

**LUNDSKÁ DOPORUČENÍ
TÝKAJÍCÍ SE ÚČINNÉ ÚČASTI
NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN NA VEŘEJNÉM
ŽIVOTĚ A VYSVĚTLUJÍCÍ ZPRÁVA**

Září 1999

Informace uvedené v této brožuře mohou být kopírovány; oceníme, jestliže uvedete odkaz na příslušný zdroj. Anglický originál byl vypracován a vydán Nadací pro mezinárodní vztahy, ISBN 90-7598905-9. Pro další informace se můžete obrátit na Oddělení projektů úřadu Vysokého komisaře pro národnostní menšiny.

The High Commissioner on National Minorities, Project Unit
Prinsessegracht 22
2514 AP The Hague
Tel. + 31 (0) 70 312 5555
Fax: + 31 (0) 70 346 5213
E-mail: pu@hcnm.org

OBSAH

Úvod	XX
Lundská doporučení	
I. Všeobecné zásady	XX
II. Účast na rozhodování	XX
A) Opatření na úrovni centrální vlády	
B) Volby	
C) Opatření na regionální a místní úrovni	
D) Poradní a konzultační orgány	
III. Samospráva	XX
A) Neteritoriální opatření	
B) Teritoriální opatření	
IV. Záruky	XX
A) Ústavní a právní záruky	
B) Opravné prostředky	
Vysvětlující zpráva k Lundským doporučením	
I. Všeobecné zásady	XX
II. Účast na rozhodování	XX
A) Opatření na úrovni centrální vlády	
B) Volby	
C) Opatření na regionální a místní úrovni	
D) Poradní a konzultační orgány	
III. Samospráva	XX
A) Neteritoriální opatření	
B) Teritoriální opatření	
IV. Záruky	XX
A) Ústavní a právní záruky	
B) Opravné prostředky	

ÚVOD

Ve svých Helsinských rozhodnutích z července 1992 zřídila Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě (OBSE) pozici Vysokého komisaře pro národnostní menšiny (HCNM) jako „nástroje prevence konfliktů v jejich počátečním stadiu.“ Tento mandát byl vytvořen z velké části v reakci na situaci v bývalé Jugoslávii, která vyvolala obavy, že by se mohla opakovat kdekoli v Evropě, zejména v zemích, přecházejících k demokracii, a vážně tak narušit příslib míru a prosperity v duchu Pařížské charty pro novou Evropu, přijaté hlavami států a předsedy vlád v listopadu 1990.

Funkce prvního Vysokého komisaře OBSE pro národnostní menšiny (dále jen Vysoký komisař pro národnostní menšiny) se 1. ledna 1993 ujal Max van der Stoel. Vzhledem k bohatým osobním zkušenostem bývalého člena parlamentu, ministra zahraničních věcí Nizozemska a stálého zástupce v OSN a dlouhodobého zastánce lidských práv, Max van der Stoel soustředil svou pozornost na spory mezi menšinami a státními autoritami v Evropě, o kterých soudil, že by se mohly stupňovat. Vysoký komisař, používajíc prostředků tiché diplomacie, se angažoval v řadě států včetně Albánie, Chorvatska, Estonska, Maďarska, Kazachstánu, Kyrgyzstánu, Lotyšska, bývalé Jugoslávské republiky Makedonie, Rumunska, Slovenska a Ukrajiny. Soustředil se především na situaci osob patřících k národnostním/etnickým skupinám, které v jednom státě představují početní většinu a v druhém početní menšinu, čímž vzbuzují zájem vládních orgánů v těchto státech a stávají se možným zdrojem vzájemného napětí - ne-li přímo konfliktů. Právě toto napětí bylo v mnoha případech určujícím prvkem evropských dějin.

Ve snaze proniknout k samé podstatě napětí, týkajícího se národnostních menšin, přistupuje Vysoký komisař pro národnostní menšiny k jednotlivým otázkám jako nezávislý, nestranný a vstřícný činitel. Přestože funkce Vysokého komisaře pro národnostní menšiny nepředstavuje kontrolní mechanismus, využívá jako základního rámce pro analýzu a formulaci svých specifických doporučení mezinárodních norem, schválených příslušnými státy. V tomto ohledu je třeba připomenout závazky, přijaté všemi členskými státy OBSE, a zvláště pak ty, přijaté v roce 1990 v Kodaňském dokumentu Konference o lidské dimenzi, jehož IV. část podrobně upravuje standardy, týkající se národnostních menšin. Všechny členské státy OBSE jsou rovněž vázány dohodami, které se týkají lidských práv včetně práv menšin. Valná většina těchto států je dále vázána příslušnými normami Rady Evropy.

V průběhu své více než šestileté činnosti Vysoký komisař pro národnostní menšiny identifikoval řadu opakujících se otázek a témat, které se staly předmětem jeho

pozornosti v řadě států, kde působil. Z těchto otázek jde především o problém vzdělání a užívání jazyka menšin jež jsou mimořádně důležité pro rozvoj identity osob patřících k národnostním menšinám. Aby umožnil vhodnou a koherentní aplikaci příslušných práv menšin v rámci OBSE, požádal Vysoký komisař pro národnostní menšiny Nadaci pro mezinárodní vztahy - nevládní organizaci, založenou roku 1993 s cílem vyvíjet speciální činnost na podporu Vysokého komisaře pro národnostní menšiny - aby pověřila dvě skupiny mezinárodně uznávaných nezávislých odborníků vypracovat dva soubory doporučení: **Haagská doporučení, týkajících se práva národnostních menšin na vzdělání** (1996), a **Doporučení z Oslo, týkajících se jazykových práv národnostních menšin** (1998). Oba soubory doporučení jsou zdarma (a v několika jazycích) k dispozici prostřednictvím Nadace pro mezinárodní vztahy.

Třetím, periodicky se opakujícím tématem, které se promítlo v řadě situací, v nichž se Vysoký komisař pro národnostní menšiny angažoval, je otázka forem účinné účasti národnostních menšin na řízení státu. Aby získali přehled o názorech a zkušenostech členských zemí OBSE a umožnili výměnu těchto zkušeností mezi nimi, svolali Vysoký komisař pro národnostní menšiny a Úřad pro demokratické instituce a lidská práva při OBSE konferenci všech členských států a příslušných mezinárodních organizací na téma „Vláda a účast na ní: integrace diversity“, která se konala ve švýcarském Locarnu od 18. do 20. října 1998. Prohlášení předsedy, vydané na závěr konference, shrnulo jednotlivá témata konference a zdůraznilo naléhavou potřebu „konkrétních následných opatření, včetně vypracování různých koncepcí a mechanismů dobré vlády s efektivní účastí národnostních menšin, které by vedlo k integraci diversity v rámci daného státu.“ Za tím účelem Vysoký komisař pro národnostní menšiny vyzval Nadaci pro mezinárodní vztahy ve spolupráci s Institutem Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo, aby pověřili skupinu mezinárodně uznávaných nezávislých odborníků společně vypracovat doporučení a nastínit perspektivy v souladu s příslušnými mezinárodními normami.

Výsledkem výše uvedené iniciativy jsou **Lundská doporučení, týkající se účinné účasti národnostních menšin na veřejném životě** - nazvané tak podle švédského města, ve kterém se příslušní odborníci naposledy setkali a daná doporučení dopracovali. Mezi těmito odborníky byli právníci, kteří se specializují na mezinárodní právo, politologové, zabývající se ústavními pořádky a volebními systémy, a sociologové, kteří se věnují otázkám menšin. Za předsednictví ředitele Institutu Raoula Wallenberga, profesora Gudmundura Alfredssona, se konference zúčastnili následující odborníci:

profesor Gudmundur Alfredsson (Island), ředitel Institutu Raoula Wallenberga pro lidská práva a humanitární právo, Lundská univerzita; profesor Vernon

Bognanor (Velká Británie), profesor ústavního práva, Oxfordská univerzita; profesor Vojin Dimitrijević (Federální republika Jugoslávie), ředitel Bělehradského centra pro lidská práva; dr. Asbjørn Aude (Norsko), člen Norského institutu pro lidská práva; profesor Yash Ghai (Keňa); Sir Yk Pao, profesor veřejného práva, Univerzita Hong-Kong; profesor Hurst Hannum (USA), profesor mezinárodního práva, Fletcherova škola práva a diplomacie, Univerzita Tufts; Peter Harris (Jihoafrická republika), řídící pracovník Mezinárodního institutu pro demokracii a volební podporu; dr. Hans Joachim Heintze (Německo), ředitel Institutu pro zajištění práva na mír a humanitární právo, Ruhr-Univerzität Bochum; profesorka Ruth Lapidot (Izrael), profesorka mezinárodního práva a předsedkyně Akademického výboru Institutu pro evropská studia, Hebrejská univerzita Jeruzalém; profesor Rein Müllerson (Estonsko), Katedra mezinárodního práva, King's College, Londýnská univerzita; dr. Šarlota Pufflerová (Slovensko), ředitelka Nadace pro práva občanů a menšin; profesor Steven Ratner (USA), profesor mezinárodního práva, Texaská univerzita; dr. Andrew Reynolds (Velká Británie), docent ústavního práva, Univerzita Notre Dame; Miguel Strubell (Španělsko/Velká Británie), ředitel Katalánského socio-lingvistického institutu, Generalitat de Catalunya; profesor Markku Suksi (Finsko), profesor veřejného práva, Abo Akademi University; profesor Danilo Turk (Slovinsko), profesor mezinárodního práva, Lublaňská univerzita; dr. Fernand de Varennes (Kanada), lektor práva a ředitel Asijsko-pacifického centra pro lidská práva a prevenci etnických konfliktů, Murdoch University; profesor Roman Wieruszewski (Polsko), ředitel Poznaňského centra pro lidská práva, Polská akademie věd.

Jelikož stávající normy, týkající se práv menšin, spadají do sféry lidských práv, startovní čarou pro konzultace mezi odborníky byl předpoklad, že příslušné státy dodržují veškeré závazky, vztahující se k ostatním lidským právům, včetně osvobození od diskriminace. Za konečný cíl lidských práv byl označen plný a svobodný rozvoj individuální lidské osobnosti v rovnoprávných podmínkách. Dále bylo konstatováno, že občanská společnost by měla být otevřená a proměnlivá a integrovat všechny osoby bez rozdílu včetně příslušníků národnostních menšin. Protože cílem objektivní a demokratické vlády je sloužit potřebám a zájmům celé populace, bylo konstatováno, že veškeré vlády by měly zajistit maximální možnost podílet se na řízení pro ty, jež jsou veřejným rozhodováním dotčeni.

Smyslem Lundských doporučení - stejně jako Haagských a doporučení z Oslo, která jim předcházela - je napomoci jednotlivým státům v procesu přijetí příslušných opatření, která by zmírnila napětí týkající se národnostních menšin a pomohla splnit základní cíl mandátu Vysokého komisaře pro národnosti menšiny, tj. prevence

konfliktů. Lundská doporučení, týkající se účinné účasti národnostních menšin na veřejném životě, se pokoušejí srozumitelným jazykem vysvětlit obsah menšinových práv a ostatních norem, obecně aplikovaných v situacích, ve kterých se Vysoký komisař pro národnostní menšiny angažuje. Jednotlivé normy byly vykládány s ohledem na nutnost jejich jednotného užití v otevřených a demokratických státech. Dokument je rozdělen do čtyř záhlaví, která seskupují čtyřadvacet dílčích doporučení do kapitol podle všeobecných principů, účasti na rozhodování, samosprávě a zárukách účinné účasti menšin na veřejném životě. Základní koncepční dělení sleduje dva ústřední pilíře: účast na řízení státu jako celku a samosprávu v určitých místních a vnitřních záležitostech. Možných a všeobecně známých opatření je celá řada. V některých doporučeních jsou navrženy možné alternativy. Všechna doporučení je třeba vykládat v souladu s Všeobecnými zásadami v I. části. Podrobnější výklad jednotlivých doporučení je obsahem Vysvětlující zprávy k Lundským doporučením, obsahující odkazy na příslušné mezinárodní normy.

LUNDSKÁ DOPORUČENÍ TÝKAJÍCÍ SE ÚČINNÉ ÚČASTI NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN NA VEŘEJNÉM ŽIVOTĚ

I. VŠEOBECNÉ ZÁSADY

1. Účinná účast národnostních menšin na společenském životě je jednou ze základních součástí mírové a demokratické společnosti. Zkušenosti v Evropě i kdekoli jinde ukázaly, že k tomu, aby mohly takovouto účast prosadit, musí vlády často ve vztahu k národnostním menšinám přijmout specifická opatření. Cílem těchto Doporučení je usnadnit začlenění menšin do daného státu a umožnit jim zachovat vlastní identitu a charakteristické rysy a zároveň podpořit dobrou vládu a integritu tohoto státu.
2. Tato doporučení stavějí na základních zásadách a pravidlech mezinárodního práva jako respektování lidské důstojnosti, rovných práv a nediskriminace, protože mají vliv na právo národnostních menšin účastnit se veřejného života a užívání dalších politických práv. Státy mají povinnost respektovat mezinárodně uznávaná lidská práva a právní stát, jež umožňují plný rozvoj občanské společnosti v podmínkách tolerance, míru a prosperity.
3. Pokud jsou zřízeny zvláštní instituce, které mají zajistit účinnou účast národnostních menšin na společenském životě a byla jim svěřena odpovídající pravomoc a odpovědnost, musí respektovat lidská práva všech, kdo jejich vlivu podléhají.
4. Jednotlivci sami sebe identifikují mnoha způsoby. Vedle identifikace s příslušnou národnostní menšinou má sebeurčení jednotlivců různé formy. Rozhodnutí jednotlivce, zda být členem menšiny nebo většiny, či žádné ze skupin, je na něm samotném a nelze mu ho vnutit. Kromě toho žádná osoba nesmí být v důsledku své volby ani v případě, že tuto odmítne, nijak znevýhodňována.
5. Při zakládání institucí a aplikaci příslušných postupů v souladu s těmito Doporučeními jsou důležité, jak obsah, tak proces. Vládní orgány a menšiny by měly zvolit inkusivní, otevřený a zodpovědný způsob vedení dialogu, aby zachovaly atmosféru vzájemné důvěry. Stát pak by měl vyzvat veřejná média, aby napomohla rozvíjení vzájemného pochopení a zabývala se záležitostmi menšin.

II. ÚČAST NA ROZHODOVÁNÍ

A) Opatření na úrovni centrální vlády

6. Jednotlivé státy by měly zajistit, aby menšiny měly efektivní hlas na úrovni centrální vlády, včetně, podle potřeby, existence zvláštních opatření. Tato podle situace mohou zahrnovat:
- zvláštní zastoupení národnostních menšin, např. prostřednictvím vyhrazeného počtu křesel v jedné nebo obou komorách parlamentu či parlamentních výborech, a další formy garantované účasti na legislativním procesu;
 - formální i neformální shodu v otázce přidělování vládních funkcí, křesel v nejvyšším nebo ústavním soudu, nebo nižších soudních orgánech, a dále v jmenovaných poradních nebo jiných orgánech na vyšší úrovni, příslušníkům národnostních menšin;
 - mechanismy, které zajistí, že příslušná ministerstva budou přihlížet k zájmům menšin, a to prostřednictvím pracovníků, kteří budou vyřizovat jejich záležitosti a zajistí vydání odpovídajících směrnic;
 - zvláštní opatření, zajišťující účast menšin ve veřejných službách, a dále poskytování veřejných služeb v jazyce dané národnostní menšiny.

B) Volby

7. Zkušenosti v Evropě i kdekoli jinde ukazují, jak důležitý je pro usnadnění účasti menšin v politické sféře volební systém. Jednotlivé státy by měly zajistit právo osob, patřících k národnostním menšinám, aby se mohly podílet na správě věcí veřejných, a to mj. prostřednictvím práva volit a kandidovat do úřadu bez projevů diskriminace.
8. Úprava zřizování a činnosti politických stran by mělo být v souladu se zásadou mezinárodního práva svobody sdružování. Daný princip zahrnuje svobodu zakládat politické strany založené na zájmech určité skupiny, jakož i strany jež nerepresentují zájmy pouze jedné specifické skupiny.
9. Volební systém by měl usnadnit zastoupení a vliv příslušné menšiny.

- Tam, kde jsou menšiny teritoriálně soustředěny, odpovídající zastoupení příslušné menšině je možno zajistit prostřednictvím jednomandátových obvodů.
 - Zastoupení menšin mohou napomoci systémy poměrného zastoupení, kde se podíl hlasů jednotlivé politické strany v celonárodních volbách odrazí v počtu křesel v zákonodárných orgánech.
 - Usnadnit zastoupení menšin a napomoci spolupráci mezi skupinami mohou některé formy preferenčního volebního systému, kde voliči určují pořadí kandidátů na kandidátní listině na základě vlastního výběru.
 - Zvýšit podíl národnostních menšin na vládě mohou nižší kvóty nezbytné pro zastoupení v legislativních orgánech.
10. Organizace geografických hranic by měla přispět spravedlivému zastoupení národnostních menšin.

C) Opatření na regionální a místní úrovni

11. Jednotlivé státy by měly přijmout opatření na podporu účasti národnostních menšin rovněž na regionální a místní úrovni, např. Již výše zmíněná opatření, vztahující se k centrální vládě (paragrafy 6-10). Struktura a rozhodovací procesy regionálních a místních orgánů by měly být otevřené a přístupné, což by mělo podnítit účast menšin.

D) Poradní a konzultativní orgány

12. Jednotlivé státy by měly v odpovídajícím institucionálním rámci ustavit poradní a konzultativní orgány, které by sloužily jako kanály pro dialog mezi vládními orgány a národnostními menšinami. Součástí těchto orgánů by mohly být rovněž zvláštní výbory pro řešení dílčích problémů jako bytová výstavba, půda, vzdělání, jazyk a kultura. Složení těchto orgánů by pak mělo odrážet jejich účel a přispět k účinné komunikaci a podpoře zájmů menšin.
13. Tyto orgány by měly mít možnost vznášet dané otázky k orgánům s rozhodovací pravomocí, připravovat doporučení, formulovat legislativní a jiné návrhy, sledovat daný vývoj a vyjadřovat se k navrhovaným vládním rozhodnutím, která se přímo nebo nepřímo dotýkají menšin. Vládní orgány by s těmito orgány měly pravidelně konzultovat legislativu a administrativní

opatření týkající se menšin, což by mělo přispět k uspokojování potřeb menšin a vytvoření atmosféry vzájemné důvěry. Účinné fungování těchto orgánů si vyžádá přidělení odpovídajících prostředků .

III. SAMOSPRÁVA

14. Účinná účast menšin na veřejném životě si může vyžádat přijetí neteritoriálních nebo teritoriálních opatření, týkajících se samosprávy, či eventuelně jejich kombinaci. Bude třeba, aby jednotlivé státy na tato opatření uvolnily odpovídající prostředky.
15. Tato opatření budou úspěšná, pokud vládní orgány a menšiny uznají, že zatímco některé oblasti řízení vyžadují centrální a jednotná rozhodnutí, v jiných je výhodnější využít rozhodnutí diversifikovaných/dílčích.
 - Funkce, které obecně vykonávají centrální orgány, zahrnují obranu, zahraniční věci, imigrační a celní politiku, makroekonomickou politiku a měnové záležitosti.
 - Ostatní funkce, uvedené níže, mohou vykonávat menšinové či územní administrativní orgány, nebo tyto spolu s centrálními orgány.
 - Funkce lze rozdělit i nesouměrně, a to tak, aby odpovídaly situaci různých menšin v daném státě.
16. Samosprávné instituce - neteritoriální i teritoriální - musí být založeny na demokratických principech, které zajistí, že tyto instituce budou skutečně odrážet názory dotyčné populace.

A) Neteritoriální opatření

17. Neteritoriální formy samosprávy jsou vhodné pro zachování a rozvoj identity a kultury národnostních menšin.
18. Mezi oblastí, jejichž úprava těmito opatřeními je nejvhodnější, patří vzdělání, kultura, užívání jazyka menšin, náboženství a další oblasti, důležité z hlediska identity a způsobu života národnostních menšin.
 - Jednotlivci a skupiny mají právo volby užívat své jméno v jazyce menšiny a dosáhnout jeho oficiálního uznání.

- S přihlédnutím k odpovědnosti vládních orgánů za stanovení vzdělávacích standardů, mohou instituce, zastupující menšiny, stanovit učební plán výuky menšinových jazyků a kultur nebo obojího.
- Menšiny mohou určit a užívat vlastní symboly i jiné formy kulturního vyjádření.

B) Teritoriální opatření

19. Všechny demokracie vykonávají vládu na různých územních úrovních. Zkušenosti v Evropě a kdekoli jinde ukazují, jaký význam má převádění jistých zákonodárných a výkonných funkcí z centrální na regionální úroveň, jež jde za pouhou decentralizaci ústřední administrativní působnosti z hlavního města na regionální nebo místní úroveň. Berouce v úvahu princip subsidiarity, státy by měly pozitivně zvážit především takové územní přenesení pravomocí včetně specifických funkcí samosprávy, především tam, kde to umožní zvýšit možnosti menšin vykonávat pravomoc v záležitostech, které se jich bezprostředně týkají.
20. Příslušné místní, regionální i autonomní správní orgány, které odpovídají specifickým historickým a územním podmínkám národnostních menšin, mohou převzít řadu funkcí pro účinnější řešení záležitostí těchto menšin.
 - Funkce, k jejichž výkonu tyto správní orgány úspěšně převzaly primární či rozhodující pravomoci, zahrnují vzdělání, kulturu, užívání jazyka menšin, životní prostředí, místní plánování, přírodní zdroje, ekonomický rozvoj, funkce místní policie, bydlení, zdravotnictví a jiné sociální služby.
 - Funkce, vykonávané společně centrálními a regionálními orgány, zahrnují daně, soudnictví, turismus a dopravu.
21. Místní, regionální a autonomní orgány musí respektovat a zajistit lidská práva všech osob, včetně práv všech menšin v rámci jejich jurisdikce.

IV. ZÁRUKY

A) Ústavní a právní záruky

22. Opatření, týkající se samosprávy, by měly být upraveny zákonem, a v principu by je nemělo být možno změnit stejným způsobem jako běžnou legislativu.

Opatření na podporu účasti menšin na rozhodování lze stanovit ze zákona nebo pomocí jiných vhodných prostředků.

- Opatření přijatá ve formě ústavní normy, k tomu, aby byla přijata nebo změněna, vyžadují vyšší stupeň legislativního nebo obecného souhlasu.
- Změny opatření, týkajících se samosprávy, jež jsou upravena zákonem, vyžadují ke schválení kvalifikovanou většinu parlamentu, autonomních orgánů nebo orgánů zastupujících menšiny, nebo obou.
- Pravidelná revize opatření, týkajících se samosprávy a účasti menšin na rozhodování může stanovit, zda je třeba na základě získané zkušenosti tato opatření změnit.

23. V úvahu je třeba vzít možnost přechodných a postupných opatření, která dovolí testovat a dále rozvíjet nové formy účasti menšin na veřejném životě. Tato opatření lze přijmout prostřednictvím legislativy nebo neformálních prostředků na dobu určitou, s možností prodloužení, změny nebo ukončení v závislosti na dosaženém úspěchu.

B) Opravné prostředky

24. Účinná účast národnostních menšin na veřejném životě vyžaduje vytvoření konzultačních kanálů, které umožní předcházet konfliktům a řešit spory, jakož i využití ad hoc nebo alternativních mechanismů, kde je to nezbytné. Tyto metody zahrnují:

- soudní řešení konfliktů, např. soudní přezkum zákonů a administrativních rozhodnutí. Zde je nezbytné, aby příslušný stát disponoval nezávislým, přístupným a nezaujatým soudnictvím, jehož rozhodnutí budou respektována;
- pomocné mechanismy pro řešení konfliktů, např. vyjednávání, shromažďování faktů, zprostředkování, smírčí řízení, zavedení funkce ombudsmana pro národnostní menšiny a vytvoření zvláštních komisí, která mohou sloužit jako centra pro shromažďování dat a pro řešení stížností, týkajících se oblasti účasti na vládě.

VYSVĚTLUJÍCÍ ZPRÁVA K LUNDSKÝM DOPORUČENÍM, TÝKAJÍCÍM SE ÚČINNÉ ÚČASTI NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN NA VEŘEJNÉM ŽIVOTĚ

I. VŠEOBECNÉ ZÁSADY

1. Jak Charta OSN, tak zakládací dokumenty OBSE usilují o zachování a posílení mezinárodního míru a bezpečnosti formou rozvoje přátelských vztahů založených na vzájemné spolupráci mezi rovnoprávními suverénními státy, respektujícími lidská práva včetně práv osob patřících k národnostním menšinám. Historie ukazuje, že nerespektování lidských práv včetně práv menšin, může podryt stabilitu daného státu a negativně ovlivnit vztahy mezi ním a ostatními státy, a v důsledku toho ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost.

Na základě zásady VII. „desatera“ Helsinského závěrečného dokumentu z roku 1975 členské státy OBSE zdůraznily těsné spojení mezi respektováním legitimních zájmů osob patřících k národnostním menšinám a procesem zachování míru a stability. Tato vzájemná vazba byla znovu zdůrazněna v následných základních dokumentech, např. Madridském závěrečném dokumentu z roku 1983 (zásada 15), Vídeňském závěrečném dokumentu z roku 1989 (zásady 18 a 19), Pařížské chartě pro novou Evropu a příslušných následných dokumentech, tj. Helsinském dokumentu z roku 1992 (část IV, paragraf 24) a Lisabonském dokumentu z roku 1996 (část I, Lisabonské deklarace o společném a komplexním bezpečnostním modelu pro Evropu v XXI. století, paragraf 2). Na úrovni OSN je vzájemná vazba mezi ochranou a podporou práv menšin a zachováním míru obsahem inter alia preambule k Deklaraci OSN o právech osob patřících k národnostním, etnickým, náboženským a jazykovým menšinám z roku 1992 (dále jen Deklarace OSN o menšinách). Přijetím Pařížské charty pro novou Evropu se všechny členské země OBSE zavázaly k dodržování zásad demokratického řízení.

Dát osobám patřícím k menšinám plnou možnost plnoprávného požívání lidských práv, znamená umožnit jim účinnou účast na rozhodování, zejména pokud jde o taková rozhodnutí, která se jich bezprostředně týkají. Přestože se jednotlivé situace vzájemně liší, a demokratické procesy obvykle náležitě pokrývají potřeby aspirace menšin, zkušenosti rovněž ukazují, že často je třeba přijmout zvláštní opatření, která by účinnou účast národnostních menšin na rozhodování usnadnila. Následující mezinárodní normy ukládají jednotlivým

státům učinit odpovídající kroky v příslušných situacích: podle paragrafu 35 Dokumentu z Kodaňské schůzky o lidské dimenzi z roku 1990 (dále Kodaňského dokumentu) budou členské státy OBSE „respektovat práva osob patřících k národnostním menšinám na účinný podíl na správě věcí veřejných, včetně záležitostí, týkajících se ochrany a podpory identity těchto menšin“; podle článku 2, paragrafů 2 a 3 Deklarace OSN o menšinách z roku 1992 mají „osoby patřící k národnostním menšinám právo účinně se /.../ podílet na veřejném životě“ a dále „právo účinně se podílet na rozhodnutích na národní, a kde je to vhodné na regionální úrovni, jež se týkají menšiny, ke které patří, nebo regionu, ve kterém žijí“; a konečně podle článku 15 Rámcové úmluvy o ochraně národnostních menšin Rady Evropy z roku 1994 (dále jen Rámcové úmluvy) jednotlivé smluvní státy „vytvoří podmínky, nezbytné pro účinnou účast osob patřících k národnostním menšinám na kulturním, společenském a hospodářském životě a správě věcí veřejných, a to zejména těch, které se jich bezprostředně týkají.“

Při vytváření podmínek pro účinnou účast menšin na veřejném životě je pokládáno za samozřejmé, že tato účast bude dobrovolná. Vlastní pojem společenské a politické integrace je ostře oddělen od procesů, které vedou k násilné asimilaci, jak uvedeno v článku 5 Rámcové úmluvy. Jen na základě principu dobrovolnosti bude sledování legitimních zájmů osob, patřících k národnostním menšinám, poklidným procesem, který nabídne perspektivu optimálních výsledků v oblasti veřejné politiky a zákonodárství. Tyto inklusivní procesy, jež umožňují účast na vládě, slouží k dosažení dobré vlády, protože reagují na zájmy celé populace a začleňují zájmy všech do struktury veřejného života a v konečném důsledku posilňují integritu daného státu. Mezinárodní standardy, týkající se účinné účasti menšin na veřejném životě, podtrhují skutečnost, že nezahrnují právo angažovat se v činnostech, které by byly v rozporu s cíli a zásadami OSN, OBSE a Rady Evropy, mj. zásadou svrchované rovnosti, územní celistvosti a politické nezávislosti jednotlivých států (viz paragraf 37 Kodaňského dokumentu, článek 8(4) Deklarace OSN o menšinách a preambule Rámcové úmluvy).

2. V duchu paragrafu 25 části VI. Helsinského dokumentu z roku 1992 jsou tato doporučení založena na odpovídajících závazcích tak, aby nabízela členským státům OBSE „další cesty k ještě efektivnějšímu plnění jejich závazků, včetně těch, které se týkají ochrany a vytváření podmínek pro podporu etnické, kulturní, jazykové a náboženské identity národnostních menšin.“

Článek 1(3) Charty OSN uvádí, že jedním z cílů této organizace je „dosáhnout mezinárodní spolupráce při řešení problémů ekonomické, společenské,

kulturní či humanitární povahy, a dále podporovat a posilovat respekt k lidským právům a základním svobodám bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka nebo náboženství“, toto dále specifikuje článek 55 „všeobecný respekt a dodržování lidských práv a základních svobod bez rozdílu rasy, pohlaví, jazyka a náboženství.“ Charta OSN je založena na úzkém vztahu mezi respektováním lidských práv a mezinárodním mírem a bezpečností. Základní hodnotu lidské důstojnosti dále vyzdvihuje článek 1 Všeobecné deklarace lidských práv z roku 1948, preambule Mezinárodního paktu o občanských a politických právech z roku 1966, Mezinárodní pakt o hospodářských, společenských a kulturních právech z roku 1966 a Mezinárodní úmluva o odstranění všech forem rasové diskriminace roku 1965. Tato důstojnost je vrozená všem lidským bytostem bez rozdílu a doprovází ji rovná a nezcizitelná práva.

Na předpoklad rovné důstojnosti a nezadatelných práv navazuje princip nediskriminace, jak dokládají veškeré mezinárodní dokumenty o lidských právech, jmenovitě článek 2 Všeobecné deklarace lidských práv, články 2 a 26 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a článek 2 Mezinárodního paktu o hospodářských, společenských a kulturních právech. Článek 1 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace vysvětluje, že uvedený dokument rovněž zakazuje diskriminaci na základě „rodového, národnostního či etnického původu“. Článek 14 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod z roku 1950 (dále Evropské úmluvy o lidských právech) rozšiřuje princip nediskriminace do oblasti „národnostního nebo sociálního původu, (nebo) příslušnosti k národnostní menšině“ ve všech případech, kdy jde o práva a svobody, zaručené uvedenou konvencí. Tato prohlášení a tyto zásady tvoří součást ústav většiny členských států OBSE.

Pokud osoby, patřící k národnostním menšinám, mají právo účinné účasti na veřejném životě, měly by ho požívat bez diskriminace, jak uvedeno v paragrafu 31 Kodaňského dokumentu, článku 4 Rámcové úmluvy a článku 4(1) Deklarace OSN o menšinách. Nicméně podle článku 4(2) Rámcové úmluvy zachování lidské důstojnosti může vyžadovat víc než dodržování principu nediskriminace, k dosažení „naprosté a účinné rovnosti osob patřících k národnostním menšinám s příslušníky většiny“, by jednotlivé státy měly „v případě potřeby přijmout odpovídající opatření /.../ ve všech oblastech /.../ politického /.../ života“, a zvláště pak ta, která „odpovídajícím způsobem přihlížejí ke specifickým podmínkám osob patřících k národnostním menšinám.“

Vztah, do kterého dané doporučení spojuje respektování lidských práv a rozvoj občanské společnosti, odráží potřebu „účinné politické demokracie“, která se v souladu s preambulí Evropské úmluvy o lidských právech bezprostředně týká spravedlnosti a míru na celém světě. Členské státy OBSE dále v Pařížské chartě pro novou Evropu potvrdily, že demokratický způsob vlády včetně respektování lidských práv je základem prosperity.

3. Tam, kde jsou pro účinnou účast národnostních menšin ve veřejném životě ustaveny zvláštní instituce, nesmí to být na úkor práv ostatních občanů. Veškerá lidská práva musí být trvale respektována i včetně institucí, kterým stát svěřil příslušnou pravomoc. Podle paragrafu 33 Kodaňského dokumentu platí, že pokud účastnické státy přijímají opatření, nezbytná pro ochranu identity osob patřících k národnostním menšinám, „musí tato opatření být v souladu se zásadami rovnosti a nediskriminace ve vztahu k ostatním obyvatelům dotyčných států“. Kodaňský dokument dále v paragrafu 38 stanoví, že „členské státy Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě budou ve svém úsilí chránit a podporovat práva osob patřících k národnostním menšinám, plně respektovat závazky, plynoucí z existujících konvencí o lidských právech a dalších mezinárodních dokumentů“. Rámcová úmluva obsahuje podobné smluvní ustanovení v článku 20: „Během požívání práv a svobod, plynoucích ze zásad, obsažených ve stávající Rámcové úmluvě, bude každá osoba patřící k národnostní menšině respektovat národní legislativu a práva ostatních, zejména příslušníků většiny nebo jiné národnostní menšiny.“ To se týká především případu „menšin v rámci menšin“, zejména v teritoriálním kontextu (viz doporučení 16 a 21 níže). Toto rovněž zahrnuje respektování lidských práv žen, včetně osvobození od diskriminace ve vztahu k „politickému a veřejnému životu dané země“, jak uvedeno v článku 7 Úmluvy o odstranění všech forem diskriminace žen z roku 1979.
4. Zásada vlastní identifikace osob patřících k menšinám je založena na několika základních závazcích. Paragraf 32 Kodaňského dokumentu stanoví, že „příslušnost k národnostní menšině je záležitostí individuální volby každé osoby. Z této volby pak nesmí plynout žádné znevýhodnění.“ Článek 3(1) Rámcové úmluvy podobně stanoví, že „každá osoba patřící k národnostní menšině bude mít právo svobodně zvolit, zda jako s takovou s ní bude nebo nebude jednáno, a z této volby či požívání práv, spojených s touto volbou, nevyplyne žádné znevýhodnění.“ Článek 3(2) Deklarace OSN o menšinách zahrnuje tentýž zákaz jakéhokoli znevýhodňování „osoby patřící k národnostní menšině v důsledku požívání, ale i nepožívání, práv uvedených ve stávající Deklaraci.“

Svoboda jedince identifikovat se podle vlastní volby je nezbytná pro zajištění respektu vůči individuální autonomii a svobodě. Jednotlivec může mít mnohonásobnou identitu, která je relevantní nejen v životě soukromém, ale i v oblasti veřejného života. V otevřených společnostech s rostoucím pohybem osob a idejí má řada jednotlivců současně nebo rozděleně (odstupňovaně nebo neodstupňovaně) několikerou identitu, která odráží členství v různých komunitách. Tyto identity nejsou založené výhradně na etnické příslušnosti, ani nejsou jednotné v rámci téže komunity; pro různé členy této komunity mají různé odstíny a stupně. V závislosti na dané věci, o kterou se jedná, může být jedna identita více či méně rozhodující. V důsledku toho se může tatáž osoba identifikovat různým způsobem za různým účelem podle toho, která identita či opatření je pro danou osobu rozhodující. Například v některých státech si může daná osoba zvolit určitý jazyk pro vyplnění daňových formulářů, i když v místní komunitě se za jiným účelem identifikuje jinak.

5. V rámci demokracie rozhodovací proces je stejně důležitý jako obsah samotného rozhodnutí, které má být učiněno. Jelikož dobrá vláda není jen vládou nad lidmi ale i pro lidi, měly by její postupy být ve vztahu k zainteresovaným osobám inkusivní, otevřené - a to jak z hlediska přístupnosti tak možnosti vyslovit o nich úsudek - a vysvětlitelné. Pouze takové postupy vyvolají a udrží důvěru veřejnosti. Inkusivní postupy s možností kontroly těmi, jichž se rozhodnutí dotýkají mohou zahrnovat konzultace, průzkumy veřejného mínění, referenda, jednání a dokonce zvláštní souhlas těch, kterých se bezprostředně týkají. Rozhodnutí, plynoucí z těchto postupů, mohou vést k dobrovolnému plnění. V situacích, kdy se stanoviska veřejných správních orgánů a dotyčné komunity zásadně liší, lze v rámci dobré vlády navrhnout využití třetí strany, která pomůže najít optimální řešení.

Ve vztahu k národnostním menšinám ukládá paragraf 33 Kodaňského dokumentu členským státům OBSE, aby přijaly opatření na „ochranu etnické, kulturní, jazykové a náboženské identity národnostních menšin na jejich území, a vytvořily podmínky pro podporu této identity /.../ po náležitých konzultacích včetně kontaktů s organizacemi a sdruženími uvedených menšin“. V části IV., paragrafu 26 Helsinského dokumentu se členské státy OBSE zavazují, že „otázky národnostních menšin budou řešit konstruktivně, mírovými prostředky a formou dialogu se všemi zainteresovanými stranami na základě principů a závazků Organizace.“ Ve vztahu ke „všem zainteresovaným stranám“ uznává paragraf 30 Kodaňského dokumentu „důležitou roli nevládních organizací včetně politických stran, odborových svazů, organizací pro lidská práva a náboženských skupin na podporu tolerance, kulturní různorodosti a řešení otázek, týkajících se národnostních menšin.“

Inklusivní postupy vyžadují podmínky tolerance. Společenské a politické klima vzájemné úcty a rovnosti je třeba zajistit ze zákona a vyučovat jej jako princip společenské etiky, uznávaný celou populací. V tomto ohledu hrají specifickou úlohu masové sdělovací prostředky. Článek 6(1) Rámcové úmluvy stanoví, že „jednotlivé strany podpoří atmosféru tolerance a dialogu mezi příslušníky odlišných kultur a přijmou účinná opatření, která podpoří vzájemnou úctu, pochopení a spolupráci všech osob, žijících na jejich území bez ohledu na etnickou, kulturní, jazykovou a náboženskou identitu, zejména v oblasti vzdělání, kultury a médií.“ Zvláště by jednotlivé státy měly zamezit veřejnému užívání znevažujících, hanlivých jmen a termínů, a učinit kroky, které by pomohly odstranit negativní stereotypy. V ideálním případě by se zástupci dotyčné komunity měli podílet na volbě a realizaci všech kroků, namířených na vyřešení uvedených problémů.

II. ÚČAST NA ROZHODOVÁNÍ

A) Opatření na úrovni centrální vlády

6. Na základě paragrafu 35 Kodaňského dokumentu, paragraf 1 části III. Zprávy o ženevské schůzce expertů OBSE o národnostních menšinách z roku 1991 podtrhuje, že „pokud budou otázky, týkající se situace národnostních menšin, diskutovány v rámci jejich zemí, měly by tyto menšiny mít možnost se do nich účinně zapojit, (a) že (tato) demokratická účast osob patřících k národnostním menšinám či jejich zástupců - při rozhodování nebo v konzultativních orgánech tvoří důležitý aspekt účinné účasti národnostních menšin na správě věcí veřejných.“ Paragraf 24 části IV. Helsinského dokumentu ukládá členským zemím OBSE, aby „v tomto směru zvýšily úsilí a zajistily, že osoby patřící k národnostním menšinám budou individuálně nebo v kolektivu svobodně požívat lidských práv a základních svobod, včetně práva podílet se v plném rozsahu, a v souladu s demokratickými rozhodovacími procesy v jednotlivých státech, na politickém, hospodářském, společenském a kulturním životě svých zemí, a dále práva demokraticky se podílet na rozhodování a činnosti konzultativních orgánů na národní, regionální a místní úrovni, inter alia prostřednictvím politických stran a sdružení.“

Základ této účasti tvoří angažovanost, a to jak pokud jde o možnost podílet se na rozhodovacích procesech, tak o dopad, jaký tento podíl bude mít. Dobrá vláda vychází z předpokladu, že prosté většinové rozhodování vždy nestačí. V rámci uspořádání daného státu mohou být určité formy decentralizace vhodným prostředkem zajištění maximálně smysluplného a odpovědného

rozhodování ve vztahu k zainteresovaným osobám, a to nejen na celostátní, ale i nižší úrovni. Toho lze dosáhnout nejrůznějšími způsoby jak v unitárním státě tak státě s federativním nebo konfederativním uspořádáním. Zastoupení menšin v orgánech s rozhodovací pravomocí lze zajistit prostřednictvím vyhrazených míst (na základě kvót, nominace nebo jiných opatření), zatímco jiné formy účasti mohou zahrnovat garantované členství v příslušných výborech, s volebním právem nebo bez něho. Zastoupení ve výkonných, soudních, administrativních či jiných orgánech lze zajistit podobnými prostředky, a to buď na základě formálního požadavku nebo obvyklé/zavedené praxe. Kromě toho lze vytvořit speciální orgány, které by se zabývaly záležitostmi menšin. Aby menšiny mohly smysluplně požívat veškerých práv, je v oblasti veřejných služeb třeba učinit zvláštní kroky, mj. „zajistit k těmto službám rovnoprávný přístup“, jak uvedeno v článku 5(c) Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace.

B) Volby

7. Reprezentativní způsob vlády na základě svobodných, řádných a pravidelných voleb je charakteristickým rysem soudobé demokracie. Základním cílem je, aby se - v souladu s článkem 21(3) Všeobecné deklarace lidských práv - „základem autority vlády stala vůle lidu.“ Tato základní norma je odražena v rámci všeobecných i evropských smluv, jmenovitě v článku 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a článku 3 protokolu I, tvořícího dodatek Evropské úmluvy o lidských právech. Pokud jde o členské státy OBSE, paragrafy 5 a 6 Kodaňského dokumentu uvádějí, že „mezi ty aspekty spravedlnosti, které jsou zásadně důležité pro plné vyjádření vrozené důstojnosti, rovných a nezadatelných práv všech lidských bytostí“ „je základem autority a legitimacy vlády vůle lidu, vyjádřená svobodně v pravidelných a regulérních volbách“.

Jakkoli mají jednotlivé státy značně široké pole možností zvolit způsob jak dostát těmto závazkům, vždy tak musí činit bez diskriminace a sledovat přitom princip co možná nejširšího zastoupení. V rámci OSN Výbor pro lidská práva vysvětlil v paragrafu 12 Všeobecného komentáře č. 25 k článku 25 (27. zasedání, 1996) že „svoboda vyjadřování, sdružování a shromažďování tvoří základní podmínky pro účinné požívání volebního práva a musí být plně chráněna /.../. Informace a materiály, týkající se voleb by měly být k dispozici v jazycích menšin.“ Kromě toho paragraf 5 Všeobecného komentáře č. 25 uvádí, že „řízení veřejných záležitostí /.../ je široký pojem, který se týká výkonu politické moci, zejména legislativních, výkonných a administrativních

pravomocí. Zahrnuje veškeré aspekty veřejné správy a formulování a provádění politiky na mezinárodní, národní, regionální a místní úrovni.“

Protože žádný volební systém není z hlediska různých pohledů a zájmů neutrální, měly by jednotlivé státy přijmout takový systém, který by vedl k maximálně reprezentativnímu způsobu vlády v dané situaci. To je důležité zejména ve vztahu k osobám patřícím k národnostním menšinám, které by jinak nemusely mít odpovídající zastoupení.

8. Demokracie by v zásadě neměly zasahovat do způsobu, jakým se lidé politicky organizují - pokud jejich prostředky jsou mírové a respektují práva ostatních. V podstatě jde o otázku svobody sdružování, zmiňovanou různými mezinárodními dokumenty včetně článku 20 Všeobecné deklarace lidských práv, článku 22 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, článku 11 Evropské úmluvy o lidských právech a paragrafu 6 Kodaňského dokumentu. Svoboda sdružování je rovněž zaručena osobám patřícím k národnostním menšinám v paragrafu 32.6. Kodaňského dokumentu a článkem 7 Rámcové úmluvy. Paragraf 24 části VI Helsinského dokumentu ukládá členským státům OBSE „zajistit, aby osoby, patřící k národnostním menšinám, požívaly jednotlivě, i v kolektivu, lidských práv a základních svobod včetně práva plně se podílet /.../ na politickém životě svých zemí /.../ prostřednictvím politických stran a sdružení.“

Jelikož plné uznání rovných práv a absence jakékoli formy diskriminace omezí nebo zcela odstraní požadavek a potřebu politických stran, vytvářených na základě etnických svazků, mohou být komunální strany v jistých situacích jedinou zárukou účinného zastupování specifických zájmů, a tím i účinné účasti na politickém životě. Strany mohou mít přirozeně i jiný základ, např. regionální zájmy. V ideálním případě budou strany otevřené a přesáhnou úzký etnický rámeček; strany, tvořící hlavní proud, by měly zařazovat příslušníky menšin do svých řad, a tak omezovat potřebu a snahu vytvářet etnické strany. Z tohoto hlediska může být důležitý výběr volebního systému. V každém případě však žádná politická strana nebo sdružení nesmí podněcovat rasovou nenávisť, kterou zakazuje článek 20 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech a článek 4 Úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace.

9. Volební systém by měl umožnit výběr jak zákonodárního sboru, tak ostatních orgánů a institucí včetně jednotlivých vládních úředníků. Zatímco jednomandátové obvody mohou zajistit dostatečné zastoupení menšin, v závislosti na tom jak jsou organizovány volební obvody a na koncentraci

menšinových komunit, zaručit reprezentaci menšin umožní systém poměrného zastoupení. Členské státy OBSE využívají různých forem poměrného zastoupení včetně: „preferenční volby“, kdy voliči určují pořadí kandidátů podle svého výběru, „systému otevřeného seznamu“, kdy voliči mohou dát přednost určitému kandidátovi ze stranického seznamu, jakož volit i danou stranu, „panachage“, kdy voliči mohou volit víc než jednoho kandidáta z různých stran a „cumulation“, kdy voliči mohou přidělit více než jeden hlas preferovanému kandidátovi. Kvóty by neměly být příliš vysoké, aby neomezily zastoupení menšin.

10. Při vymezování hranic volebních obvodů je třeba vzít v úvahu záležitosti a zájmy národnostních menšin z hlediska zajištění jejich zastoupení v orgánech s rozhodovací pravomocí. Pojem „rovnost“ znamená, že by nikdo neměl být zvolenou metodou poškozen a že je třeba brát náležitý ohled na všechny záležitosti a zájmy. V ideálním případě vymezí hranice volebních obvodů nezávislý a nezaujatý orgán, který zajistí mj. respektování práv menšin. V členských zemích OBSE tuto úlohu často plní stálé profesionální volební komise.

Jednotlivé státy by v žádném případě neměly měnit hranice volebních obvodů ani poměr populace v daném obvodu s cílem omezit nebo dokonce znemožnit zastoupení menšin. To je vysloveně zakázáno článkem 16 Rámcové úmluvy. Článek 5 Evropské charty místní samosprávy stanoví, že „změny hranic místní správy nelze provádět bez předchozí konzultace s dotýčenými místními komunitami, např. formou referenda, dovoluje-li to zákon (viz doporučení 19, týkající se teritoriálních opatření).

C) Opatření na regionální a místní úrovni

11. Toto Doporučení se týká všech úrovní řízení, nižších než centrální orgány (tj. provincií, departmentů, obvodů, prefektur, samosprávných měst a měst buď v rámci jednotného státu či správních jednotek federálního státu včetně autonomních regionů a jiných úřadů). To, že každý rovným dílem požívá veškerých lidských práv, znamená, že nároky, které lze uplatňovat na úrovni centrální vlády, lze stejnou měrou uplatňovat i na nižších stupních. Nicméně kritéria pro vytváření orgánů na regionální a místní úrovni se mohou lišit od kritérií, uplatňovaných na úrovni centrální vlády. Tyto struktury lze vytvářet rovněž asymetricky, různým způsobem, podle různých potřeb a požadavků.

D) **Poradní a konzultativní orgány**

12. Paragraf 24 části VI Helsinského dokumentu ukládá členským státům OBSE „zajistit, aby osoby patřící k národnostním menšinám požívaly jednotlivě nebo v kolektivu lidských práv a základních svobod včetně práva plně se podílet /.../ na politickém životě svých zemí prostřednictvím demokratického zastoupení /.../ v konzultativních orgánech na národní, regionální nebo místní úrovni.“ Tyto orgány mohou být stálé nebo ad hoc, fungovat jako součást nebo být připojeny k systému zákonodárné nebo výkonné moci nebo zůstat nezávislé. Výbory, připojené k parlamentním orgánům, např. kulaté stoly o menšinách, jsou známy z řady členských zemí OBSE. Mohou fungovat na všech úrovních vlády, včetně v rámci samosprávných opatření. Aby byly účinné, měly by zahrnovat představitele menšin a jednotlivce, kteří mohou nabídnout speciální odbornost, a měly by být zajištěny odpovídajícími prostředky, a mít patřičnou pozornost osob s rozhodovací pravomocí. Kromě poskytování poradenských služeb mohou tyto orgány sloužit i jako vhodná zprostředkující instituce mezi osobami s rozhodovací pravomocí a menšinovými skupinami. Kromě toho mohou stimulovat činnost na úrovni vlády a mezi menšinovými komunitami a zabývat se specifickými úkoly, které se týkají plnění příslušných programů, zejména v oblasti vzdělání. Pro určité menšiny mají nesporný význam výbory se speciálním zaměřením, v nichž by tyto měly mít své zastoupení.
13. Míra, do jaké lze podobných orgánů konstruktivně využít, se liší podle konkrétní situace. V každém případě však dobrá vláda vyžaduje, aby vládní úřady učinily pozitivní kroky a příslušné poradní a konzultativní orgány náležitě zainteresovaly, obracely se na ně v případě potřeby a využívaly jejich informací. Otevřený a inklusivní přístup vládních úřadů k těmto orgánům a jejich členům přispěje k progresivnějším rozhodnutím a posílí důvěru široké veřejnosti.

III. **SAMOSPRÁVA**

14. Termín „samospráva“ označuje způsob kontroly dané komunity nad záležitostmi, které se jí týkají. Termín „vláda“ nutně nepředpokládá výhradní jurisdikci. Kromě toho může zahrnovat správu, řízení a specifickou zákonodárnou a soudní jurisdikci. Daný stát toho může dosáhnout buď delegováním či převedením nebo, v případě federativního uspořádání, rozdělením ústavodárných pravomocí. V rámci členských států OBSE se „samosprávná“ opatření vztahují k delegování autonomie, samosprávy a politické samosprávy. V žádném případě pro teritoriální opatření toto nezahrnuje etnická kritéria.

V paragrafu 35 Kodaňského dokumentu ocenily členské státy OBSE „snahu vynaloženou pro zabezpečení a vytváření podmínek na podporu etnické, kulturní, jazykové a náboženské identity jistých národnostních menšin, prostřednictvím, jako jednoho z možných prostředků pro dosažení tohoto cíle, zakládání vhodných místních či autonomních orgánů, jež odpovídají specifickým historickým a územním podmínkám těchto menšin a politice dotyčných států.“ Zpráva o ženevské schůzce expertů OBSE o národnostních menšinách v paragrafu 7 části IV. dále uvádí, že „[některé členské státy] dosáhly pozitivních výsledků, a to demokratickou cestou, inter alia: /.../ prostřednictvím místních a autonomních orgánů, autonomie na územním základě včetně konzultativních, zákonodárných a výkonných orgánů, vzešlých ze svobodných a pravidelných voleb; samosprávy příslušné národnostní menšiny v záležitostech, týkajících se její identity v situacích, kdy není využito autonomie na územním základě; decentralizovaných nebo místních forem vlády, /.../ poskytování finanční a technické pomoci osobám patřícím k národnostním menšinám, které hodlají využít svých práv k zakládání a zachovávání svých vzdělávacích, kulturních a náboženských institucí, organizací a sdružení.“ V obecnější rovině pak Evropská charta místní samosprávy zdůrazňuje „zásady demokracie a decentralizace moci“ jako podmínky „ochrany a posílení místní samosprávy v různých evropských zemích“. A v této spojitosti Evropská charta místní samosprávy v článku 9 zajišťuje právo získat adekvátní finanční prostředky na činnost těchto decentralizovaných úřadů.

15. Pokud daný stát má odpovědnost v určitých oblastech, které se jej dotýkají jako celku, musí zajistit jejich správu prostřednictvím centrálních orgánů. Tyto oblasti obvykle tvoří obrana, která má zásadní význam pro zachování územní celistvosti státu, makroekonomická politika, která je důležitá tehdy, pokud centrální vláda slouží jako vyrovnávací faktor ekonomicky různorodých regionů, a klasické diplomatické záležitosti. Pokud jsou z celonárodního hlediska důležité ještě jiné oblasti, pak i ony musí být alespoň do určité míry spravovány centrálními orgány. Úprava těchto oblastí může být rovněž dělena a měla by zahrnovat i územní jednotky a menšinové skupiny, jichž se tyto oblasti týkají (viz doporučení 18 a 20). Společné řízení příslušného regulativního orgánu pak musí vyhovovat požadavkům lidských práv, být praktické a koordinované.

Jednou z oblastí, která podléhá společnému řízení jak na teritoriální tak neteritoriální bázi a má zvláštní význam pro stát jako celek a rovněž menšinové skupiny, je vzdělávání. Článek 5.1. Úmluva UNESCO proti

diskriminaci ve vzdělávání podrobně rozvádí způsob, jak lze společného řízení na tomto poli dosáhnout: „Signatářské státy této úmluvy se dohodly, že /.../

- (b) je zásadně důležité respektovat svobodu rodičů, a kde to připadá do úvahy zákonných zástupců, zvolit pro své děti instituce, které nejsou řízeny státními úřady, nicméně odpovídají minimálním vzdělávacím standardům, stanoveným a schváleným kompetentními orgány a jsou v souladu s postupy uplatňovanými ve státě; jež umožní náboženskou a morální výchovu dětí podle jejich vlastního přesvědčení; žádná osoba ani skupina by neměla být nucena k tomu, aby přijala náboženské učení, které jejímu přesvědčení neodpovídá;
- (c) je třeba uznat právo příslušníků národnostních menšin vyvíjet vlastní vzdělávací činnost včetně vlastních škol a v závislosti na vzdělávací politice příslušného státu užívat nebo vyučovat svůj rodný jazyk, a to za předpokladu, že (i) tohoto práva není požíváno způsobem, který by bránil příslušníkům uvedených menšin osvojit si kulturu a jazyk komunity jako celku a podílet se na jejich činnostech nebo který by měl nepříznivý vliv na národní svrchovanost; (ii) vzdělávací standard není nižší než jeho obecná úroveň ve státě, stanovená a schválená kompetentními orgány; a (iii) účast ve školách tohoto typu je dobrovolná.“

16. Princip demokratického způsobu vlády, jak uvádí článek 21 Všeobecné deklarace lidských práv, článek 25 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, článek 3 protokolu I Evropské úmluvy o lidských právech a normy OBSE, je použitelný na všech úrovních a ve všech složkách vlády. Pokud je třeba samosprávných institucí, pak rovné požívání veškerých práv jednotlivci vyžaduje, aby uvnitř těchto institucí byl důsledně uplatňován princip demokracie.

A) Neteritoriální opatření

17. Tato kapitola se týká neteritoriální autonomie - často označované jako „osobní“ nebo „kulturní“ - která je zvláště užitečná v případě, že daná skupina je geograficky rozptýlená. Rozdělení pravomoci včetně kontroly specifických záležitostí lze uplatnit jak na úrovni státu tak formou teritoriálních opatření. V každém případě musí být respektována lidská práva ostatních osob. Tato opatření by měla být podložena odpovídajícími finančními prostředky. Tak bude zajištěno, že budou schopny splnit své veřejné funkce a budou výsledkem inkusivních postupů (viz Doporučení 5).

18. Toto není vyčerpávající seznam možných funkcí. Mnohé bude záviset na situaci a zvláště pak na potřebách a požadavcích dané menšiny. V různých situacích budou předmětem menšího či naopak většího zájmu menšin rozdílné věci a rozhodování o nich je bude ovlivňovat různou měrou. Některé oblasti lze řídit společně. Jednou z oblastí, která se menšin zvláště dotýká, je kontrola nad jejich jmény, a to jak nad názvy institucí, které je zastupují, tak nad jmény příslušníků menšiny, jak uvádí článek 11(1) Rámcové úmluvy. Pokud jde o náboženství, Doporučení odmítá vládní zásahy do náboženských záležitostí kromě těch, které se týkají pravomocí (např. rozhodnutí týkající se civilního statusu), svěřených náboženským institucím státem. Rovněž tak Doporučení nepodporuje, aby menšinové instituce kontrolovaly masové sdělovací prostředky - třebaže by osoby patřící k národnostním menšinám měly mít možnost vytvářet a užívat vlastní media, jak zaručuje článek 9(3) Rámcové úmluvy. Kultura má přirozeně mnoho aspektů, zasahujících do různých oblastí, mj. sociální péče, bydlení a péče o dítě. I v této sféře řízení by měl stát přihlídnout k zájmům menšin.

B) Teritoriální opatření

19. V evropských státech převládá tendence k převádění pravomocí a uplatňování principu subsidiarity, který znamená, že rozhodnutí jsou přijímána pokud možno ve prospěch těch a těmi, jichž se nejbezprostředněji týkají. Článek 4(3) Evropské charty místní samosprávy tento cíl vyjadřuje následovně: „Veřejné funkce budou zpravidla vykonávány těmi orgány, které jsou nejbližší občanovi. K převedení odpovědnosti na jiný orgán by mělo dojít po zvážení rozsahu a povahy daného úkolu a dále požadavků účinnosti a úspornosti.“ Územní samospráva může pomoci udržet jednotu daného státu a zároveň zvýšit míru účasti menšin ve veřejném životě, prisuzujíc jim v procesu řízení větší roli, která bude odrazem koncentrace jejich populace. Tento cíl mohou stejně dobře splnit federace, stejně jako autonomie v rámci jednotného státu nebo federace. Státní správa může být i smíšená. Jak uvádí doporučení 15, v rámci státu nemusí být příslušná opatření jednotná, nýbrž se mohou lišit podle dílčích potřeb a požadavků.
20. Autonomní úřady musí disponovat skutečnou rozhodovací pravomocí na legislativní, výkonné nebo soudní úrovni. Pravomoc v rámci státu lze rozdělit mezi centrální, regionální a místní správní orgány a rovněž v rámci funkcí. Paragraf 35 Kodaňského dokumentu uvádí alternativy „vhodných místních a autonomních forem správy, odpovídajících specifickým historickým a územním podmínkám.“ Z toho plyne, že v rámci státu není nutná uniformita. Zkušenosti ukazují, že pravomoci lze rozdělit dokonce i s ohledem na

jednotlivé oblasti veřejné úřední moci, obvykle vykonávané centrální vládou, včetně převedených soudních pravomocí (jak formálních, tak procedurálních) a dále pravomocí ve sféře tradiční ekonomiky. Minimálně platí, že dotčené populace by se na výkonu této úřední moci měly systematicky podílet. Centrální vláda však zároveň musí udržet pravomoci pro zajištění spravedlivých a rovnoprávných možností v rámci celého státu.

21. Tam, kde jsou pravomoci na územní úrovni za účelem zvýšení účasti národnostních menšin na veřejném životě převedeny, v rámci výkonu těchto pravomocí musí být brán ohled na všechny menšiny, jež jsou předmětem této jurisdikce. Správní a výkonné orgány musí být odpovědné celé populaci daného území. Tato zásada vyplývá z paragrafu 5.2. Kodaňského dokumentu, který členským zemím OBSE ukládá na všech úrovních a pro všechny osoby bez výjimky zajistit „representativní formu vlády, ve které je exekutiva odpovědná volené legislatuře či voličům.“

IV. ZÁRUKY

A) Ústavní a právní záruky

22. Tato kapitola řeší otázku „zakotvení“, neboli zajištění úpravy prostřednictvím práva. Velmi podrobná zákonná opatření mohou být prospěšná v jistých případech, zatímco v jiných stačí opatření rámcového charakteru. Ve všech případech, jak uvádí doporučení 5, by tato opatření měla být výsledkem otevřených postupů. Nicméně, jakmile jsou tato schválena, je nezbytné zajistit určitou stabilitu pro dotčené osob, zejména příslušníky národnostních menšin. Články 2 a 4 Evropské charty místní samosprávy dávají přednost ústavním opatřením. Pro dosažení požadované rovnováhy mezi stabilitou a přizpůsobivostí je vhodné vést nová jednání v pevně stanovených intervalech, a tímto také příslušnou změnu odpolitizovat a učinit kontrolu méně kontroverzní.
23. Toto Doporučení se liší od Doporučení 22 v tom smyslu, že spíše dává podnět k testování nových a novátorských režimů, než aby specifikovalo podmínky změny stávajících opatření. Odpovědné správní orgány by měly mít zájem na tom sledovat různé přístupy v různých situacích, a to jak v rámci centrálních úřadů tak národnostních menšin. Bez kompromitujících konečných stanovisek, může tento přístup přinést dobré zkušenosti, přinejmenším díky inovačním a implementačním procesům.

B) Opravné prostředky

24. V paragrafu 30 Kodaňského dokumentu členské státy OBSE „uznávají, že otázky, týkající se národnostních menšin, lze úspěšně řešit jedině v demokratickém politickém rámci, založeném na právním státě s funkčním a nezávislým soudnictvím.“ Myšlenka účinných opravných prostředků je rovněž uvedena v článku 2(3) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, sám termín „soudní opatření“ je pak specifikován v článku 11 Evropské charty místní samosprávy.

Soudní dohled může vykonávat ústavní soud a prakticky i orgány, zabývající se lidskými právy. Významnou roli mohou sehrát mimosoudní mechanismy a instituce, např. komise pro národnosti, ombudsmeni, rady pro mezietnické či „rasové“ vztahy atd., jak uvádí paragraf 27 Kodaňského dokumentu, článek 14(2) Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace a paragraf 36 Vídeňské deklarace a Akčního programu, přijatého Světovou konferencí o lidských právech v roce 1993.