

VÝKLADOVÁ SPRÁVA K RÁMCOVÉMU DOHOVORU NA OCHRANU NÁRODNOSTNÝCH MENŠÍN

HISTÓRIA VZNIKU

1. Rada Európy skúmala situáciu národnostných menšín pri mnohých príležitostiach počas obdobia vyše štyridsiatich rokov. Už v prvom roku svojej existencie (1949) Parlamentné zhromaždenie uznalo v správe Výboru pre právne a administratívne otázky dôležitosť problému "širšej ochrany práv príslušníkov národnostných menšín". V roku 1961 Zhromaždenie odporúčalo zahrnutie nového článku do Druhého dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ľudských právach, aby zaručilo národnostným menšinám určité práva, ktoré neboli Európskym dohovorum o ľudských právach (EDLP) zaručené. Ten sa odvolával na "spojenie s národnostnou menšinou v nediskriminačnej klauzule uvedenej v článku 14. Odporúčanie 285 (1961) navrhlo nasledujúce znenie článku o ochrane príslušníkov národnostných menšín:

"Osobám patriacim k národnostnej menšine sa nebude odopierať právo, spolu s ostatnými členmi ich skupiny a pokiaľ je to zlučiteľné s verejným poriadkom, užívať svoju vlastnú kultúru, používať svoj vlastný jazyk, zakladať si svoje školy a dostávať vzdelanie v jazyku podľa ich výberu alebo vyznávať a praktizovať svoje vlastné náboženstvo."

2. Výbor expertov, ktorý dostal pokyn zvážiť, či by bolo možné a vhodné skoncipovať taký protokol, odročil svoju činnosť dovtedy, kým sa nedospelo ku konečnému rozhodnutiu v belgických jazykových sporoch v súvislosti s jazykom používaným pri vzdelávaní, (Rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 27. júla 1968, séria A, č. 6). V roku 1973 sa uzniesol, že neexistuje osobitná potreba vytvárať ďalší protokol k EDLP o právach príslušníkov menšín. Experti sa však zhodli, že prijatiu takeho protokolu nebránila žiadna veľká právna prekážka, ak by sa bol taký protokol považoval za vhodný z iných dôvodov.

3. V nedávnej minulosti Parlamentné zhromaždenie odporúčalo Výboru ministrov množstvo politických a právnych opatrení, obzvlášť návrh protokolu alebo dohovoru o právach príslušníkov národnostných menšín. Odporúčanie 1134 (1990) obsahuje zoznam zásad, ktoré Zhromaždenie považovalo za potrebné pre ochranu národnostných menšín. V októbri 1991 bola Riadiacemu výboru pre ľudské práva (RVLP) uložená úloha posúdiť z právneho i politického hľadiska podmienky, za ktorých by sa Rada Európy mohla podujat' na činnosť pre ochranu národnostných menšín, zohľadňujúc prácu vykonanú Konferenciou o bezpečnosti a spolupráci v Európe (KBSE) a OSN a taktiež úvahy v rámci Rady Európy.

4. V máji 1992 Výbor ministrov vydal pokyn RVLP preskúmať možnosť formulovania špecifickej právnej normy súvisiacej s ochranou národnostných menšín. S týmto cieľom RVLP ustanovil Výbor expertov, od ktorého podľa nových smerníc vydaných v marci 1993 žiadal návrh špecifických právnych noriem v tejto oblasti, majúc na pamäti zásadu komplementárnosti prác medzi Radou Európy a KBSE. RVLP a Výbor expertov vzali do úvahy rôzne texty, obzvlášť návrh Európskeho dohovoru o ochrane národnostných menšín vypracovaný Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátska komisia), rakúsky návrh na dodatkový protokol k EDLP návrh dodatkového protokolu k EDLP zahrnutý v Odporúčaní Parlamentného zhromaždenia RE 1201 (1993) a iné návrhy. Toto skúmanie vyvrcholilo v správe RVLP adresovanej Výboru ministrov z 8. septembra 1993, ktorá zahŕňala rôzne právne normy, ktoré by sa mohli prijať v tejto oblasti, a právne inštrumenty, do ktorých by mohli byť inkorporované. V tejto súvislosti RVLP poznamenal, že neexistoval konsenzus v otázke interpretácie pojmu "národnostnej menšiny".

5. Rozhodujúci krok sa prijal, keď sa hlavy štátov a vlád členských štátov Rady Európy stretli vo Viedni na summite 8. a 9. októbra 1993. Tam sa dohodlo, že národnostné menšiny, ktoré vytvorila pohnutá európska história, treba chrániť a rešpektovať ako príspevok k mieru a stabilite. Hlavy štátov a vlád sa najmä dohodli na tom, že vstúpia do právnych záväzkov vzhľadom na ochranu národnostných menšín. Príloha II k Viedenskej deklarácii inštruovala Výbor ministrov:

- s minimálnym odkladom navrhnuť Rámcový dohovor špecifikujúci zásady, k rešpektovaniu ktorých sa zaväzujú zmluvné štáty, aby sa zabezpečila ochrana národnostných menšín. Tento dokument by sa predložil na podpis aj nečlenským štátom;
- začať prácu na návrhu protokolu dopĺňajúcom Európsky dohovor o ľudských právach v oblasti kultúry ustanoveniami zaručujúcimi individuálne práva, obzvlášť pre osoby patriace k národnostným menšinám.

6. 4. novembra 1993 Výbor ministrov ustanovil ad hoc Výbor na ochranu národnostných menšín (VONM). Jeho smernice odrážali rozhodnutia prijaté vo Viedni. Výbor, pozostávajúci z expertov z členských štátov Rady Európy, začal pracovať koncom januára 1994 za účasti predstaviteľov RVLP, Rady pre kultúrnu spoluprácu, Riadiaceho výboru pre masmédiá a Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva. Ako pozorovatelia sa tiež zúčastnili Vysoký komisár KBSE pre národnostné menšiny a Komisia Európskeho spoločenstva.

7. 15. apríla 1994 VONM predložil predbežnú správu Výboru ministrov, ktorá sa potom postúpila Parlamentnému zhromaždeniu (Dok. 7109). Na svojom 94. zasadnutí v máji 1994 vyjadril Výbor ministrov spokojnosť s pokrokom dosiahnutým podľa smerníc vyplývajúcich z Viedenskej deklarácie.

8. Výbor ministrov navrhol istý počet ustanovení Rámcového dohovoru vyžadujúci politické rozhodnutie ako aj také, ktoré sa týkali monitorovania realizácie (517. stretnutie zástupcov ministrov, 7. október 1994).

9. Na svojom stretnutí od 10. do 14. októbra 1994 sa VONM rozhodol predložiť návrh Rámcového dohovoru Výboru ministrov, ktorý prijal jeho text na 95. ministerskom zasadnutí 10. novembra 1994. Rámcový dohovor bol predložený na podpis členským štátom Rady Európy dňa 1. februára 1995.

VŠEOBECNÉ ÚVAHY

Ciele Rámcového dohovoru

10. Rámcový dohovor je prvým všeobecne právne záväzným multilaterálnym dokumentom venovaným ochrane národnostných menšín. Jeho cieľom je špecifikácia právnych princípov, ktoré sa štáty zaväzujú rešpektovať, aby zabezpečili ochranu národnostných menšín. Rada Európy tým uviedla do praxe výzvu Viedenskej deklarácie (Príloha II), aby sa politické záväzky prijaté Konferenciou o bezpečnosti a spolupráci v Európe (KBSE) transformovali v čo najväčšom rozsahu na právne záväzky.

Prístupy a hlavné koncepcie

11. Berúc do úvahy rozličné situácie a problémy, ktoré sa majú riešiť, zvolil sa Rámcový dohovor, ktorý obsahuje väčšinou ustanovenia programového typu stanovujúce ciele, na

presadzovanie ktorých sa strany podujímajú. Tieto ustanovenia, ktoré nebudú aplikovateľné priamo, ponechávajú týmto štátom priestor na rozhodovanie pri realizácii cieľov, na dosiahnutie ktorých sa podujali, umožňujúc im tak vziať do úvahy konkrétne okolnosti.

12. Treba tiež zdôrazniť, že Rámcový dohovor neobsahuje žiadnu definíciu pojmu "národnostná menšina". Zvolil sa pragmatický prístup založený na uznaní skutočnosti, že v tomto štádiu nie je možné dospieť k takej definícii, ktorá by mohla získať podporu všetkých členských štátov Rady Európy.

13. Uplatňovanie princípov stanovených v Rámcovom dohovore sa uskutoční prostredníctvom vnútroštátneho zákonodarstva a zodpovedajúcej vládnej politiky. Neobsahuje uznanie kolektívnych práv. Dôraz sa kladie na ochranu osôb patriacich k národnostným menšinám, ktoré môžu uplatňovať svoje práva individuálne a spolu s inými (pozri článok 3, odsek 2). V tomto ohľade Rámcový dohovor nasleduje prístup textov prijatých inými medzinárodnými organizáciami.

Štruktúra Rámcového dohovoru

14. Okrem preambuly obsahuje Rámcový dohovor operatívnu časť, ktorá je rozdelená do piatich oddielov.

15. Oddiel I obsahuje ustanovenia, ktoré vo všeobecnosti vymedzujú isté základné princípy, ktoré môžu slúžiť na osvetlenie iných podstatných ustanovení Rámcového dohovoru.

16. Oddiel II obsahuje zoznam špecifických princípov.

17. Oddiel III obsahuje rôzne ustanovenia týkajúce sa interpretácie a aplikácie Rámcového dohovoru.

18. Oddiel IV obsahuje ustanovenia o monitorovaní realizácie Rámcového dohovoru.

19. Oddiel V obsahuje záverečné klauzuly, ktoré sú založené na vzorových záverečných klauzulách dohôd a dohôd uzavretých v rámci Rady Európy.

KOMENTÁR K USTANOVENIAM RÁMCOVÉHO DOHOVORU

PREAMBULA

20. Preambula uvádza dôvody pre tvorbu Rámcového dohovoru a vysvetľuje základné záujmy jej navrhovateľov. Už úvodné slová naznačujú, že tento dokument môžu podpísať a ratifikovať nečlenské štáty Rady Európy (pozri Článok 7).

21. Preambula sa odvoláva na štatutárny cieľ Rady Európy a na jednu z metód, ktorou sa tento cieľ dosahuje: udržiavanie a ďalšia realizácia ľudských práv a základných slobôd.

22. Odkazuje aj na Viedenskú deklaráciu hláv štátov a vlád členských štátov Rady Európy, dokument, ktorý položil základy pre Rámcový dohovor (pozri aj Odsek 5 vyššie). Text

preambuly je skutočne inšpirovaný touto Deklaráciou, obzvlášť jej Prílohou II. To isté platí pre spektrum záväzkov uvedených v častiach I a II Rámcového dohovoru.

1. Preambula spomína nevyčerpávajúcim spôsobom tri ďalšie zdroje inšpirácie pre obsah Rámcového dohovoru: Európsky dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (EDĽP) a nástroje, ktoré obsahujú záväzky v súvislosti s ochranou národnostných menšín z OSN a KBSE.

2. Preambula odráža znepokojenie Rady Európy a jej členských štátov nad ohrozením existencie národnostných menšín a je inšpirovaná odsekom 1 článku 1 Deklarácie OSN o právach osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám (Rezolúcia 47/135 prijatá Valným zhromaždením 18. decembra 1992).

25. Vzhľadom na to, že Rámcový dohovor je otvorený aj pre štáty, ktoré nie sú členmi Rady Európy, aby sa zabezpečil komplexnejší prístup, bolo rozhodnuté, že sa zahrnú aj isté zásady z ktorých vyplývajú práva a slobody, ktoré sú u garantované v EDĽP alebo v jej protokoloch (v tejto súvislosti pozri aj článok 23 Rámcového dohovoru).

1. Odkaz na pakty a deklarácie OSN pripomína prácu vykonanú na univerzálnej úrovni, napríklad v Pakte o občianskych a politických právach (článok 27) a v Deklarácii práv osôb patriacich k národnostným alebo etnickým, náboženským a jazykovým menšinám.
2. Odkaz na relevantné záväzky KBSE odráža požiadavku vyjadrenú v Prílohe II Viedenskej deklarácii o tom, že Rada Európy by mala v čo najväčšom rozsahu tieto politické záväzky transformovať na právne záväzky. Kritérium pre návrh Rámcového dohovoru poskytol Kodanský dokument.

28. Predposledný odsek v preambule stanovuje hlavný cieľ Rámcového dohovoru: zabezpečiť účinnú ochranu národnostných menšín a práv osôb patriacich k týmto menšinám. Zdôrazňuje, že účinná ochrana by sa mala zabezpečiť v rámci štátu, rešpektujúc územnú integritu a národnú suverenitu štátov.

29. Účelom posledného odseku je naznačiť, že ustanovenia Rámcového dohovoru nie sú aplikovateľné priamo. Nezaobera sa právom a praxou zmluvných strán v súvislosti s prijímaním medzinárodných zmlúv do vnútorného právneho poriadku.

ČASŤ I

Článok 1

30. Hlavným účelom článku 1 je špecifikovať, že ochrana národnostných menšín, ktorá tvorí integrálnu časť ochrany ľudských práv, nespadá do výlučnej pôsobnosti štátov. Výrok, že táto ochrana "tvorí integrálnu časť medzinárodnej ochrany ľudských práv" nedáva žiadnu kompetenciu na interpretáciu Rámcového dohovoru orgánom založeným EDĽP.

31. Tento článok sa týka ochrany národnostných menšín ako takých a práv a slobôd osôb patriacich k týmto menšinám. Toto rozlíšenie a rozdiel v znení hovoria jasne, že sa nepočíta so žiadnymi kolektívnymi právami národnostných menšín (pozri aj komentár k článku 3). Zmluvné strany však uznávajú, že ochranu národnostnej menšiny možno dosiahnuť prostredníctvom ochrany práv jednotlivcov patriacich k takej menšine.

Článok 2

32. Tento článok poskytuje súbor zásad, podľa ktorých sa riadi aplikácia Rámcového dohovoru. Je inšpirovaný Deklaráciou OSN o zásadách medzinárodného práva týkajúcich sa priateľských vzťahov a spolupráce medzi štátmi podľa Charty OSN (Rezolúcia Valného zhromaždenia 2625 (XXV) z 24. októbra 1970). Zásady uvedené v tomto ustanovení sú všeobecnej povahy, ale sú naozaj osobitne relevantné voči oblasti pokrytej Rámcovým dohovorem.

Článok 3

33. Tento článok obsahuje dva rozličné, ale príbuzné princípy stanovené dvoma odlišnými odsekmi.

Odsek 1

34. Odsek 1 predovšetkým zaručuje každej osobe patriacej k národnostnej menšine slobodu voľby, či sa má s ňou zaobchádzať ako s takou alebo nie. Toto ustanovenie ponecháva na každú osobu, aby sa rozhodla, či si želá podliehať ochrane vyplývajúcej zo zásad Rámcového dohovoru.

35. Tento odsek nezahŕňa právo jednotlivca samostatne si zvoliť príslušnosť k akejkoľvek národnostnej menšine. Subjektívna voľba jednotlivca je neoddeliteľne spojená s objektívnymi kritériami relevantnými pre identitu osoby.

36. Odsek 1 ďalej stanovuje, že zo slobodnej voľby záruk nebude vyplývať žiadna nevýhoda, ani z uplatňovania práv, ktoré sú s takou voľbou spojené. Cieľom tejto časti ustanovenia je zabezpečiť, že využitie slobody voľby nebude nepriamo ohrozované.

Odsek 2

37. Odsek 2 stanovuje, že práva a slobody vyplývajúce zo zásad Rámcového dohovoru sa môžu uplatňovať individuálne alebo spoločne s inými. Tým sa uznáva možnosť spoločného uplatňovania týchto práv a slobôd, čo je rozdiel oproti pojmu kolektívnych práv. Pojem "iní" sa bude chápať v jeho najširšom možnom zmysle a bude zahŕňať osoby patriace k tej istej národnostnej menšine, k inej národnostnej menšine, alebo k väčšine.

ČASŤ II

Článok 4

38. Účelom tohto článku je zabezpečiť aplikovateľnosť princípov rovnosti a nediskriminácie pre osoby patriace k národnostným menšinám. Ustanovenia tohto článku treba chápať v kontexte Rámcového dohovoru.

Odsek 1 a 2

39. Odsek 1 prijíma klasický prístup k týmto zásadám. Odsek 2 zdôrazňuje, že podpora plnej a efektívnej rovnosti medzi osobami patriacimi k národnostnej menšine a tými, ktoré patria k väčšine si môže vyžadovať, aby zmluvné strany prijali osobitné opatrenia, ktoré by brali do úvahy špecifické podmienky týchto osôb. Také opatrenia musia byť "adekvátne", t.j. v súlade s princípom proporcionálnosti, aby sa predišlo porušovaniu práv iných, ako aj diskriminácii iných. Táto zásada si medzi iným vyžaduje, aby také opatrenia časovo alebo rozsahovo nepresahovali mieru nevyhnutnú na dosiahnutie plnej a efektívnej rovnosti.

40. V Rámcovom dohovore nie je zahrnuté žiadne ustanovenie, ktoré by sa špecificky zaoberalo zásadou rovnosti príležitostí. Jeho zahrnutie sa nepovažovalo za nevyhnutné, keďže táto zásada je u naznačená v odseku 2 tohto článku. Vzhľadom na zásadu nediskriminácie stanovenú v odseku 1, rovnako sa postupovalo pri slobode pohybu.

Odsek 3

41. Účelom odseku 3 je ujasnenie skutočnosti, že opatrenia spomínané v odseku 2 sa nemajú považovať za také, ktoré by boli v rozpore so zásadami rovnosti a nediskriminácie. Jeho cieľom je zabezpečiť, aby osoby patriace k národnostným menšinám mali efektívnu rovnosť s osobami patriacimi k väčšine.

Článok 5

42. Tento článok je zameraný najmä na zabezpečenie toho, aby osoby patriace k národnostným menšinám mohli udržiavať a rozvíjať svoju kultúru a zachovávať svoju identitu.

Odsek 1

43. Odsek 1 obsahuje povinnosť zlepšovať v tomto ohľade potrebné podmienky. Uvádza štyri základné prvky identity národnostnej menšiny. Toto ustanovenie nenaznačuje, že všetky etnické, kultúrne, jazykové alebo náboženské rozdiely nutne vedú k vytvoreniu národnostných menšín (v tejto súvislosti pozri správu stretnutia expertov KBSE v Ženeve v roku 1991, časť II, oddiel 4).

44. Odkaz na "tradície" nie je schválením alebo prijatím praktík, ktoré sú v rozpore s medzinárodným právom alebo medzinárodnými normami. Tradičné praktiky naďalej podliehajú obmedzeniam vyplývajúcim z požiadaviek verejného poriadku.

Odsek 2

45. Účelom odseku 2 je chrániť osoby patriace k národnostným menšinám pred asimiláciou proti ich vôli. Nezakazuje dobrovoľnú asimiláciu.

46. Odsek 2 nebráni zmluvným stranám prijímať opatrenia na uskutočňovanie svojej všeobecnej integračnej politiky. Týmto uznáva dôležitosť spoločenskej súdržnosti a odráža

požiadavku vyjadrenú v preambule, podľa ktorej kultúrna rozmanitosť má byť zdrojom a faktorom nie rozdelenia, ale obohatenia každej spoločnosti.

Článok 6

47. Tento článok je vyjadrením záujmov uvedených v Prílohe III k Viedenskej deklarácii (Deklarácia a Akčný plán boja proti rasizmu, xenofóbii, antisemitizmu a neznášanlivosti).

Odsek 1

48. Odsek zdôrazňuje ducha tolerancie a medzikultúrneho dialógu a vyzdvihuje dôležitosť toho, aby zmluvné strany posilňovali vzájomný rešpekt, porozumenie a spoluprácu medzi všetkými, ktorí žijú na ich území. Osobitne sa spomínajú oblasti vzdelávania, kultúry a médií, pretože sa považujú za obzvlášť relevantné pre dosahovanie týchto cieľov.

49. Aby sa posilnila spoločenská súdržnosť, cieľom tohto odseku je medzi iným podpora tolerancie a medzikultúrneho dialógu elimináciou bariér medzi osobami patriacimi k etnickým, kultúrnym, jazykovým a náboženským skupinám prostredníctvom povzbudzovania medzikultúrnych organizácií a hnutí, ktorých cieľom je podpora vzájomného rešpektu a porozumenia a integrácia týchto osôb do spoločnosti pri zachovaní ich identity.

Odsek 2

50. Toto ustanovenie je inšpirované odsekom 40.2 Kodanského dokumentu KBSE. Tento záväzok je zameraný na ochranu všetkých osôb, ktoré by mohli byť cieľom hrozieb alebo aktov diskriminácie, nepriateľstva alebo násillia, bez ohľadu na zdroj takýchto hrozieb alebo aktov.

Článok 7

51. Účelom tohto článku je garantovať rešpekt voči právu každej osoby patriacej k národnostnej menšine na základné slobody tu uvedené. Tieto slobody sú samozrejme univerzálnej povahy, t.j. platia pre všetky osoby, či patria k národnostnej menšine alebo nie (pozri napríklad zodpovedajúce ustanovenia v článkoch 9, 10 a 11 EDLP), ale sú obzvlášť relevantné pri ochrane národnostných menšín. Z dôvodov uvedených vyššie v komentári k preambule sa rozhodlo, že sa zahrnú niektoré záväzky, ktoré sa u objavili v EDLP.

52. Toto ustanovenie môže naznačovať zmluvným stranám isté pozitívne záväzky na ochranu uvedených slobôd proti porušovaniu, ktoré nepochádza od štátu. Podľa EDLP možnosť takých pozitívnych záväzkov uznáva Európsky súd pre ľudské práva.

53. Niektoré zo slobôd stanovených v článku 7 sú vypracované v článkoch 8 a 9.

Článok 8

54. Tento článok stanovuje podrobnejšie pravidlá pre ochranu slobody náboženstva ako článok 7. Spája niekoľko prvkov z odsekov 32.2, 32.3 a 32.6 Kodanského dokumentu KBSE do jediného ustanovenia. Táto sloboda sa samozrejme vzťahuje na všetky osoby a v súlade s článkom 4 by ich mali využívať aj osoby patriace k národnostnej menšine. Vzhľadom na dôležitosť tejto slobody v tomto kontexte sa považovalo za obzvlášť vhodné venovať jej osobitnú pozornosť.

Článok 9

55. Tento článok obsahuje podrobnejšie pravidlá pre ochranu slobody prejavu ako článok 7.

Odsek 1

56. Prvá veta tohto odseku je modelovaná podľa druhej vety odseku 1 článku 10 EDLP. Hoci sa veta týka špecificky slobody prijímať a rozširovať informácie a myšlienky v jazyku menšiny, naznačuje tiež slobodu prijímať a rozširovať informácie a myšlienky v jazyku väčšiny alebo iných jazykoch.

57. Druhá veta tohto odseku obsahuje záväzok zabezpečiť, aby nedochádzalo k diskriminácii v prístupe do médií. Slová "v rámci svojich právnych systémov" sa volili preto, aby sa rešpektovali ústavné ustanovenia, ktoré môžu obmedzovať rozsah, v ktorom zmluvná strana môže regulovať prístup do médií.

Odsek 2

58. Tento odsek je modelovaný podľa tretej vety odseku 1 článku 10 EDLP

59. Udeľovanie licencií na zvukové rádiové a televízne vysielanie a podnikanie v oblasti kasín by nemalo byť diskriminačné a malo by byť založené na objektívnych kritériách. Považovalo sa za potrebné zahrnúť tieto požiadavky, ktoré nie sú výslovne zahrnuté v tretej vete odseku 1 článku 10 EDLP, do dokumentu určeného na ochranu osôb patriacich k národnostnej menšine.

60. Slová "zvukové rádiové", ktoré sa vyskytujú aj v odseku 3 tohto článku sa neobjavujú v zodpovedajúcej vete v článku 10 EDLP. Sú použité preto, aby odrážali modernú terminológiu a nie preto, aby naznačovali nejaký podstatný významový rozdiel oproti článku 10 EDLP.

Odsek 3

61. Prvá veta tohto odseku, ktorá sa zaoberá tvorbou a používaním tlačenej médií, obsahuje v zásade negatívny záväzok, zatiaľ čo pružnejšia formulácia druhej vety zdôrazňuje pozitívny záväzok v oblasti zvukového rádiového a televízneho vysielania (napr. pridelovanie frekvencií;). Tento rozdiel odráža relatívny nedostatok dostupných frekvencií a potrebu regulácie v tejto oblasti. Na právo osoby patriacej k národnostnej menšine hľadať zdroje pre založenie média tu nie je žiadny výslovný odkaz, keďže toto právo sa považovalo za samozrejmé.

Odsek 4

62. Tento odsek zdôrazňuje potrebu osobitných opatrení s dvojakým cieľom: uľahčiť osobám patriacim k národnostným menšinám prístup do médií; a podporiť toleranciu a kultúrny pluralizmus. Výraz "adekvátne opatrenia" sa použil z dôvodov uvedených v komentári k článku 4, odsek 2 (pozri odsek 39), ktorý používa tie isté slová. Odsek dopĺňa záväzok stanovený v poslednej vete odseku 1 článku 9. Opatrenia predpokladané týmto odsekom by mohli napríklad pozostávať z finančnej podpory pre menšinové vysielanie alebo na výrobu programov zaoberajúcich sa otázkami menšín a/alebo umožňujúcimi dialóg medzi skupinami, alebo z podporovania redaktorov v tom, aby umožňovali prístup menšín do ich médií pri zachovaní redakčnej nezávislosti.

Článok 10

Odsek 1

63. Uznanie práva každej osoby patriacej k národnostnej menšine na používanie svojho menšinového jazyka slobodne a bez obmedzovania je obzvlášť dôležité. Používanie menšinového jazyka predstavuje jeden zo základných prostriedkov, prostredníctvom ktorých také osoby môžu zachovávať svoju identitu. Rovnako im dovoľuje uplatňovať svoju slobodu prejavu. "Na verejnosti" znamená napríklad na verejnom mieste, vonku, alebo v prítomnosti iných osôb, ale v žiadnom prípade sa netýka vzťahu k verejným úradom, ktorý je riešený odsekom 2 tohto článku.

Odsek 2

64. Toto ustanovenie nepokrýva všetky vzťahy medzi jednotlivcami patriacimi k národnostným menšinám a verejnými úradmi. Vzťahuje sa len na administratívne orgány. Napriek tomu sa však tieto musia interpretovať tak široko, aby zahŕňali napríklad aj "ombudsmanov". Uznávajúc možné finančné, administratívne, obzvlášť vojenské a technické problémy spojené s používaním menšinových jazykov vo vzťahu medzi osobami patriacimi k národnostným menšinám a správnymi úradmi, znenie tohto ustanovenia je veľmi flexibilné, aby sa poskytla zmluvným stranám široká miera voľnosti.

65. Keď sa splnia dve podmienky uvedené v odseku 2, zmluvné strany sa budú snažiť zabezpečiť používanie menšinového jazyka s administratívnymi orgánmi v čo najväčšom rozsahu. Existenciu "reálnej potreby" zhodnotí štát na základe objektívnych kritérií. Hoci zmluvné štáty by mali vyvinúť maximálnu snahu na aplikovanie tejto zásady, znenie "v čo najväčšom rozsahu" naznačuje, že sa môžu brať do úvahy rozličné faktory, obzvlášť finančné zdroje danej zmluvnej strany.

66. Povinnosti zmluvných strán v súvislosti s používaním menšinových jazykov žiadnym spôsobom neovplyvňujú status úradného jazyka alebo jazykov daného štátu. Rámcový dohovor sa navyše úmyselne vyhýba definovaniu "oblastí; obývaných osobami patriacimi k národnostnej menšine tradične alebo v podstatnom počte". Považovalo sa za vhodnejšie prijať voľnejšiu formuláciu znenia, ktoré umožní vziať do úvahy osobitné podmienky každej zmluvnej strany. Pojem "obývané ... tradične" sa nevzťahuje na historické menšiny, ale na tie, ktoré ešte stále žijú v tej istej geografickej oblasti (pozri aj odsek 3 článku 11 a odsek 2 článku 14).

Odsek 3

67. Tento odsek je založený na istých ustanoveniach z článkov 5 a 6 Európskeho dohovoru pre ľudské práva. Nejde nad záruky obsiahnuté v týchto článkoch.

Článok 11

Odsek 1

68. S ohľadom na praktické implikácie tohto záväzku je ustanovenie formulované tak, aby zmluvným stranám umožnilo aplikovať ho vo svetle vlastných osobitných podmienok. Zmluvné strany môžu napríklad používať abecedu svojho úradného jazyka na písanie mena (mien) osoby patriacej k národnostnej menšine vo fonetickej forme. Osoby, ktoré boli prinútené vzdať sa svojho pôvodného mena (pôvodných mien), alebo mená, ktoré sa násilne zmenili, by mali mať nárok vrátiť sa k používaniu pôvodnej formy, samozrejme s ohľadom na výnimky prípadov zneužitia práva a zmien mena (mien) pre účely podvodov. Predpokladá sa, že právne systémy zmluvných strán budú v tomto ohľade spĺňať medzinárodné zásady týkajúce sa ochrany národnostných menšín.

Odsek 2

69. Záväzok v tomto odseku sa týka práva jednotlivca umiestňovať "vo svojom menšinovom jazyku tabule, nápisy a iné informácie súkromnej povahy viditeľné pre verejnosť". To samozrejme nebráni v tom, aby sa od osôb patriacich k národnostnej menšine žiadalo používať okrem toho aj úradný jazyk a/alebo iné menšinové jazyky. Výraz "súkromnej povahy" sa vzťahuje na všetko, čo nie je úradné.

Odsek 3

70. Tento článok má za cieľ podporiť možnosť umiestňovať miestne názvy, názvy ulíc a iné topografické ukazovatele pre verejnosť aj v jazyku menšiny. Pri uplatňovaní tejto zásady majú štáty nárok brať do náležitej úvahy špecifické podmienky a rámec svojich právnych systémov včítane - kde je to vhodné - dohôd s inými štátmi. Rozumie sa, že zmluvné strany nemajú žiadnu povinnosť uzatvárať dohody s inými štátmi v oblasti pokrytej týmto ustanovením. Naproti tomu možnosť uzatvárania takýchto dohôd sa nevylučuje. Rozumie sa tiež, že právna záväznosť existujúcich dohôd ostáva nezmenená. Z tohto ustanovenia nevyplýva žiadne úradné uznanie miestnych názvov v menšinových jazykoch.

Článok 12

71. Tento článok má za cieľ podporiť znalosť kultúry, histórie, jazyka a náboženstva národnostných menšín i väčšinového obyvateľstva v medzikultúrnej perspektíve (pozri odsek 1 článku 6). Cieľom je vytvorenie ovzdušia tolerance a dialógu, ako sa na to odkazuje v preambule Rámcového dohovoru konvencie a Prílohe II k Viedenskej deklarácii hláv štátov a vlád. Výpočet v druhom odseku nie je vyčerpávajúci, pričom slová "prístup k učebniciam" sa rozumejú tak, že zahŕňajú vydávanie učebníc a ich nakupovanie v iných krajinách. Povinnosť

podporovať rovnosť príležitostí v prístupe k vzdelaniu na všetkých úrovniach pre osoby patriace k národnostným menšinám odráža záujem vyjadrený vo Viedenskej deklarácii.

Článok 13

Odsek 1

72. Povinnosť zmluvných strán uznať právo osôb patriacich k národnostným menšinám na zakladanie a spravovanie svojich vlastných súkromných vzdelávacích a výchovných zariadení sa podrobí požiadavkám vzdelávacieho systému strán, obzvlášť predpisom týkajúcim sa povinného školstva. Zariadenia pokryté týmto odsekom môžu byť predmetom takého istého dohľadu ako iné zariadenia, obzvlášť vzhľadom na učebné osnovy. Ak sa vyhovie požadovaným normám, je dôležité, aby sa akékoľvek udelené kvalifikácie úradne uznávali. Zodpovedajúce vnútroštátne zákonodarstvo sa musí zakladať na objektívnych kritériách a musí byť v súlade s princípom nediskriminovania.

Odsek 2

73. Uplatňovanie práv uvedených v odseku 1 nezakladá žiadny finančný záväzok pre danú zmluvnú stranu, ale ani možnosť takého príspevku nevylučuje.

Článok 14

Odsek 1

74. Povinnosť uznať právo každej osoby patriacej k národnostnej menšine na výučbu svojho menšinového jazyka sa týka jedného zo základných prostriedkov, ktorými také osoby môžu presadzovať a uchovať si svoju identitu. V tomto nemôžu byť žiadne výnimky. Bez obmedzenia platnosti zásad uvedených v odseku 2 tento odsek neimplikuje pozitívnu činnosť, obzvlášť finančnej povahy, zo strany štátu.

Odsek 2

75. Toto ustanovenie sa týka vyučovania menšinového jazyka a vyučovania v tomto jazyku. Uznávajúc možné finančné, administratívne a technické akosti spojené s vyučovaním menšinových jazykov a v menšinových jazykoch, toto ustanovenie bolo formulované veľmi pružne, nechávajúc zmluvným stranám širokú mieru voľnosti. Povinnosť snažiť sa zabezpečiť vyučovanie menšinových jazykov alebo v menšinových jazykoch je podmienená niekoľkými faktormi; obzvlášť existenciou "dostatočného záujmu" zo strany osôb patriacich k relevantným národnostným menšinám. Formulácia "v čo najväčšom rozsahu" naznačuje, že také vyučovanie závisí na dostupných zdrojoch danej zmluvnej strany.

76. Text sa úmyselne vyhýba definovaniu pojmu "dostatočný záujem" - flexibilná formulácia, ktorá zmluvným stranám umožňuje vziať do úvahy osobitné podmienky svojich štátov. Zmluvné strany majú výber prostriedkov a opatrení pri zabezpečovaní takého vyučovania berúc do úvahy svoj vlastný vzdelávací systém.

77. Alternatívy uvedené v tomto odseku - "... možnosť vyučovania menšinového jazyka alebo vyučovania v tomto jazyku" sa navzájom nevylučujú. Hoci odsek 2 článku 14 nekladie štátom žiadnu povinnosť uplatňovať oboje, jeho formulácia štátom nebráni zaviesť vyučovanie menšinového jazyka ako aj vyučovanie v menšinovom jazyku. Dvojazyčné vyučovanie môže byť jedným z prostriedkov na dosiahnutie cieľa tohto ustanovenia. Povinnosť vyplývajúca z tohto odseku možno rozšíriť na predškolskú výchovu.

Odsek 3

78. Možnosti vyučovania menšinového jazyka alebo vyučovania v menšinovom jazyku neobmedzujú vyučovanie úradného jazyka alebo vyučovanie v tomto jazyku. Znalosť úradného jazyka je skutočne faktorom spoločenskej súdržnosti a integrácie.

79. Riešenie niektorých otázok, ktoré vystupujú pri zavádzaní tohto ustanovenia v štátoch s viac ako jedným úradným jazykom, spočíva na týchto štátoch.

Článok 15

80. Tento článok od zmluvných strán požaduje vytvorenie podmienok potrebných na efektívnu participáciu osôb patriacich k národnostným menšinám na kultúrnom, spoločenskom a hospodárskom živote a na verejných záležitostiach, najmä tých, ktoré sa ich týkajú. Jeho cieľom je predovšetkým podporovať skutočnú rovnosť medzi osobami patriacimi k národnostným menšinám a tými, ktoré patria k väčšine. Aby sa vytvorili podmienky potrebné pre takú participáciu osôb patriacich k národnostným menšinám, zmluvné strany by mohli konzultácie s týmito osobami prostredníctvom vhodných postupov a obzvlášť prostredníctvom ich reprezentatívnych inštitúcií, kedy' zmluvné strany pripravujú legislatívne alebo administratívne opatrenia, ktoré sa ich pravdepodobne priamo dotknú;

- zainteresovanie týchto osôb na príprave, zavádzaní a hodnotení plánov a programov štátneho a regionálneho rozvoja, ktoré sa ich pravdepodobne priamo dotknú;
- uskutočňovanie výskumov v spojení s týmito osobami na zhodnotenie možného dopadu plánovaných rozvojových projektov na tieto osoby;
- efektívna účasť osôb patriacich k národnostným menšinám na rozhodovacích procesoch a vo volených orgánoch na štátnej i miestnej úrovni;
- decentralizované alebo miestne formy správy.

Článok 16

81. Účelom tohto článku je ochrana pred opatreniami, ktoré menia pomer obyvateľstva v oblastiach obývaných osobami patriacimi k národnostným menšinám a ktoré sú zamerané na obmedzenie práv a slobôd vyplývajúcich z tohto Rámcového dohovoru. Príkladmi takých opatrení by mohli byť vyvlastňovanie, vypudzovanie a vyhostovanie alebo zmeny administratívnych hraníc s cieľom obmedziť užívanie takých práv a slobôd ("gerrymandering").

82. Tento článok zakazuje len opatrenia, ktoré sú zamerané na obmedzenie práv a slobôd vyplývajúcich z Rámcového dohovoru. Považuje sa za nemožné rozšíriť toto ustanovenie aj

na opatrenia, ktoré majú za následok obmedzenie takých práv a slobôd, keďže také opatrenia môžu byť niekedy celkom opodstatnené a legitímne. Jedným z príkladov by mohlo byť presídlenie obyvateľov dediny pri stavbe priehrady.

Článok 17

83. Tento článok obsahuje dva záväzky dôležité pre udržiavanie a rozvoj kultúry osôb patriacich k národnostnej menšine a pre zachovanie ich identity (pozri aj odsek 1 článku 5). Prvý Odsek sa zaoberá právom zakladať a udržiavať slobodné a mierumilovné styky cez hranice, zatiaľ čo druhý odsek chráni právo zúčastňovať sa na činnosti nevládných organizácií (v tejto súvislosti pozri tiež ustanovenie o slobode zhromažďovania a združovania v článku 7).

84. Ustanovenia tohto článku sa zakladajú prevažne na odsekoch 32.4 a 32.6 Kodanského dokumentu KBSE. Nepovažovalo sa za potrebné zahrnúť explicitné ustanovenie o práve zakladať a udržiavať styky v rámci územia štátu, keďže to je adekvátne pokryté inými ustanoveniami Rámcového dohovoru, najmä článkom 7 v súvislosti so slobodou zhromažďovania a združovania.

Článok 18

85. Tento článok vyzýva zmluvné strany, aby uzatvárali okrem existujúcich medzinárodných dokumentov tam, kde to špecifické okolnosti odôvodňujú, bilaterálne a multilaterálne dohody o ochrane národnostných menšín. Stimuluje tiež cezhraničnú spoluprácu. Ako sa zdôrazňuje vo Viedenskej deklarácii a jej Prílohe II, také dohody a spolupráca sú dôležité pre podporu tolerancie, prosperity, stability a mieru.

Odsek 1

86. Bilaterálne a multilaterálne dohody, ako ich predpokladá tento odsek, sa môžu uzatvárať napríklad v oblasti kultúry, vzdelávania a informácií.

Odsek 2

87. Tento odsek vyzdvihuje dôležitosť cezhraničnej spolupráce. Výmena informácií a skúseností medzi štátmi je dôležitým nástrojom pre podporu vzájomného porozumenia a dôvery. Cezhraničná spolupráca má obzvlášť tú výhodu, že umožňuje úpravy špeciálne pripravované podľa prání a potrieb zúčastnených osôb.

Článok 19

88. Tento článok upravuje možnosť obmedzení, reštrikcií alebo výhrad. V prípade, že záväzky zahrnuté do tohto Rámcového dohovoru majú ekvivalent v iných medzinárodných právnych dokumentoch, obzvlášť v EDLP, dovolené sú len tie obmedzenia, reštrikcie alebo výhrady, ktoré sú upravené týmito dokumentmi. Pokiaľ záväzky stanovené týmto Rámcovým dohovorom nemajú ekvivalent v iných medzinárodných právnych dokumentoch, jedinými dovolenými obmedzeniami, reštrikciami a výhradami sú tie, ktoré sú zahrnuté v iných

právnych dokumentoch (takých ako EDLP) v súvislosti s inými záväzkami a ktoré sú relevantné.

ČASŤ III

Článok 20

89. Od osôb patriacich k národnostným menšinám sa vyžaduje rešpektovanie ústavy štátu a inej štátnej legislatívy. Tento odkaz na štátnu legislatívu samozrejme neopravňuje zmluvné strany na ignorovanie ustanovení Rámcového dohovoru. Osoby patriace k národnostným menšinám musia tiež rešpektovať práva iných. V tomto ohľade možno poukázať na situácie, kedy osoby patriace k národnostným menšinám sú v menšine v celoštátnom meradle, ale tvoria väčšinu v jednej oblasti štátu.

Článok 21

90. Toto ustanovenie zdôrazňuje dôležitosť základných princípov medzinárodného práva a špecifikuje, že ochrana osôb patriacich k národnostným menšinám musí byť v súlade s týmito princípmi.

Článok 22

91. Toto ustanovenie, ktoré sa zakladá na článku 60 EDLP, stanovuje známu zásadu. Cieľom je zabezpečiť, aby osoby patriace k národnostným menšinám mali prospech z takej relevantnej štátnej alebo medzinárodnej legislatívy, ktorá je pre nich najpriaznivejšia.

Článok 23

92. Toto ustanovenie sa zaoberá vzťahom medzi Rámcovým dohovorom a Európskym dohovorom o ľudských právach, na ktorý sa odkazuje v preambule. Rámcový dohovor nemôže za žiadnych okolností modifikovať práva a slobody zaručované Európskym dohovorom o ľudských právach. Naopak práva a slobody zabezpečované Rámcovým dohovorom, ktoré sú predmetom zodpovedajúceho ustanovenia Európskeho dohovoru o ľudských právach, sa musia interpretovať v súlade s ním.

ČASŤ IV

Články 24 – 26

93. Aby sa upravil dohľad nad aplikáciou Rámcového dohovoru, Výbor ministrov sa poveruje úlohou monitorovať jeho zavádzanie zmluvnými stranami. Výbor ministrov určí formy účasti v realizačnom mechanizme pre také zmluvné strany, ktoré nie sú členmi Rady Európy.

94. Každá zmluvná strana predloží generálnemu tajomníkovi v pravidelných intervaloch a kedykoľvek, ak Výbor ministrov o to požiada, relevantné informácie o realizácii Rámcového dohovoru. Generálny tajomník postúpi tieto informácie Výboru ministrov. Avšak prvú správu, ktorej cieľom bude poskytnúť úplné informácie o legislatívnych a iných opatreniach, ktoré zmluvná strana prijala na splnenie záväzkov stanovených v tomto Rámcovom dohovore, treba predložiť do jedného roka od nadobudnutia účinnosti Rámcového dohovoru vzhľadom na danú zmluvnú stranu. Účelom nasledujúcich správ bude doplnenie informácií obsiahnutých v prvej správe.

95. Upravuje založenie poradného výboru, ktorý má zabezpečiť účinnosť monitorovania zavádzania dohovoru. Úlohou tohto poradného výboru je pomáhať Výboru ministrov pri hodnotení adekvátnosti opatrení, ktoré tá ktorá zmluvná strana prijala na zavedenie zásad stanovených Rámcovým dohovorem

96. Je vecou Výboru ministrov určiť do roka od nadobudnutia platnosti Rámcového dohovoru zloženie a postupy poradného výboru, ktorého členmi budú uznávaní experti v oblasti ochrany národnostných menšín.

97. Monitorovanie zavádzania tohto Rámcového dohovoru bude v čo najväčšej miere transparentné. V tomto ohľade by bolo vhodné počítať so zverejnením správ a iných textov pochádzajúcich z takého monitorovania.

ČASŤ V

98. Záverečné ustanovenia obsiahnuté v článkoch 27 a 32 sú založené na modelových záverečných klauzulách pre dohovory a dohody uzavreté v rámci Rady Európy. Nezahrnul sa žiadny článok o výhradách; výhrady sa pripúšťajú potiaľ, pokiaľ ich pripúšťa medzinárodné právo. Okrem článkov 27 a 29 si články v tejto časti nevyžadujú žiadny osobitný komentár.

Články 27 a 29

99. Rámcový dohovor sa predkladá na podpis členským štátom Rady Európy a na výzvu Výboru ministrov aj iným štátom. Rozumie sa, že "iné štáty" sú tie štáty, ktoré sa zúčastňujú na Konferencii o bezpečnosti a spolupráci v Európe. Tieto ustanovenia berú do úvahy Viedenskú deklaráciu, podľa ktorej by sa mal Rámcový dohovor predložiť na podpis aj nečlenským štátom (pozri Prílohu II k Viedenskej deklarácii summitu Rady Európy).