagan innehåller en analys av relationerna mellan artikel 15 och andra artiklar i ramkonventionen. Dessa kommentarer ska ses som ett levande dokument som behöver vidareutvecklas i takt med att övervakningen under ramkonventionen fortskrider.

¹ Ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, som antogs 1994, är Europarådets huvudinstrument för att skydda personer som tillhör nationella minoriteter. Den trädde i kraft 1998 och har hittills ratificerats av 39 medlemsstater.

4. Under utarbetandet av dessa kommentarer har den rådgivande kommittén haft ett omfattande samarbete med representanter för nationella minoriteter och organisationer, akademiker och andra intressenter i syfte att säkerställa att kommentarerna blir så omfattande som möjligt och att de speglar de huvudsakliga utmaningar som nationella minoriteter står inför.

DEL II INLEDANDE PÅPEKANDEN

1. INTERNATIONELLA STANDARDER FÖR EFFEKTIVT DELTAGANDE FÖR PERSONER SOM TILLHÖR NATIONELLA MINORITETER: RAMKONVENTIONEN OCH ANDRA INTERNATIONELLA INSTRUMENT

5. Skyddet av nationella minoriteter och av de rättigheter och friheter som tillkommer personer som tillhör dessa minoriteter, som är befästa i ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, utgör en integrerad del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter.² Således utgör rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att effektivt delta i det kulturella, sociala och ekonomiska livet samt i offentliga angelägenheter, som anges i artikel 15 i ramkonventionen, också en del av det internationella skyddet av mänskliga rättigheter.

6. Även om ramkonventionen skyddar rättigheterna för enskilda personer som tillhör nationella minoriteter³ har åtnjutandet av vissa rättigheter, däribland rätten till effektivt deltagande, en kollektiv dimension. Detta innebär att vissa rättigheter endast kan åtnjutas effektivt tillsammans med andra personer som tillhör nationella minoriteter.⁴

7. Förutom ramkonventionen finns det andra internationella dokument som är relevanta för deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter. Den rådgivande kommittén har beaktat standarderna i dessa internationella texter under beredningen av dessa kommentarer. De omfattar rättsligt bindande standarder, rekommendationer och riktlinjer. Rättsligt bindande standarder omfattar de som återfinns i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna och relaterade rättsfall från den europeiska domstolen för de mänskliga rättigheterna, den reviderade Europeiska sociala stadgan och den europeiska stadgan om landsdels- eller minoritetsspråk. Den rådgivande kommittén har även noga gått igenom Lundrekommendationerna om nationella minoriteters verkliga engagemang i samhällslivet, som publicerats av OSSE:s högkommissarie för nationella minoriteter, i analysen av artikel 15 i ramkonventionen. Förenta nationerna har också bidragit till att utveckla normer inom området deltagande, särskilt genom deklARATIONEN om rättigheter för personer som tillhör nationella eller etniska, religiösa eller språkliga minoriteter (antogs 1992), deklARATIONEN om urfolkens rättigheter (antogs 2007) och, på en mer allmän nivå, i konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering.

² Se artikel 1 i ramkonventionen.

³ Se den förklarande rapporten till ramkonventionen om artikel 1 i ramkonventionen, stycke 31.

⁴ Se artikel 3 punkt 2 i ramkonventionen: ”De som tillhör nationella minoriteter får utöva de rättigheter och åtnjuta de friheter som följer av de principer som anges i denna ramkonvention enskilt och i gemenskap med andra”.

2. HUVUDSYNPUNKTER OM ARTIKEL 15 I RAMKONVENTIONEN

8. Artikel 15 är en central bestämmelse i ramkonventionen på många sätt. Graden av deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i alla livsområden kan ses som en indikator på mångfalden och demokratin i ett samhälle. Att skapa förutsättningar för ett effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter bör därför av konventionsstaterna anses utgöra en integrerad del av genomförandet av principerna om god samhällsstyrning i ett pluralistiskt samhälle.

9. Effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter är även mycket viktigt för att stärka den sociala sammanhållningen. Om nationella minoriteter hamnar i samhällets periferi kan det leda till socialt utestängande och spänningar mellan grupper. Marginalisering av personer som tillhör nationella minoriteter i det socioekonomiska livet får även konsekvenser för landet som helhet, och man riskerar att förlora deras bidrag till samhället.

10. Artikel 15, liksom andra bestämmelser i ramkonventionen, innebär att konventionsstater har skyldighet att uppnå resultat: De ska se till att det finns förutsättningar för att effektivt delta, men vilka medel som används för att uppnå detta syfte lämnas till deras egen bedömning. Kommentarerne syftar till att förse konventionsstaterna med en analys av befintliga erfarenheter för att hjälpa dem att identifiera de mest effektiva alternativen.

11. För att främja att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt kan delta i samhället krävs en kontinuerlig och omfattande dialog, både mellan personer som tillhör nationella minoriteter och majoritetsbefolkningen och mellan personer som tillhör nationella minoriteter och myndigheterna. Dessa båda dimensioner kan bara uppnås om det finns effektiva kommunikationskanaler.

12. Den rådgivande kommittén anser att övervakningsmekanismerna som inrättats under ramkonventionen i sig är en värdefull process för att underlätta dialog mellan personer som tillhör nationella minoriteter och myndigheterna.

a) Effektivt deltagande, fullständig och effektiv jämlikhet och främjande av nationella minoriteters identitet och kultur

13. Artikel 15 är ramkonventionens centrala bestämmelse när det gäller effektivt deltagande, men deltagande är också nyckeln till att kunna åtnjuta andra rättigheter som skyddas under konventionen fullt ut.⁵ Relationen mellan artikel 15 och artiklarna 4 och 5 är, i detta sammanhang, särskilt viktiga. Artiklarna 15, 4 och 5 kan faktiskt ses som de tre hörnen i en triangel som tillsammans utgör grunden för ramkonventionen.

14. Artikel 4 kräver att stater främjar fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter inom alla områden. Detta innebär rätten till lika skydd av lagen och inför lagen samt rätten att skyddas från alla former av diskriminering på grund av etnisk bakgrund och andra orsaker. Dessutom innebär fullständig och effektiv jämlikhet att myndigheter behöver vidta särskilda åtgärder för att komma tillrätta med tidigare eller strukturellt bristande jämlikhet, i syfte att säkerställa att både personer som tillhör nationella minoriteter och majoritetsbefolkningen har lika möjligheter inom olika områden. Artikel 5 innebär att parterna åtar sig ”att främja de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter skall kunna bibehålla och utveckla sin kultur och bevara de väsentliga beståndsdelarna av sin identitet,

⁵ Se bilaga till kommentarerna.

nämligen religion, språk, traditioner och kulturarv” i syfte att effektivt garantera deras rätt till identitet.

15. Rätten till effektivt deltagande, som uppställts i artikel 15, möjliggör att intressena hos personer som tillhör nationella minoriteter när det gäller fullständig och effektiv jämlikhet, och när det gäller rätten att bevara och utveckla sin specifika identitet hörsammars och blir effektivt tagna med i beräkningen.

b) Effektivt deltagande i ”angelägenheter som berör nationella minoriteter”

16. Artikel 15 kräver att stater skapar de förutsättningar som är nödvändiga för att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt ska kunna delta i olika angelägenheter, särskilt sådana som berör dem. Denna del av artikel 15 kräver att konventionsstater särskilt ombesörjer att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i beslutsprocesser i frågor som är särskilt betydelsefulla för dem. Den rådgivande kommittén har framfört omfattande synpunkter på de olika mekanismer som har upprättats av stater för att göra representanter för nationella minoriteter delaktiga i samråds- och beslutsprocesser i frågor som är särskilt betydelsefulla för dem. Dessa synpunkter är inriktade på mekanismer för att få nationella minoriteter delaktiga i beslutsfattande om särskilda kulturella, sociala och ekonomiska frågor samt om offentliga angelägenheter.

17. Samtidigt har den rådgivande kommittén ofta understrukit att personer som tillhör nationella minoriteter också bör ha medinflytande på frågor som inte enbart rör dem men som påverkar dem som medlemmar i samhället i stort. Att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i offentliga angelägenheter är mycket viktigt inte bara för att se till att deras intressen beaktas, utan även för att göra det möjligt för dem att påverka den allmänna riktningen för hur samhället utvecklas.

c) ”Effektivt” deltagande

18. En annan central fråga när det gäller artikel 15 är betydelsen av ”effektivt” i samband med minoriteters deltagande. ”Effektivt” deltagande kan inte definieras och mätas i abstrakta termer. När den rådgivande kommittén har övervägt om personer som tillhör nationella minoriteter effektivt deltar har kommittén inte bara granskat de medel som främjar fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter, den har även tagit hänsyn till hur de påverkar situationen för de berörda personerna och samhället i stort. Denna påverkan har kvalitativa och kvantitativa dimensioner och kan uppfattas på olika sätt av olika aktörer, beroende på deras engagemang i processerna.

19. Därför räcker det inte att konventionsstater gör det formellt möjligt för personer som tillhör nationella minoriteter att delta. De bör även se till att deras deltagande har ett betydande inflytande på beslut som fattas och att det finns, så långt det är möjligt, ett delat ansvar för beslut som fattas.

20. På liknande sätt bör åtgärder som vidtas av konventionsstater för att öka deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i det socioekonomiska livet få genomslag på deras tillträde till arbetsmarknaden som individuella ekonomiska aktörer, deras tillgång till social trygghet och, i sista hand, på deras livskvalitet. Fullständig och effektiv jämlikhet kan i det här sammanhanget ses som ett resultat av effektivt deltagande.

21. Det kan vara en utmaning för representanter för nationella minoriteter att effektivt delta i beslutsfattande. Det innebär att anslå tid och pengar, inte bara för att delta utan även för att

försöka spegla de olika åsikterna hos personerna som tillhör deras nationella minoritet på ett korrekt sätt. Följaktligen kräver nationella minoriteter både kapacitetsuppbyggnad och resurser för att säkerställa att deras representanter effektivt kan bidra.

d) Effektivt deltagande för nationella minoriteter och mellankulturell dialog

22. Artikel 15 avser även att underlätta mellankulturell dialog genom att göra det möjligt för nationella minoriteter att synas, göra sina röster hörda och effektivt delta i beslutsfattande, bland annat att delta i frågor som är betydelsefulla för samhället i stort. I själva verket bör dialogen inte begränsas till representanter för de nationella minoriteterna och myndigheterna utan den bör omfatta alla delar av samhället. Ramkonventionen avser att ge personer som tillhör nationella minoriteter ökade möjligheter att delta i det konventionella samhället och samtidigt ge majoritetsbefolkningen möjligheter att lära sig mer om de nationella minoriteternas kultur, språk och historia, i en anda av mellankulturell dialog.⁶

DEL III HUVUDRESULTAT OM DELTAGANDE FÖR PERSONER SOM TILLHÖR NATIONELLA MINORITETER I DET KULTURELLA, SOCIALA OCH EKONOMISKA LIVET SAMT I OFFENTLIGA ANGELÄGENHETER

1) DELTAGANDE I DET EKONOMISKA OCH SOCIALA LIVET

23. Den rådgivande kommittén har ofta påpekat att effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter inte bör begränsas endast till deras deltagande i offentliga angelägenheter och att effektivt deltagande i det ekonomiska och sociala livet är lika viktigt som deltagandet i offentliga angelägenheter, i överensstämmelse med principerna i Europeiska sociala stadgan och den reviderade Europeiska sociala stadgan.

24. Deltagande i det sociala och ekonomiska livet omfattar ett brett spektrum av frågor, från tillgång till adekvata bostäder, hälso- och sjukvård, social trygghet (socialförsäkring och sociala förmåner) till socialtjänst och tillgång till arbete. Att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i det ekonomiska livet innebär både tillträde till arbetsmarknaden, den offentliga och den privata, och tillgång till affärlivet och andra möjligheter till egenföretagande. Dessa hänger i sin tur nära samman med äganderätt och privatiseringsprocesser.

25. Det är också viktigt att påminna om att personer som tillhör olika minoritetsgrupper möter olika hinder för att delta i det socioekonomiska livet. Personer som tillhör vissa grupper, till exempel romer och resande eller urbefolkningar, löper större risk att uteslutas från det socioekonomiska livet än personer som tillhör andra nationella minoriteter och majoritetsbefolkningen. För att tillgodose dessa gruppers behov kan särskilda åtgärder behövas.

26. Effektivt deltagande i det sociala och ekonomiska livet kräver, bland annat, att konventionsstater tar bort hinder som hindrar personer som tillhör nationella minoriteter att få lika tillgång till olika områden i det ekonomiska livet och sociala tjänster och att främja deras lika tillgång till arbete och till marknadsmöjligheter samt en mängd offentliga tjänster, bland annat subventionerade bostäder och hälso- och sjukvård.

27. Dessutom bör lika möjligheter inte begränsas till att ge lika tillgång till marknader och tjänster. Effektivt deltagande kräver även att konventionsstater främjar deltagande för personer som tillhör

⁶ Se även artikel 6.1 i ramkonventionen.

nationella minoriteter i det ekonomiska och sociala livet och att de får ta del av förmåner och resultat inom det sociala och ekonomiska området, som omfattar bland annat rätten att dra fördel av ekonomisk utveckling, hälso- och sjukvård, social trygghet och andra sorters förmåner.

28. Därför är den rådgivande kommitténs resultat som presenteras nedan resultatet av en kombinerad analys av resultat som gäller artikel 15 (effektivt deltagande) och artikel 4 (likabehandling).

29. Några av resultaten är relevanta för de flesta konventionsstater. Dessa omfattar bristen på statistiska uppgifter om de nationella minoriteternas socioekonomiska situation och det ibland otillräckliga gensvaret hos myndigheterna på behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter. Andra avser specifikt vissa länder eller regioner eller minoritetsgrupper, till exempel svårigheter som följer av landprivatisering, hinder för att fortsätta med traditionella aktiviteter för personer som tillhör vissa nationella minoriteter.

a) Tillgång till statistiska uppgifter om den socioekonomiska situationen för personer som tillhör nationella minoriteter

30. Konventionsstater bör regelbundet samla in data och inhämta aktuell information om den socioekonomiska situationen och utbildningssituationen för personer som tillhör nationella minoriteter i syfte att jämföra den senare med situationen för majoritetsbefolkningen. Tillgången till tillförlitliga data, uppdelade efter ålder, kön och geografisk spridning, är en viktig förutsättning för utvecklingen av välriktade och hållbara åtgärder, som uppfyller de berörda personernas behov. Det är även viktigt för utformningen av effektiva strategier och åtgärder för att motverka diskriminering inom områden som tillgång till arbete och bostad. Data som samlas in till följd av en befolkningsräkning är i allmänhet inte tillräckliga för att utgöra en säker grund för dessa strategier och åtgärder.

31. Insamlingen av data om situationen för nationella minoriteter bör göras i enlighet med internationella standarder för skyddet av personuppgifter,⁷ samt respektera rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådana. Så långt det är möjligt bör representanter för de berörda nationella minoriteterna vara involverade i hela processen för datainsamling, och metoderna för att samla in sådana data bör utformas i nära samarbete med dem.

b) Lagstiftning som förbjuder diskriminering i det socioekonomiska livet

32. Den rådgivande kommittén har ofta uppmärksammat att vissa nationella minoriteter har proportionellt sett högre arbetslöshetssiffror, ibland lägre förvärvsfrekvens och ett allmänt lägre deltagande på arbetsmarknaden än majoritetsbefolkningen. De kan utsättas för direkt och indirekt diskriminering, ojämlikhet när det gäller karriärutveckling och ofta strukturella hinder (till exempel ett tak för hur mycket de kan befordras inom en organisation).

33. Att det finns en sammanhållen lagstiftning med förbud mot diskriminering på grund av att man tillhör en nationell minoritet, som omfattar områdena arbete, bostad, hälso- och sjukvård och social trygghet av offentliga och privata aktörer, är en förutsättning för alla åtgärder som syftar till att främja deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i olika områden inom det

⁷ Se till exempel konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS 108) och ministerkommitténs rekommendation (97) 18 för skyddet av personuppgifter som samlas in och bearbetats för statistisk verksamhet.

socioekonomiska livet.

34. Den rådgivande kommittén har därför upprepade gånger insisterat på det faktum att diskrimineringslagstiftning bör antas eller, när det är lämpligt, utvecklas och genomföras fullt ut i syfte att eliminera diskriminering mot personer som tillhör nationella minoriteter, särskilt inom arbetsmarknaden, inom bostadsområdet och av vårdgivare. Detta innebär även att adekvata åtgärder bör vidtas för att öka medvetenheten i samhället i stort och erbjuda utbildning för alla intressenter, däribland rättsvårdande myndigheter.

35. Det är också viktigt att det finns lämpliga rättsliga hjälpmedel tillgängliga vid fall av diskriminering. Konventionsstater bör öka medvetenheten bland personer som tillhör nationella minoriteter om befintliga hjälpmedel och se till att dessa är lättillgängliga.

36. Dessutom har den rådgivande kommittén ofta understrukit att rasism och diskriminering kan få oproportionerliga effekter på kvinnor och flickor som tillhör vissa minoritetsgrupper. De kan uppleva diskriminering på flera grunder på grund av deras etniska bakgrund och kön. Riktade åtgärder bör därför syfta till att avhjälpa särskilda former av diskriminering som kvinnor som tillhör nationella minoriteter utsätts för.⁸

c) Samhällets kapacitet att hantera de socioekonomiska behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter

37. Deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i det socioekonomiska livet hämmas ibland av administrativa hinder och av en bristande känslighet för de särskilda behoven och svårigheterna som dessa personer stöter på från myndigheter och samhälle. I en del fall uppstår svårigheter på grund av att de berörda myndigheterna har otillräcklig kapacitet för att tillgodose behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter. Myndigheter och samhälle omfattar utbildningsinstitutioner och sociala institutioner, bland annat arbetsförmedlingar, leverantörer av sociala tjänster och sociala förmåner, tjänster inom hälsovård och boende, kollektivtrafik och allmännyttiga tjänster samt tjänster inom sport och rekreation.

38. Konventionsstater bör därför vidta åtgärder för att bättre förbereda personal inom offentliga tjänster och välfärdsinrättningar så att de kan ge ett adekvat gensvar på behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter. Specialutbildning kan krävas om de särskilda behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter och om de särskilda sociala och ekonomiska problem som kan påverka personer som tillhör vissa nationella minoriteter i synnerhet. Faktum är att personer som tillhör vissa minoritetsgrupper löper större risk för socialt utestängande och deras integration i det socioekonomiska livet kräver ofta målinriktade strategier, som fullt ut tar hänsyn till kulturella och andra särskilda omständigheter.

39. Offentliga tjänster och välfärdsinrättningar bör göras mer lättillgängliga och åtkomliga för nationella minoriteter. Detta kan kräva olika sorters uppsökande verksamhet och att dessa tjänster och institutioner anpassas för att säkerställa att de uppfyller de särskilda behoven hos nationella minoriteter i praktiken lika effektivt som de uppfyller behoven hos befolkningen i allmänhet.

40. Information och råd om offentliga tjänster och välfärdsinrättningar behöver göras lättillgängliga och, när det är lämpligt, tillgängligt på de nationella minoriteternas språk.

41. Dessutom bör konventionsstater främja att personer som tillhör nationella minoriteter rekryteras, befordras och behålls inom offentliga tjänster och välfärdsinrättningar, både på

⁸ Se till exempel det andra utlåtandet om Irland, som antogs den 6 oktober 2006, styckena 50 och 51.

nationella och lokala nivåer.

d) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i det socioekonomiska livet i regioner med ekonomiska problem

42. Personer som tillhör nationella minoriteter bor ofta i gränsområden och i andra regioner som ligger långt från politiska och ekonomiska centra. Således kan de ställas inför fler svåra socioekonomiska situationer än majoritetsbefolkningen. Konventionsstater bör vidta särskilda åtgärder för att öka möjligheterna för personer som tillhör nationella minoriteter som bor i perifera regioner och/eller regioner med ekonomiska problem, krigsskadade områden eller regioner som påverkats av avindustrialisering, att delta i det socioekonomiska livet.⁹

43. Där det är lämpligt kan detta följa av bilateralt eller gränsöverskridande samarbete. Handel och andra ekonomiska aktiviteter över gränser kan vara viktiga faktorer för ekonomisk och social utveckling för personer som tillhör nationella minoriteter. Konventionsstater bör därför se till att gränsöverskridande samarbete inte begränsas av några onödiga hinder.

44. Konventionsstater bör se till att ekonomiska återanpassningsprogram och regionala utvecklingsinitiativ som riktar sig till regioner med ekonomiska problem, däribland vissa innerstadsområden, utformas och genomförs på ett sätt som även ger fördelar för dem som är i behov av det bland personer som tillhör nationella minoriteter som bor i sådana regioner. För att trygga detta bör studier genomföras där man bedömer vilka konsekvenser utvecklingsprojekt får för personer som tillhör nationella minoriteter. Särskild uppmärksamhet bör ges till situationen för kvinnor och ungdomar med minoritetsbakgrund.

45. Myndigheterna bör se till att personer som tillhör nationella minoriteter deltar fullt ut i planering, genomförande, övervakning och utvärdering av tillvägagångssätt och projekt som troligen kommer att påverka deras ekonomiska situation och situationen i regioner som bebos av nationella minoriteter i betydande antal.

46. I situationer efter en konflikt bör särskild uppmärksamhet ges till den socioekonomiska situationen för personer som tillhör nationella minoriteter som har diskriminerats på grund av deras minoritetsbakgrund och utestängts från arbete. Särskilda åtgärder bör vidtas för att rätta till konsekvenserna av tidigare diskriminering och främja dessa personers deltagande i det socioekonomiska livet.¹⁰

e) Deltagande i det socioekonomiska livet för personer som tillhör missgynnade nationella minoriteter

47. Personer som tillhör vissa minoritetsgrupper, bland annat romer och resande och urbefolkningar, möter ofta större svårigheter än andra när det gäller att få tillträde till arbetsmarknaden, utbildning, bostäder, hälso- och sjukvård och social trygghet. Svårigheter inom de olika sektorerna hänger ofta ihop och är ömsesidigt stärkande, och de kan leda till en spiral av utestängande från socioekonomiskt deltagande. Kvinnor som tillhör dessa grupper är ofta särskilt utsatta för fattigdom och socialt utestängande.

⁹ Se till exempel det första utlåtandet om Ukraina som antogs den 1 mars 2002, stycke 73 och det andra utlåtandet om Estland som antogs den 24 februari 2005, stycke 160.

¹⁰ Se till exempel det andra utlåtandet om Kroatien som antogs den 1 oktober 2004, styckena 60 till 62.

48. Dessutom fortsätter ett antal personer som tillhör dessa grupper att inneha särskilda ekonomiska nischer och med viss traditionell verksamhet och handel som ibland är svår att bevara i en snabbt föränderlig ekonomi. Konventionsstater bör ta bort onödiga hinder, bland annat överreglering, som hindrar utövandet av ekonomisk verksamhet som är specifik för vissa minoritetsgrupper. Detta bör man ha i åtanke när man tar fram nya regler inom detta område.

49. I syfte att främja effektiv integration av personer som tillhör missgynnade minoritetsgrupper i det socioekonomiska livet bör omfattande och långsiktiga strategier utformas och genomföras. När sådana strategier finns bör man ombesörja att de genomförs effektivt. Adekvata resurser bör ges i rätt tid på alla verksamhetsnivåer, särskilt lokalt. Dessutom bör genomförandet av sådana strategier övervakas noga och deras effekter utvärderas i nära samråd med representanter för de berörda minoriteterna, i syfte att anpassa och stärka dem över tid. Effektiv samordning av åtgärder som vidtas av de olika inblandade organen bör vara en central fråga.

f) Tillgång till land och egendom som en förutsättning för att delta i det socioekonomiska livet

50. Hinder för att få tillgång till egendom (vare sig det är bostäder, kommersiella byggnader eller jordbruksfastigheter) kan ha en oproportionerligt stor inverkan på personer som tillhör nationella minoriteter och förvärra deras ekonomiska svårigheter och arbetslöshet.

51. Den ojämlika tillgången till egendom, däribland markegendom, hänger ofta samman med privatiseringsprocesser och återbördande av egendom, något som i vissa fall har haft en oproportionerligt stor inverkan på personer som tillhör utsatta minoritetsgrupper. Konventionsstater bör därför säkerställa jämlik och rättvis tillgång till processer för privatisering och återbördande av egendom eftersom dessa får långsiktiga konsekvenser för om personer som tillhör nationella minoriteter effektivt kan delta i det ekonomiska livet. I syfte att stärka fullständig och effektiv jämlikhet för personer som tillhör nationella minoriteter bör myndigheterna, i synnerhet, säkerställa att privatiseringsprocessen är öppen och inrätta mekanismer för att övervaka, och i sinom tid, utvärdera privatiseringens effekter. Dessutom bör personer som tillhör nationella minoriteter effektivt delta i dessa övervaknings- och utvärderingsprocesser.¹¹

52. Betydande svårigheter att få tillgång till egendom kan även följa av väpnade konflikter och efterföljande tvångsflyttningar av befolkningar. Konventionsstater bör se till att egendomskrav från personer som tillhör nationella minoriteter behandlas och genomförs på ett effektivt och öppet sätt och inte leder till diskriminering.¹²

53. Kränkningar av markrättigheter eller begränsningar av användningen av marken för vissa grupper som urbefolkningar, vars ekonomiska situation är nära förbunden med markanvändning, kan betydligt underminera deras deltagande i det socioekonomiska livet. Därför bör mark som av hävd används av dem ges särskilt och effektivt skydd. Dessutom bör representanterna för dessa grupper vara nära inblandade i allt beslutsfattande som påverkar markanvändningen i deras traditionella områden.

g) Bosättning, språk och egendom som en förutsättning för att delta i det socioekonomiska livet

54. I en del konventionsstater ställer en del arbetsgivare eller staten krav på bosättning som en

¹¹ Se till exempel utlåtandet om Kosovo (UNMIK) som antogs den 25 november 2005, stycke 115.

¹² Se till exempel utlåtandet om Kosovo (UNMIK), stycke 116.

förutsättning för rekrytering¹³ eller för registrering och för att bedriva privata verksamheter. Detta kan på ett oproportionerligt sätt påverka personer som tillhör vissa nationella minoriteter. De kan möta särskilda svårigheter när det gäller att registrera sitt boende, på grund av administrativa hinder eller andra hinder. Bosättningskrav kan också hindra att de får tillgång till grundläggande sociala rättigheter, till exempel hälso- och sjukvård, arbetslöshetsstöd och pension. Personer som tillhör nationella minoriteter som har en nomadisk livsstil möter också hinder för att delta i det socioekonomiska livet när boenderelaterade krav inte anpassas till deras livsstil.

55. Dessutom kan onödiga eller oproportionerliga språkrav för att få tillträde till vissa arbeten eller tillgång till varor eller tjänster, särskilt inom den privata sektorn, hindra tillträdet till arbete och social trygghet för personer som tillhör nationella minoriteter.¹⁴ Konventionsstater bör därför vidta effektiva åtgärder för att ta bort alla onödiga begränsningar av tillträdet till arbetsmarknaden, som särskilt påverkar personer som tillhör vissa nationella minoriteter. I situationer där språkrav är ett legitimt krav för att få tillträde till vissa arbeten, särskilt inom offentlig verksamhet, bör språkkurser göras tillgängliga för att förhindra att personer som tillhör nationella minoriteter diskrimineras. Tillgång till grundläggande social trygghet och vissa offentliga tjänster bör inte hindras av onödiga språk- eller boendekrav.

56. Samtidigt bör konventionsstaterna se till att processer för boenderegistrering är lättillgängliga och inte diskriminerar – direkt eller indirekt – personer som tillhör nationella minoriteter. Om så behövs bör registreringshjälp finnas tillgänglig för personer som tillhör nationella minoriteter, och slutligen bör myndigheterna utföra regelbunden övervakning av registreringsprocessen.

h) Boendestandard och deltagande i det socioekonomiska livet

57. Undermåliga boendeförhållanden, ofta kombinerat med fysisk åtskillnad av personer som tillhör vissa nationella minoriteter, särskilt romer och resande, påverkar deras förmåga att delta i det socioekonomiska livet betydligt och kan leda till ökad fattigdom, marginalisering och socialt utestängande. Detta förvärras ofta av en brist på rättsliga bestämmelser som säkrar deras rätt till bosättning och av deras utsatthet för tvångsvräkningar, bland annat som en konsekvens av processer för återbördande av egendom.¹⁵

58. Konventionsstater bör vidta effektiva åtgärder för att få slut på diskriminering som leder till segregering och marginalisering av personer som tillhör vissa nationella minoriteter.¹⁶ Särskild uppmärksamhet bör ges till att säkerställa full respekt för de mänskliga rättigheterna för personer som tillhör nationella minoriteter när det gäller boendefrågor.

59. Dessutom bör konventionsstater ta fram omfattande sektoriella strategier för att ta itu med problem med undermåliga bostäder och brist på tillgång till grundläggande infrastruktur, något som i synnerhet påverkar personer som tillhör vissa minoriteter. Konventionsstater bör även främja deras lika tillgång till adekvata bostäder, särskilt genom ökad tillgång till subventionerade bostäder.

60. När myndigheterna gör detta bör de se till att de berörda personerna deltar på ett adekvat sätt i beslutsfattande om bostäder och relaterade program som utformats för att förbättra deras socioekonomiska situation, i syfte att säkerställa att behoven hos dessa personer tillgodoses på ett

¹³ Se till exempel det andra utlåtandet om Ryssland, styckena 59, 272 och 273.

¹⁴ Se till exempel det första utlåtandet om Azerbajjan som antogs den 22 maj 2003, stycke 79.

¹⁵ Se till exempel det andra utlåtandet om Rumänien som antogs den 24 november 2005, styckena 80 och 82

¹⁶ Se till exempel det andra utlåtandet om Tjeckien som antogs den 24 februari 2005, styckena 52 och 57, det andra utlåtandet om Slovakien som antogs den 26 maj 2005, stycke 46, och det andra utlåtandet om Slovenien som antogs den 26 maj 2005, styckena 67 och 68.

adekvat sätt. Sådana strategier bör få erforderlig finansiering. Det är lika viktigt för konventionsstater att säkerställa att lokala myndigheter följer befintlig diskrimineringslagstiftning när det gäller boende då åtgärder som vidmakthåller segregation ofta vidtas på lokal nivå.

i) Hälsa- och sjukvård och deltagande i det socioekonomiska livet

61. Personer som tillhör vissa nationella minoriteter möter särskilda svårigheter när det gäller att få tillgång till hälso- och sjukvård. Denna situation beror på flera olika faktorer, bland annat diskriminering, fattigdom, geografisk isolering, kulturella skillnader eller språkhinder. Svårigheter att få tillgång till hälso- och sjukvård har en negativ inverkan på deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i det socioekonomiska livet.

62. Konventionsstater bör säkerställa att personer som tillhör berörda minoriteter effektivt deltar i utformningen, genomförandet, övervakningen och utvärderingen av åtgärder som vidtas för att ta itu med problem som påverkar deras hälso- och sjukvård. Dessa är nödvändiga för att hälso- och sjukvården ska kunna svara på ett mer effektivt sätt på deras särskilda behov.

63. Medicinsk och administrativ personal som är anställd inom hälso- och sjukvården bör få utbildning om de nationella minoriteternas kulturella och språkliga bakgrunder, så att de kan svara på deras särskilda behov på ett mer adekvat sätt.¹⁷ Att anställa hälsoledsagare som tillhör nationella minoriteter kan bidra till bättre kommunikation och mer lämpliga strategier.¹⁸

64. Särskild vikt bör läggas vid att tillhandahålla lika effektiva tjänster åt personer som tillhör nationella minoriteter inom sjukvårdssystemet.¹⁹ Politiska åtgärder som främjar lika möjligheter bör inte begränsas till endast tillträde till hälso- och sjukvård. De bör även syfta till att tillhandahålla kvalitetstjänster till personer som tillhör nationella minoriteter, som har samma nivå som tjänsterna för resten av befolkningen.

2) DELTAGANDE I DET KULTURELLA LIVET²⁰

65. Hur effektivt deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter är i det kulturella livet är i de flesta konventionsstater nära förbundet med deltagandenivån i offentliga angelägenheter och

¹⁷ Se även påpekanden i del c) ovan.

¹⁸ Se till exempel det andra utlåtandet om Tjeckien som antogs den 24 februari 2005, stycke 55, och det andra utlåtandet om Slovakien som antogs den 26 maj 2005, styckena 56 och 57.

¹⁹ Se till exempel det andra utlåtandet om Slovakien som antogs den 26 maj 2005, styckena 56 och 57.

²⁰ Se även andra referenstexter från Europarådet om kulturell mångfald och om massmedia, till exempel:

– The Faro Declaration on the Council of Europés Strats for Developing Intercultural Dialogue, som antogs av kulturministrarna i de stater som är parter i Europeiska kulturkonventionen, som möttes i Faro den 27 och 28 oktober 2005.

– The Declaration on Intercultural Dialogue and Conflict Prevention, som antogs av Conference of the European Ministers of Culture on 22 October 2003. - 7th European Ministerial Conference on Mass Media Policy: Integration and diversity: the new frontiers of European media and communications policy. Texts adopted (MCM(2005)005). – Ministerkommitténs rekommendation nr R (97) 21 om massmedierna och främjandet av ett tolerant klimat och den tillhörande motiveringen.

– Europarådets parlamentariska församling: Rekommendation 1773 (2006): 2003 års riktlinjer för användande av minoritetsspråk i medieutsändningar och Europarådets standarder: att förbättra samarbetet och samverkan med OSSE.

– Europarådets parlamentariska församling: rekommendation 1277 (1995) om migranter, etniska minoriteter och medier.

i det sociala och ekonomiska livet. Ramkonventionen skyddar både rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att bevara och utveckla sitt kulturarv och sin identitet och rätten för dem att effektivt delta och interagera i det traditionella kulturlivet, i en anda av tolerans och mellankulturell dialog. Därför är resultaten som presenteras i detta kapitel ett resultat av en kombinerad analys av artiklarna 5, 6 och 15.

66. Vid utformningen och genomförandet av kulturpolitik som påverkar personer som tillhör nationella minoriteter är det viktigt att myndigheterna samråder med dem på ett adekvat sätt så att deras behov uppfylls på ett effektivt sätt. Nationella minoriteter, genom deras representanter, bör också effektivt delta i processer som rör fördelningen av offentligt stöd för deras kulturella initiativ. I de fall där det finns särskilda institutioner för att kanalisera sådant stöd bör personer som tillhör nationella minoriteter representeras på ett adekvat sätt och de bör kunna delta i motsvarande beslutsfattande.²¹

67. Decentraliseringsprocesser kan spela en viktig roll i att skapa de förutsättningar som krävs för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna delta effektivt i det kulturella livet. I synnerhet kan arrangemang för kulturell autonomi, vars syfte bland annat är att delegera kompetenser till personer som tillhör nationella minoriteter inom kultur- och utbildningsområdet, leda till ökat deltagande för minoriteter i det kulturella livet.²²

68. När man analyserar minoriteters deltagande i det kulturella livet är det även viktigt att bedöma deras tillgång till massmedia. Det är viktigt att minoriteter har möjlighet att skapa och använda sina egna massmedier. Det är lika viktigt att de har tillgång till och deltar i de traditionella medierna, så att de kan ge sina synpunkter på frågeställningar som är av intresse för samhället i stort.

3) DELTAGANDE I OFFENTLIGA ANGELÄGENHETER

69. Den rådgivande kommittén har undersökt om personer som tillhör nationella minoriteter effektivt deltar i offentliga angelägenheter och har samtidigt granskat deras involvering i beslutsfattande totalt sett. Kommittén har inte bara granskat deras representation och deltagande i olika mekanismer utan även ägnat särskild uppmärksamhet åt hur effektivt deras inflytande på beslutsprocessen är. De olika uppläggen för beslutsfattande som finns i konventionsstaterna bör ta hänsyn till sammansättningen i samhället och spegla dess mångfald.

70. Effektivt deltagande omfattar ett brett spektrum av möjliga former, bland annat informationsutbyte, dialog, informella och formella samråd och deltagande i beslutsfattande. Det kan säkerställas genom olika kanaler som omfattar allt från samrådsmekanismer till särskilda parlamentariska arrangemang. Särskild uppmärksamhet bör ges till en jämlik representation av män och kvinnor som tillhör nationella minoriteter.

71. Oavsett vilka mekanismer man väljer bör personer som tillhör nationella minoriteter ges reella möjligheter att påverka beslutsfattande, och resultatet bör spegla deras behov på ett adekvat sätt. Den rådgivande kommittén anser att enbart samråd i sig inte är en tillräcklig mekanism för att man ska kunna säkerställa effektivt deltagande.

²¹ Se till exempel det andra utlåtandet om Norge som antogs den 5 oktober 2006, styckena 60 och 69.²²

²² Se även styckena 133 till 137 nedan om arrangemang för autonomi.

72. Representation och deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i folkvalda organ, offentlig förvaltning, dömande och rättsvårdande myndigheter är en mycket viktig men inte tillräcklig förutsättning för effektivt deltagande. Deras deltagande i folkvalda organ på olika nivåer beror till stor del på de konstitutionella traditionerna och garantierna i vallagstiftningen. Valet av och bestämmelserna i valsystemet har ofta en direkt inverkan på effektiviteten i minoriteters deltagande i beslutsfattande. Utöver möjligheterna som de två huvudvalsystemen (majoritetssystem och proportionellt system) ger kan särskilda mekanismer, som reserverade platser, kvotering, kvalificerad majoritet, dubbel röstning eller ”vetorätt”, införas. Dessutom kan arrangemang för kulturell autonomi stärka minoriteters deltagande i offentliga angelägenheter.

73. Specialiserade regeringsstrukturer som hanterar minoritetsfrågor bidrar till att säkerställa att minoriteters behov konsekvent integreras i politiken. Minoritetsrelaterade frågor bör emellertid inte uteslutande finnas inom specialiserade regeringsorgan. Minoritetsperspektivet behöver tas med i den generella politiken på alla nivåer och i alla steg av aktörerna som är inblandade i utformningen av politiken.

74. Massmedia bör informera samhället i stort om minoritetsrelaterade frågor i syfte att främja en anda av tolerans och mellankulturell dialog.

a) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i lagstiftningsprocessen

i. Politiska partier

75. Rätten för den som tillhör en nationell minoritet till frihet att delta i fredliga sammankomster och till föreningsfrihet som stipuleras i artikel 7 i ramkonventionen innebär, bland annat, rätten att bilda politiska partier och/eller organisationer. Lagstiftning som förbjuder bildandet av politiska partier på etniska eller religiösa grunder kan leda till onödiga begränsningar av denna rätt. Alla begränsningar bör i alla händelser vara i linje med de internationella rättsnormerna och principerna i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.²³

76. Registreringen av nationella minoritetsorganisationer och politiska partier kan omfatta vissa villkor. Sådana krav bör emellertid utformas så att de inte begränsar, oskäligt eller på ett oproportionerligt sätt, möjligheterna för personer som tillhör nationella minoriteter att bilda sådana organisationer och på så sätt begränsa deras möjligheter att delta i det politiska livet och beslutsprocessen. Det här gäller, bland annat, numerära och geografiska villkor för registrering.²⁴

77. Konventionsstater bör se till att partier som representerar eller omfattar personer som tillhör nationella minoriteter har tillfredsställande möjligheter i valkampanjer. Detta kan innebära att valannonser ska visas på minoritetsspråk. Myndigheterna bör även överväga att ge möjlighet att använda minoritetsspråk i public service-television och public service-radioprogram som ägnas åt valkampanjer och på röstsedlar och annat valmaterial i områden som av hävd eller i betydande

²³ Artikel 11 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EMRK), som garanterar rätten till frihet att delta i fredliga sammankomster och till föreningsfrihet, anger att inga restriktioner ska göras på utövandet av dessa rättigheter utöver sådana som lagen föreskriver och som är nödvändiga i ett demokratiskt samhälle i den nationella säkerhetens eller den allmänna säkerhetens intresse, för att förebygga ordning och brott, skydda hälsa eller moral eller skydda annans rättigheter eller frihet.

²⁴ Se till exempel det andra utlåtandet om Moldavien som antogs den 9 december 2004, styckena 74 till 77, det andra utlåtandet om Ryssland som antogs den 11 maj 2006, stycke 261, och det första utlåtandet om Bulgarien, som antogs den 27 maj 2004, styckena 61 till 63.

antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter.²⁵

78. Politiska partier, både traditionella och de som bildats av personer som tillhör nationella minoriteter, kan spela en viktig roll när det gäller att underlätta för personer som tillhör nationella minoriteter att delta i offentliga angelägenheter. Interna demokratiska processer där de traditionella partierna väljer sina kandidater är mycket viktiga när det gäller att se till att personer som tillhör nationella minoriteter deltar. Att representanter för minoriteter inkluderas i traditionella politiska partier innebär inte nödvändigtvis att minoriteternas intressen representeras effektivt.

79. I länder där det finns dominerande minoritetspartier är det viktigt att se till att andra minoritetspartier eller politiska organisationer som vill representera intressena för andra personer som tillhör samma nationella minoriteter har möjlighet att göra det.

ii. Utformning av valsystem på nationella, regionala och lokala nivåer

80. Att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i valprocesser är mycket viktigt för att minoriteter ska kunna uttrycka sina åsikter när lagstiftningsåtgärder och allmän politik som är betydelsefulla för dem utformas.

81. Med tanke på att konventionsstater är suveräna att bestämma om sina valsystem har den rådgivande kommittén uppmärksammat att det är viktigt att bereda möjligheter för minoritetsfrågor att komma med på den allmänna agendan. Detta kan uppnås antingen genom att minoritetsrepresentanter finns med i folkvalda organ och/eller genom att deras frågor tas med på de folkvalda organens agendor.

82. Den rådgivande kommittén har noterat att när vallagar ställer krav på tröskelvärden bör den potentiellt negativa inverkan på nationella minoriteters deltagande i valprocesserna beaktas noga.²⁶ Att ge dispens från krav på tröskelvärden har visat sig användbart när det gäller att öka nationella minoriteters deltagande i folkvalda organ.

83. Konstitutionella garantier för att personer som tillhör nationella minoriteter ska representeras i folkvalda organ behöver kombineras med effektivt genomförande av lagstiftning och åtföljande åtgärder inom rimlig tid.²⁷ Den rådgivande kommittén anser att det är mycket viktigt att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i eller att man samråder med dem i processen med att utarbeta sådan lagstiftning och övervaka dess genomförande.

84. Konventionsstater uppmuntras att stärka deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter, däribland dem i en missgynnad position, på kommunal nivå. I detta sammanhang har den rådgivande kommittén understrukt att vederbörlig uppmärksamhet bör ges till den möjliga negativa inverkan som vissa bosättningskrav kan ha på deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i lokala val.²⁸

85. Valbestämmelser som syftar till att främja en balanserad närvaro av kvinnor i folkvalda organ kan utformas så att de har en positiv inverkan på deltagandet för kvinnor som tillhör nationella minoriteter i offentliga angelägenheter.

²⁵ Se till exempel det första utlåtandet om Estland som antogs den 14 september 2001, styckena 55 och 56.

²⁶ Se till exempel det andra utlåtandet om Ryssland som antogs den 11 maj 2005, stycke 262, och det första utlåtandet om Serbien och Montenegro som antogs den 27 november 2003, stycke 102.

²⁷ Se till exempel det första utlåtandet om Ungern som antogs den 9 december 2004, stycke 48.

²⁸ Se till exempel det andra utlåtandet om Irland som antogs den 6 oktober 2006, stycke 104

86. Oavsett vilka arrangemang man väljer är det i allmänhet tillrådligt att se över dem regelbundet i syfte att säkerställa att de på ett adekvat sätt återspeglar utvecklingen i samhället och behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter.

87. När möjligheterna för personer som tillhör nationella minoriteter att representeras i folkvalda organ är begränsade i praktiken bör man överväga alternativa kanaler, till exempel särskilda åtgärder för att underlätta representation av minoriteter i syfte att öka deras deltagande.²⁹

iii. Administrativa gränser och valkretsgränser

88. Förändringar av valkretsar kan påverka arbete för att säkerställa effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i offentliga angelägenheter, däribland folkvalda organ. När konventionsstater överväger reformer som leder till förändringar av valkretsar bör staterna säkerställa att de inte underminerar möjligheterna för personer som tillhör nationella minoriteter att väljas.³⁰

89. När myndigheter överväger reformer som syftar till att ändra administrativa gränser bör de samråda med personer som tillhör nationella minoriteter och noga gå igenom hur sådana reformer kan påverka dessa personers deltagande i offentliga angelägenheter.³¹

90. I alla händelser bör konventionsstater inte vidta åtgärder som minskar befolkningens andel i områden som bebos av personer som tillhör nationella minoriteter eller begränsa rättigheterna som skyddas av ramkonventionen.³² Tvärtom bör administrativa reformer inom sådana områden bland annat syfta till att öka möjligheterna för minoriteters deltagande.

iv. System med reserverade platser

91. Arrangemang som omfattar reserverade och/eller delade platser för representanter för nationella minoriteter har i ett antal fall visat sig vara ett användbart sätt för att öka deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i beslutsfattande. Att tillhandahålla reserverade platser, som antingen delas mellan olika nationella minoriteter eller utformas för en grupp, är ett sätt att säkerställa att personer som tillhör nationella minoriteter representeras i folkvalda organ.

92. Systemet med ”delade platser” har anpassats särskilt till behoven hos numerärt små minoriteter. För att sådana åtgärder ska ha en betydande inverkan på deltagandet för alla nationella minoriteter som representeras genom de delade platserna är det viktigt att de berörda minoriteterna är överens om en gemensam strategi och gemensamma mål för representationen i de berörda folkvalda organen. Valda representanter som innehar delade platser bör sörja för att de representerar intressena för alla personer som tillhör nationella minoriteter i valkretsen. Att representanterna för de olika nationella minoriteterna roterar kan bidra till att skapa känslan av en delad plats.

93. För att säkerställa att ett arrangemang med garanterad plats på ett betydande sätt bidrar till effektivt deltagande är det viktigt att minoritetsrepresentanter som väljs effektivt deltar i

²⁹ Se det andra utlåtandet om Danmark som antogs den 9 december 2004, stycke 154.

³⁰ Se till exempel det andra utlåtandet om Slovakien som antogs den 26 maj 2005, stycke 115, och det första utlåtandet om Ukraina som antogs den 1 mars 2002, stycke 69.

³¹ Se till exempel det första utlåtandet om Makedonien som antogs den 27 maj 2004, stycke 103.

³² Se artikel 16 i ramkonventionen.

beslutsprocesser. Dessutom bör de ha reella möjligheter att påverka beslut som tas av de folkvalda organen, även de som inte är strikt relaterade till nationella minoriteter. Det är därför viktigt att de har yttrande- och rösträtt i de folkvalda organen och att deras roll inte begränsas till enbart observatörsstatus.³³

94. Den rådgivande kommittén anser emellertid att enbart inrättandet av sådana arrangemang inte automatiskt gör att personer som tillhör nationella minoriteter kan påverka beslutsfattande på ett genuint och omfattande sätt.³⁴

v. Parlamentarisk praxis

95. I de konventionsstater där det finns särskilda parlamentariska kommittéer för att hantera minoritetsfrågor har dessa organ, i ett antal fall, bidragit till att man tar hänsyn till frågor som rör nationella minoritetsfrågor i beslutsprocesser. Att det finns möjlighet att använda minoritetspråk i dessa kommittéer har visat sig vara särskilt effektivt. Inte desto mindre bör betydelsen av effektivt deltagande i andra parlamentariska kommittéer som också är inblandade i olika aspekter av minoritetsskydd inte negligeras. Samarbete över partigränser inom parlamentariska kommittéer stärker arbete som främjar integrationen av minoritetsfrågor i politik.

96. För att dessa kommittéers arbete ska vara effektivt är det viktigt att tillbörlig uppmärksamhet ges till deras rekommendationer, särskilt när man utarbetar eller ändrar lagstiftning som rör nationella minoriteter. Dessutom bör en regelbunden dialog föras mellan kommittén och de berörda myndigheterna samt mellan dem och minoritetsorganisationer.

vi. ”Vetorätt”

97. I vissa konventionsstater har parlamentsmedlemmar som representerar nationella minoriteter ”vetorätt” över förslag på lagstiftning som påverkar dem. Denna mekanism, som kan utgöra ett värdefullt verktyg under vissa omständigheter, har införts av vissa konventionsstater i syfte att säkerställa att minoritetsrepresentanter har möjlighet att godta eller avvisa lagstiftning i frågor som påverkar dem direkt.

98. Den rådgivande kommittén har emellertid noterat att ”vetorätt” vanligtvis bara kan användas i relation till lagar som endast gäller rättigheterna och statusen för personer som tillhör nationella minoriteter.³⁵ Således är det kanske inte tillräckligt för att garantera att minoritetsrepresentanter deltar tillräckligt mycket i frågor som inte berör dem direkt eller berör endast dem.

99. Det finns även oro över att ett system med ”vetorätt” eller vetolikhande rättigheter inom vissa frågor, under särskilda omständigheter, kan leda till att statliga institutioner paralyseras.³⁶ I sådana fall kan man identifiera andra och/eller ytterligare sätt att möjliggöra för personer som tillhör nationella minoriteter att göra sina röster hörda i lagstiftningsprocesser som en ersättning eller ett komplement till ”vetosystemet”.

vii. Krav på medborgarskap

100. Medborgarskap är en viktig beståndsdel som kan ha en betydande inverkan på minoriteters deltagande i offentliga angelägenheter. Erfarenheten har visat att krav på medborgarskap kan

³³ Se det första utlåtandet om Cypern som antogs den 6 april 2001, stycke 41.

³⁴ Se till exempel utlåtandet om Kosovo (UNMIK) som antogs den 25 november 2006, stycke 110.

³⁵ Se det första utlåtandet om Slovenien som antogs den 12 september 2002, stycke 71.

³⁶ Se det första utlåtandet om Bosnien och Herzegovina som antogs den 27 maj 2004, styckena 100 och 101.

hindra effektivt deltagande inom vissa områden av offentliga angelägenheter. Vid utredningen av vilka personer som ramkonventionen ska tillämpas på har den rådgivande kommittén vid ett flertal tillfällen uppmanat konventionsstater att anta ett flexibelt och inkluderande angreppssätt.³⁷ Dessutom har den rådgivande kommittén konsekvent betonat det faktum att tillämpningen av ramkonventionen på icke-medborgare som tillhör nationella minoriteter kan uppmuntra en anda av tolerans, mellankulturell dialog och samarbete.

101. Även om det är legitimt att införa vissa begränsningar på icke-medborgare när det gäller deras rätt att rösta och att väljas bör sådana begränsningar inte tillämpas mer än vad som är nödvändigt. Krav på medborgarskap kan tillämpas när det gäller parlamentsval. Konventionsstater uppmuntras emellertid att ge icke-medborgare som tillhör nationella minoriteter möjlighet att rösta och kandidera i lokala val och till styrelser för kulturella autonomier.³⁸ Medborgarskap bör inte vara ett villkor för att personer som tillhör nationella minoriteter ska kunna gå med i fackföreningar och andra organisationer i det civila samhället. Detta är särskilt viktigt i konventionsstater där medborgarskapspolitiken har befunnit sig i ett tillstånd av konstant förändring.

viii. Språkrav

102. Språkrav som tvingas på kandidater till parlamentariska och lokala val är inte förenliga med artikel 15 i ramkonventionen. De har en negativ inverkan på det effektiva deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i offentliga angelägenheter.³⁹

b) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom specialiserade regeringsorgan

103. Inrättandet av specialiserade regeringsstrukturer som hanterar nationella minoriteter inom nationella, regionala eller lokala myndigheter kan bidra till att öka minoriteters deltagande i offentliga angelägenheter. När sådana organ inte har inrättats uppmuntras konventionsstater att inrätta sådana eller, åtminstone, identifiera kontaktpunkter för minoritetsfrågor inom det offentliga.

104. Specialiserade organ bör inte ersätta utan i stället komplettera nationella minoriteters samrådsmekanismer. Hur effektiva de är beror till stor del på samordnings- och kompletteringsnivån med samrådsorgan. Att rekrytera och behålla personal med minoritetsbakgrund och/eller minoritetsspråkkompetens i dessa specialiserade organ kan bidra till att de fungerar effektivt.

105. Specialiserade regeringsorgan bör inte ersätta de traditionella regeringsinstitutionernas arbete med minoritetsrelaterade frågor. Dessa specialiserade organs roll bör vara att initiera och samordna minoritetspolitiken. De ses därför som viktiga kommunikationskanaler mellan regeringen och minoriteter. Det är viktigt att de berörda statliga institutionerna är medvetna om behoven hos personer som tillhör nationella minoriteter och att minoritetsfrågor kan integreras i arbetet för andra förvaltningstjänster.⁴⁰

c) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom samrådsmekanismer

³⁷ Se även påpekanden när det gäller artikel 3 i ramkonventionen i bilagan till dessa kommentarer.

³⁸ Se till exempel det första utlåtandet om Estland som antogs den 14 september 2001, stycke 55.

³⁹ Se det första utlåtandet om Estland, stycke 55.

⁴⁰ Se till exempel det andra utlåtandet om Armenien som antogs den 12 maj 2006, stycke 122.

i. Inrätta samrådsmekanismer

106. Samråd med personer som tillhör nationella minoriteter är särskilt viktigt i länder där det inte finns något arrangemang för att möjliggöra deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i parlament och andra folkvalda organ. Enbart samråd utgör emellertid inte en tillräcklig mekanism för att säkerställa effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter.

107. Det är viktigt att säkerställa att remissinstanserna har en tydlig rättslig status, att skyldigheten att samråda med dem är befäst i lag och att deltagandet i beslutsprocesser är regelbundet och varaktigt. Även om det finns olika modeller för hur sådana strukturer ska fungera⁴¹ är det viktigt att säkerställa att tillämpliga regler är tillräckligt detaljerade för att samråden ska vara effektiva och konsekventa.

108. Myndigheterna kan även organisera gemensamma samråd med representanter för olika nationella minoriteter och/eller ha en direkt dialog med representanter för enskilda nationella minoriteter. Det förra är en viktig metod för att ta itu med gemensamma frågor och för att förbättra dialogen mellan olika nationella minoriteter medan det senare till exempel är lämpligt för frågor som bara rör en särskild nationell minoritet. Den rådgivande kommittén har noterat att, i vissa fall, är inte samråd med paraplyorganisationer för nationella minoriteter tillräckligt för att ta hänsyn till enskilda nationella minoriteters problem på ett adekvat sätt.

ii. Samrådsmekanismers representativitet

109. Tillbörlig uppmärksamhet bör ägnas åt remissinstansernas ”inkludering” och ”representativitet”. Detta innebär bland annat att när det finns blandade organ bör inte fördelningen mellan minoritetsrepresentanter och tjänstemän innebära att de senare dominerar arbetet. Alla nationella minoriteter bör representeras, däribland numerärt mindre nationella minoriteter.⁴²

110. Remissinstansernas representativitet beror också på minoritetsorganisationer och deras utnämningförfaranden. Dessutom bör man när särskilda samrådsmekanismer införs för en enskild nationell minoritet ta vederbörlig hänsyn till mångfalden inom denna grupp.⁴³

111. För att remissinstanserna ska vara trovärdiga är det viktigt att deras utnämningförfaranden är öppna och utformade i nära samråd med nationella minoriteter. Konventionsstater uppmuntras att regelbundet se över utnämningförfarandena för att säkerställa att de berörda organen är så inkluderande som möjligt, att de bevarar sitt oberoende av staten och att de verkligen företräder ett brett spektrum av åsikter hos personer som tillhör nationella minoriteter. Det är viktigt att se till att kvinnor som tillhör nationella minoriteter deltar i remissinstanserna.

112. Samråd bör inte begränsas till intressena hos personer som tillhör nationella minoriteter som bor i områden med traditionella eller betydande minoritetsbefolkningar. Detta innebär även att agendan inte bara bör spegla intressena hos de numerärt största minoriteterna.

iii. Typer av samrådsmekanismer

⁴¹ Se även DH-MIN Handbok om mekanismer för samråd med minoriteter (www.coe.int/minorities).

⁴² Se till exempel det andra utlåtandet om Irland som antogs den 6 oktober 2006, stycke 112.

⁴³ Se till exempel det andra utlåtandet om Tyskland som antogs den 1 mars 2006, stycke 152.

113. Även om ad hoc-samråd kan vara användbart för att ta itu med en speciell fråga uppmuntras konventionsstater att inrätta regelbundna samrådsmekanismer och remissinstanser i syfte att institutionalisera en dialog mellan de styrande och minoritetsrepresentanter.⁴⁴

114. Samrådsmekanismer med⁴⁵ personer som tillhör nationella minoriteter bör inte utesluta, där det är lämpligt, parallella samråd med oberoende experter. Den rådgivande kommittén har noterat att expertis i en del fall är ett användbart komplement till samrådsförfarandet.

115. Utöver nationella strukturer har regionala och lokala samrådsmekanismer, under vissa omständigheter, visat sig vara en användbar ytterligare kanal för deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i beslutsfattande, särskilt inom kompetensområden där beslutsfattandet har decentraliserats. I sådana situationer är det viktigt att lokala och regionala myndigheter regelbundet involverar dessa remissinstanser i sina beslutsprocesser, när man hanterar minoritetsfrågor.

iv. Remissinstansernas roll och funktion

116. Det är mycket viktigt att remissinstansernas rättsliga status, roll, skyldigheter, medlemskap och institutionella position tydligt definieras. Detta omfattar tillämpningsområdet för samråd, strukturer, regler som styr utnämningen av medlemmarna och arbetsmetoder. Det är viktigt att säkerställa att remissinstanserna har status som en juridisk person. Om detta saknas kan det underminera deras effektivitet och deras kapacitet att effektivt uppfylla sina uppdrag. Remissinstansernas arbetsmetoder bör vara öppna och deras arbetsordning tydligt definierad. Att remissinstansers arbete får publicitet bör främjas i syfte att öka öppenheten.

117. Konventionsstater anmodas vidta åtgärder för att göra det möjligt för personer som tillhör nationella minoriteter att känna till existensen, mandatet och aktiviteterna för sådana remissinstanser. Dessutom är det viktigt att dessa remissinstansers möten sammankallas ofta och regelbundet.⁴⁶

118. Remissinstanserna bör vederbörligt samrådas med i processen att utarbeta ny lagstiftning, däribland förändringar i grundlagen som direkt eller indirekt påverkar minoriteter. Konventionsstater bör även samråda med personer som tillhör nationella minoriteter och deras samrådsstrukturer när det gäller skyldigheter som grundar sig på internationella traktat, även omfattande rapportering av skyldigheter som är av intresse för dem.

119. Adekvata resurser bör göras tillgängliga för att stödja att dessa samrådsmekanismer fungerar effektivt.⁴⁷

d) Representation och deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i offentlig förvaltning, i rättsväsendet och i verkställandet

120. Offentlig förvaltning bör i allra möjligaste mån spegla den kulturella mångfalden. Detta innebär att konventionsstater uppmuntras att identifiera sätt att främja rekryteringen av personer som tillhör nationella minoriteter i den offentliga sektorn, däribland rekrytering till dömande och

⁴⁴ Se till exempel det andra utlåtandet om Finland som antogs den 2 mars 2006, stycke 148 till 151.

⁴⁵ Se till exempel det andra utlåtandet om Tjeckien som antogs den 24 februari 2005, stycke 171 och 172.

⁴⁶ Se till exempel det första utlåtandet om Ukraina som antogs den 1 mars 2002, stycke 72, och det första utlåtandet om Azerbajjan som antogs den 22 maj 2003, styckena 73 och 74.

⁴⁷ Se även påpekanden i styckena 137 och 138 nedan

rättsvårdande myndigheter. Att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i offentlig förvaltning kan också hjälpa de senare att svara på nationella minoriteters behov på ett bättre sätt.⁴⁸

121. Ett sätt att försöka nå detta mål är att skapa en rättslig grund som främjar rekryteringen av personer som tillhör nationella minoriteter i offentlig förvaltning. Det är viktigt att sådana garantier kombineras med adekvata genomförandeåtgärder.

122. Det är också viktigt att främja deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i rättsväsendet och rättsskipningen. Sådana åtgärder bör genomföras på ett sätt som fullständigt garanterar rättsväsendets oberoende och effektiva funktion.⁴⁹

123. Åtgärder som syftar till att uppnå en rigid, matematisk jämlikhet i representationen av olika grupper, som ofta innebär ett onödigt mångfaldigande av tjänster, bör undvikas. De riskerar att underminera statsstrukturens effektivitet och kan leda till att separata strukturer skapas i samhället.

124. Romer och resande, urbefolkningar och numerärt små minoriteter är ofta speciellt undersysselsatta inom offentlig förvaltning och denna fråga kräver särskild uppmärksamhet från myndigheterna. Att anställa minoriteter inom offentlig förvaltning kan bidra till en bättre image och ökad medvetenhet om sådana minoriteter i samhället i stort, något som i sin tur troligtvis ökar deras deltagande på alla nivåer.

125. Riktade åtgärder kan utformas för att ta itu med särskilda omständigheter med tidigare bristande jämlikhet när det gäller anställningspraxis av vissa nationella minoriteter, däribland de mest marginaliserade. Detta innebär att alla anställda måste vara tillräckligt utbildade och kompetenta att utföra sitt arbete effektivt.⁵⁰

126. Staters språkkrav på personal i offentlig förvaltning bör inte gå utöver vad som är nödvändigt för den berörda tjänsten. Krav som i onödan begränsar möjligheterna för personer som tillhör nationella minoriteter att anställas i offentlig förvaltning är inte förenliga med standarderna i ramkonventionen.⁵¹ När det behövs ska riktat stöd för att underlätta inläringen av det officiella språket ges för sökande eller personal från nationella minoriteter.

127. Utförliga data och statistisk är mycket viktiga för att bedöma effekterna av rekrytering, befordran och andra relaterade åtgärder för att öka minoriteters deltagande i samhällslivet. Dessa är hjälpmedel i arbetet med att planera adekvata rättsliga och politiska åtgärder för att ta itu med de identifierade bristerna. Insamlingen av data om situationen för nationella minoriteter bör göras i enlighet med internationella standarder för skyddet av personuppgifter⁵² samt respektera rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådana. Representanter för de berörda nationella minoriteterna bör vara inblandade i hela processen för datainsamling, och metoderna för att samla in sådana data bör utformas i nära samarbete med dem.

⁴⁸ Se till exempel det första utlåtandet om Storbritannien som antogs den 30 november 2001, styckena 96 till 99.

⁴⁹ Se till exempel det andra utlåtandet om Kroatien som antogs den 1 oktober 2004, styckena 154 till 159.

⁵⁰ Se även påpekanden i styckena 36 och 37 ovan.

⁵¹ Se till exempel det första utlåtandet om Azerbajdzjan som antogs den 22 maj 2003, stycke 79.

⁵² Se konvention om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (ETS 108) och ministerkommitténs rekommendation (97) 18 för skyddet av personuppgifter som samlas in och bearbetats för statistisk verksamhet.

128. Uppmärksamhet bör även ges till deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i verkställandet. Effektivt deltagande kan främjas genom olika metoder, till exempel genom att inrätta tjänster som tilldelas minoritetsrepresentanter i verkställandet på alla nivåer. Åtgärder som hindrar personer som tillhör nationella minoriteter från att få tillträde till offentliga tjänster kan vara diskriminerande.⁵³

e) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom regionala styren

129. Regionala styren kan spela en viktig roll när det gäller att skapa nödvändiga förutsättningar för att personer som tillhör nationella minoriteter kan delta effektivt i beslutsfattande. Detta är särskilt relevant för regioner där personer som tillhör nationella minoriteter bor koncentrerat.

130. I syfte att säkerställa att decentraliserings- och delegeringsprocesser har en positiv effekt i praktiken på deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i det offentliga livet, är det mycket viktigt att tydligt definiera de regionala och centrala myndigheternas respektive kompetenser. Brist på klarhet i detta avseende kan minska deltagandenivån för personer som tillhör nationella minoriteter och kan även hindra minoriteternas tillgång till de offentliga bidrag som behövs för deras aktiviteter. Det är även viktigt att förse lokala myndigheter med lämpliga resurser så att de kan genomföra sina uppdrag på ett effektivt sätt.⁵⁴

131. När man överväger reformer som rör regionala styren är det mycket viktigt att man noga analyserar deras inverkan på skyddet för personer som tillhör nationella minoriteter. Därför uppmuntras konventionsstater tillhandahålla sätt att involvera såväl regionala institutioner som minoritetsrepresentanter i reformprocesser. Uppmärksamhet bör i synnerhet ges till de potentiellt negativa konsekvenserna av dessa åtgärder för skyddet av nationella minoriteter, i synnerhet när det gäller minoriteternas tillträde till beslutsprocesser och ekonomiska resurser.⁵⁵

132. Oavsett vilken territoriell struktur som konventionsstaterna väljer bör de centrala myndigheterna förbli bundna till sitt generella ansvar som härrör från deras internationella skyldigheter och den nationella rättsliga ramen när det gäller deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter inom olika områden. I detta sammanhang uppmuntras konventionsstater säkerställa att regionala myndigheter respekterar skyldigheterna som kommer av ramkonventionen. För att uppnå detta resultat behövs ofta särskilda åtgärder för att öka medvetenheten på lokal och regional nivå.

f) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter genom autonomiarrangemang

133. Ramkonventionen ger inte personer som tillhör nationella minoriteter rätt till autonomi, varken territoriell eller kulturell. Ändå har den rådgivande kommittén undersökt funktionen och effekten av territoriella och kulturella autonomiarrangemang på deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i konventionsstater där de bor.

134. I konventionsstater där det finns territoriell autonomi till följd av historiska, politiska och andra omständigheter fann den rådgivande kommittén att denna autonomi kan främja att personer som tillhör nationella minoriteter effektivt deltar i olika områden i livet.

135. Den rådgivande kommittén har kommenterat mer utförligt om kulturella

⁵³ Se till exempel det första utlåtandet om Bosnien och Hercegovina som antogs den 27 maj 2004, stycke 98.

⁵⁴ Se även påpekanden i styckena 138 och 139 nedan.

⁵⁵ Se till exempel utlåtandet om Kosovo (UNMIK) som antogs den 25 november 2005, stycke 113.

autonomiarangemang i de konventionsstater där detta har införts. Dessa arrangemang för kulturell autonomi beviljas kollektivt till medlemmar i en viss nationell minoritet, oavsett om de har ett territorium. De syftar bland annat till att till minoritetsorganisationer delegera viktiga behörigheter inom området kultur, språk och utbildning och kan i detta avseende bidra till att bevara och utveckla minoritetskulturer.

136. När konventionsstater tillhandahåller sådana arrangemang för kulturell autonomi bör motsvarande konstitutionella och rättsliga bestämmelser tydligt ange beskaffenheten och tillämpningsområdet för det autonoma systemet och de autonoma organens kompetenser. Dessutom bör deras rättsliga status, relationerna mellan dem och andra relevanta statliga institutioner samt finansieringen av det föreslagna autonoma systemet klargöras i respektive lagstiftning. Det är viktigt att personer som tillhör nationella minoriteter är delaktiga och att deras synpunkter beaktas noga när lagstiftning om arrangemang för autonomi bereds eller ändras.

137. Vid utformningen av valsystem för autonoma organ bör representativiteten för den berörda nationella minoriteten tillmätas stor betydelse. Valsystem för självstyre bör medföra skydd mot möjligt missbruk.⁵⁶

g) Tillgång till ekonomiska resurser för minoritetsrelaterade aktiviteter

138. Att myndigheter som arbetar med skydd för minoriteter har tillgång till ekonomiska resurser är en nödvändig förutsättning för att de ska kunna genomföra sina uppdrag. Detta innebär tillgång till finansiering av samrådsmekanismer, arrangemang för kulturell autonomi och statliga organ som arbetar med minoritetsfrågor på alla nivåer.

139. De resurser som tilldelas bör stå i proportion till de berörda myndigheternas ansvar. Finansierings- och budgetarrangemang för minoriteters självstyre bör utformas så att de inte underminerar deras operativa autonomi.⁵⁷ Remissinstanser behöver också få adekvata resurser, bland annat personal och ekonomiska medel, för att stödja deras effektiva funktion. Resurser behövs också för att de ska kunna kommunicera effektivt med sina valkretsar och för att övervaka och utvärdera genomförandet av lagstiftning och politiska åtgärder som påverkar dem.

h) Massmedia som ett medel för personer som tillhör nationella minoriteter att effektivt kunna delta i det offentliga livet

140. Det är mycket viktigt att allmänheten får adekvat information om frågor som är relevanta för personer som tillhör nationella minoriteter, något som även bör ingå i de traditionella mediernas rapportering. Det är mycket viktigt att både traditionella medier och medier för minoriteter har en nyckelroll i denna process, inte bara genom att överföra information, utan även genom att främja tolerans.⁵⁸ Samtidigt bör överpolitiserings av minoritetsfrågor genom massmedia undvikas. Dessutom kan massmedia, i synnerhet elektroniska medier, underlätta samrådsprocesser med personer som tillhör nationella minoriteter.

141. Deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i styrelser för public service-företag, lyssnarråd och andra medierelaterade organ samt i produktionsteam är mycket viktigt för att säkerställa adekvat spridning av information om nationella minoriteter. Inom den privata sektorn kan incitament för sändningar på minoritetsspråk eller om minoritetsrelaterade frågor

⁵⁶ Se det första utlåtandet om Ungern som antogs den 22 september 2000, stycke 52

⁵⁷ Se det andra utlåtandet om Ungern som antogs den 9 december 2004, styckena 116 till 119.

⁵⁸ Se även styckena 68 och 74 ovan.

bidra till ett ökat deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i massmedia.

i) Deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i övervakningen av ramkonventionen

142. Att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i övervakningen av ramkonventionen är mycket viktigt för att uppnå ett balanserat resultat av god kvalitet. Under beredningen av regeringsrapporter eller annan skriven kommunikation som krävs under ramkonventionen eller andra internationella traktat som rör minoritetsfrågor bör konventionsstater respektera principerna i artikel 15 i ramkonventionen och samråda med personer som tillhör nationella minoriteter. I detta och andra sammanhang är det viktigt att interlokutörer, till exempel remissinstanser, inte ses som uteslutande samtalspartner utan att statliga myndigheter även inkluderar andra aktörer, särskilt minoritetsorganisationer och/eller frivilligorganisationer i samrådsprocessen. Den rådgivande kommittén välkomnar att synpunkter från minoriteter och det civila samhället tas med i regeringsrapporter samt i synpunkterna på den rådgivande kommitténs utlåtanden.

143. Den rådgivande kommittén välkomnar också alternativa rapporter som utarbetats av icke-statliga aktörer. De utgör ofta en värdefull källa till extra information. De är också ett bevis på att icke-statliga aktörer vill vara med i en konstruktiv dialog som bygger på internationella normer för mänskliga rättigheter.

144. Det är viktigt att säkerställa att samrådsprocessen är öppen och att konventionsstater gör hela texten i den rådgivande kommitténs utlåtanden och Europarådets ministerkommittés resolutioner tillgängliga för personer som tillhör nationella minoriteter och för allmänheten så tidigt och så brett som möjligt. Myndigheterna bör se till att dessa och andra övervakningsdokument, däribland regeringsrapporten, är tillgängliga på lokala språk så att minoriteter kan delta i processen på ett inkluderande sätt.

145. Den rådgivande kommittén har uppmanat konventionsstater att inrätta ett system för regelbundet samråd som ger minoritetsrepresentanter möjlighet att diskutera frågor mellan ramkonventionens övervakningsomgångar, till exempel uppföljningsseminarier eller andra evenemang. Denna dialog är mycket viktig för att man ska kunna reagera på särskilda frågeställningar och även för att skapa förtroende i genomförandet av ramkonventionen. Det skapar ett klimat som präglas av tolerans och dialog som gör att mångfald kan vara en källa och en faktor, inte för uppdelning utan för att berika samhället.

DEL IV SLUTSATSER

146. Dessa kommentarer är resultatet av den rådgivande kommitténs arbete med att sammanfatta dess tolkning av artikel 15 och relaterade artiklar i ramkonventionen för dem som är inblandade i genomförandet av denna konvention. Det slutliga målet är att bidra till att öka deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter inom olika områden, att förbättra genomförandet av principerna i ramkonventionen och att hjälpa statliga myndigheter att skapa ett mer integrerat och mer välfungerande samhälle.

147. Kommentarererna bygger direkt och indirekt på den rådgivande kommitténs landsspecifika arbete och ger beslutsfattare, offentliga tjänstemän, frivilligorganisationer, akademiker och andra intressenter, inte minst bland minoriteterna själva, en analys av möjliga alternativ som gör att de

kan göra adekvata och välgrundade val vid utformning av lagstiftning och politik för att öka minoriteternas deltagande. Myndigheterna och de nationella minoriteterna bör vara ense om de val som görs om de ska vara hållbara. Det är också viktigt att de tar hänsyn till majoritetsbefolkningens synpunkter och typen av relationer som råder bland olika grupper i samhället.

148. Det är uppenbart att olika lösningar kan tillämpas på olika nationella minoriteter och på olika situationer som råder i konventionsstaterna. Åtgärder som vidtagits i vissa konventionsstater har den rådgivande kommittén ansett vara ett adekvat genomförande av artikel 15 i ramkonventionen under de givna omständigheterna. Likväl är det viktigt att påminna om att en åtgärd som leder till effektivt deltagande i ett konventionsland inte nödvändigtvis har samma effekt i ett annat sammanhang. Konventionsstater behöver därför utvärdera, mot bakgrund av deras inhemska situation, lämpligheten och effektiviteten för åtgärder som på andra platser har lett till ökat deltagande för nationella minoriteter. Den rådgivande kommitténs syfte i dessa kommentarer är att uppmärksamma de erfarenheter som man kan dra värdefulla slutsatser av och som kan vara till gagn för alla konventionsstater.

149. Dessutom innebär inte det faktum att åtgärder som vidtagits av konventionsstater anses vara tillfredsställande under de givna omständigheterna att de kommer att vara tillräckliga för att efterleva standarderna i ramkonventionen i framtiden. Dessa kommentarer försöker därför också att hjälpa konventionsstater att sätta upp villkor som gör att de på ett hållbart sätt kan följa bestämmelserna i ramkonventionen i framtiden och anamma långsiktiga perspektiv på minoritetsskydd och vilken typ av relationer i samhället som de vill uppnå.

150. Vidare utvecklas situationen för både minoriteter och majoriteter konstant och nya frågor kommer att utvecklas eller uppstå med tiden. Några av frågorna som nämns i dessa kommentarer, i synnerhet inom området deltagande i det socioekonomiska livet, har inte utforskats och analyserats helt ännu, varken av den rådgivande kommittén i dess arbete land för land eller av andra aktörer som arbetar med skyddet av minoritetsrättigheter. Ytterligare uppmärksamhet bör ges till ett brett spektrum av sådana frågor, i synnerhet när det gäller effektivt deltagande i det ekonomiska, sociala och kulturella livet. Exempel på frågor som bör utforskas ytterligare omfattar allt från effekten av miljöproblem på deltagandet för personer som tillhör utsatta minoriteter till möjligheten för personer som tillhör nationella minoriteter att få tillgång till kredit- och banktjänster.

151. Andra frågor måste omvärderas av den rådgivande kommittén under följande övervakningsomgångar, när ett långsiktigt perspektiv på deras effekt på deltagande finns tillgängligt. Som redan nämnts i inledningen bör detta dokument ses som ett levande instrument som bör utvecklas i takt med att övervakningen under ramkonventionen fortskrider.

BILAGA
BETYDELSEN AV ANDRA ARTIKLAR I RAMKONVENTIONEN
FÖR TOLKNINGEN AV ARTIKEL 15

Artikel 3⁵⁹

152. I ramkonventionens artikel 3 stipuleras rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådana. Att inkluderas bland de personer som ramkonventionen tillämpas på är viktigt för att komma i åtnjutande av minoritetsrättigheterna som ingår i ramkonventionen, däribland rätten till effektivt deltagande i alla områden i livet. I sin undersökning av vilka personer som ramkonventionen ska tillämpas på har den rådgivande kommittén konsekvent rekommenderat att konventionsstater undviker godtyckliga eller oberättigade uteslutningar från ramkonventionens skydd och förespråkade ett ”inkluderande” angreppssätt. Vid många tillfällen har kommittén anmodat konventionsstater att se över och utöka vilka personer som omfattas av ramkonventionen eftersom omständigheterna har ändrats över tid.

Artikel 6⁶⁰

153. Artikel 6(1) i ramkonventionen anmodar konventionsstater att uppmuntra ”en anda av tolerans och mellankulturell dialog” och främja ”ömsesidig respekt och förståelse” mellan alla personer som bor inom deras territorium. Som nämnts ovan⁶¹ är effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter i olika livsområden ett viktigt verktyg för att förbättra den mellankulturella dialogen.

154. Samtidigt beror effektiviteten i deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter på om det finns en anda av ömsesidig respekt, tolerans och erkänsla i samhället. Det är därför mycket viktigt att konventionsstater vidtar åtgärder för att uppmuntra mellankulturell dialog mellan majoriteten och minoriteter samt mellan olika minoriteter och, mer generellt, mellan alla personer som bor inom deras territorium. I detta sammanhang har den rådgivande kommittén ofta understrukt vikten av integrationspolitik, både som ett sätt att främja lika möjligheter och för att förhindra spänningar i samhället.

155. Dessutom har den rådgivande kommittén ofta understrukt vikten av att personer som tillhör nationella minoriteter deltar i beslutsfattande som rör aktiviteter för att främja ökade kunskaper om minoritetskulturer i samhället i stort. Detta omfattar utbildningsområdet, särskilt vid beslut om att inkludera inslag som rör nationella minoriteter i utbildningsmaterial, massmedia och utformningen och genomförandet av kulturpolitik.

⁵⁹ 3(1) Var och en som tillhör en nationell minoritet skall ha rätt att fritt välja att behandlas eller inte behandlas som sådan och ingen nackdel skall följa av detta val eller av utövandet av de rättigheter som är förbundna med detta val. 3(2) De som tillhör nationella minoriteter får utöva de rättigheter och åtnjuta de friheter som följer av de principer som anges i denna ramkonvention enskilt och i gemenskap med andra.

⁶⁰ 6(1) Parterna skall uppmuntra en anda av tolerans och mellankulturell dialog och vidta effektiva åtgärder för att främja ömsesidig respekt och förståelse samt samarbete mellan alla personer som bor inom deras territorium, oavsett dessa personers etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet, särskilt på utbildnings- och kulturområdet samt inom massmedia. 6(2) Parterna åtar sig att vidta lämpliga åtgärder för att skydda personer som kan utsättas för hot om eller utförande av diskriminerande handlingar, fientlighet eller våld till följd av deras etniska, kulturella, språkliga eller religiösa identitet.

⁶¹ Se stycke 21.

Artikel 7⁶²

156. Konventionsstater ombeds se till att rätten för varje person som tillhör en nationell minoritet till frihet att delta i fredliga sammankomster och till föreningsfrihet i artikel 7 i ramkonventionen respekteras. Detta omfattar rätten att bilda minoritetsorganisationer och politiska partier, vilket är viktiga former av deltagande. Konventionsstater bör avhålla sig från oberättigat ingripande när det gäller utövandet av denna rättighet och skapa förutsättningar som gör att minoritetsorganisationer och minoritetspartier kan förvärva och åtnjuta status som juridisk person och agera fritt. Rätten till frihet att delta i sammankomster och till föreningsfrihet är en förutsättning för att kunna tillgodogöra sig bestämmelserna i artikel 15, även om det inte i sig är tillräckligt för att säkerställa effektivt deltagande.

Artikel 9⁶³

157. Artikel 9 (1) skyddar rättigheterna för personer som tillhör nationella minoriteter att fritt ta emot och sprida uppgifter och tankar på minoritetsspråket, och därför möjligheten för dem att delta i offentliga debatter och offentliga angelägenheter i allmänhet, i synnerhet genom massmedia. Dessutom kräver artikel 9 (1) att konventionsstater säkerställer att förbudet mot diskriminering av minoriteters tillträde till massmedia respekteras. Under artikel 9 (4) i ramkonventionen är myndigheterna skyldiga att vidta lämpliga åtgärder för att underlätta tillträde till massmedia för personer som tillhör nationella minoriteter.

158. Tillträdet till och deltagandet i massmedia för personer som tillhör nationella minoriteter omfattar olika dimensioner: De bör ha tillträde till massmedia som publik, som ägare av medier och som representanter för minoriteter i de traditionella medierna.

159. Att personer som tillhör nationella minoriteter får adekvat tillträde till traditionella medier och medier på minoritetsspråk bidrar betydligt till deras effektiva deltagande i samhället, särskilt i det kulturella livet. Det gör att medvetenheten i samhället i stort om minoriteters kultur och identitet kan öka. Dessutom är möjligheten för nationella minoriteter att skapa och använda sina egna medier i sig en effektiv form av deltagande, särskilt i offentliga angelägenheter och det kulturella livet. Detta kan även ge direkta och indirekta sociala och ekonomiska fördelar för personer som tillhör nationella minoriteter.

Artikel 10⁶⁴

160. Rätten att fritt använda minoritetsspråk muntligt och skriftligt, såväl privat som offentligt, samt i kontakter med förvaltningsmyndigheter är en viktig faktor som stärker deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter. Detta är särskilt relevant för personer som tillhör nationella minoriteter som bor i områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer

⁶² Parterna skall säkerställa respekt för rätten för den som tillhör en nationell minoritet till frihet att delta i fredliga sammankomster, till föreningsfrihet, yttrandefrihet, tankefrihet, samvetsfrihet och religionsfrihet.

⁶³ 9(4) Parterna skall inom ramen för sina rättssystem vidta lämpliga åtgärder för att underlätta tillträde till massmedia för personer som tillhör nationella minoriteter och i syfte att främja tolerans och tillåta kulturell mångfald.

⁶⁴ 10(2) I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om dessa personer begär detta och om en sådan begäran motsvarar ett verkligt behov, sträva efter att så långt möjligt säkerställa att de förutsättningar finns som skulle göra det möjligt att använda minoritetsspråket i umgänget mellan dessa personer och förvaltningsmyndigheterna

som tillhör nationella minoriteter.⁶⁵ Till exempel är rekryteringspolitik som gynnar tjänstemän med kunskaper om minoritetsspråk ett positivt sätt att främja och stärka minoriteters deltagande i offentlig förvaltning. På samma sätt kan möjligheten att använda minoritetsspråk i relationer med förvaltningsmyndigheter bidra till mer effektiv kommunikation med myndigheterna för personer som tillhör nationella minoriteter. I lokala folkvalda organ kan möjligheten att använda minoritetsspråk göra att personer som tillhör nationella minoriteter kan delta mer effektivt i beslutsfattande. Däremot kan stränga språkkrav allvarligt hindra nationella minoriteters deltagande inom vissa områden, särskilt i det socioekonomiska livet och i valprocesser. Betydelsen av kunskaper i det officiella språket ska dock inte underskattas då det även bidrar till det effektiva deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter.⁶⁶

Artiklar 12, 13 och 14

161. Artiklarna 12, 13 och 14 i ramkonventionen innehåller omfattande bestämmelser inom utbildningsområdet, som har analyserats utförligt av den rådgivande kommittén i dess kommentarer till utbildning som antogs 2006⁶⁷.

162. Artikel 12 (1) kräver att konventionsstater vidtar åtgärder för att främja kunskapen om kulturen, språket, historien och religionen för nationella minoriteter och majoritetsbefolkningen. Tillsammans med artikel 6 (1)⁶⁸ fastslår artikel 12 alltså målet för konventionsstater att främja ett klimat som präglas av ömsesidig förståelse och mellankulturell dialog, som är en förutsättning för effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter. För att uppnå detta mål behöver man göra adekvat undervisning och annat material tillgängligt så att lärare kan få adekvat undervisning och för att främja utbyte mellan studerande och lärare, som lyfts fram under artikel 12 (2). Dessutom har den rådgivande kommittén under denna artikel ofta rekommenderat att myndigheterna möjliggör för personer som tillhör nationella minoriteter att delta i förarbetet till lagstiftning om utbildning, såväl som i övervakning och utvärdering av utbildningspolitik och utbildningsprogram, i synnerhet de som berör dem.

163. Artikel 12 (3) i ramkonventionen är särskilt betydelsefull vid en analys av artikel 15 då den anmodar konventionsstater att främja lika möjligheter för personer som tillhör nationella minoriteter till tillträde till utbildning på alla nivåer, bland annat i yrkesutbildning och vuxenutbildning.

164. Artikel 14 (1) och (2),⁶⁹ å ena sidan, fastslår rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att lära sig sina minoritetsspråk och anger att konventionsstater bör, under vissa omständigheter, sträva efter att bereda lämpliga möjligheter för att få undervisning eller för att undervisas på minoritetsspråket. Detta är ett viktigt medel för att bevara och utveckla sin identitet och kultur, något som också stipuleras i artikel 5.⁷⁰ Artikel 14

⁶⁵ 10(2) I områden som av hävd eller i betydande antal bebos av personer som tillhör nationella minoriteter skall parterna, om dessa personer begär detta och om en sådan begäran motsvarar ett verkligt behov, sträva efter att så långt möjligt säkerställa att de förutsättningar finns som skulle göra det möjligt att använda minoritetsspråket i umgänget mellan dessa personer och förvaltningsmyndigheterna.

⁶⁶ Se även påpekandena nedan som rör artikel 14.

⁶⁷ Se Kommentarer till utbildning under ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, som antogs av den rådgivande kommittén den 2 mars 2006.

⁶⁸ Se stycke 152 ovan.

⁶⁹ 14 (1) Parterna åtar sig att erkänna att den som tillhör en nationell minoritet har rätt att lära sig sitt minoritetsspråk.

⁷⁰ Se styckena 13 och 14 ovan.

(3) anger, å andra sidan, att detta bör genomföras utan att inläringen av det officiella språket störs. Att personer som tillhör nationella minoriteter har adekvata kunskaper om det officiella språket är mycket viktigt för deras deltagande i olika områden och för deras integration i det konventionella samhället.⁷¹ Därför återspeglas de huvudsakliga grunderna för ramkonventionen, som redan beskrivits i styckena 13 och 15 ovan om sambandet mellan artiklarna 4, 5 och 15 fullt ut även i artikel 14.

165. Den rådgivande kommittén har många gånger understrukit betydelsen av effektivt deltagande för personer som tillhör nationella minoriteter för genomförandet av rättigheterna i artikel 14. Det är särskilt viktigt att involvera personer som tillhör nationella minoriteter i beslut som fattas om organisationer för minoritetsspråkutbildning⁷² för att säkerställa att den här typen av utbildning tillgodoser de nationella minoriteternas behov.

Artikel 17 och artikel 18⁷³

166. Artikel 17 (1) i ramkonventionen stipulerar att konventionsstaterna inte ska hindra personer som tillhör nationella minoriteter från att upprätta och upprätthålla fria och fredliga kontakter över gränserna, särskilt med personer som tillhör samma nationella minoritet. Artikel 17 (2) syftar till att säkerställa att personer som tillhör nationella minoriteter kan bidra aktivt till det civila samhället, på nationell och internationell nivå.

167. Precis som artikel 17 uppmuntrar artikel 18 (2) ett proaktivt angreppssätt till samarbete över gränserna, men mellan stater. Gränsöverskridande samarbete kan bidra betydande till att utveckla deltagandet för personer som tillhör nationella minoriteter i offentliga angelägenheter och i det sociala, ekonomiska och kulturella livet.

⁷¹ Se även påpekandena under artikel 10 ovan.

⁷² Se även Kommentarer till utbildning under ramkonventionen om skydd för nationella minoriteter, som antogs av den rådgivande kommittén den 2 mars 2006.

⁷³ 17 (1) Parterna åtar sig att inte göra intrång på rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att upprätta och upprätthålla fria och fredliga kontakter över gränserna med personer som lagligen vistas i andra stater, särskilt med sådana personer med vilka de delar en etnisk, kulturell, språklig eller religiös identitet eller ett gemensamt kulturarv. 17 (2) Parterna åtar sig att inte göra intrång på rätten för personer som tillhör nationella minoriteter att delta i verksamheter i frivilligorganisationer på det nationella och internationella planet. 18 (2) Parterna skall i tillämpliga fall vidta åtgärder för att främja samarbete över gränserna.