

UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Ádám Pál

**Právo na participáciu ako súčasť
európskej ochrany národnostných menšín**

Diplomová práca

Vedúci diplomovej práce: doc. Dr. iur. Harald Christian Scheu, Mag. phil., Ph.D.

Katedra: Katedra evropského práva

Dátum vypracovania práce: 21. 2. 2021

Prehlasujem, že som predkladanú diplomovú prácu vypracoval samostatne, že všetky použité zdroje boli riadne uvedené a že práca nebola využitá na získanie iného alebo rovnakého titulu.

Ďalej prehlasujem, že vlastný text tejto práce vrátane poznámok pod čiarou má 188 782 znakov vrátane medzier.

.....
Ádám Pál

V Nových Zámkoch dňa 21. 2. 2021

Pod'akovanie

Týmto by som sa chcel poďakovať vedúcemu mojej diplomovej práce, doc. Dr. iur. Haraldovi Christianovi Scheuovi, Mag. phil., Ph.D. za jeho odborné rady, cenné pripomienky a ochotu viesť túto diplomovú prácu. Chcel by som sa tiež poďakovať svojej rodine za ich trpezlivosť a vytrvalú podporu preukázanú počas písania tejto práce aj po celú dobu trvania môjho štúdia.

Obsah

Úvod	1
1. Participácia v kontexte ľudských práv a jeho význam vo vzťahu k národnostným menšinám	5
1.1. Participácia v kontexte ľudských práv	5
1.2. Význam participácie národnostných menšín	7
2. Postavenie práva na participáciu v univerzálnych a regionálnych dokumentoch na ochranu národnostných menšín	9
2.1. Právo na participáciu v dokumentoch univerzálnej ochrany menšín	9
2.1.1. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach	9
2.1.2. Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k národnostným, etnickým a jazykovým menšinám	11
2.1.3. Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie	12
2.1.4. Dohovor o domorodých a kmeňových národoch v nezávislých krajinách	13
2.1.5. Záverečné myšlienky k prameňom participácie na univerzálnej úrovni	15
2.2. Právo na participáciu v dokumentoch regionálnej ochrany menšín	15
2.2.1. Európska únia	16
2.2.2. Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe	18
2.2.3. Rada Európy	21
2.3. Zhrnutie postavenia práva na účinnú účasť v medzinárodných dokumentoch	25
3. Právo na účinnú participáciu v Rámcovom dohovore na ochranu národnostných menšín	27
3.1. Článok 15 o účinnej účasti ako ústredné ustanovenie Rámcového dohovoru	27
3.2. Právo na efektívnu participáciu ako individuálne alebo kolektívne právo	29
3.3. Bližší pohľad na obsahové hľadisko článku 15 Rámcového dohovoru	31
3.4. Vymedzenie rozsahu práva na účinnú účasť podľa Rámcového dohovoru	33
4. Zložky práva národnostných menšín na efektívnu participáciu	34
4.1. Účinná účasť národnostných menšín na verejných záležitostiach	34
4.1.1. Priama účasť menšín na verejných záležitostiach	35
4.1.2. Nepriama účasť menšín na verejných záležitostiach	44
4.1.3. Paralelná účasť menšín na verejných záležitostiach	50
4.2. Účinná účasť národnostných menšín na hospodárskom a sociálnom živote	53
4.2.1. Opatrenia na odstránenie diskriminácie v sociálno-ekonomickej oblasti	54
4.2.2. Zvláštne opatrenia na podporu účasti v sociálno-ekonomickej oblasti	57
4.3. Účinná účasť národnostných menšín na kultúrnom živote	59
4.4. Rekapitulácia štandardu participácie vyžadovaného Poradným výborom	62
Záver	64
Zoznam skratiek	68
Zoznam použitých zdrojov	69
1. Zoznam použitých knižných publikácií	69

2.	Zoznam použitých odborných článkov.....	69
3.	Zoznam použitých medzinárodných zmlúv a právnych predpisov	71
4.	Zoznam použitej judikatúry súdnych a kvázi-súdnych orgánov	72
5.	Zoznam použitých vyjadrení, odporúčaní a stanovísk medzinárodných orgánov.....	73
6.	Zoznam použitých internetových zdrojov	79
	Abstrakt.....	80
	Abstract	81

Úvod

Vývoj ochrany národnostných menšín na medzinárodnej úrovni je dlhým príbehom politického boja a dohadovania sa o tom, ktoré menšinové práva môžu byť garantované samotným medzinárodným spoločenstvom. Štáty si totiž prísne strážili, a do veľkej miery si doteraz strážia výsosť nad otázkami súvisiacimi s národnostnými menšinami. Z tohto dôvodu tradične pristupovali ku všetkým iniciatívam, v ktorých videli hrozbu obmedzenia ich suverenity v tomto smere nedôverčivo a s veľkou dávkou opatrnosti. Tento strnulý prístup však dlhodobo nebol schopný utíšiť spoločenské napätie v niektorých krajinách. Po hrozivých skúsenostiach s etnickými konfliktmi z konca minulého storočia si štáty uvedomili, že hľadanie riešení na problematiku otázok spojené s postavením národnostných menšín musí prebiehať aj na medzinárodnej úrovni. Nasledovalo prijatie množstva dokumentov cielených na ochranu národnostných menšín,¹ ktoré postupne vytvorili rámec menšinových práv na univerzálnej aj regionálnej medzinárodnej úrovni, dnes uznávaný významnou časťou štátov.

Isté menšinové práva, ako napríklad skupina jazykových práv alebo právo na zachovanie vlastnej kultúry sa rýchlo dostali aj do povedomia širokej verejnosti a stali akýmsi symbolmi zachovania menšinovej identity. Podľa názoru autora tejto práce však niektoré ostatné, ale nemenej dôležité práva z akýchsi dôvodov zostali v úzadí. To neznamená, že by z právneho pohľadu neboli tieto práva garantované rovnako ako tie známejšie, v spoločenských a politických debatách sa im však dostáva menej pozornosti.

Príkladom takéhoto práva je podľa autora aj právo národnostných menšín na efektívnu participáciu, o ktoré verejnosť mimo odborných kruhov nejaví príliš veľký záujem, napriek tomu, že zasahuje do mnohých dôležitých oblastí verejného života. Tento nedostatok pozornosti je jedným z dôvodov, prečo sa autor rozhodol venovať svoju diplomovú prácu práve tejto problematike. Vedľa zodpovedania nižšie uvedených špecifických otázok je totiž jeho zámerom tiež upriamenie pozornosti na toto právo a vysvetlenie, prečo ide o právo natoľko významné, že jeho naplnovanie by malo byť nielen dôležitým cieľom samotných menšinových komunit, ale celej spoločnosti vrátane príslušníkov majority.

Samotný text tejto práce je členiteľný na dva základné celky. Prvý celok je tvorený prvou a druhou časťou práce, a jeho cieľom je vytvorenie obrazu o práve na participáciu v rámci medzinárodnej ochrany ľudských a menšinových práv. V prvej časti práce sa autor pokúša načrtnúť vzťah práva na participáciu a všeobecnej ochrany ľudských práv, a stručné vysvetlenie

¹ PALERMO, Francesco. The Protection of Minorities in International Law. Recent Developments and Trends. In: *Les minorités: un défi pour les États. Actes du colloque international*. Brusel: Académie royale de Belgique, 2011. ISBN 978-2-8031-0293-8, str. 169.

významu tohto práva z pohľadu národnostných menšín. Druhá časť práce sa už zameriava výlučne na participáciu národnostných menšín. V tejto časti sa autor zmapováva postavenie práva národnostných menšín na efektívnu participáciu v medzinárodných dokumentoch univerzálnej aj regionálnej (európskej) úrovne, a hodnotí prínos jednotlivých organizácií z pohľadu presadzovania tohto práva v rámci medzinárodného spoločenstva.

Druhý celok je obsiahlejší, a tvorí ho tretia a štvrtá časť práce. Tieto časti sa od predošlých odlišujú tým, že sa sústreďujú na vybraný dokument z dielne Rady Európy, ktorým je Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín. Autor si tento dohovor vybral z viacerých dôvodov. Prvým z nich je, že sa jedná o jediný právne záväzný medzinárodný inštrument na ochranu menšinových práv.² Dokument navyše obsahuje pomerne široko vymedzené ustanovenie o práve príslušníkov národnostných menšín na efektívnu participáciu (pozri kapitolu 3.4. tejto práce). Množstvo odporúčaní a stanovísk vzniknutých v rámci kontrolného mechanizmu jeho implementácie sú nakoniec veľmi vhodnými prameňmi pre ilustráciu, akým spôsobom sa toto právo aktuálne v európskom právnom prostredí chápe. Keďže je Rámcový dohovor dokumentom európskej regionálnej úrovne, súvislosti opísané v týchto častiach majú byť chápané v tomto geografickom prostredí, a závery tiež aplikované na krajiny a menšinové komunity tohto regiónu.

Tretia časť práce je venovaná konkrétnemu ustanoveniu Rámcového dohovoru o efektívnej participácii, ktorým je jeho pätnásty článok. Autor v nej opisuje charakter daného ustanovenia a jeho dôležitosť z pohľadu celého dokumentu, resp. ostatných menšinových práv. Hlavným cieľom tejto časti je však priblíženie toho, čo sa pod pojmom efektívna participácia menšín skrýva podľa normotvorcu a kontrolných orgánov, ako aj vysvetlenie, akým spôsobom určuje Rámcový dohovor rozsah participačného práva, t. j. na ktoré oblasti spoločenského života toto ustanovenie dopadá?

Štvrtá časť je najobširnejšia spomedzi všetkých častí, pretože v nej autor hľadá odpovede, ktoré majú objasniť hlavný cieľ tejto diplomovej práce. Ústredným zámerom, ktorý autor svojou prácou sleduje je totiž vysvetlenie, aké konkrétne oprávnenia vyplývajú príslušníkom národnostných menšín z ustanovenia Rámcového dohovoru garantujúceho ich právo na efektívnu participáciu, a aké zodpovedajúce povinnosti plynú v tomto ohľade zmluvným štátom? Táto časť teda rozoberá problematiku participácie z praktického hľadiska. Pomocou názorov a skúseností Poradného výboru, kontrolného orgánu Rámcového dohovoru,

² PETRIČUŠIĆ, Antonija. The Rights of Minorities in International Law: Tracing Developments in Normative Arrangements of International Organizations, vol. 11, no. 38/39. In: *Croatian International Relations Review*. Záhreb: IRMO, 2005. ISSN 1331-1182. str. 48.

obsiahnutých v dokumentoch vzniknutých pri výkone svojej odbornej činnosti autor objasňuje, aké okolnosti alebo situácie predpokladajú úspešnú participáciu menšín na spoločenskom dianí, a akými postupmi sa môžu štáty prepracovať k takémuto ideálnemu stavu? Autor pritom vymenúva aj niektoré faktory, ktoré typicky bránia efektívnej participácii menšinových príslušníkov spolu s riešeniami, ktoré Poradný výbor ponúkol na odstránenie týchto nedostatkov.

Na tomto mieste si autor dovoľuje objasniť aj niektoré otázky súvisiace s terminológiou, ktoré sa čitateľovi môžu vynoriť počas skúmania tejto práce. Autor pre účely tejto práce používa kľúčové výrazy „efektívna participácia” a „účinná účasť” ako rovnocenné synonymá. V českej aj slovenskej jazykovej verzii Rámcového dohovoru sa slovné spojenie „effective participation” tiež prekladá ako „účinná účasť”, resp. „efektívna účasť”.³

Každý autor, ktorý sa rozhodne zaoberať otázkami týkajúcich sa menšinovej problematiky, bude musieť čeliť zložitej otázke presného vymedzenia pojmu „menšina”. Z dôvodu chýlostivosti a komplikovanosti tejto problematiky totiž dodnes neexistuje na medzinárodnej úrovni všeobecne uznávaná definícia tohto pojmu.⁴ Napriek tomu je možné určiť niekoľko základných znakov, ktoré sa pri pokusoch o jeho vymedzenie najčastejšie objavujú, a pomocou ktorých je možné menšiny pomerne presne rozoznať od ostatných skupín obyvateľstva.⁵ Takýmito znakmi je predovšetkým odlišnosť od majoritnej populácie spôsobená etnickými, jazykovými, náboženskými alebo kultúrnymi črtami, nedominantnosť a početná podriadenosť v porovnaní s majoritnou populáciou, snaha uchovať si vlastnú identitu, štátne občianstvo štátu, na ktorého území žijú a dostatočný počet na zachovanie vlastnej populácie.⁶

Z pohľadu cieľov stanovených touto prácou by však trvanie na všetkých vyššie uvedených kritériách nebolo vhodné. V európskom prostredí totiž existuje niekoľko početných komunít, ktorých značná časť členov nedisponuje občianstvom krajiny, v ktorej žijú. Okrem tohto kritéria však tieto komunity naplňujú ostatné spomenuté znaky, a ich postavením sa Poradný výbor v rámci svojej činnosti intenzívne zaoberá. Nezahrnutie týchto komunít by teda bolo z pohľadu poskytnutia celistvého obrazu o činnosti Poradného výboru neúčelné, a preto musí autor od tohto znaku pre účely tejto práce upustiť.

³ Jednotlivé jazykové verzie Rámcového dohovoru (vrátane českého a slovenského) sú dostupné zo stránok Rady Európy na adrese: <https://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention>. [cit. 19-01-2021].

⁴ JANKUV, Juraj. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. Autorské publikácie. ISBN 978-80-7380-210-3, str. 19.

⁵ Ibid., str. 27.

⁶ Ibid., str. 27.

Autor a odborník na medzinárodné právo Oldřich Andryšek definuje menšiny ako „skupiny ľudí, ktorí sa odlišujú od zvyšku populácie jasne rozdielnymi etnickými, náboženskými, jazykovými črtami, kultúrnymi zväzkami alebo putami, v početne podriadenom a nedominantnom postavení, preukazujúce vôľu – hoci aj implicitne – zachovať a rozvíjať spôsoby ich života a správania.”⁷ Z tejto definície absentuje kritérium občianstva, a preto poskytuje vcelku presný obraz toho, čo má autor pre účely svojej práce na mysli pod výrazom „národnostná menšina”, resp. „menšina”.

Obsahová zhoda výrazu „národnostná menšina” a „menšina” v rámci tejto práce nie je výsledkom terminologickej nepresnosti autora práce. Je tomu tak z dôvodu, že ústredný dokument tejto práce, Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín dôsledne operuje s termínom „národnostné menšiny”, nie s termínom „menšiny” bez prívlastku. Napriek tomu sa však kontrolné orgány v rámci monitorovacieho procesu zaoberajú aj s otázkami týkajúcimi sa etnických alebo náboženských menšín. Pre poskytnutie uceleného prehľadu relevantnej činnosti Poradného výboru bez nutnosti jednotlivého vymenúvania všetkých náležitých prívlastkov spájaných s termínom „menšina” sa autor rozhodol pre účely tejto práce používať pojem „národnostná menšina” ako skratku zahrňujúcu národnostné, etnické, jazykové aj náboženské menšiny.

⁷ ANDRÝSEK, Oldřich. *Report on the Definition of Minorities*. SIM Special No. 8. Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights, 1989. ISSN 0926-9096, str. 60.

1. Participácia v kontexte ľudských práv a jeho význam vo vzťahu k národnostným menšinám

1.1. Participácia v kontexte ľudských práv

Samotné právo na participáciu nie je výsostne späté s problematikou národnostných menšín. Naopak, princíp participácie patrí medzi zásady, ktoré majú byť uplatňované v rámci celého systému ľudských práv.⁸ Jeho dôležitosť vyzdvihuje aj Rada OSN pre ľudské práva, ktorá v súvislosti s touto otázkou prijala samostatnú rezolúciu č. 33/22.⁹ V jej šiestom recitáli zdôrazňuje zásadný význam rovnej a účinnej participácie okrem iného z pohľadu demokracie, právneho štátu, spoločenskej inklúzie a výkonu všetkých ľudských práv a základných slobôd.

Text vyššie spomínanej rezolúcie vypovedá aj o tom, že sa problematika efektívnej participácie týka členov rôznych spoločenských skupín.¹⁰ Na medzinárodnej úrovni existuje totiž relatívne hojný počet dohovorov a deklarácií, ktoré explicitne alebo implicitne priznávajú určitým skupinám ľudí právo na participáciu vo vymedzených oblastiach. Na úvod je možné zmieniť Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach (ďalej tiež ako „MPOPP”),¹¹ ktorého článok 25 priznáva všetkým občanom právo na účasť na verejných záležitostiach, a Medzinárodný pakt o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach (ďalej tiež ako „MPHSP”),¹² ktorého článok 15 priznáva každému právo na účasť na kultúrnom živote.

Dva doposiaľ spomínané dohovory vymedzujú okruh oprávnených osôb značne širokým spôsobom. Existujú však aj iné medzinárodné zmluvy priznávajúce právo na participáciu viac špecifickým skupinám osôb. Dohovor o odstránení všetkých foriem diskriminácie žien kladie veľký dôraz na účinnú participáciu žien v rôznych oblastiach.¹³ Ďalej sa otázke participácie osôb so zdravotným postihnutím mimoriadne obsiahle venuje

⁸ Participáciu radia medzi popredné zásady ľudských práv aj orgány OSN, napr. Populačný fond. Pozri United Nations Population Fund (UNFPA). *Human Rights Principles* [online]. 2005. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>

⁹ UN Human Rights Council. *Resolution 33/22: Equal participation in political and public affairs*, 30 September 2016, A/HRC/RES/33/22. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/850360>

¹⁰ Pozri Ibid., bod 2, alebo bod 6 písm. d) a e). Rada pre ľudské práva v týchto ustanoveniach spomína zvlášť ženy, osoby patriace k marginalizovaným skupinám, menšinám a osoby v zraniteľných situáciách.

¹¹ UN General Assembly. *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, Resolution 2200A(XXI). [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

¹² UN General Assembly. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 December 1966, Resolution, A/RES/2200(XXI). [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/660187?ln=en>

¹³ Dôležitosť participácie žien hlása už preambula dohovoru, články 7, 8, 10, 13 a 14 potom priznávajú ženám právo na participáciu v oblastiach, ako je verejný, politický, kultúrny a športový život spoločnosti, a aj podiel na regionálnom rozvoji. Pozri UN General Assembly. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979, A/RES/34/180. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/10649?ln=en>

Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím.¹⁴ Tento dokument navyše vymenúva úplnú a účinnú účasť medzi základnými princípmi dokumentu.¹⁵ Ako ďalší príklad je možné zmieniť tiež Dohovor o právach dieťaťa, ktorého článok 31 priznáva deťom právo na účasť na kultúrnom a umeleckom živote spoločnosti.¹⁶

Ako to bolo ilustrované pomocou príkladov uvedených v predošlom odseku, participatívne právo je previazané s mnohými rôznymi oblasťami ochrany ľudských práv. Medzinárodné nástroje na ochranu práv národnostných menšín tiež nenechali otázku participácie bez povšimnutia. Jednotlivým relevantným dokumentom z tohto pohľadu bude však venovaná podrobnejšia pozornosť v druhej časti tejto práce.

Ďalším, aj z pohľadu národnostných menšín relevantným aspektom práva na participáciu je otázka jeho individuálneho alebo kolektívneho charakteru. Systém ľudských práv je tradične založený individuálnych právach patriacich jednotlivcom,¹⁷ čo odzrkadľuje aj veľká časť dokumentov garantujúcich právo na participáciu. Tie väčšinou nepriznávajú toto právo určitej komunite ako celku, ale jednotlivcom s určitými vlastnosťami. Ako príklad môže poslúžiť MPOPP, ktorý zaručuje právo na účasť „každému občanovi“, Dohovor o právach osôb so zdravotným postihnutím toto právo priznáva „osobám so zdravotným postihnutím“, a ako to autor priblíži v nasledujúcej časti tejto práce, medzinárodné dokumenty v oblasti ochrany národnostných menšín tiež dôsledne garantujú práva „osobám patriacim k národnostným menšinám“, nie národnostným menšinám ako celkom.

Takéto formulácie predurčujú individuálny charakter práva na participáciu. Toto právo však nepochybne má aj kolektívnu dimenziu. Ťažko sa môže totiž jednotlivec účinne zapájať do politického alebo kultúrneho života spoločnosti bez toho, aby sa spolu s inými jednotlivcami združoval do určitých skupín. Tento názor podporuje aj vyššie spomínaná Rezolúcia Rady OSN pre ľudské práva č. 33/22, ktorej bod 10 písm. b) obsahuje pasáž o možnosti občanov zúčastňovať sa na politickom a verejnom živote „*individuálne alebo spoločne s ostatnými.*” Aj s prihliadnutím k tejto formulácii sa teda dá konštatovať, že právo na participáciu je možné vykonávať nielen samostatne, ale aj spolu s inými oprávnenými osobami. Tretia časť tejto práce

¹⁴ Nutnosť zabezpečenia účasti zdravotne znevýhodnených osôb vo všetkých oblastiach spoločenského života hlása preambula aj zvlášť niektoré články dokumentu (napr. článok 9, 19 a 26). Určité články potom zdôrazňujú ich právo na účasť vo vymedzených oblastiach: článok 24 vo vzťahu k vzdelávaniu, článok 29 v politickom a verejnom živote a článok 30 v oblasti kultúry, športu a rekreácie. Podrobnejšie pozri UN General Assembly. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 13 December 2006, A/RES/61/106. [cit. 16-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/588742?ln=en>

¹⁵ Ibid., článok 3 písm. c).

¹⁶ UN General Assembly. *Convention on the Rights of the Child*, New York, 20 November 1989, A/RES/44/25. [cit. 16-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/80135?ln=en>

¹⁷ Palermo, 2011, op. cit., str. 166.

ukáže, že veľmi podobne vníma charakter práva národnostných menšín na účinnú participáciu podľa Rámcového dohovoru aj Poradný výbor (pozri kapitolu 3.2.).

Ako to bolo spomenuté na začiatku tejto kapitoly, Rezolúcia Rady OSN pre ľudské práva č. 33/22 zmiňuje, že dôsledné presadzovanie participácie všetkých oprávnených skupín obyvateľov je dôležité z pohľadu zaistenia demokratického zriadenia v danej krajine. Jedným dôvodom tejto súvislosti je to, že sa participácia považuje za elementárny nástroj posilnenia postavenia jednotlivcov v rámci spoločnosti. Takéto posilnenie postavenia sa v odborných kruhoch označuje výrazom „empowerment“, ktorý je definovaný ako „*proces, ktorého kľúčovým prvkom je vytvorenie vhodného prostredia na podporu účasti ľudí na rozhodovacích procesoch, ktoré ovplyvňujú dosiahnutie cieľov v oblasti odstraňovania chudoby, spoločenskej integrácie, zaistenia dôstojnej práce pre všetkých a udržateľného rozvoja.*”¹⁸ Podľa tejto definície tvorí teda participácia samotnú základnú podstatu empowermentu.

Podobného názoru je aj Úrad vysokého komisára OSN pre ľudské práva, ktorý v tejto tematike vydal Usmernenie pre štáty o účinnej implementácii práva na participáciu v oblasti verejných záležitostí.¹⁹ Ten hneď v prvom bode tohto usmernenia upozorňuje na dôležitosť implementácie tohto práva z pohľadu posilnenia postavenia („empowermentu“) jednotlivcov aj skupín a odstraňovania marginalizácie a diskriminácie v spoločnostiach. Uvedená myšlienka je dôkazom toho, že táto problematika je veľmi aktuálna aj z pohľadu národnostných menšín. Bod 57 usmernenia totiž vymenúva menšiny (a zvlášť aj indigénne národy) medzi skupinami, ktorých členovia čelia marginalizácii a diskriminácii, a ktorých názory často nie sú dostatočne vnímané, prípadne sú vylúčené z rozhodovacích procesov. Nasledujúca kapitola stručne priblíži, prečo je presadzovanie efektívnej participácie menšín a posilňovanie postavenia jednotlivcov patriacich k menšinovým skupinám dôležité z pohľadu celej spoločnosti?

1.2. Význam participácie národnostných menšín

Už zo samotného pojmu „národnostná menšina“ vyplýva, že sa jedná o skupinu, ktorá je početne znevýhodnená oproti majoritnému obyvateľstvu. Tento fakt ich v demokratickom zriadení, v ktorom sa pri rozhodovaní vychádza z vôle väčšiny, stavia do nepriaznivej situácie. Aj keď rozhodnutia nemusia byť výslovne namierené proti menšinám, väčšinou existuje zo strany väčšinovej spoločnosti istá – a do istej miery prirodzená – tendencia nebrať pri

¹⁸ UN Department of Economic and Social Affairs. Division for Social Policy and Development. *Empowerment: What does it mean to you?* [online]. 2012. [cit. 17-02-2021]. Dostupné z: <https://www.un.org/esa/socdev/ngo/outreachmaterials/empowerment-booklet.pdf>, str. 5.

¹⁹ UN Office of the High Commissioner for Human Rights. *Guidelines on the right to participate in public affairs*, 20 July 2018, A/HRC/39/28. [cit. 17-02-2021]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf

rozhodovaní príliš veľký ohľad na záujmy menšín. Práve pre vyváženie tejto tendencie je atribútom liberálnej demokracie vedľa vlády väčšiny aj rešpektovanie práva menšín na vyjadrenie vlastnej vôle, upozornenie na problémy a nedostatky, aj na navrhnutie vlastných riešení. Aj keď sa tieto názory sformulované menšinami nemusia presadiť, právo na efektívnu účasť má zabezpečiť, aby sa menšiny zapojili do verejnej diskusie o spoločenských otázkach a cítili svoj vlastný podiel zodpovednosti na chode štátu, ktorého sú súčasťou.

Efektívna participácia môže byť tiež úspešným prostriedkom integrácie a harmonizácie vzťahov medzi spoločenskými skupinami, keďže spolurozhodovanie o celospoločenských záležitostiach môže v príslušníkoch menšinových komunít podporovať pocit spolupatričnosti. Pri nerešpektovaní práva národnostných menšín na zapojenie do života spoločnosti hrozí, že ich hlas zostane bez povšimnutia, v dôsledku čoho tieto skupiny stratia záujem o spoločenské dianie, čo môže vyústiť až do ich marginalizácie, resp. vylúčenia.²⁰ Pretrvávajúce vážne nedostatky v tejto oblasti môžu dokonca zapríčiniť odcudzenie a odvrátenie menšinových komunít od štátu a spoločnosti, ktorého sú súčasťou, čoho dôsledkom môže byť zhoršenie vzťahov medzi členmi väčšinovej spoločnosti a menšín a eskalácia etnického napätia v krajine. Právo menšín na efektívnu participáciu ako súčasť menšinových práv je teda kľúčové z pohľadu zabezpečenia pokoja a stability v spoločnosti.²¹

²⁰ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). *Commentary on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, 27 February 2008, ACFC/31DOC(2008)001 (ďalej tiež: „Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín“). [cit. 19-01-2021] Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>, bod 9.

²¹ GHAI, Yash. *Public participation and Minorities*. London: Minority Rights Group International, 2001. ISBN 1-897-693-885, str. 6.

2. Postavenie práva na participáciu v univerzálnych a regionálnych dokumentoch na ochranu národnostných menšín

2.1. Právo na participáciu v dokumentoch univerzálnej ochrany menšín

Po neúspechu systému vypracovaného v rámci Spoločenosti národov sa OSN po druhej svetovej vojne pokúšala uchopiť problematiku ochrany menšín z cela odlišného hľadiska. Namiesto kolektívnych a skupinových práv sa malo vychádzať z individuálnych práv každého jednotlivca a zo striktného dodržiavania zásady nediskriminácie. Výsledkom tejto zmeny bolo, že sa do Všeobecnej deklarácie ľudských práv nedostalo ustanovenie o ochrane menšín, a to aj napriek snahe Subkomisie pre zabránenie diskriminácie a ochranu menšín v tomto smere.²² Napriek tomu, že najmä v poslednej dekáde minulého storočia nastal jednoznačný pokrok v medzinárodnoprávnej ochrane národnostných menšín aj na univerzálnej úrovni, táto otázka je stále silno poznačená politikou a dodnes je tu badateľná určitá rezervovanosť zo strany medzinárodného spoločenstva.

2.1.1. Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach

Prvú zásadnú zmenu v pasívnom prístupe OSN k menšinovým otázkam priniesol Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, ktorého článok 27 sa výslovne zaoberá právami menšín.²³ Tento článok sa na dlhý čas stal vôbec jediným ustanovením, ktoré sa priamo venuje právam národnostných menšín, a ktorý dodnes ostáva jediným právne záväzným ustanovením o menšinách na univerzálnej úrovni.

I keď v samotnom texte článku 27 nenájdeme zmienku o práve menšín na efektívnu účasť, Výbor pre ľudské práva (ďalej tiež ako „VLP“) sa k výkladu tohto článku postavil tak extenzívne, že jej dosah rozšíril aj na participačné právo menšín. Vo svojom Všeobecnom komentári č. 23 k článku 27 z roku 1994 sa vyjadril, že výkon kultúrnych a aj iných menšinových práv predpokladá efektívnu účasť členov menšinových komunít na otázkach, ktoré sa ich týkajú.²⁴ Napriek tomu, že všeobecné komentáre Výboru pre ľudské práva nemajú právnu záväznosť, ich obsah má výnimočný význam, keďže tento zmluvný orgán je podľa

²² PETRÁŠ, René, Helena PETRŮV a Harald Christian SCHEU (eds.). *Menšiny a právo v České republice*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2009. ISBN 978-80-87284-00-1, str. 268.

²³ Presné znenie článku je nasledovné: „V štátoch, kde existujú etnické, náboženské alebo jazykové menšiny, nebude sa im príslušníkom upierať právo, aby spolu s ostatnými príslušníkmi menšiny užívali svoju vlastnú kultúru, vyznávali a prejavovali svoje vlastné náboženstvo alebo používali svoj vlastný jazyk.“ Preklad z: Jankuv, op. cit., str. 79-80.

²⁴ UN Human Rights Committee. *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://undocs.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.5>, bod 7.

niektorých autorov najpovolanejšou entitou na vytváranie autentického výkladu Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.²⁵

Spojitosť medzi MPOPP a právom menšín na participáciu sa potvrdila aj vo výstupoch z procedúr individuálnych sťažností. Tento typ kontrolného mechanizmu dodržiavania MPOPP nie je založený priamo Medzinárodným paktom, ale (prvým) Opčným protokolom k nemu,²⁶ ktorý umožňuje jednotlivcom zo zmluvných strán Opčného protokolu obrátiť sa na Výbor pre ľudské práva v prípade údajného porušenia svojho práva obsiahnutého v MPOPP.²⁷

Výbor sa v niekoľkých prípadoch zaoberal aj sťažnosťami menšinových príslušníkov, ktoré sú relevantné z pohľadu problematiky ich účinnej participácie. Išlo najmä o situácie, kedy VĽP zistil pochybenia zo strany štátov v súvislosti s neumožnením účasti menšinových príslušníkov na verejných záležitostiach, alebo záležitostiach, ktoré sa ich priamo týkajú.

Jedným z takýchto prípadov bolo oznámenie vo veci Náčelník Bernard Ominayak a skupina od jazera Lubicon v. Kanada, v ktorom Výbor pre ľudské práva zaujal stanovisko, podľa ktorého Kanada vykonávaním ekonomických aktivít na kmeňovom území porušila práva osôb patriacich k tejto komunite garantované článkom 27 MPOPP.²⁸ VĽP sa mimo iné vyjadril, že článok 27 chráni aj právo príslušníkov menšín, aby sa spoločne s ostatnými členmi skupiny zúčastňovali na hospodárskych a spoločenských aktivitách, ktoré sú súčasťou ich kultúry.²⁹ Po tom, čo Kanada nerešpektovala jeho názor v tomto ohľade, prijal VĽP záverečné odporúčanie,³⁰ v ktorom sa vyslovil, že by štát mal „konzultovať so skupinou pred udelením licencií na ekonomické využívanie sporného územia”,³¹ čím v podstate vyzval Kanadu, aby zaistila participáciu tejto skupiny na rozhodovaní o otázkach, ktoré sa ich týkajú.

V prípade Antonina Ignatane v. Lotyšsko³² bola kandidátka ruskej národnosti vyškrtnutá z kandidátnej listiny vo voľbách do miestnej samosprávy pre údajnú nedostatočnú úroveň jazykových znalostí. Táto otázka sa netýkala porušenia článku 27, ale článku 25 (ktorý má

²⁵ WELLER, Marc. *Universal minority rights: A commentary on the jurisprudence of international courts and treaty bodies*. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 9780199208517, str. 481.

²⁶ UN General Assembly. *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, Resolution 2200A(XXI). [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>

²⁷ Jankuv, op. cit., str. 77.

²⁸ Ibid., str. 84.

²⁹ Pozri UN Human Rights Committee (HRC). *Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984, 10 May 1990, CCPR/C/38/D/167/1984. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/cases,HRC,4721c5b42.html>, para. 32.2.

³⁰ Jankuv, op. cit., str. 84.

³¹ UN Human Rights Committee (HRC). *Concluding observations of the Human Rights Committee on the fifth periodic report of Canada*, 20 April 2006, CCPR/C/CAN/CO/5. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://undocs.org/en/CCPR/C/CAN/CO/5>, bod 9.

³² UN Human Rights Committee (HRC). *Antonina Ignatane v. Latvia*, Communication no. 884/1999, 31 July 2001, CCPR/C/72/D/884/1999. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/450128>

zaistiť aktívne a pasívne volebné právo) v spojitosti s článkom 2 (zákaz diskriminácie) MPOPP. Podľa názoru Výboru pre ľudské práva bol týmto postupom sťažovateľke „*odopretý výkon jej práva na participáciu na verejnom živote*“, čím sa porušili jej práva garantované vyššie uvedenými ustanoveniami MPOPP.³³

Kontrolná činnosť Výboru pre ľudské práva teda dokazuje, že aj keď v Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach nenájdeme výslovnú zmienku o práve menšín na participáciu, niektoré aspekty tohto práva sú predsa chránené prostredníctvom iných ustanovení obsiahnutých v MPOPP.

2.1.2. Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k národnostným, etnickým a jazykovým menšinám

Progresívnejší prístup k menšinovému právu sa na pôde OSN objavil už dva roky pred vydaním vyššie spomenutého všeobecného komentára ku článku 27 MPOPP. V roku 1992 prijalo Valné zhromaždenie Deklaráciu OSN o právach osôb patriacich k národnostným, etnickým a jazykovým menšinám (ďalej tiež ako „Deklarácia OSN o menšinách“).³⁴ Treba poznamenať, že sa aj v tomto prípade jedná o nezáväzný dokument, ktorý je však v súčasnosti najširším katalógom práv národnostných menšín na univerzálnej medzinárodnej úrovni.³⁵

Vedľa samotného textu Deklarácie OSN o menšinách vypracovala Pracovná skupina pre menšiny v roku 2005 komentár k tomuto dokumentu,³⁶ v ktorej sa pokúsila podrobnejšie rozviesť jednotlivé ustanovenia Deklarácie, ozrejmiť niektoré výkladové pochybnosti, priblížiť ciele, ktoré by mali štáty sledovať pri plnení záväzkov obsiahnutých nej, a v niektorých prípadoch aj odporučiť spôsoby, ktorými je možné daný cieľ dosiahnuť. Deklarácia má zásadný význam aj z hľadiska efektívnej participácie národnostných menšín, keďže sa tejto problematike venuje samostatne v článku 2 ods. 2 a 3, ako aj v článku 4 ods. 5.

Článok 2 ods. 2 priznáva osobám patriacim k menšinám právo na „*účinnú účasť na kultúrnom, náboženskom, sociálnom, hospodárskom aj verejnom živote.*“ Komentár k tomuto článku – okrem upozornenia na úlohu a dôležitosť tohto práva – vysvetľuje, že toto ustanovenie

³³ Ibid., para. 7.4.

³⁴ UN General Assembly. *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 3 February 1992, A/RES/47/135. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/158458>

³⁵ Jankuv, op. cit., str. 100.

³⁶ UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. *Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 4 April 2005, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2. [cit. 16-01-2020]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/547650>

má za cieľ pokryť všetky aspekty spoločenského života, pričom zvlášť vyzdvihuje dôležitosť niektorých politických práv, ako právo voliť a byť volený, zastávať verejnú funkciu a pod.

Tretí odsek článku 2 nadväzuje na predošlý odsek, a samostatne upozorňuje na význam účinnej účasti menšín v otázkach, ktoré sa osobitne dotýkajú menšín. Komentár k tomuto ustanoveniu dopĺňa, že účasť musí byť prítomná vo všetkých fázach rozhodovania o danej otázke, od prípravy až po realizáciu a vyhodnocovanie daného rozhodnutia. Ďalej sa potom zaoberá predpokladmi a formami zabezpečenia účinnej účasti v tomto zmysle.³⁷

Participácia menšín sa spomína aj v článku 4 odsek 5, aj keď v trochu inom zmysle, než v predošlých prípadoch. Jeho účelom je upozorniť na predchádzanie situáciám, kedy národnostné menšiny (väčšinou z dôvodu ich marginalizovaného postavenia) nedostávajú spravodlivý podiel na úžitkoch z hospodárskeho pokroku a spoločenského rozvoja.

Aj keď Deklarácii OSN o menšinách chýba dôležitý atribút právnej záväznosti, je možné konštatovať, že relatívne komplexná úprava problematiky z nej robí jeden z najdôležitejších dokumentov tejto úrovne, a to jak z pohľadu participácie, tak aj zo všeobecného hľadiska. Dokument môže v budúcnosti poslúžiť ako vhodné východisko pre prípadnú záväznú úpravu menšinových práv v rámci OSN.

2.1.3. Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie

Dva vyššie spomínané dokumenty sú výnimočné z dôvodu, že obsahujú výslovnú úpravu práv príslušníkov národnostných menšín na univerzálnej úrovni.

Vedľa týchto dokumentov však existujú ďalšie univerzálne medzinárodné zmluvy, ktoré sú z pohľadu menšín význačné. Jedným z nich je Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, ktorý bol na pôde OSN prijatý v roku 1965 predovšetkým ako reakcia na vtedy pretrvávajúcu rasovú diskrimináciu v mnohých krajinách sveta.³⁸ Ten v prvom odseku svojho prvého článku presne definuje diskrimináciu, pričom definícia výslovne počíta aj s diskrimináciou založenou na národnostnom alebo etnickom pôvode.³⁹ Štvrtý odsek toho istého článku navyše v niektorých prípadoch pripúšťa oprávnenosť zvláštnych opatrení zo strany štátu, ktoré majú zabezpečiť rovné užívanie a výkon práv.⁴⁰ Z vyššie uvedených ustanovení je možné urobiť záver, že tento dohovor je relevantný nielen z hľadiska zaistenia účinnej rovnosti príslušníkov národnostných menšín, ale poskytuje tiež právny základ pre

³⁷ Pozri Ibid., body 38. až 50.

³⁸ Jankuv, op cit., str. 69.

³⁹ UN General Assembly. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 21 December 1965, A/RES/2106(XX)[A] (ďalej len: „Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie“).[cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/660429> článok 1 ods. 1.

⁴⁰ Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, článok 1 ods. 4.

afirmatívne akcie v ich prospech, výsledkom čoho môže byť aj priznanie určitých pozitívnych práv. Výbor pre odstránenie rasovej diskriminácie, kontrolný orgán dohovoru, sa navyše v rámci svojej odbornej činnosti osobitne venoval otázkam diskriminácie niektorých menšinových skupín, akým sú napríklad Rómovia.⁴¹

Čo sa týka problematiky participácie, článok 5 dohovoru výslovne zdieľuje dôležitosť rovnosti a zákazu diskriminácie vo vzťahu k právu aktívnej a pasívnej účasti na voľbách, účasti na verejnom dianí a vo vláde.⁴² Dohovor nenecháva bez povšimnutia ani otázku účasti na kultúrnych aktivitách.⁴³

Z pohľadu problematiky participácie menšín je zaujímavá aj spravodajská činnosť Výboru pre odstránenie rasovej diskriminácie. V jednom rozhodnutí v rámci procedúry skorého varovania a urgentného konania⁴⁴ napríklad upozornil Spojené štáty americké na neprípustnú diskrimináciu Západných Šošonov. Protiprávnosť spočívala v príprave legislatívnych zmien za účelom odňatia časti územia rezervácie, a tiež vo vykonávaní podzemných jadrových testov bez vedomia a súhlasu predstaviteľov domorodého národa. Výbor – okrem iných výziev – požiadal Spojené štáty o vedenie dialógu s predstaviteľmi pôvodného obyvateľstva.⁴⁵ Tento prípad ukazuje, že podobne ako Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, aj Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie môže mať praktický dosah na účinnú účasť menšín na verejnom dianí, napriek tomu, že jeho primárnym cieľom nie je úprava práv príslušníkov menšín.

2.1.4. Dohovor o domorodých a kmeňových národoch v nezávislých krajinách

Napriek odmietavému postojú niektorých predstaviteľov indigénnych národov voči ich zaradeniu medzi menšiny⁴⁶ sa autor tejto práce domnieva, že za účelom poskytnutia celistvého obrazu o prameňoch práva na participáciu je vhodné predstaviť aj dokumenty namierené na ochranu príslušníkov domorodých národov.

Dôvodom takéhoto postupu je, že na univerzálnej úrovni medzinárodného práva existuje Dohovor o domorodých a kmeňových národoch v nezávislých krajinách (Dohovor číslo 169)⁴⁷

⁴¹ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 280.

⁴² Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie, článok 5 písm. c).

⁴³ Ibid., článok 5 písm. d).

⁴⁴ Anglicky „early warning and urgent action procedure“.

⁴⁵ UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination. *Early warning and urgent action procedure, Decision 1 (68)*, 11 April 2006, CERD/C/USA/DEC/1. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/573142>, para. 9.

⁴⁶ Ghai, op. cit., str. 27.

⁴⁷ International Labour Organization (ILO). *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 27 June 1989, C169 (ďalej len „Dohovor o domorodých a kmeňových národoch v nezávislých krajinách“). [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

z dielne Medzinárodnej organizácie práce, ktorá funguje pod záštitou OSN. Tento dokument sa v praxi najčastejšie uplatňuje v súvislosti s vlastníctvom pôdy,⁴⁸ ale z hľadiska tejto práce je zaujímavá najmä z dôvodu, že sa explicitne venuje otázke efektívnej účasti domorodých národov na rozhodovacích procesoch, a to pomerne rozsiahlym spôsobom.

Právo na participáciu hrá dokonca v rámci Dohovoru natoľko významnú rolu, že sa niekedy označuje za základný kameň celého dokumentu, z ktorého sa má vychádzať aj pri interpretácii ostatných článkov.⁴⁹ Účasť domorodých spoločenstiev na procesoch, ktoré sa nejakým spôsobom týchto komunít týkajú majú garantovať články 6 a 7 Dohovoru. Článok 6 zabezpečuje ich účasť na vytváraní volených a výkonných orgánov, a ich zapojenie do legislatívnych aj administratívnych procesov, ktoré sa ich môžu dotýkať. Zároveň majú zmluvné štáty podľa tohto článku povinnosť vytvoriť podmienky pre tvorbu a podporu vlastných orgánov indigénnych komunít, ktoré ich môžu vo vyššie uvedených procesoch efektívne zastupovať. Cieľom článku 7 je vytvoriť priestor na to, aby tieto komunity mali možnosť samostatne rozhodovať o vlastnom hospodárskom, sociálnom a kultúrnom vývoji a zúčastňovať sa na vytváraní, realizácii a vyhodnocovaní plánov a projektov, ktoré súvisia so životom takýchto komunít.

Vyššie opísaný dokument právne záväzným spôsobom upravil právo na participáciu domorodých národov ešte predtým, než na pôde OSN vôbec vznikla právne nezáväzná Deklarácia OSN o menšinách.⁵⁰ Vedľa tohto faktu je spomínaný Dohovor pokrokovým aj z dôvodu, že domorodým a kmeňovým národom priznáva aj kolektívne práva (predovšetkým vo vzťahu k pôde a prírodným zdrojom),⁵¹ čo je dôležitý rozdiel oproti tradičnému pojatiu menšinových práv. Existujú názory, podľa ktorých je takýto „benevolentnejší” prístup pri priznávaní práv domorodým národom nutný z dôvodu krehkosti a zraniteľnosti týchto kultúr.⁵²

Treba však pripomenúť, že úspechy tohto dokumentu významne zatienuje fakt, že ho doposiaľ ratifikovalo iba 23 krajín,⁵³ pričom zmluvnými stranami Dohovoru nie sú z pohľadu domorodého obyvateľstva tak významné štáty ako Spojené štáty, Kanada, Švédsko a Fínsko.

⁴⁸ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 283.

⁴⁹ YUPSANIS, Athanasios. ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989–2009: An Overview. In: *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, issue 3. Leiden: Brill Nijhoff, 2010. ISSN: 0902-7351, str. 438 a 439.

⁵⁰ Dohovor o domorodých a kmeňových národoch v nezávislých krajinách bol prijatý dňa 27. 6. 1989, Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k národnostným, etnickým a jazykovým menšinám vznikla v roku 1992.

⁵¹ Yupsanis, 2010, op. cit., str. 450.

⁵² Jankuv, op. cit., str. 103.

⁵³ SWARTZ, Chris. *After 30 years, only 23 countries have ratified Indigenous and Tribal Peoples Convention ILO 169*. CulturalSurvival [online]. 5. 12. 2019. [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://www.culturalsurvival.org/news/after-30-years-only-23-countries-have-ratified-indigenous-and-tribal-peoples-convention-ilo>

2.1.5. Záverečné myšlienky k prameňom participácie na univerzálnej úrovni

Za obdobie fungovania OSN bolo možné spozorovať istý pokrok z pohľadu právnej úpravy ochrany príslušníkov menšín. I keď sa doposiaľ nepodarilo prijať právne záväzný dokument na ochranu národnostných menšín, ani ich práva na účinnú účasť, vďaka progresívnej interpretácii existujúcich dokumentov a kontrolným mechanizmom sa otázka participácie menšín dostala do povedomia aj na univerzálnej úrovni. Navyše Deklarácia OSN o menšinách, potenciálny vzor budúceho záväzného katalógu menšinových práv s právom na ich efektívnu participáciu výslovne počíta.

Podľa názoru autora tejto práce však po období približne medzi rokmi 1985 a 2005, kedy medzinárodné spoločenstvo javilo pomerne veľký záujem o práva národnostných menšín, nastal v tomto ohľade postupný útlm. V posledných rokoch sa do popredia pozornosti OSN dostávajú postupne iné otázky, ako napríklad migrácia alebo klimatické zmeny, ktoré môžu v budúcnosti zatieniť nové pokusy o presadzovanie práv národnostných menšín.

Pritom z pohľadu de lege ferenda stále chýba na univerzálnej úrovni súdny orgán, prípadne iný účinný kontrolný mechanizmus, ktorý by poskytoval komplexnú ochranu menšinovým právam. Tento nedostatok by však mohol byť odstránený najskôr vtedy, ak sa na danej úrovni prijme vyššie spomínaný ucelený katalóg menšinových práv s právnou záväznosťou. Vo svetle problémov, na ktoré sa medzinárodné spoločenstvo v súčasnosti sústreďuje, by bolo neočakávaným úspechom aj prijatie právne záväzného dokumentu obsahujúceho ustanovenie o účinnej účasti menšín, hoci aj bez súdnej kontroly jeho plnenia. Takéto ustanovenie totiž aktuálne existuje len vo vzťahu k indigénnym národom, navyše v dokumente, ktorý z pohľadu počtu ratifikácií nemôže byť považovaný za úspešný.

Bez právne záväzného ustanovenia o efektívnej participácii sa na univerzálnej úrovni doposiaľ nepodarilo naplniť toto právo podrobnejším obsahom. Situácia na európskej regionálnej úrovni je však ohľadne tejto otázky pomerne odlišná, preto bude nasledujúca kapitola tejto práce venovaná práve tomu, čo sa podarilo o participácii národnostných menšín presadiť na pôde ich regionálnej ochrany.

2.2. Právo na participáciu v dokumentoch regionálnej ochrany menšín

Otázka ochrany práv národnostných menšín, dokonca v rámci nej ani špecifická otázka ich efektívnej účasti nebola na európskej regionálnej úrovni nechaná bez povšimnutia. Medzi jednotlivými medzinárodnými organizáciami sú však značné odlišnosti z pohľadu komplexnosti a kvality úpravy problematiky. V tejto kapitole práce budú jednotlivé európske

organizácie zoradené podľa toho, do akej miery malo podľa autora tejto práce ich fungovanie významný vplyv na problematiku participácie menšín, od menej až po vysoko relevantné.

2.2.1. Európska únia

Projekty Európskych spoločenstiev (predchodcov dnešnej Európskej únie) pôvodne vznikali v oblasti ekonomickej integrácie a nemali ambíciu presahovať hospodársky rozmer.⁵⁴ Aj keď postupom času sa v procese európskej integrácie dostávali čoraz viac do popredia aj politické otázky spolu s otázkami ľudských práv, Európska únia dodnes nemá silné postavenie z pohľadu úpravy a garancie ľudských práv v porovnaní s inými regionálnymi organizáciami, akou je napríklad Rada Európy. Z tohto pohľadu teda nie je príliš prekvapivé, že EÚ nemá kompetenciu pre prijímanie právnych noriem upravujúcich menšinové práva.⁵⁵

Z pohľadu účinnej účasti menšín na úrovni Európskej únie môže mať relevanciu pomerne prepracovaná úprava zákazu diskriminácie. Vedľa článku 18 Zmluvy o fungovaní Európskej únie,⁵⁶ ktorý je základom zákazu diskriminácie podľa štátnej príslušnosti – a je teda z pohľadu menšín menej relevantný – upravuje zákaz diskriminácie aj nasledujúci článok 19. Ten zakladá právomoc Rady k prijatiu vhodných opatrení k boji proti diskriminácii založenej mimo iné na „*rasovom alebo etnickom pôvode*“. Menšiny sú v rámci tejto formulácie obsiahnuté, aj keď ustanovenie výslovne nepoužíva výraz „menšina“.⁵⁷ Samotný článok 19 však podľa väčšinového odborného názoru nemá priamy účinok, neplynú z neho teda priamo subjektívne práva jednotlivcom.⁵⁸

Realizáciou právomoci podľa čl. 19 vznikla mimo iné Smernica o rasovej rovnocennosti,⁵⁹ ktorá zaručuje obetiam diskriminácie na základe rasovej či etnickej príslušnosti výhodné procesné postavenie. Úprava podľa smernice je široko uplatniteľná,⁶⁰ môže byť preto potenciálne významná aj z pohľadu zákazu diskriminácie príslušníkov národnostných menšín pri uplatňovaní ich práv na účinnú účasť zaručených vnútroštátnymi normami.

Zákaz diskriminácie je obsiahnutý aj v článkoch 20 a 21 Charty základných práv Európskej únie. Článok 21 dokonca výslovne spomína zákaz diskriminácie z dôvodu príslušnosti k národnostnej menšine. Treba však pripomenúť, že Charta je adresovaná orgánom

⁵⁴ Jankuv, op. cit., str. 175.

⁵⁵ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 336.

⁵⁶ Bývalý článok 12 Zmluvy o ES.

⁵⁷ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 343.

⁵⁸ Ibid., str. 344.

⁵⁹ Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod.

⁶⁰ Pozri Jankuv, op. cit., str. 183.

a inštitúciám Európskej únie, prípadne členským štátom pri aplikácii európskeho práva, a nie jednotlivcom. Tieto ustanovenia sú teda aplikovateľné len na prípady, kedy sa diskriminácie dopúšťajú vyššie uvedené orgány.⁶¹

Úlohu Európskej únie pri ochrane práv národnostných menšín je možné ešte vyzdvihnúť v súvislosti s procesom rozširovania EÚ. Kodanské kritériá, ktoré obsahujú podmienky, ktoré musí kandidátska krajina splniť predtým, než sa stane plnohodnotným členským štátom, výslovne vyzdvihujú dôležitosť ochrany menšín. Podľa tohto dokumentu považuje Európska únia usporiadanie krajiny, ktorá zaručuje rešpektovanie a ochranu menšín za natoľko kľúčové, že bez splnenia tejto podmienky nie je možné ani zahájiť prístupové rokovania.⁶² Tieto kritériá sa potom premietajú tiež do jednotlivých asociačných dohôd.⁶³

Požiadavky EÚ v tomto smere často odkazujú na regionálne štandardy ochrany menšín (vytvorené napr. Radou Európy alebo OBSE), ktoré počítajú aj s právom národnostných menšín na účinnú účasť. To znamená, že Európska únia môže v rámci prístupových rokovaní docieľiť garanciu práva účinnej participácie menšín zo strany kandidátskej krajiny, a všeobecne zvýšiť štandard ochrany národnostných menšín v danom štáte. Tento spôsob presadzovania menšinových práv pôsobí síce paradoxne, keďže samotná ochrana menšín na komunitárnej úrovni je značne obmedzená, koniec koncov však môže efektívne prispieť ku zvyšovaniu všeobecnej úrovni ochrany menšín v regióne.

V súvislosti s Európskou úniou je možné zhrnúť, že jediný prepracovaný mechanizmus v komunitárnom práve, ktorý môže mať dosah na ochranu menšín, je oblasť zákazu diskriminácie. Komunitárne právo nepozná ustanovenie, ktoré by explicitne garantovalo účinnú participáciu menšín na spoločenskom živote, dokonca priznanie hocijakého pozitívneho menšinového práva sa v súčasnom právnom systéme EÚ javí ako problematické.⁶⁴ Na druhej strane však treba uznať, že z dlhodobého hľadiska predsa nastáva na pôde Európskej únie určitý obmedzený pokrok v súvislosti s ochranou menšín, a nie je vylúčené, že v budúcnosti sa do jeho práva začlení aj oblasť ochrany národnostných menšín.⁶⁵ Otázka, kedy takýto vývoj nastane, zostáva zatiaľ nezodpovedaná.

⁶¹ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 349.

⁶² *Prístupové kritériá (Kodanské kritériá)*. In: EUR-Lex [právny informačný systém]. Úrad pre vydávanie publikácií Európskej únie. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html

⁶³ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 353.

⁶⁴ Ibid., str. 349.

⁶⁵ Jankuv, op. cit., str. 190.

2.2.2. Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe

Konferencia o bezpečnosti a spolupráci v Európe (predchodca dnešnej OBSE) vznikla v období studenej vojny ako pokus o zriadenie miesta pre dialóg za účelom presadzovania mieru, stability, medzinárodnej bezpečnosti a vytvárania spoločného hodnotového základu medzi dvomi blokmi štátov.⁶⁶ Účastnícke štáty konferencie si uvedomovali spojitosť týchto cieľov s ochranou menšinových práv už pri vzniku tejto iniciatívy, počas Helsinského procesu. Výsledkom bolo, že zmienka o ochrane práv menšín sa dostala hneď do Záverečného aktu KBSE z roku 1975.⁶⁷ Odvtedy sa KBSE (a neskôr OBSE) stala jednou z najpriekopníckejších medzinárodných fór pre propagáciu menšinových práv, ktorej práca ovplyvnila vnímanie menšinových práv v mnohých iných medzinárodných organizáciách, ako je OSN alebo Rada Európy.⁶⁸ KBSE sa dokonca veľmi významne zaslúžila aj o pochopenie dôležitosti práva menšín na účinnú účasť. Nasledujúca pasáž práce bude venovaná dokumentom z dielne tejto organizácie, ktoré mali najväčší podiel na presadzovaní práva na participáciu.

Jedným z najdôležitejších v tomto ohľade je Kodanský dokument Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE,⁶⁹ ktorý v roku 1990 – teda ešte pred Deklaráciou OSN a Rámcovým dohovorom Rady Európy o menšinách – prišiel s kompletným katalógom menšinových práv. Týmto právam sú venované body 30 až 40 dokumentu, ktoré podľa mnohých expertov vytvárajú jeden z najdokonalejších medzinárodných katalógov v danej oblasti.⁷⁰ Prvý odsek článku 35 vyzýva štáty na „rešpektovanie práv osôb patriacich k menšinám na efektívnu účasť na verejnom živote, vrátane vecí súvisiacich s ochranou a rozvojom identity menšín.“ Druhý odsek tohto článku je pozoruhodný tým, že vyzdvihuje koncept autonómie ako jeden zo spôsobov zabezpečenia rozvoja národnostných menšín. Aj keď je táto pasáž spomínajúca autonómiu interpretovaná odborníkmi ako ustanovenie, ktoré nemá za cieľ založiť právo národnostných menšín na autonómiu, iba ponúka túto možnosť ako jedno z riešení situácie

⁶⁶ Ibid., str. 159. a 160.

⁶⁷ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *Conference on Security and Co-operation in Europe: Final Act of Helsinki*, 1 August 1975. [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.osce.org/helsinki-final-act>

⁶⁸ MARTÍN ESTÉBANEZ, Maria Amor. Minority Protection and the Organization for Security and Co-operation in Europe. In: CUMPER, Peter a Steven Charles WHEATLEY (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 978-90-41-11124-1, str. 33.

⁶⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE*, 29. June 1990 (ďalej len: „Kodanský dokument Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE“). [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>

⁷⁰ Jankuv, op. cit., str. 163. Porov. WRIGHT, Jane. The OSCE and the Protection of Minority Rights. In: *Human Rights Quarterly*, vol. 18, no. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996. ISSN 0275-0392, str. 196-197.

menšín,⁷¹ článok 35 je možné pokladať (dokonca aj v súčasnom meradle) za mimoriadne odvážny a pokrokový na medzinárodnej úrovni.

Ďalším relevantným dokumentom je ženevská Správa expertnej schôdzky KBSE o národnostných menšinách z roku 1991.⁷² Účastnícke štáty v jej III. časti potvrdzujú dôležitosť účasti menšín pri vytváraní rozhodovacích a poradných orgánov, a zvlášť vyzdvihujú význam ich efektívnej participácie v otázkach, ktoré sa ich týkajú. Zdôrazňujú pritom, že štáty musia vyvinúť mimoriadne úsilie pre riešenie problémov a zlepšenie situácie národnostných menšín prostredníctvom konštruktívneho dialógu a konzultácii medzi štátmi, aj so zapojením menšín.⁷³ Časť IV. správy, tzv. „Geneva shopping list“ vymenúva niekoľko opatrení, ktoré môžu v jednotlivých prípadoch prispieť k pozitívnym výsledkom v oblasti menšinových práv. Služi ako pomocný „katalóg“ pre výber konkrétneho riešenia pre dosiahnutie účinnej ochrany práv príslušníkov menšín. Je medzi nimi viacero takých, ktoré sú zamerané na podporu ich účinnej participácie. Ako príklad je možné uviesť vytvorenie:⁷⁴

- *špeciálnych volených orgánov alebo zhromaždení danej menšiny,*
- *rozhodovacích alebo poradných orgánov, pozostávajúcich z predstaviteľov menšín,*
- *teritoriálne autonómnych zriadení,*
- *samospráv v oblastiach, ktoré sú významné z pohľadu menšinovej identity,*
- *decentralizovaných miestnych samospráv.*

Dva vyššie uvedené dokumenty z dielne KBSE sú politického a diplomatického charakteru a sami o sebe nie sú právne vymožitelné. Ich praktický význam však tkvie predovšetkým v tom, že sa neskôr stali zdrojom inšpirácie pre iné, v niektorých prípadoch aj právne záväzné dokumenty na medzinárodnej aj regionálnej úrovni.⁷⁵ Existuje však aj ďalší spôsob, ktorým môžu takéto dokumenty prekonať čisto politický rozmer. Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskom z roku 1995 stanovila, že tieto štáty budú uplatňovať normy a záväzky zakotvené v dokumente Kodanskej

⁷¹ Jankuv, op. cit., str. 166.

⁷² Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*, Geneva, 19 July 1991 (ďalej len „Ženevská správa expertnej schôdzky KBSE o národnostných menšinách“). [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.osce.org/hcnm/14588>

⁷³ Ženevská správa expertnej schôdzky KBSE o národnostných menšinách, časť III. ods. 2 (pozn. na tejto pasáži dokumentu je cítiť, že sa zrodil za obdobia pretrvávajúcich etnických a národnostných konfliktov na Balkáne).

⁷⁴ Ženevská správa expertnej schôdzky KBSE o národnostných menšinách, časť IV. ods. 7.

⁷⁵ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 328.

schôdzky ako právne záväzky.⁷⁶ Týmto krokom bol obsah tohto dokumentu v predmetných štátoch posunutý do právne záväznej podoby.⁷⁷

Ďalším významným aspektom prínosu OBSE v oblasti ochrany národnostných menšín je vytvorenie inštitútu Vysokého komisára OBSE pre národnostné menšiny. Rozhodnutie o zriadení tohto orgánu bolo prijaté na následnej schôdzke KBSE v Helsinkách v roku 1992. Nebol koncipovaný ako orgán pre prešetrovanie sťažností alebo kontrolu dodržiavania záväzkov plynúcich z dokumentov OBSE (KBSE), ale ako nástroj bezpečnostnej politiky zameraný na tzv. preventívnu diplomaciu.⁷⁸ Jeho úlohou je včas zakročiť v prípade hroziaceho etnického konfliktu a pokúsiť sa vyriešiť napätú situáciu diplomatickou cestou. Tento druh činnosti Vysokého komisára teda priamo neovplyvňuje štandard menšinových práv.

Vysoký komisár OBSE pre národnostné menšiny však vedľa vyššie uvedených aktivít vydáva aj odporúčania týkajúce sa problematických otázok súvisiacich s národnostnými menšinami, ktorým tento orgán počas svojho fungovania čelil. V dokumentoch obsahujúcich takéto odporúčania sa snaží objasniť niektoré otázky danej problematiky a ponúknuť širokú škálu riešení, ktoré môžu prispieť ku zníženiu etnického napätia.

Táto myšlienka stála aj za vznikom Lundských odporúčaní týkajúcich sa účinnej účasti národnostných menšín na verejnom živote.⁷⁹ Tento dokument je najobsiahlejším uceleným katalógom mechanizmov na zabezpečenie efektívnej participácie menšín na medzinárodnej úrovni.⁸⁰ Vznikol na podnet Vysokého komisára OBSE a bol vypracovaný skupinou expertov na menšinovú problematiku a na medzinárodné, ústavné a volebné právo.⁸¹

Dokument obsahuje celkovo 24 odporúčaní, pričom prvých päť tvorí všeobecné základy, a posledné tri potom záruky pre hmatateľné výsledky pri presadzovaní práva menšín na účasť. Zvyšné body je možné rozdeliť do dvoch väčších skupín. Prvá skupina je venovaná opatreniam pre účasť na rozhodovaní, a obsahuje príklady mechanizmov na podporu účasti na

⁷⁶ Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 115/1997. In: ASPI [právny informačný systém]. Bratislava: Wolters Kluver SR [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/45399/1/2/oznamenie-c-115-1997-zz-o-uzavreti-zmluvy-o-dobrom-susedstve-a-priateľskej-spolupraci-medzi-slovenskou-republikou-a-maďarskou-republikou/oznamenie-c-115-1997-zz-o-uzavreti-zmluvy-o-dobrom-susedstve-a-priateľskej-spolupraci-medzi-slovenskou-republikou-a-maďarskou-republikou>, článok 15 ods. 4 písm. b).

⁷⁷ Jankuv, op. cit., str. 167.

⁷⁸ Ibid., str. 170.

⁷⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) High Commissioner on National Minorities. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note* [online]. Haag: High Commissioner on National Minorities, 1999. [cit. 17-01-2021]. ISBN 978-90-75989-05-2. (ďalej len: „Lundské odporúčania“) Dostupné z: <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations?download=true>

⁸⁰ Weller, 2007, op. cit., str. 480.

⁸¹ Lundské odporúčania, str. 4-5.

úrovni centrálnej vlády, vo voľbách, na opatreniach na regionálnej a miestnej úrovni a v poradných a konzultatívnych orgánoch. Druhá skupina sa sústreďuje na samosprávu národnostných menšín, pričom ponúka možné riešenia vo forme teritoriálnych aj neteritoriálnych opatrení. Ako príklad konkrétnych odporúčaných opatrení je možné uviesť: *vyhradený počet kresiel pre zástupcov menšín v parlamentných komorách a výboroch, nižšiu uzatváracia klauzulu pre menšinové subjekty vo voľbách, vytváranie menšinových poradných a konzultatívnych orgánov alebo možnosť menšinových inštitúcií vytvoriť si vlastný plán výučby alebo rozvoja menšinovej kultúry.*

Lundské odporúčania, podobne ako ostatné dokumenty OBSE, nie sú právne záväzné, majú však významný vplyv na postup štátov z daného hľadiska.⁸² Slúžia totiž ako praktické usmernenia pri implementácii právne záväzných ustanovení o práve národnostných menšín na efektívnu participáciu vyplývajúcich z iných právnych predpisov.

Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe má mimoriadnu zásluhu na tom, že sa právo menšín na účinnú účasť dostalo do medzinárodného povedomia. Organizácia dlhodobo vyzdvihuje význam tohto práva, dokonca s myšlienkou jeho presadzovania prišla skôr, než tak učinila OSN alebo Rada Európy. Ženevská Správa expertnej schôdzky o národnostných menšinách a Lundské odporúčania navyše toto právo aj podrobne rozviedli: poukázali na to, že má viac dimenzií a jeho cieľom nie je iba zapojenie menšín do debát o otázkach, ktoré sa ich priamo týkajú. Nemenej dôležitá je ich angažovanosť v oblasti celospoločenských otázok, ktorá má byť podporená aj prítomnosťou menšín vo významných štátnych a samosprávnych orgánoch. Tieto dokumenty navyše naplnili právo na participáciu konkrétnym obsahom, keď štátom ponúkli návod na jeho presadzovanie vo forme presne vymedzených nástrojov a opatrení.

Dokumenty OBSE však trpia jedným neprehliadnuteľným deficitom, ktorým je absencia ich právnej záväznosti. Tento nedostatok stavia celý – inak veľmi sľubne pôsobiaci – systém ochrany menšín vytvorený pod záštitou tejto organizácie do nevýhody oproti právne záväzným katalógom menšinových práv. A takýto ucelený katalóg s právnou záväznosťou sa doteraz podarilo prijať len na pôde jedinej organizácie, ktorou je Rada Európy.

2.2.3. Rada Európy

Cieľom Rady Európy bolo pri jeho vzniku v roku 1949 presadzovanie demokracie, právneho štátu a rešpektovania ľudských práv v Európe. Napriek tomu však, že ochrana práv

⁸² Weller, 2007, op. cit., str. 480.

menšín je na medzinárodnej úrovni chápaná väčšinou ako súčasť problematiky ľudských práv, počiatočný prístup Rady Európy bol k tejto otázke veľmi zdržanlivý.⁸³

Zo všeobecného hľadiska najdôležitejší dokument Rady Európy, Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej tiež ako „Európsky dohovor o ľudských právach“, „Európsky dohovor“ alebo jednoducho „EDLP“) má z pohľadu ochrany menšinových práv obmedzenú využiteľnosť. V texte samotného dohovoru, ani v dodatkových protokoloch k nemu totiž neexistuje zvláštne ustanovenie venované priamo ochrane menšín, i keď sa v minulosti objavili – nakoniec neúspešné – snahy o doplnenie takéhoto článku.⁸⁴ Príslušníkom menšín tak ostáva iba možnosť domáhať sa svojich práv cez ustanovenia zakazujúce diskrimináciu. Tým je článok 14, ktorý zakazuje diskrimináciu vo vzťahu k ostatným právam garantovaným predmetným dohovorom, a Protokol č. 12 zakazujúci diskrimináciu ako takú aj bez súvislosti s právami garantovanými Európskym dohovorom. Článok 1 tohto protokolu explicitne spomína aj zákaz diskriminácie založenej na príslušnosti k národnostnej menšine.⁸⁵

Aj keď je teda z vyššie uvedeného zrejmé, že Európsky dohovor o ochrane ľudských práv neposkytuje priamu ochranu právu účinnej účasti národnostných menšín na verejnom živote, existuje niekoľko prípadov, ktorými sa Európsky súd pre ľudské práva (ďalej tiež ako „ESLP“) zaoberal, a ktoré s týmto právom nepriamym spôsobom súvisia.⁸⁶

Čo sa týka ostatých dokumentov Rady Európy, ktoré sa zaoberajú otázkou národnostných menšín, Parlamentné zhromaždenie RE v roku 1981 prišlo s myšlienkou vypracovania medzinárodného dohovoru na ochranu menšinových jazykov.⁸⁷ O viac ako desaťrocie neskôr bola prijatá Európska charta regionálnych a menšinových jazykov.⁸⁸ Hlavným zámerom tohto záväzného dokumentu je zachovanie kultúrnej rozmanitosti prostredníctvom ochrany tradičných regionálnych a menšinových jazykov. Nechráni teda príslušníkov národnostných menšín, a neplnú z nej pre nich žiadne individuálne alebo kolektívne práva.⁸⁹ Obsahuje iba ustanovenia na ochranu jazykov ako takých. Aj keď má

⁸³ Jankuv, op. cit., str. 128.

⁸⁴ Pozri *Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 285* z roku 1961, ktoré malo za cieľ priznať určité práva príslušníkom národnostných menšín v rámci dodatkového protokolu k EDLP.

⁸⁵ Council of Europe. *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 November 2000, Rome, ETS no. 177. [cit. 20-01-2021] Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680080622>

⁸⁶ Ako príklad je možné uviesť rozhodnutie vo veci *Podkolzina v. Lotyšsko*, rozsudok senátu ESLP zo dňa 9. 4. 2002 (sťažnosť č. 46726/99), alebo rozhodnutie vo veci *Stankov a Zjednotená macedónska organizácia Ilinden v. Bulharsko*, rozsudok senátu ESLP zo dňa 2. 10. 2001 (sťažnosti č. 29221/95 a 29225/95).

⁸⁷ Pozri *Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia č. 928* z roku 1981.

⁸⁸ Text Charty bol otvorený na podpis 5. novembra 1992. Pozri Jankuv, op. cit., str. 129.

⁸⁹ *Ibid.*, str. 132.

plnenie týchto záväzkov samozrejme vplyv najmä na jazykové práva príslušníkov menšín,⁹⁰ a dokument bol všeobecne prínosný z pohľadu prístupu štátov ku chráneným jazykom,⁹¹ významný vplyv na participáciu národnostných menšín na verejnom živote má iný dokument Rady Európy.

Po prevratných udalostiach z roku 1989 sa obnovili pokusy o záväzné zakotvenie menšinových práv v rámci Rady Európy. Za obdobie medzi rokmi 1990 až 1993 vznikli tri odporúčania Parlamentného výboru Rady Európy, ktoré vyzývali na prijatie takéhoto dokumentu.⁹² Prvý z nich ešte pripúšťal formu zvláštneho dohovoru aj dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ľudských právach, nasledujúce dve odporúčania však už jednoznačne preferovali prijatie dokumentu vo forme dodatkového protokolu.⁹³ Túto požiadavku sa nakoniec ani tento raz nepodarilo presadiť, na viedenskom summite Výboru ministrov Rady Európy v roku 1993 totiž padlo rozhodnutie iba o vypracovaní rámcového dokumentu, ktorý by zhrnul členskými štátmi uznávané princípy slúžiace na ochranu národnostných menšín.⁹⁴ O dva roky neskôr bol výsledok tohto procesu, Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín otvorený k podpisu.⁹⁵

Konečné znenie Rámcového dohovoru však zožalo mnoho negatívnej kritiky. Tá prichádzala jednak z dielne Parlamentného výboru, ktorý neskrýval sklamanie z toho, že sa mu nepodarilo realizovať vlastné predstavy ohľadne spôsobu zakotvenia menšinových práv na pôde Rady Európy. V Odporúčaní č. 1255 sa vyjadril o Rámcovom dohovore ako o slabo koncipovanom dokumente, ktorý nepriznáva príslušníkom menšín ozajstné práva, iba zakladá rámcové ciele zmluvným stranám, pričom upozornil na hrozbu úplného ovládnutia monitorovacieho mechanizmu vládami členských štátov.⁹⁶

⁹⁰ Ibid., str. 132.

⁹¹ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 318-319.

⁹² *Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia č. 1134 z roku 1990, Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia č. 1177 z roku 1992 a Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia č. 1201 z roku 1993.*

⁹³ Petráš, Petrův a Scheu, op. cit., str. 290-294.

⁹⁴ Council of Europe Summit. *Vienna Declaration*, 9 October 1993, Vienna. Appendix II: National Minorities. [cit. 18-01-2021] Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680536c83

⁹⁵ Council of Europe. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 1 February 1995, Strasbourg, ETS no. 157. [cit. 20-1-2021]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007cdac>

⁹⁶ *Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia č. 1255 z roku 1995*, ods. 7.

Negatívne ohlasy prichádzali aj zo strany odbornej verejnosti.⁹⁷ Ako slabinu dokumentu vyzdvihovali najmä nejasne vymedzené a niekedy niekoľkonásobne podmienené práva,⁹⁸ ponechávajúce zmluvným stranám značný priestor na vlastné uváženie, a slabý monitorovací mechanizmus,⁹⁹ postavený na predkladaní periodických správ zo strany členských štátov, ktorý nepočíta s možnosťou sťažnosti ani na medzištátnej, ani na individuálnej úrovni.¹⁰⁰

Objavili sa však aj názory obhajujúce, resp. vysvetľujúce netradičné znenie Rámcového dohovoru. Argumentovali tým, že systém používaný v Rámcovom dohovore, ktorý vytýči určitý cieľ, ale voľbu konkrétnych prostriedkov, ktorými sa dosiahnu, prenecháva zmluvným stranám, môže v citlivej oblasti menšinových práv napokon zaistiť efektívnejšie výsledky.¹⁰¹

Je pravdou, že scenár presadzovaný Parlamentným výborom, teda prijatie dodatkového protokolu k EDLP by z pohľadu menšín predstavovalo silnejší nástroj na ochranu vlastných práv, pretože by im garantovalo možnosť súdnej kontroly jeho dodržiavania. Napriek všetkým zmieneným nedostatkom je však Rámcový dohovor unikátny dokument, ktorého samotná existencia a fakt, že bol ratifikovaný drvivou väčšinou európskych krajín predstavuje ohromný prínos z pohľadu úspešného presadzovania záujmov národnostných menšín v regióne.¹⁰² Je totiž prvým (a doposiaľ jediným) právne záväzným medzinárodným dokumentom, ktorý je výlučne zasvätený ochrane menšín, a ktorý obsahuje ucelený katalóg práv menšinových príslušníkov.¹⁰³ Jeho pätnásty článok je tiež jediným právne záväzným ustanoveným na medzinárodnej úrovni, ktorý garantuje osobám patriacim k národnostným menšinám „právo na efektívnu účasť na kultúrnom, sociálnom a ekonomickom živote a na verejných záležitostiach, a to najmä tých, ktoré sa týkajú menšiny.“

⁹⁷ Pozri ALFREDSSON, Gudmundur. A Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 7, no. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2000. ISSN 1385-4879, str. 291-304. alebo GILBERT, Geoff. Minority Rights Under the Council of Europe. In: CUMPER, Peter a Steven Charles WHEATLEY (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 978-90-41-11124-1, str. 53-70.

⁹⁸ STEKETEE, Frank. The Framework Convention: A Piece of Art or a Tool for Action? In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, no. 1. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. ISSN 1385-4879, str. 4.

⁹⁹ OBERLEITNER, Gerd. Monitoring Minority Rights under the Council of Europe's Framework Convention. In: CUMPER, Peter a Steven Charles WHEATLEY (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 978-90-41-11124-1, str. 71.

¹⁰⁰ PENTASSUGLIA, Gaetano. Monitoring Minority Rights in Europe: The Implementation Machinery of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – With Special Reference to the Role of the Advisory Committee. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 6, no. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISSN 1385-4879, str. 422.

¹⁰¹ Stekete, op. cit., str. 4.

¹⁰² Ibid., str. 14.

¹⁰³ Council of Europe. *Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. February 1995, Strasbourg, H (95)10. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16800c10cf>, bod 10.

2.3. Zhrnutie postavenia práva na účinnú účasť v medzinárodných dokumentoch

Vo svetle vyššie uvedených poznatkov je možné urobiť záver, že z pohľadu práva národnostných menšín na účinnú participáciu zabezpečujú dokumenty vypracované na európskej regionálnej úrovni jednoznačne vyšší štandard oproti tým na univerzálnej úrovni. Výslovnú pozornosť venuje tomuto právu na univerzálnej úrovni len Deklarácia OSN o menšinách a špeciálne vo vzťahu k indigénnym národom ešte Dohovor Medzinárodnej organizácie práce o domorodých a kmeňových nádoch. Niektoré ďalšie dokumenty univerzálnej úrovne potom síce explicitne právo na účinnú účasť nespomínajú, ale ich aplikačné mechanizmy sa dopracovali k priznaniu dôležitosti zabezpečenia účasti menšín aspoň vo vzťahu k niektorým otázkam verejného života. Takýmito dokumentmi sú napríklad Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach alebo Medzinárodný dohovor o odstránení všetkých foriem rasovej diskriminácie.

Na regionálnej úrovni je dokumentov, ktoré sa otázke participácie menšín výslovne venujú, viac. V tomto ohľade treba zmieniť niektoré dokumenty OBSE, ako napr. Kodanský dokument Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE, ženevskú Správu expertnej schôdzky KBSE o národnostných menšinách alebo Lundske odporúčania Vysokého komisára OBSE pre národnostné menšiny. Práca OBSE bola v Európe veľmi hodnotná z pohľadu pokrokovosti a inšpirácie ostatných medzinárodných organizácií v tomto ohľade. Aktivity predovšetkým pod vedením Vysokého komisára OBSE pre národnostné menšiny uľahčili prácu štátom pri plnení svojich záväzkov plynúcich najmä z Rámcového dohovoru. Bol to však práve Rámcový dohovor Rady Európy, ktorý priniesol zlom v podobe právne záväzného zakotvenia uceleného zoznamu menšinových práv, medzi ktorými nájdeme aj právo na efektívnu participáciu.

K tomu však, aby bolo možné nájsť odpovede aj na ostatné otázky načrtnuté v úvode tejto práce, je nutné vykonať hlbší rozbor systému vytvoreného jedným vybraným medzinárodným dokumentom, ktorý garantuje právo na účinnú účasť, a ktorý má zároveň čo najbohatšie skúsenosti s aplikáciou tohto práva v praxi. Podľa názoru autora tejto práce sa ako najvhodnejšie riešenie pre vymedzený účel javí zameranie sa na Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, vrátane analýzy zdrojov a poznatkov vzniknutých pri procese implementácie záväzkov z článku 15 tohto dokumentu, ktorý má garantovať menšinám právo na efektívnu účasť.

Autor podopiera svoj názor tým, že článok 15 poskytol základ pre vznik mimoriadne rozpracovaného systému implementačnej činnosti,¹⁰⁴ o ktorý za zaslúžil najmä Poradný výbor

¹⁰⁴ Weller, 2007, op. cit., str. 514.

prostredníctvom poctivej kontroly plnenia záväzkov z Rámcového dohovoru. Vedľa tohto dôvodu hovorí za výber Rámcového dohovoru aj fakt, že v porovnaní s väčšinou ostatných dokumentov pojíma právo na participáciu širším spôsobom (pozri kapitolu 3.4. tejto práce) a v neposlednom rade aj to, že už často spomínaná právna záväznosť tohto dohovoru znamená, že zmluvné štáty musia k plneniu cieľov vyplývajúcich z neho pristupovať viac zodpovedne, než je tomu v prípade dokumentov politického charakteru.

Preto budú nasledujúce kapitoly tejto práce venované práve Rámcovému dohovoru, jeho ustanoveniu o efektívnej participácii národnostných menšín a relevantnej činnosti Poradného výboru pri presadzovaní tohto práva. Pomocou týchto zdrojov sa bude autor snažiť nájsť odpoveď na otázky, čo sa presne skrýva pod pojmom „účinná účasť“ a aké konkrétne výhody a v ktorých oblastiach by mali plynúť z tohto práva príslušníkom národnostných menšín? Autor sa pokúsi tiež načrtnúť, aké okolnosti typicky bránia účinnej účasti menšinových príslušníkov na rôznych oblastiach spoločenského života, a akými postupmi a prostriedkami môžu štáty tieto takéto prekážky odbúrať a predmetnú účasť menšín úspešne zabezpečiť?

3. Právo na účinnú participáciu v Rámcovom dohovore na ochranu národnostných menšín

Rámcový dohovor nebol prvým dokumentom v rámci európskeho regiónu, ktorý priznával menšinám právo na účinnú účasť, keďže Kodanský dokument Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE s týmto právom počítal už v roku 1990. Rámcový dohovor vznikol až o päť rokov neskôr, ale vďaka tomu, že právu na účinnú participáciu pripisoval predovšetkým Poradný výbor mimoriadnu dôležitosť (pozri nižšie kapitolu 3.1), sa okolo článku 15 časom nahromadilo veľké množstvo cenných odborných poznatkov.¹⁰⁵ Popri periodickej kontrole implementácie článku 15 garantujúceho právo na účinnú účasť v jednotlivých zmluvných štátoch totiž Poradný výbor dedikoval svoj druhý tematický komentár k Rámcovému dohovoru z roku 2008 práve otázke účinnej účasti národnostných menšín.¹⁰⁶ O tom, že je táto otázka aktuálna aj v súčasnosti, svedčí fakt, že sa Poradný výbor v jeho doposiaľ poslednej, dvanásťtej správe o činnosti z roku 2020 tiež samostatne venuje dôležitosti účinnej účasti menšín.¹⁰⁷

Cieľom tejto časti práce bude predstaviť článok 15 Rámcového dohovoru z pohľadu jeho funkcie, ktorú v rámci tohto dokumentu naplňuje, objasnenie jeho charakteru, a vymedzenie, akým spôsobom toto ustanovenie definuje rozsah práva na účinnú účasť. Súčasťou tejto časti práce bude aj hľadanie odpovedí na otázku, ako si vo všeobecnosti vysvetľuje pojem efektívnej participácie normotvorca aj Poradný výbor ako odborný orgán kontroly plnenia záväzkov z dohovoru.

3.1. Článok 15 o účinnej účasti ako ústredné ustanovenie Rámcového dohovoru

Ťažisko Rámcového dohovoru je tvorené ustanoveniami, ktoré priznávajú práva príslušníkom národnostných menšín v oblastiach súkromného a spoločenského života, ktoré sú najexponovanejšie z pohľadu zachovania ich komunity. Tradične sa jedná o oblasti, ako vzdelávanie, jazykové práva, ochrana a rozvoj vlastnej kultúry, zákaz diskriminácie, udržiavanie cezhraničných vzťahov, atď. Článok 15 však má do určitej miery odlišnú povahu od týchto „klasických“ ustanovení zaručujúcich práva v konkrétnych vymedzených oblastiach.

¹⁰⁵ Pozri Weller, 2007, op. cit., str. 514.

¹⁰⁶ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). *Commentary on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, 27 February 2008, ACFC/31DOC(2008)001 (ďalej len: „Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín“). [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>

¹⁰⁷ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). *Twelfth Activity Report (covering the period from 1 June 2018 to 31 May 2020)* [online]. Strasbourg: Council of Europe. 2020. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/12th-acfc-biennial-activity-report-en-final/1680a07db8>, str. 14-15.

Tento článok totiž mimo iné zakladá nutnosť účinnej účasti menšín na záležitostiach, ktoré sa ich priamo týkajú. Medzi tieto záležitosti sa nepochybne radia aj otázky, ktoré sú upravené ostatnými článkami Rámcového dohovoru, čo vo výsledku znamená, že článok 15 pokrýva všetky ostatné práva zaručené týmto dokumentom, nie však v zmysle ich užívania, ale tým, že menšinám zabezpečuje podiel na rozhodovaní o kvalite týchto práv na vnútroštátnej úrovni.¹⁰⁸ S týmto korešponduje aj názor Poradného výboru, ktorý sa v druhom tematickom komentári k Rámcovému dohovoru vyslovil, že „*účinná účasť je kľúčom k úplnému výkonu ďalších práv chránených podľa tohto Dohovoru.*”¹⁰⁹

Niektoré práva obsiahnuté v Rámcovom dohovore majú navyše ešte silnejšiu spojitosť s participáciou menšinových príslušníkov na verejných záležitostiach. Je tomu tak z dôvodu svojrázneho znenia ustanovení, ktoré tieto práva garantujú. Článok 11 ods. 3, ktorý má zaistiť možnosť uvádzania niektorých topografických označení aj v jazyku národnostnej menšiny a článok 14 ods. 2 ukladajúci štátom povinnosť usilovať sa o zaistenie výučby menšinového jazyka, resp. výučby v menšinovom jazyku podmieňujú tieto práva existenciou „*dostatočného dopytu*” po nich. K tomu, aby mohli využiť tieto možnosti poskytované Rámcovým dohovorem, je nutné, aby sa príslušníci národnostných menšín angažovali vo verejnej diskusii o týchto právach. Ich participácia je teda predpokladom realizácie iných menšinových práv.

V niektorých prípadoch reflektujú takýto typ podmienenia menšinových práv aj vnútroštátne právne predpisy. Veľmi dobrým príkladom je český Zákon o obciach, ktorý podmieňuje uvedenie topografických názvov v rámci obce v jazyku národnostnej menšiny okrem iného žiadosťou zo strany menšinových zástupcov vo výboroch pre národnostné menšiny, alebo žiadosťou spolku, ktorý zastupuje záujmy danej menšiny.¹¹⁰

Článok 15 má však ústredný význam aj z iného pohľadu. Poznanie toho, do akej miery dostávajú menšiny priestor na spolurozhodovanie vo všetkých záležitostiach spoločenského diania bude v prípade daného štátu vypovedať o celkovej spoločenskej otvorenosti a súdržnosti, ako aj o úspešnosti spolupráce a integrácie jednotlivých skupín jeho obyvateľstva. Tu treba poznamenať, že samotný Rámcový dohovor ako právny nástroj je vcelku postavený na idei

¹⁰⁸ Porov. MALLOY, Tove H. Commentary of Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: HOFFMANN, Rainer, Tove H. MALLOY a Detlev REIN (eds.). *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden: Brill Nijhoff 2018. ISBN 978-90-04-33965-1, str. 269.

¹⁰⁹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 13.

¹¹⁰ Česko. Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení). In: ASPI [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR [cit. 19-02-2021]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/1/49296/1/2/zakon-c-128-2000-sb-o-obcich-obecni-zrizeni>, § 29 ods. 2.

integrácie,¹¹¹ kým otvorenosť spoločnosti zahrňujúci dialóg a toleranciu medzi jednotlivými skupinami je jedným z popredných cieľov existencie Rámcového dohovoru reflektovaného aj v jeho preambule.¹¹² Miera úspešnosti implementácie záväzkov z článku 15 teda môže slúžiť zároveň ako indikátor celkového pokroku danej krajiny pri dosahovaní cieľov vytýčených Rámcovým dohovorom.¹¹³

Vyššie uvedené skutočnosti dokazujú, že článok 15 svojim významom presahuje význam bežného článku Rámcového dohovoru. Toto ustanovenie totiž neobsahuje iba čiastkovú úpravu daného práva príslušníkov národnostných menšín, má aj zvláštnu spojitosť so všetkými ostatnými menšinovými právami a je významný aj z pohľadu celkovej úspešnosti implementácie záväzkov z Rámcového dohovoru. Tematické komentáre k Rámcovému dohovoru dosvedčujú výsostné postavenie článku 15 v tomto ohľade. Poradný výbor vo svojom druhom komentári venovanému práve účinnej účasti vyhlásil, že vzťahy medzi článkom 4 (právo na účinnú rovnosť a zákaz diskriminácie), článkom 5 (právo na zachovanie a rozvoj vlastnej kultúry a identity) a článkom 15 sú obzvlášť dôležité, pretože tieto ustanovenia „*tvoria spoločne hlavné základy Rámcového dohovoru*“.¹¹⁴ Svoje stanovisko potvrdil aj v treťom tematickom komentári, keď sa vyjadril, že článok 15 je považovaný za „*ústredné ustanovenie Rámcového dohovoru*“.¹¹⁵

3.2. Právo na efektívnu participáciu ako individuálne alebo kolektívne právo

Pri skúmaní textu článku 15 môže upútať pozornosť akosi zvláštne vymedzenie subjektu práva na účinnú účasť. Ono sa totiž priznáva „*osobám patriacim k národnostným menšinám*“, čiže každému jednotlivému príslušníkovi menšiny, nie menšinám ako takým. Autor tejto práce sa domnieva, že ide o pomerne nešťastnú formuláciu, pretože existujú dôležité aspekty účinnej účasti, ktoré sú z povahy vecí viac späté s menšinou ako skupinou ľudí, a kde je striktné

¹¹¹ Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN). *Effective Participation of National Minorities: A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems*, Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)014. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680097f50>, str. 3.

¹¹² Ôsmy recitál preambuly Rámcového dohovoru stanoví, že „*vytvorenie ovzdušia tolerancie a dialógu je predpokladom pre to, aby sa mohla kultúrna rôznorodosť stať rovnako zdrojom ako aj prostriedkom nie rozdeľovania, ale obohacovania každej spoločnosti*.“ Jednotlivé jazykové verzie Rámcového dohovoru spolu dôvodovou správou sú dostupné zo stránok Rady Európy: <https://www.coe.int/en/web/minorities/text-of-the-convention> [cit. 19-01-2021].

¹¹³ Steketee, op. cit., str. 5.

¹¹⁴ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 13.

¹¹⁵ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities (ACFC). *Thematic Commentary No. 3: The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention*, 24 May 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev (ďalej len: „Tretí tematický komentár Poradného výboru o jazykových právach národnostných menšín“). [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c108d>, bod 84.

zapojenie každého jedného príslušníka národnostnej menšiny ťažko realizovateľné. Dobrým príkladom môže byť oblasť konzultácií (prípadne ďalšie oblasti vyžadujúce zastupovanie jednotlivých menšín), kde orgány poverené určitou pôsobnosťou v oblasti reprezentácie menšinových skupín zastupujú predovšetkým danú menšinu ako celok, nie každého člena danej menšiny zvlášť. Ak by sa chcelo docieľať, aby takéto orgány boli skutočným zástupcom každého príslušníka národnostnej menšiny, museli by byť legitimovaní voľbami, na ktorých má možnosť sa priamo alebo nepriamo zúčastniť každý jeden príslušník danej menšiny. Takýto postup je samozrejme krajne nepraktický, a preto sa vo väčšine prípadov bude uvažovať o inom riešení pre výber takýchto zástupcov.

Na základe týchto úvah dospel autor tejto práce k záveru, že koncept chápania práva na účinnú účasť ako individuálneho práva je zo strany Rámcového dohovoru nepresný, vhodnejším riešením by bolo uznanie kolektívnej povahy tohto práva a zodpovedajúcim spôsobom jeho priznanie národnostným menšinám ako kolektívnym entitám. To, že tieto úvahy majú svoju opodstatnenosť potvrdzuje aj skutočnosť, že odporúčanie Parlamentného výboru Rady Európy č. 1134 z roku 1990 počítalo s „*národnostnými menšinami*“, ako subjektmi práva na participáciu, čo znamená, že Parlamentný výbor pristupoval k právu na účinnú účasť ako ku kolektívnemu právu.¹¹⁶ Pri pohľade na výslednú formu článku 15 je však zrejmé, že sa tento pohľad nakoniec tiež nepresadil a individuálny koncept menšinových práv prevážil aj v prípade participačného práva. Na druhej strane sa do Rámcového dohovoru dostal aj článok 3 ods. 2, podľa ktorého môžu byť práva obsiahnuté v dokumente vykonávané aj v „*spoločenstve s inými*“. Práve toto ustanovenie využil Poradný výbor na dotvorenie povahy práva na účinnú účasť, keď poukázal na spomínané ustanovenie vo svojom druhom tematickom komentári uviedol, že výkon práva na efektívnu účasť má kolektívny rozmer, pretože jeho účinný výkon je možný iba v spoločensťve s inými príslušníkmi danej menšiny.¹¹⁷

Aj keď môže skúmanie samotného textu článku 15 vyvolať opačný dojem, berúc do úvahy celý kontext Rámcového dohovoru (spolu s výstupmi z monitorovacieho procesu), je badateľný určitý posun od chápania práva na participáciu ako čisto individuálneho práva.

¹¹⁶ Všetky práva obsiahnuté v bode 11. Odporúčania Parlamentného zhromaždenia č. 1134 (z roku 1990) prislúchajú podľa jeho znenia „*národnostným menšinám*“ a nie „*príslušníkom národnostných menšín*“, pričom bod 11. zvlášť zdôrazňuje, že pod pojmom „*národnostná menšina*“ sa rozumejú odlišiteľné skupiny príslušníkov určitého štátu s vymedzenými vlastnosťami. Celý text Odporúčania č. 1134 je dostupný zo stránok Parlamentného zhromaždenia Rady Európy: [cit. 18-01-2021] <https://pace.coe.int/en/files/15168/html>.

¹¹⁷ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 6.

Právo na účinnú účasť, ako ju chápe Poradný výbor je niekde na pomedzí medzi individuálnym a kolektívnym menšinovým právom.¹¹⁸

3.3. Bližší pohľad na obsahové hľadisko článku 15 Rámcového dohovoru

Podľa článku 15 musia zmluvné strany vytvoriť „*podmienky potrebné pre efektívnu účasť osôb patriacich k národnostným menšinám na kultúrnom, spoločenskom a hospodárskom živote, ako aj na verejných záležitostiach, obzvlášť tých, ktoré sa ich týkajú.*”

Pre jeho samotnú dikciu bol článok 15 vystavený kritike, podľa ktorej je takéto znenie natoľko vágne, že tým už prakticky stráca hmatateľný obsah.¹¹⁹ Samotný text dohovoru naozaj nijako bližšie nekonkretizuje povinnosť štátov zabezpečiť účinnú účasť pre národnostné menšiny. Neobsahuje definíciu slova „účasť” (resp. „participácia”) a nespresňuje ani to, čo sa má rozumieť pod frázou „účinná” (resp. „efektívna”). V tomto ohľade je článok 15 veľmi typickým ustanovením Rámcového dohovoru, keďže naňho platia všetky výhrady vznesené voči výslednému zneniu tohto dokumentu pre jeho nekonkrétnosť.

Príliš detailnú konkretizáciu záväzku vyplývajúceho z článku 15 neobsahuje ani dôvodová správa k Rámcovému dohovoru. Tá vo vzťahu k článku venovanej účinnej účasti podotýka, že cieľom tohto ustanovenia je dosiahnutie skutočnej rovnosti medzi príslušníkmi národnostných menšín a členmi majoritnej spoločnosti. Následne príkladmo uvádza niekoľko prostriedkov, ktorými je možné zaručiť predmetnú participáciu. Dôvodová správa konkrétne vyzdvihuje:¹²⁰

- konzultáciu s príslušníkmi menšín, najmä prostredníctvom ich zastupiteľských orgánov,
- zapojenie príslušníkov menšín do prípravy, naplňovania a hodnotenia národných aj regionálnych plánov a programov, ktorými môžu byť menšiny priamo dotknuté,
- vykonávanie prieskumov spoločne s príslušníkmi menšín zamerané na hodnotenie dopadu rozvojových aktivít na menšinové komunity,
- účinnú účasť príslušníkov národnostných menšín na rozhodovacích procesoch a volených orgánoch na celoštátnej aj miestnej úrovni,

¹¹⁸ Porov. JOVANOVIĆ, Miodrag A. Recognizing Minority Identities Through Collective Rights. In: *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no. 2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. ISSN 0275-0392, str. 628

¹¹⁹ Pozri Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN). *Effective Participation of National Minorities: A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems*, Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)014. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680097f50>, str. 3.

¹²⁰ Council of Europe. *Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. February 1995, Strasbourg, H (95)10. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16800c10cf>, bod 80.

- decentralizované, resp. miestne samosprávy.

Z hľadiska praktickej využiteľnosti je táto pasáž dôvodovej správy jediné naozaj relevantné ustanovenie v podaní samotného normotvorcu, nakoľko ani vlastný text Rámcového dohovoru, ani dôvodová správa k nemu už ďalšie informácie týkajúce sa priamo účinnej účasti neobsahujú.

Rámcový koncept podchytenia práv národnostných menšín je teda hmatateľný aj pri pohľade na ustanovenie zaručujúce efektívnu participáciu. Z článku 15 chýbajú konkrétne prostriedky na dosiahnutie účinnej účasti menšín vedome, pretože jeho zámerom je iba uložiť štátom povinnosť, aby dosiahli požadovaný výsledok. Článok 15 teda zaväzuje štáty k tomu, aby pomocou opatrení prijatých na vnútroštátnej úrovni zabezpečili účinnú účasť pre príslušníkov národnostných menšín, avšak to, aké konkrétne právne (prípadne aj mimoprávne) prostriedky si jednotlivé štáty zvolia k dosiahnutiu týchto cieľov, je prenechané na ich vlastné uváženie.¹²¹ V rámci monitorovacieho mechanizmu musia potom zmluvné strany sami preukázať, že inštrumenty, pre ktoré sa rozhodli, sú naozaj spôsobilé k dosiahnutiu zámerov obsiahnutých v článku 15. Povaha ustanovenia tiež naznačuje, že samotný článok 15 (podobne ako ostatné články dohovoru) nebude priamo aplikovateľný vo vnútroštátnom práve zmluvných strán. Toto potvrdzuje tiež bod 29. dôvodovej správy k Rámcovému dohovoru, podľa ktorej je účelom posledného recitálu preambule¹²² vyjasniť, že ustanovenia Rámcového dohovoru nie sú vo vnútroštátnom práve priamo použiteľné.

Nedokonalosti spojené s obsahom a formuláciou článku 15 sa snažil vyvážiť Poradný výbor pomocou vlastnej monitorovacej činnosti. Vo svojich hodnotiacich správach (nazývané tiež „posudky“) o úspešnosti jednotlivých štátov pri plnení cieľov z Rámcového dohovoru detailnejšie rozviedol, čo sa od zmluvných strán očakáva v oblasti zabezpečenia efektívnej participácie menšín, a konkretizoval vhodné opatrenia k naplneniu týchto očakávaní.

Vlastný výklad článku 15 a svoje poznatky získané z monitorovacej praxe do roku 2007 zhrnul Podaný výbor v už vyššie zmienenom druhom tematickom komentári, ktorý sa rozhodol zasvätiť tematike efektívnej participácie. Ide o podrobný dokument, ktorý je vedľa Lundských odporúčaní kľúčovým nástrojom z pohľadu propagácie participačného práva národnostných menšín na medzinárodnej úrovni.¹²³ Komentár obsahuje aj časť venovanú všeobecným úvahám

¹²¹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 10.

¹²² Posledný recitál preambuly deklaruje, že zmluvné štáty sú „odhodlané vykonávať zásady stanovené v Rámcovom dohovore pomocou národnej legislatívy a vhodnej vládnej politiky.“

¹²³ PHILLIPS, Alan. Contribution of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Advisory Committee to the Effective Participation Rights of National Minorities. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, no. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. ISSN 1385-4879, str. 528.

Poradného výboru o článku 15, v ktorej okrem iného vysvetľuje povahu výrazu „účinnosť“ v rámci slovného spojenia „účinná účasť“.¹²⁴

Podľa názoru Poradného výboru nie je možné pre účely článku 15 slovo „účinnosť“ definovať, ani nastaviť generálne použiteľné kritériá pre meranie účinnosti, keďže tie isté prostriedky môžu mať značne odlišný dopad na rôznych miestach, resp. v rôznych situáciách. Zmyslom účinnosti účasti je teda to, aby nestačilo formálne prijatie určitých mechanizmov na podporu participácie, ale aby štáty fakticky zaistili skutočný a podstatný vplyv príslušníkov národnostných menšín na jednotlivé rozhodnutia, resp. spravodlivý podiel na výhodách v sociálnej a ekonomickej oblasti.¹²⁵ Hlavný dôraz je teda kladený na úspešný výsledok, nie na zavedené prostriedky.

3.4. Vymedzenie rozsahu práva na účinnú účasť podľa Rámcového dohovoru

Ustanovenie článku 15 Rámcového dohovoru vyniká aj tým, že v porovnaní s ostatnými medzinárodnými dokumentmi je v ňom právo na participáciu pojaté neobvykle široko. Objavujú sa v ňom totiž aj sociálno-ekonomické a kultúrne rozmery tejto problematiky. Takéto vymedzenie práva na účinnú účasť bolo v časoch vzniku Rámcového dohovoru relatívne vzácne. Kodanský dokument Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE, popredný katalóg menšinových práv na európskej úrovni v časoch vzniku Rámcového dohovoru počítal napríklad iba s účasťou menšín na verejných záležitostiach.¹²⁶

Rámcový dohovor a činnosť Poradného výboru podľa odborníkov výrazne prispeli k popularizácii širšieho chápania práva menšín na účinnú účasť,¹²⁷ zahrňujúceho aj participáciu na spoločenskom, hospodárskom aj kultúrnom živote.¹²⁸ Poradný výbor v rámci svojej monitorovacej praxe dôkladne rozpracoval jednotlivé zložky takto vymedzeného práva na účinnú účasť, a naplnil článok 15 Rámcového dohovoru konkrétnym významom tým, že zmluvným štátom vysvetlil, čo konkrétne majú v tej-ktorej oblasti dosiahnuť, a akými prostriedkami tak môžu urobiť. Nasledujúca časť tejto práce bude plynulo nadväzovať na toto delenie, keďže v nej autor bude skúmať problematiku participácie podľa toho, či sa jedná o oblasť verejných záležitostí, sociálneho-ekonomických vzťahov alebo kultúrneho života spoločnosti.

¹²⁴ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, časť II. (bod 5 až 22.).

¹²⁵ Ibid., bod 18. a 19.

¹²⁶ Kodanský dokument Konferencie o ľudskej dimenzii KBSE, článok 35.

¹²⁷ Pozri Weller, 2009, op.cit., str. 595.

¹²⁸ Za predchodcu Rámcového dohovoru v extenzívnom chápaní je možné považovať Deklaráciu OSN o právach osôb patriacich k národnostným, etnickým a jazykovým menšinám, ktorej článok 2 ods. 2 priznáva menšinám právo na účinnú participáciu na kultúrnom, náboženskom, sociálnom, ekonomickom aj verejnom živote.

4. Zložky práva národnostných menšín na efektívnu participáciu

Pri hodnotení pokroku jednotlivých štátov rozdeľuje Poradný výbor právo na účinnú účasť na niekoľko oblastí, resp. zložiek. Zaoberá sa zvlášť účasťou menšín na verejnom (najmä politickom), kultúrnom a sociálno-ekonomickom živote. Takéto delenie je opodstatnené tým, že jednotlivé oblasti života si vyžadujú celkom iné prostriedky na dosiahnutie požadovanej účasti menšín aj celkom iné indikátory na meranie ich úspešnosti. Účasť menšín na rozhodovaní v ústredných štátnych orgánoch môže byť napríklad relatívne jednoducho zaistená pomocou prispôbenia volebného systému tomuto požiadavku, takýto prostriedok však sám istotne nezaručí nediskriminačný prístup menšinových príslušníkov na pracovný trh. Miera účasti v tom istom štáte môže byť navyše značne rozdielna nielen v závislosti od skúmanej oblasti, ale aj podľa toho, o ktorú menšinu ide. Predmetné delenie odráža aj tematický komentár, a budú sa ním riadiť aj nasledujúce kapitoly tejto práce, v ktorých budú po jednom rozoberané jednotlivé zložky práva na účinnú účasť.

V rámci tejto časti práce budú skúmané najmä názory Poradného výboru obsiahnuté v posudkoch o jednotlivých zmluvných štátoch, v ktorých sa hodnotí ich úspešnosť implementácie záväzkov z Rámcového dohovoru. Pomocou týchto zdrojov sa bude autor usilovať o vyjasnenie toho, aké postavenie národnostných menšín sa v určitej oblasti vyžaduje z pohľadu zabezpečenia ich účinnej účasti, a pomocou akých nástrojov a postupov môžu štáty takéto postavenie menšín dosiahnuť? Autor sa bude tiež snažiť pomenovať typické právne a faktické prekážky, ktoré sťažujú efektívnu participáciu menšín na chode spoločnosti a vhodné prostriedky na ich odstránenie.

4.1. Účinná účasť národnostných menšín na verejných záležitostiach

Ako to bolo priblížené v tretej časti tejto práce, účasť na verejných záležitostiach bola prvou oblasťou, ktorá sa na medzinárodnej úrovni objavila ako súčasť práva na účinnú participáciu. Pravdepodobne sa nejedná o náhodu, pretože účasť na verejných záležitostiach je podľa všetkého najvýznamnejšou zložkou participácie menšín, keďže jej riadna implementácia výrazne ovplyvňuje úspešnosť a rozsah účasti menšinových príslušníkov aj v kultúrnej, sociálnej a hospodárskej oblasti.¹²⁹ Bez nej by sa totiž otázky týkajúce sa národnostných menšín buď vôbec nedostali do spoločenskej diskusie, alebo by z nej absentoval práve názor príslušníkov menšín obhajujúci ich vlastné záujmy.

¹²⁹ Malloy, op. cit., str. 278.

Pri pohľade na hodnotiace správy a druhý tematický komentár je tiež badateľné, že sa Poradný výbor najobširnejšie venuje práve tejto oblasti práva na účinnú účasť. V tomto prípade však dôvodom nemusí byť len dôležitosť otázky, ale aj jeho obsiahlosť, keďže účasť na verejných záležitostiach má množstvo dimenzií a veľmi širokú škálu nástrojov, ktoré ju môžu v dostatočnej miere zabezpečiť.

Za účelom sprehľadnenia tejto problematiky rozlišujú niektorí autori priamu a nepriamu účasť národnostných menšín na verejných záležitostiach, doplnenú paralelnou účasťou ako zvláštnou odnožou priamej účasti.¹³⁰ Priama účasť znamená, že sa príslušníci menšín bezprostredne podieľajú na rozhodovacích procesoch (v rámci legislatívy aj exekutívy), tvorbe politik, verejnej správe alebo justícii. Do nepriamej účasti patria formy zapojenia národnostných menšín do verejných záležitostí, kedy ich predstavitelia nemajú rozhodovaciu právomoc, ale môžu ovplyvniť rozhodovací proces nepriamo (sem sa radia napr. konzultačné mechanizmy), a ďalej potom sprostredkovaná účasť na rozhodovacích procesoch, kedy si príslušníci menšín vyberajú zástupcu, ktorý sa už priamo účastní na týchto procesoch (napr. aktívne volebné právo). Paralelná účasť počíta s vytvorením súbežných mocenských štruktúr, kedy sa pre národnostné menšiny vyčlení určitá časť rozhodovacej moci, pričom o vyčlenených otázkach môžu samostatne rozhodovať (v praxi ide o rôzne typy autonómie).¹³¹

Autor tejto práce sa domnieva, že pomocou kategorizácie popísanej v predošlom odseku sa dá ľahšie orientovať v rámci problematiky účasti na verejných záležitostiach, preto budú jednotlivé opatrenia zaručujúce účasť tohto typu rozdelené do troch podkapitol podľa toho, či zaručujú priamu, nepriamu alebo paralelnú účasť. Tieto podkapitoly môžu byť potom ďalej členené podľa toho, ktorej oblasti fungovania štátu sa dané prostriedky týkajú.

4.1.1. Priama účasť menšín na verejných záležitostiach

Ako bolo vyššie spomenuté, priama účasť zaisťuje príslušníkom národnostných menšín možnosť bezprostredného rozhodovania alebo spolurozhodovania o verejných záležitostiach. V dôsledku delby moci môžu však o týchto otázkach rozhodovať rôzne typy štátnych orgánov. Členstvo v orgánoch nadaných rozhodovacou právomocou vzniká rôznymi spôsobmi, a tak si zabezpečenie prítomnosti menšinových príslušníkov v nich tiež vyžaduje použitie úplne odlišných nástrojov. Táto podkapitola bude preto ďalej členená podľa toho, v ktorom odvetví verejnej moci má byť účasť menšinových príslušníkov zabezpečená.

¹³⁰ Ibid., str. 278.

¹³¹ Porov. Ibid., str. 278, 282 a 284.

4.1.1.1. Účasť na legislatíve

V oblasti legislatívy vznikajú poslanecké mandáty cestou volieb, preto je prítomnosť príslušníkov národnostných menšín v týchto orgánoch značne závislá na prispôbení volebného systému ich situácii. Existuje mnoho inštitútov volebného práva, ktorými je možné ovplyvňovať úspešnosť participácie národnostných menšín v oblasti legislatívy. Autor tejto práce sa preto rozhodol, že prostriedky na podporu takejto účasti budú priblížené oddelene, spolu s problémami a prekážkami, ktoré im môžu brániť.

a) Typ volebného systému

Každá krajina rozhoduje o vlastnom volebnom systéme samostatne, pričom toto rozhodnutie zdanlivo nemá veľa spoločného s otázkami národnostných menšín. V skutočnosti má však táto voľba významný vplyv na to, aké silné zastúpenie môžu národnostné menšiny dosiahnuť vo volených orgánoch. Poradný výbor sa v tematickom komentári o účinnej účasti vyslovil, že rešpektuje suverénne právo štátov nastaviť si vlastné pravidlá ohľadne volebného systému, pripomína však, že zvolené usporiadanie musí prihliadať aj k potrebám národnostných menšín a tiež zaistiť, aby sa menšinové otázky dostali do verejnej agendy.¹³² Aj keď môže menšinová situácia vykazovať isté špecifiká štát od štátu, v odborných kruhoch sa objavuje názor, že vo všeobecnosti prispieva účinnému zastúpeniu menšín viac proporcionálny, než väčšinový volebný systém, pričom tiež existuje tendencia, že sa menšinový kandidát ľahšie presadí vo veľkých volebných obvodoch.¹³³ Tam, kde sú všeobecné rysy volebného systému nastavené nepriaznivo z pohľadu menšinového zastúpenia, prípadne kde sa primerané zastúpenie nedarí dosiahnuť ani pomocou systému, ktorý má byť teoreticky menšinám naklonený, sa môžu ukázať ako užitočné zvláštne prostriedky na podporu účinnej účasti menšín na rozhodovacích procesoch¹³⁴ priblížené v rámci bodu d).

b) Právo byť volený (pasívne volebné právo)

Základným prvkom účasti na verejných záležitostiach je právo byť volený. Toto právo vo všeobecnom zmysle slova prislúcha každému občanovi štátu (v niektorých prípadoch môže mať subjekt práva ešte širšie vymedzenie), nejedná sa teda o právo cielené na príslušníkov národnostných menšín. Výkon pasívneho volebného práva sa však stáva zaujímavejším z pohľadu menšinových práv v okamihu, keď toto právo štát obmedzí spôsobom, ktorý môže mať nepriaznivý dopad na osoby patriace k národnostným menšinám. Takéto obmedzenie môže

¹³² Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 81. a 86.

¹³³ Ghai, op. cit., str. 14.

¹³⁴ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod. 87.

spočívať napr. vo viazaní možnosti kandidovať vo voľbách na jazykové znalosti, alebo na získanie občianstva.

Vďaka svojmu všeobecnému rázu sa otázka pasívneho volebného práva (skrže článok 3 Dodatkového protokolu č. 1¹³⁵) dostala aj pred Európsky súd pre ľudské práva, a to viackrát aj vo svetle menšinovej problematiky.¹³⁶ V porovnaní s aktívnym volebným právom ponechal ESĽP štátom viac priestoru na obmedzenie práva byť volený. Súd pripustil možnosť štátov viazať kandidatúru vo voľbách na jazykové znalosti uchádzača, keď sa vyslovil, že štáty majú značný priestor na stanovenie systémových požiadaviek potrebných k určení spôsobilosti kandidáta v parlamentných voľbách, a článok 3 Dodatkového protokolu č. 1 iba vyžaduje, aby štát nezbavoval kandidátov možnosti uchádzať sa o členstvo vo volenom orgáne svojvoľným spôsobom.¹³⁷

Vnímajúc takýto prístup ESĽP je pozoruhodné, akým spôsobom interpretuje Poradný výbor vzťah medzi obmedzením pasívneho volebného práva a článku 15 Rámcového dohovoru. Na margo jazykových požiadaviek stanovených pre kandidátov vo voľbách totiž vyhlásil, že aplikácia takýchto pravidiel je nezlučiteľná s článkom 15.¹³⁸ V tomto prípade je teda hmatateľný vyšší štandard ochrany menšinových práv zo strany Rámcového dohovoru, ktorý nepripúšťa obmedzenie práva byť volený na základe jazykových znalostí kandidáta, v porovnaní s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý naopak za určitých podmienok takéto obmedzenie dovoľuje.

Postoj Poradného výboru je však zdržanlivejší v prípade viazanosti pasívneho aj aktívneho volebného práva na občianstvo danej krajiny. Vo svojom komentári o účinnej účasti pripustil, že v určitých prípadoch (napr. v parlamentných voľbách) je legitímnym obmedzením priznať volebné právo (tak aktívne ako pasívne) len občanom daného štátu, dodal však, že od takéhoto obmedzenia by sa malo upustiť napríklad v komunálnych voľbách.¹³⁹

c) Právo sa združovať v politických stranách

Druhou kľúčovou oblasťou z pohľadu účasti národnostných menšín na verejnom živote je otázka možnosti združovania sa v politických stranách. Podobne ako v predošlom prípade,

¹³⁵ Council of Europe. *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11*, 20 March 1952, Paris, ETS no. 9. [cit. 20-01-2021] Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006377c>

¹³⁶ Pozri napr. *Zdanoka v. Lotyšsko*, rozsudok veľkého senátu ESĽP zo dňa 16. 3. 2006, sťažnosť č. 58278/00 alebo *Podkolzina v. Lotyšsko*, rozsudok senátu ESĽP zo dňa 9. 4. 2002, sťažnosť č. 46726/99.

¹³⁷ *Podkolzina v. Lotyšsko*, para. 35.

¹³⁸ *Prvý posudok Poradného výboru o Estónsku* prijatý dňa 14. 9. 2001, bod. 55.

Všetky doposiaľ publikované posudky Poradného výboru podľa jednotlivých zmluvných štátov sú dostupné zo stránok Rady Európy: [cit. 20-01-2021] <https://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

¹³⁹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod. 101.

aj toto právo náleží každému občanovi. Pre príslušníkov národnostných menšín sú z pohľadu ich participácie relevantné dve modality tohto práva: jedným je združovanie sa v politických stranách založených na národnostnom či etnickom princípe, a druhým je ich účasť v mainstreamových politických stranách.

Prvá zmienaná forma tohto práva, teda vytváranie etnických a národnostných strán je v rámci menšinového práva veľmi sporná a chýlostivá otázka, ktorou sa zaoberal aj ESĽP na základe článku 10 a 11 Európskeho dohovoru o ľudských právach v spojitosti s článkom 3 Protokolu 1 k tomuto dohovoru.¹⁴⁰ ESĽP sa v tomto ohľade vyjadril, že štáty môžu zakázať aktivity takýchto politických strán iba na základe závažných a presvedčivých dôvodov, pretože ide o podstatný zásah do demokratického pluralizmu.¹⁴¹ ESĽP teda úplne nevyklučuje takýto zásah, štátom však ponecháva iba značne obmedzený priestor na uváženie.¹⁴²

Podľa názoru Poradného výboru garantuje článok 4 Rámcového dohovoru pre príslušníkov národnostných menšín výkon združovacieho a zhromažďovacieho práva v takom istom rozsahu, ako tieto práva požívajú ostatní občania, čo znamená mimo iné aj možnosť vytvárať politické strany a organizácie. Výbor sa vyjadril, že zákaz zakladania strán na etnickom (príp. náboženskom) princípe môže viesť k neprimeranému zásahu do tohto práva, pričom dodal, že k takémuto postupu by sa malo pristúpiť jedine, ak k tomu existujú dôvody¹⁴³ podľa článku 11 Európskeho dohovoru.¹⁴⁴ V otázke národnostných a etnických politických strán sa teda názory ESĽP a Poradného výboru nerozchádzajú, ani jeden z nich totiž nevyklučuje možnosť štátov zakázať takéto strany, avšak prípustnosť takéhoto zásahu podmieňujú splnením prísnych podmienok.

Dôsledný prístup k dodržaniu týchto podmienok je badateľný z monitorovacej praxe Poradného výboru. Ten opakovane, doposiaľ vo všetkých svojich hodnotiacich správach tvrdo kritizoval Bulharsko, ktorého článok 11 odsek 4 Ústavy zakazuje vytváranie politických strán na etnickom, rasovom alebo náboženskom základe, pričom podľa Poradného výboru ani nadväzujúca legislatíva neposkytuje dostatočné záruky pre takú formu interpretácie uvedeného

¹⁴⁰ *Ouranio Toxo a ostatní v. Grécko*, rozsudok senátu ESĽP zo dňa 20. 10. 2005, sťažnosť č. 74989/01.

¹⁴¹ *Ibid.*, para. 36.

¹⁴² Weller, 2007, op. cit., str. 497.

¹⁴³ Podľa článku 11 ods. 2 EDĽP môže právo na pokojné združovanie a zhromažďovanie „*podliehať len takým obmedzeniam, ktoré stanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, na predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochranu zdravia alebo morálky alebo ochranu práv a slobôd iných*“. Slovenský preklad Európskeho dohovoru o ľudských právach je dostupný z: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf [cit. 20-01-2021].

¹⁴⁴ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 75.

ustanovenia, ktorá by vylučovala neodôvodnené zásahy do tohto práva.¹⁴⁵ Formulácia kritiky prezrádza, že samotné ustanovenie Ústavy ešte neznamená automatické porušenie princípov stanovených Rámcovým dohovorom, problematickým sa stáva iba potom, čo ani ostatné právne predpisy neposkytujú uspokojivú ochranu pred nespravodlivým zásahom do združovacieho práva príslušníkov národnostných menšín a vo výsledku aj do ich práva na účinnú účasť.

Vytváranie menšinových politických strán však môže byť sťažené alebo znemožnené aj nepriamym spôsobom, napríklad vyžadovaním neprimerane vysokého počtu podpisov pre ich vznik, alebo pre národnostné menšiny ťažko splniteľnými pravidlami pre zemepisné rozloženie podporovateľov. Použitie takýchto prostriedkov je zmluvným štátom vyčítané zo strany Poradného výboru. Príkladom môže byť vyjadrenie znepokojenia nad moldavským zákonom o politických stranách, ktorého § 8 vyžaduje, aby vznikajúci politický subjekt získal podporu určitého počtu občanov aspoň z polovice všetkých administratívnych útvarov štátu, čím prakticky znemožňuje regionálne založeným menšinám politickú účasť na národnej úrovni.¹⁴⁶ Bulharsku bol v tomto ohľade vytýkaný príliš vysoký počet členov vyžadovaný k vzniku strany¹⁴⁷ aj zákaz používania iného jazyka ako bulharčiny v rámci volebnej kampane.¹⁴⁸

Vedľa možnosti slobodne vytvárať vlastné politické strany je pre príslušníkov národnostných menšín dôležitá aj prítomnosť ich členov a reprezentácia vlastných záujmov v mainstreamových stranách, najmä z pohľadu ich organickej integrácie do celoštátneho politického života. Žiaľ, ako na to niekoľkokrát upozorňoval aj Poradný výbor, strany hlavného prúdu mnohokrát neprejavujú záujem o začlenenie predstaviteľov menšín do svojich radov.¹⁴⁹ Objavujú sa aj situácie, kedy takéto strany síce vlastných menšinových reprezentantov majú, v realite však ide iba o symbolické gesto, keďže sa dané entity v skutočnosti neusilujú o ozajstné presadzovanie menšinových záujmov.¹⁵⁰ Poradný výbor však upozornil na to, že samotná integrácia menšín do mainstreamových strán – aj keď je na dostatočnej úrovni – bez ďalšieho nezaručí účinné zastupovanie menšinových záujmov.¹⁵¹ Z tohto vyjadrenia je podľa autora tejto práce možné vyvodiť, že pre účinnú účasť menšín na politickom prostredí je nutná

¹⁴⁵ Prvý posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 27. 5. 2004, bod 61. Druhý posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 18. 3. 2010, bod 130. a 188. Tretí posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 11. 2. 2014, bod 80. a 85. a Štvrtý posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 26. 5. 2020, bod 99. a 100.

¹⁴⁶ Štvrtý posudok Poradného výboru o Moldavsku prijatý dňa 25. 5. 2016, bod 95.

¹⁴⁷ Tretí posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 11. 2. 2014, bod 81.

¹⁴⁸ Štvrtý posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 26. 5. 2020, bod 191.

¹⁴⁹ Pozri napr. Štvrtý posudok Poradného výboru o Fínsku prijatý dňa 24. 2. 2016, bod 98. a Štvrtý posudok Poradného výboru o Moldavsku prijatý dňa 25. 5. 2016, bod 95.

¹⁵⁰ Tretí posudok Poradného výboru o Ruskej federácii prijatý dňa 24. 11. 2011, bod 206.

¹⁵¹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 78.

prítomnosť menšinových príslušníkov v stranách hlavného prúdu a súčasne aj existencia vlastných politických subjektov založených na národnostnom alebo etnickom základe.

d) Zvláštne prostriedky podporujúce účasť národnostných menšín v oblasti zákonodarstva

Doposiaľ uvedené možnosti sú v podstate elementárne subjektívne práva, ktoré majú náležať všetkým jednotlivcom (prípadne občanom), pričom národnostné menšiny môžu iba využiť tieto práva v prospech vlastnej participácie. Menšiny však často z objektívnych dôvodov (napr. početná nevýhoda, geografické rozdelenie) nedokážu tieto všeobecné prostriedky využiť tak efektívne, aby tým získali spravodlivý podiel na rozhodovacích procesoch. Preto existujú zvláštne prostriedky, ktoré sú schopné tieto nedostatky vyvážiť. Takéto nástroje znamenajú zvýhodnenie príslušníkov národnostných menšín oproti ostatným v určitej oblasti, ide však o opatrenia, ktoré predpokladá druhý odsek článku 4 Rámcového dohovoru, pretože slúžia k dosiahnutiu „úplnej a účinnej rovnosti“ v oblasti účasti na verejnom živote. Podľa Výboru expertov pre ochranu národnostných menšín (DH-MIN) toto ustanovenie Rámcového dohovoru predpokladá v prípade potreby aj afirmatívne akcie v prospech príslušníkov národnostných menšín, pričom podľa tretieho odseku článku 4 sa takéto zvýhodnenia nemôžu považovať za akt diskriminácie.¹⁵²

Jedným takýmto prostriedkom je zníženie volebného prahu (uzatváracej klauzuly) pre menšinové strany, prípadne úplné vyňatie týchto strán spod uzatváracej klauzuly. Takéto pravidlo umožní získanie mandátov vo volených orgánoch aj tým stranám, ktoré by pomocou vlastných síl nedokázali prekročiť volebný prah stanovený pre ostatné politické subjekty. Výnimka z 5% uzatváracej klauzuly sa vzťahuje na strany národnostných menšín napríklad v Poľsku, kde zavedenie takéhoto kroku privítal aj Poradný výbor.¹⁵³ Ten však tiež upozornil na to, že by sa výnimka mala vzťahovať aj na strany etnických menšín (napr. Rómov a Tatárov), nakoľko z predmetného ustanovenia môžu profitovať iba strany niektorých uznávaných národnostných menšín.¹⁵⁴

Ďalším prostriedkom je zabezpečenie jedného alebo viacerých vyhradených miest predstaviteľom národnostných menšín v zastupiteľských zboroch. Ak sú tieto menšiny početne skromnejšie, môže byť podľa Poradného výboru vhodným riešením jedno zdieľané miesto, v ktorom by jediný spoločný zástupca reprezentoval viaceré menšiny, alebo by sa zástupcovia

¹⁵² Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN). *Effective Participation of National Minorities: A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems*, Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)014. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680097f50>, str. 3.

¹⁵³ Prvý posudok Poradného výboru o Poľsku prijatý dňa 27. 11. 2003, bod 86.

¹⁵⁴ Štvrtý posudok Poradného výboru o Poľsku prijatý dňa 6. 11. 2019, bod 165.

jednotlivých menšín rotovali počas daného volebného obdobia.¹⁵⁵ Systém vyhradených miest sa využíva napríklad v kosovskom parlamente, v ktorom je 20 kresiel z celkového počtu 120 vyčlenených pre predstaviteľov národnostných menšín.¹⁵⁶

Alternatívou vyššie spomínaného riešenia môže byť systém uplatňovaný v Maďarsku, ktorý síce automaticky nezaručuje vyhradené miesto, výrazne však zvyhodňuje kandidáta národnostnej menšiny pri získavaní parlamentného kresla. Podľa neho získa národnostná menšina jeden poslanecký mandát, ak jej kandidátna listina obdrží aspoň štvrtinu hlasov nutných k zvoleniu kandidáta z listiny bežnej politickej strany. Tento systém zabezpečil v posledných voľbách parlamentný mandát pre predstaviteľa nemeckej menšiny v Maďarsku.¹⁵⁷

Poradný výbor na margo systému vyhradených miest poznamenal, že je dôležité, aby sa predstavitelia menšín skutočne zapojovali do rozhodovacích procesov vo všetkých otázkach vrátane tých, ktoré sa ich priamo netýkajú.¹⁵⁸ Samotná prítomnosť menšinových predstaviteľov vo volených orgánoch bez ozajstnej vôle a možnosti spolupracovať s ostatnými subjektmi totiž účinnú účasť týchto menšín na rozhodovacích procesoch nemôže zaručiť.¹⁵⁹

Razantným nástrojom na ochranu menšinových záujmov v rámci legislatívy je právo veta. Ide o prostriedok, ktorý môže národnostným menšinám zaistiť významný vplyv na rozhodovací proces, na druhej strane však môže pri zásadných nezhodách ľahko viesť k ohromeniu celého procesu.¹⁶⁰ Toto môže byť jednou z príčin, prečo štáty, ktoré využívajú tento nástroj, obmedzujú možnosť jeho uplatnenia len na otázky, ktoré sa bezprostredne týkajú národnostných menšín.¹⁶¹ Výsledkom takéhoto obmedzenia je však podľa Poradného výboru oslabenie účinku tohto nástroja z pohľadu podpory ich účinnej účasti.¹⁶² Paradoxne je teda nakoniec najväčšou slabinou práva veta zrovna to, že ide o príliš silný nástroj v rukách národnostných menšín.

Poradný výbor vo svojom komentári o účinnej účasti poznamenal, že sa štáty môžu pokúsiť zosilniť zastúpenie národnostných menšín vo volených orgánoch tiež vhodným vytýčením volebných obvodov.¹⁶³ Žiaľ, v skutočnosti je skôr možné sa stretnúť s opačnou tendenciou, kedy sú štáty neochotné zmeniť existujúce obvody znevýhodňujúce národnostné

¹⁵⁵ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 92.

¹⁵⁶ *Druhý posudok Poradného výboru o Kosove* prijatý dňa 5. 11. 2009, bod 229.

¹⁵⁷ *Piaty posudok Poradného výboru o Maďarsku* prijatý dňa 26. 5. 2020, bod 146.

¹⁵⁸ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 93.

¹⁵⁹ *Prvý posudok Poradného výboru o Kosove* prijatý dňa 25. 11. 2005, bod 110.

¹⁶⁰ *Prvý posudok Poradného výboru o Bosne a Hercegovine* prijatý dňa 27. 5. 2004, bod 101.

¹⁶¹ Pre príklad pozri *Prvý posudok Poradného výboru o Slovinsku* prijatý dňa 12. 9. 2002, bod 71.

¹⁶² Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 98.

¹⁶³ *Ibid.*, bod 90.

menšiny,¹⁶⁴ alebo sa dokonca z nových pravidiel vytratia dovtedy existujúce zábezpeky z pohľadu ochrany menšín pri vytváraní volebných obvodov.¹⁶⁵ Poradný výbor varoval štáty pred reformami obmedzujúcimi možnosť príslušníkov národnostných menšín byť úspešne zvolení, pretože takéto opatrenia môžu byť v rozpore s článkom 16 Rámcového dohovoru, ktorý zakazuje štátom podniknúť kroky, ktoré by obmedzovali práva chránené Rámcovým dohovorom.¹⁶⁶

4.1.1.2. Účasť na vládnej činnosti a tvorbe politik

Najčistejšou a zároveň najvplyvnejšou formou účasti menšín na vládnej činnosti je pridelenie ministerského kresla príslušníkovi národnostnej menšiny. Členstvo vo vláde zabezpečuje pre danú menšinu zásadný vplyv na riadenie štátu, takáto forma participácie však má svoje úskalia. Možnosť delegácie vládneho člena značne závisí na aktuálnom rozložení politických síl v krajine a na možnosti menšinových politických strán byť súčasťou vládnej koalície. Prevažne ide teda o príležitosť, ktorá sa len z času na čas menšinám naskytne, než aby sa z takéhoto zastúpenia stalo pravidlo,¹⁶⁷ kvôli čomu tomuto prostriedku chýba dôležitý atribút stálosti. Z praktického hľadiska je zároveň ťažko predstaviteľné, aby každá menšina získala spravodlivý podiel na vládnych pozíciách podľa svojej veľkosti. Poradný výbor vo svojich posudkoch hodnotil prítomnosť zástupcov menšín vo vláde samozrejme pozitívne, tiež však pripomenul, že možnosť prezentovať vlastné postoje voči vláde by mali dostať aj početne menšie menšiny,¹⁶⁸ prípadne upozorňoval na to, že ministerské kreslá získavajú len predstavitelia jednej (väčšinou dominantnej) menšiny v danej krajine.¹⁶⁹ Takúto nevyváženosť je možné do istej miery kompenzovať napr. vymenovaním predstaviteľa inej menšiny za námestníka ministra, výsledkom prílišného úsilia o matematicky spravodlivé pomery však môže byť neefektívny systém s príliš vysokým počtom úradníckych funkcií.¹⁷⁰

Druhou možnosťou je vytvorenie špecializovaných vládnych orgánov, ktorých úkolom je koordinovať vládnu politiku v oblasti menšinových práv a hájiť záujmy menšín pri tvorbe politik. Vytvorenie takýchto orgánov a poverenie príslušníka (alebo príslušníkov) národnostných menšín ich riadením je častejšie používanou formou zabezpečenia účasti menšín v oblasti vládnej činnosti.¹⁷¹ Po ich zriadení volal aj Poradný výbor vo vzťahu k štátom,

¹⁶⁴ Druhý posudok Poradného výboru o Slovensku prijatý dňa 26. 5. 2005, bod 115.

¹⁶⁵ Prvý posudok Poradného výboru o Ukrajine prijatý dňa 1. 3. 2002, bod 69.

¹⁶⁶ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 88 a 90.

¹⁶⁷ Malloy, op. cit., str. 281.

¹⁶⁸ Prvý posudok Poradného výboru o Moldavsku prijatý dňa 1. 3. 2002, bod 90.

¹⁶⁹ Druhý posudok Poradného výboru o Slovensku prijatý dňa 26. 5. 2005, bod 112. a 118.

¹⁷⁰ Prvý posudok Poradného výboru o Bosne a Hercegovine prijatý dňa 27. 5. 2004, bod 99.

¹⁷¹ Malloy, op. cit., str. 281.

v ktorých takéto orgány dovtedy neexistovali.¹⁷² Ten sa tiež vyjadril, že zmyslom týchto špecializovaných orgánov je iniciovať a koordinovať vládnu činnosť v menšinovej oblasti, a byť sprostredkovateľom medzi vládou a menšinami. Nemali by ale nahradzovať menšinové konzultačné mechanizmy v danej krajine.¹⁷³ Takéto orgány by mali mať aspoň určitý priestor na spolurozhodovanie v rámci vládnej činnosti, keby totiž bola ich pôsobnosť obmedzená iba na poradnú a konzultatívnu činnosť, už by sa fakticky jednalo o prostriedok nepriamej (konzultatívnej) účasti menšín na verejných záležitostiach. V praxi môže byť vládny orgán špecializovaný na menšiny individuálny (vo forme poverenca, splnomocnenca, atď.)¹⁷⁴ alebo kolektívny (vo forme úradu, komisie, oddelenia a pod.).¹⁷⁵

4.1.1.3. Účasť na justícii a verejnej správe

Účasť príslušníkov národnostných menšín na verejnej správe, justícii a donucovacích orgánoch je do istej miery prehliadaný aspekt práva na efektívnu participáciu. Poradný výbor totiž vo svojich hodnotiacich správach vytykal nedostatky v tomto ohľade hojnému počtu zmluvných štátov.¹⁷⁶ Pritom zamestnanie menšinových príslušníkov v týchto oblastiach verejnej moci môže svedčiť o otvorenom prístupe štátu k spoločenskej rozmanitosti, aj o snahe vytvorenia takej verejnej správy, ktorá chce a dokáže lepšie reagovať na potreby jednotlivých menšín.¹⁷⁷ Jednanie so zamestnancami verejnej správy (resp. súdnictva), ktorí pochádzajú z menšinových komunít môže v príslušníkoch národnostných menšín vyvolať skutočný pocit spoločenskej otvorenosti a spolupatričnosti, s takýmito úradnými osobami sú totiž na rozdiel od poslancov a členov vlády v dennodennom kontakte.

Zásadnou prekážkou prijatia menšinových príslušníkov do služobných a podobných pomerov sú jazykové požiadavky. Poradný výbor priznáva, že určitý stupeň znalosti štátneho jazyka je v niektorých prípadoch nevyhnutný, zdôrazňuje však, že by štáty mali vždy vyžadovať iba adekvátnu úroveň jazykových znalostí vzhľadom na predmetnú pozíciu.¹⁷⁸ V prípadoch, kde

¹⁷² Prvý posudok Poradného výboru o Lotyšsku prijatý dňa 9. 10. 2008, bod 153. a Tretí posudok Poradného výboru o Cypre prijatý dňa 19. 3. 2010, bod 167.

¹⁷³ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 104. a 105.

¹⁷⁴ Príkladom pre individuálny orgán môže byť Splnomocnenec vlády Slovenskej republiky pre národnostné menšiny, pozri Štvrtý posudok Poradného výboru o Slovensku prijatý dňa 3. 12. 2014, bod 78.

¹⁷⁵ Príkladom pre kolektívny orgán môže byť Oddelenie úradníkov vlády Arménskej republiky pre národnostné menšiny a náboženské otázky, pozri Druhý posudok Poradného výboru o Arménsku prijatý dňa 12. 5. 2006, bod 122.

¹⁷⁶ Pozri napr. Štvrtý posudok Poradného výboru o Nórsku prijatý dňa 13. 10. 2016, bod 91., Štvrtý posudok Poradného výboru o Spojenom kráľovstve prijatý dňa 25. 5. 2016, bod 133. alebo Tretí posudok Poradného výboru o Slovensku prijatý dňa 28. 5. 2010, bod 192. a 194.

¹⁷⁷ Štvrtý posudok Poradného výboru o Fínsku prijatý dňa 24. 2. 2016, bod 96.

¹⁷⁸ Prvý posudok Poradného výboru o Azerbajdžane prijatý dňa 22. 5. 2003, bod 79. a Prvý posudok Poradného výboru o Estónsku prijatý dňa 14. 9. 2001, bod 60.

to podmienky dovoľujú, by malo byť umožnené zbaviť sa takéhoto obmedzenia preukázaním inej kvalifikácie, napr. ovládaním náhradného jazyka.¹⁷⁹ Tam, kde takéto riešenia neprichádzajú do úvahy, by mali štáty poskytnúť čo najväčšiu asistenciu pre príslušníkov menšín, ktorý prejavujú záujem o zamestnanie v tejto oblasti, napr. vytvorením špeciálnych programov alebo inštitúcií zameraných na jazykovú prípravu záujemcov.¹⁸⁰

Poradný výbor v komentári na účinnú účasť upozorňoval na dôležitosť zakotvenia záväzku štátu zabezpečiť príslušníkom národnostných menšín spravodlivý pomer zastúpenia vo verejnej správe (popr. aj v justícii a silových zložkách) v rámci právneho poriadku.¹⁸¹ Pripomenul tiež, že vedľa právneho zakotvenia majú byť vytvorené aj záruky pre dôslednú implementáciu takýchto ustanovení.¹⁸² Medzi takéto záruky patrí tiež zhromažďovanie údajov o národnostných pomeroch v uvedených sektoroch, ktorého absenciu v niektorých štátoch Poradný výbor tiež kritizoval.¹⁸³

V rámci svojej monitorovacej činnosti Poradný výbor vyhlásil, že výrazne nedostatočné zastúpenie národnostných menšín vo verejnej správe a justícii je v rozpore s článkom 15 Rámcového dohovoru, pričom štáty, ktoré v tomto ohľade vykazujú vážne nedostatky, vyzýval k náprave neobvykle naliehavým tónom.¹⁸⁴

4.1.2. Nepriama účasť menšín na verejných záležitostiach

Nepriamou účasťou sa označujú situácie, kedy príslušníci národnostných menšín nemajú bezprostrednú rozhodovaciu právomoc v určitých otázkach, ale buď dostávajú možnosť zapojiť sa do rozhodovacích procesov vyjadrením vlastného názoru o danej otázke, čím môžu ovplyvniť výsledok alebo podobu rozhodnutia, alebo rozhodujú o spoločenských otázkach sprostredkovane, prostredníctvom zástupcu, ktorého si zvolia. Typickým prostriedkom garantujúcim prvú spomínanú formu nepriamej účasti je existencia konzultačných mechanizmov, kým nástrojom druhej zmienenej formy je aktívne volebné právo menšinových príslušníkov.

¹⁷⁹ Štvrtý posudok Poradného výboru o Cypre prijatý dňa 18. 3. 2015, bod 75.

¹⁸⁰ Prvý posudok Poradného výboru o Gruzínsku prijatý dňa 19. 3. 2009, bod 153.

¹⁸¹ Príkladom takéhoto zakotvenia môže byť § 22 chorvátskeho ústavného zákona o právach národnostných menšín, ktoré zaručuje zastúpenie národnostných menšín vo verejnej správe a súdnictve podľa ich pomeru voči celkovému počtu obyvateľstva. Bližšie pozri Štvrtý posudok Poradného výboru o Chorvátsku prijatý dňa 18. 11. 2015, bod 89. Ďalším príkladom je článok 79. ods. 10 Ústavy Čiernej Hory, ktorý garantuje menšinám „pomerné zastúpenie vo verejných službách, štátnych orgánoch a orgánoch miestnej samosprávy.“ Pozri Prvý posudok Poradného výboru o Čiernej Hore prijatý dňa 28. 2. 2008, bod 95.

¹⁸² Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod. 121.

¹⁸³ Druhý posudok Poradného výboru o Švajčiarsku prijatý dňa 29. 2. 2008, bod 172. Štvrtý posudok Poradného výboru o Estónsku prijatý dňa 19. 3. 2015, bod 103.

¹⁸⁴ Pozri napr. Tretí posudok Poradného výboru o Chorvátsku prijatý dňa 27. 5. 2010, bod 177., 178., 179.

4.1.2.1. Mechanizmy konzultácie

a) Druhy a význam konzultácie ako prostriedku podpory účinnej účasti menšín

Konzultácia je kľúčovým prostriedkom z pohľadu implementácie záväzkov vyplývajúcich z článku 15 Rámcového dohovoru. Pri určovaní, akými postupmi sa majú vytvoriť správne podmienky pre efektívnu participáciu menšín kladie dôvodová správa k Rámcovému dohovoru najväčší dôraz práve na účinné konzultatívne mechanizmy (detailnejší popis príslušných ustanovení dôvodovej správy je obsiahnutý v kapitole 3.3. tejto práce).¹⁸⁵ Tento typ zapojenia národnostných menšín do verejného života je akýmsi minimálnym štandardom pri zaisťovaní práva na participáciu, samotná konzultácia ako taká bez ďalších opatrení na podporu účasti menšín však podľa názoru Poradného výboru nezaručuje ich skutočný vplyv na spoločenské dianie. Zároveň však dodáva, že konzultačné mechanizmy majú nezastupiteľnú úlohu najmä v krajinách, kde národnostné menšiny nedosahujú na parlamentnú účasť, prípadne na zastúpenie v ostatných volených orgánoch.¹⁸⁶

Konzultácia v širšom zmysle slova zahrňuje všetky nástroje, ktoré môžu zabezpečiť výmenu názorov medzi príslušníkmi národnostných menšín a štátom (resp. jeho úradným a politickým aparátom). Pri takomto extenzívnom chápaní sa za konzultačný mechanizmus spolourohodovacieho,¹⁸⁷ príp. koordinačného typu¹⁸⁸ môžu považovať aj orgány priamej účasti (napr. špecializované vládne orgány, pozri bod 4.1.1.2.), ktorých primárnou úlohou je účasť na spolourohodovaní alebo koordinácia menšinovej problematiky, môže sa však z nich stať tiež dôležité konzultačné fórum pre národnostné menšiny. Podobne môže vzniknúť aj konzultačný mechanizmus samosprávneho typu¹⁸⁹ v prípade orgánov paralelnej účasti (inštitúcie menšinovej samosprávy, pozri podkapitolu 4.1.3.). Za ozajstný konzultačný mechanizmus¹⁹⁰ v zmysle prostriedku nepriamej účasti sa dajú pokladať iba postupy, ktorých jediným cieľom je vytvoriť priestor pre sformovanie názorov menšinových komunít a ich komunikáciu smerom k štátu. Takéto mechanizmy teda neposkytujú pre menšiny priestor na spolourohodovanie, iba pre nich vytvárajú miesto pre diskurz, pričom formálnou povinnosťou štátu je iba vypočutie a zváženie ich stanoviska, a nie vyhovenie.

¹⁸⁵ Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities. *DH-MIN Handbook on minority consultative mechanisms*, Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)012. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680097f51>, bod 5.

¹⁸⁶ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 106.

¹⁸⁷ Weller, 2009, op. cit., str. 599.

¹⁸⁸ Ibid., str. 601.

¹⁸⁹ Ibid., str. 602.

¹⁹⁰ Ibid., str. 600.

Vyššie uvedené však pochopiteľne neznamená, že by ideálnym riešením z pohľadu zaistenia účinnej účasti menšín bolo vytvorenie čisto konzultačných orgánov bez akejkoľvek rozhodovacej právomoci. Práve naopak, Poradný výbor dlhodobo usiluje o to, aby poradné a konzultačné orgány menšín mali čo najväčší vplyv na rozhodovanie v danej krajine, nakoľko v prípade čisto poradného charakteru môžu byť nimi formulované postoje ľahko prehliadnuté.¹⁹¹ Delenie rozvedené v predošlom odseku má predovšetkým význam z akademického hľadiska a má slúžiť k ľahšiemu pochopeniu rozdielov medzi prostriedkami na podporu menšinovej participácie na teoretickej úrovni.

b) Konzultačné mechanizmy v monitorovacej činnosti podľa Rámcového dohovoru

Poradný výbor v rámci svojej odbornej a monitorovacej činnosti venoval otázke konzultácie podrobnú pozornosť. Vedľa toho, že pochopiteľne vyjadril vážne znepokojenie nad situáciami, kedy v jednotlivých zmluvných štátoch neboli vytvorené konzultačné mechanizmy a vyzval ich na nápravu tohto nedostatku,¹⁹² dôkladne rozpracoval aj to, ako by mal vo všeobecnosti vyzeráť kvalitne fungujúci konzultačný mechanizmus.

Na úvod tejto otázky treba poznamenať, že konzultácia predstavuje oblasť práva na participáciu, v ktorej má občianska spoločnosť nezastupiteľnú úlohu. Menšinové organizácie totiž slúžia ako primárny styčný bod medzi menšinovými komunitami a štátnymi orgánmi. Členstvo zastupujúce národnostné menšiny v konzultačných orgánoch totiž prevažne tvoria delegáti etablovaných národnostných organizácií, ktoré v danej krajine pôsobia.¹⁹³ Vedľa formálnych kanálov pre konzultáciu (alebo v prípade ich neexistencie) vedú vládne orgány niekedy tiež bilaterálny dialóg s najdôležitejšími menšinovými organizáciami o otázkach týkajúcich sa ich komunit.¹⁹⁴ Existencia štruktúr občianskej spoločnosti, ktoré dokážu dôveryhodne reprezentovať a tlmočiť názory menšinových komunit smerom k štátu je teda základným predpokladom účinnej participácie pomocou konzultačných mechanizmov.

Ako to už bolo vyššie naznačené, existencia samotného dialógu je síce nevyhnutná podmienka z pohľadu naplňovania cieľov stanovených článkom 15 Rámcového dohovoru, Poradný výbor však v rámci kontrolnej činnosti vypracoval aj systém požiadaviek, ktorým by konzultačné mechanizmy mali vyhovieť, aby zapojenie menšín do verejných záležitostí bolo

¹⁹¹ *Tretí posudok Poradného výboru o Poľsku* prijatý dňa 28. 11. 2013, bod 180. a 182.

¹⁹² *Štvrtý posudok Poradného výboru o Rakúsku* prijatý dňa 14. 10. 2016, bod 74., *Tretí posudok Poradného výboru o Spojenom kráľovstve* prijatý dňa 30. 6. 2011, bod 195., *Tretí posudok Poradného výboru o Azerbajdžane* prijatý dňa 10. 10. 2012, bod 115. a 117.

¹⁹³ Pozri napr. *Štvrtý posudok Poradného výboru o Nemecku* prijatý dňa 19. 3. 2015, bod 136, *Tretí posudok Poradného výboru o Španielsku* prijatý dňa 22. 3. 2012, bod 133 alebo *Štvrtý posudok Poradného výboru o Moldavsku* prijatý dňa 25. 5. 2016, bod 92.

¹⁹⁴ Pozri napr. *Štvrtý posudok Poradného výboru o Nórsku* prijatý dňa 13. 10. 2016, bod 89.

naozaj účinné. Zdôrazňoval predovšetkým význam právneho zakotvenia povinnosti konzultácie¹⁹⁵ a jasné vymedzenie právneho štatútu konzultačných orgánov spolu s úlohami, ktoré majú naplňovať.¹⁹⁶ Upozorňoval tiež na dôležitosť zabezpečenia stáleho charakteru¹⁹⁷ konzultačného orgánu a pravidelného priebehu konzultácií.¹⁹⁸ Zároveň však pripustil, že ad hoc konzultácie môžu byť niekedy vhodným prostriedkom na riešenie konkrétnych otázok s jednou alebo viacerými menšinami.¹⁹⁹

Pri vytváraní konzultačných mechanizmov je vhodné zriadiť aspoň jeden orgán, ako spoločné fórum zastrešujúce čo najviac menšín v danej krajine. V prípade takéhoto orgánu treba dbať na to, aby v nej boli zastúpené aj početne slabšie menšiny, ktoré by len s ťažkosťami dokázali artikulovať svoje potreby prostredníctvom iných kanálov.²⁰⁰ Podľa názoru Poradného výboru však takéto široké fóra nebudú vždy schopné zaistiť, aby názory každej národnostnej menšiny boli dostatočne brané na zretel.²⁰¹ Z tohto dôvodu je niekedy vhodné zriadiť aj zvláštne konzultačné mechanizmy v podobe priameho dialógu s jednou vymedzenou menšinou.²⁰² Potrebu vybudovania takýchto „viacvrstvových“ konzultačných systémov vyzdvihuje aj Výbor expertov pre ochranu národnostných menšín (DH-MIN) vo svojej príručke o konzultačných mechanizmoch.²⁰³ Konzultačné mechanizmy by navyše nemali byť rozvetvené len horizontálne (rôzne orgány pre jednu alebo niekoľko menšín) ale v ideálnom prípade aj vertikálne, čiže by mali existovať vedľa centrálnej aj na regionálnej a miestnej úrovni.²⁰⁴

Ďalším významným aspektom je zloženie členstva konzultačného orgánu a proces výberu jednotlivých členov. V orgánoch, ktorých sú vedľa zástupcov národnostných menšín prítomní aj predstavitelia vlády (resp. štátneho zriadenia), je ideálne, ak počet menšinových zástupcov prevažuje nad počtom ostatných členov, prinajhoršom by však menšiny mali mať aspoň rovné zastúpenie v porovnaní s ostatnými delegátmi.²⁰⁵ Dôležité je aj to, kto a akým spôsobom vyberá zástupcov delegovaných do týchto orgánov. Prívetký vplyv štátnych orgánov

¹⁹⁵ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod. 107.

¹⁹⁶ Ibid., bod. 116. Z posudkov pozri napr. *Prvý posudok Poradného výboru o Litve* prijatý dňa 21. 2. 2003, bod 79.

¹⁹⁷ *Druhý posudok Poradného výboru o Nemecku* prijatý dňa 1. 3. 2006, bod 153.

¹⁹⁸ *Štvrtý posudok Poradného výboru o Španielsku* prijatý dňa 3. 12. 2014, bod 99.

¹⁹⁹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 113.

²⁰⁰ *Prvý posudok Poradného výboru o Čiernej Hore* prijatý dňa 28. 2. 2008, bod 153., *Druhý posudok Poradného výboru o Bulharsku* prijatý dňa 18. 3. 2010, bod 195. a 197.

²⁰¹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 108.

²⁰² Napríklad vo vzťahu k rómskej menšine pozri *Tretí posudok Poradného výboru o Bosne a Hercegovine* prijatý dňa 7. 3. 2013, bod 160., *Štvrtý posudok Poradného výboru o Rumunsku* prijatý dňa 22. 6. 2017, bod. 150.

²⁰³ Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities. *DH-MIN Handbook on minority consultative mechanisms*, Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)012. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680097f51>, bod 8.

²⁰⁴ Ibid., bod 23.

²⁰⁵ Ibid., bod 55. a Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 109.

na proces menovania členstva môže ľahko podkopať dôveryhodnosť konzultačného orgánu v očiach príslušníkov národnostných menšín. Poradný výbor viackrát kritizoval postup, podľa ktorého vyberajú orgány štátu jednotlivých členov zo zoznamu kandidátov navrhnutých národnostnými menšinami.²⁰⁶ Najmä v prípade konzultačných mechanizmov cielených na jednotlivé menšiny je ďalej žiadúce, aby v nich boli čo do najväčšej miery zastúpené rôzne názorové prúdy a skupiny z danej menšiny.²⁰⁷

Nemenej závažná je aj otázka dostatočného financovania konzultačných orgánov. Nedostatok prostriedkov môže ľahko znemožniť fungovanie aj na papieri kvalitne vypracovaného konzultačného mechanizmu. Na tento problém musel v rámci svojej kontrolnej činnosti upozorňovať Poradný výbor pomerne často.²⁰⁸

V neposlednom rade sa objavujú tiež problémy spojené s príliš obmedzeným rozsahom pôsobnosti menšinových konzultačných orgánov. Aj keď sa v poslednom období čoraz častejšie objavujú špecializované mechanizmy určené pre konzultáciu s menšinami vo vymedzenej oblasti (napr. vzdelávanie, kultúra, atď.),²⁰⁹ čo môže zvýšiť kvalitu konzultácie a vplyv menšín v danej sfére, je žiadúce, aby existoval aspoň jeden všeobecný konzultačný mechanizmus, ktorý je schopný tlmočiť názory menšín na všetky spoločenské otázky v určitej krajine. Poradný výbor musel vyššie uvedené pripomínať niekoľkým štátom, ktoré takýmto spôsobom obmedzovali dialóg s menšinami len na určitú oblasť (väčšinou šlo o kultúrne otázky).²¹⁰

4.1.2.2. Právo voliť (aktívne volebné právo)

Aktívne volebné právo patrí na rozdiel od toho pasívneho (pozri bod 4.1.1.1.) medzi prostriedky nepriamej účasti národnostných menšín, keďže poskytuje možnosť menšinovým príslušníkom zvoliť si zástupcu, ktorý sa potom bude priamo zúčastňovať na rozhodovacích procesoch. To znamená, že volič sa do týchto procesov zapája sprostredkované. Spoločné s pasívnym volebným právom má však to, že v oboch prípadoch ide o právo, ktoré prináleží každému občanovi štátu bez ohľadu na jeho národnosť. Nielenže je odopretie práva voliť z dôvodu národnostnej príslušnosti nezlučiteľné s článkom 4 ods. 1 aj článkom 15 Rámcového

²⁰⁶ Štvrtý posudok Poradného výboru o Rakúsku prijatý dňa 14. 10. 2016, bod 75., Tretí posudok Poradného výboru o Bosne a Hercegovine prijatý dňa 7. 3. 2013, bod 159.

²⁰⁷ Štvrtý posudok Poradného výboru o Nemecku prijatý dňa 19. 3. 2015, bod 136.

²⁰⁸ Pozri napr. Tretí posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 11. 2. 2014, bod 147., Druhý posudok Poradného výboru o Rumunsku prijatý dňa 24. 11. 2005, bod 188. alebo Druhý posudok Poradného výboru o Gruzínsku prijatý dňa 17. 6. 2015, bod 112.

²⁰⁹ Weller, 2009, op.cit., str. 603. a 605.

²¹⁰ Pozri napr. Štvrtý posudok Poradného výboru o Chorvátsku prijatý dňa 18. 11. 2015, bod 86. alebo Štvrtý posudok Poradného výboru o Estónsku prijatý dňa 19. 3. 2015, bod 98.

dohovoru,²¹¹ takýto postup je podľa EŠĽP v rozpore aj s článkom 14 Európskeho dohovoru o ľudských právach v spojení s čl. 3 Dodatkového protokolu č. 1.²¹²

Ani právo voliť však nie je svojou povahou absolútnym právom, môže byť obmedzené na základe niekoľkých legitímnych dôvodov.²¹³ Takýmito obmedzeniami môžu byť napr. požiadavky na vek, občianstvo alebo miesto pobytu. Kým sa vo väčšine prípadov môžu takéto požiadavky zdať ako legitímne, v určitých špecifických situáciách môžu neprimerane obmedzovať volebné právo určitých menšinových komunít. Takýmito prípadmi sa v rámci svojej monitorovacej činnosti zaoberal aj Poradný výbor.

Jedným z nich bola situácia v Lotyšsku, kde mnoho príslušníkov ruskej národnostnej menšiny trvalo žijúcich na území Lotyšska nemohlo získať občianstvo z dôvodu prísnych jazykových požiadaviek, následkom čoho sa nemohli zúčastňovať ani na voľbách.²¹⁴ Poradný výbor sa opakovane dožadoval vyriešenia tejto situácie, pričom navrhol Lotyšsku umožniť účasť aspoň vo voľbách na miestnej úrovni na základe trvalého pobytu, prípadne iného vhodného kritéria odlišného od občianstva.²¹⁵ Opačná situácia nastala v Írsku, kde museli príslušné orgány upraviť požiadavky týkajúce sa trvalého bydliska takým spôsobom, aby bolo írskym kočovníkom (tzv. Travellers) umožnená volebná účasť.²¹⁶

Aj keď sa ľahšie poukazuje na nedostatky prameniace z právnych noriem, z pohľadu skúmaného výsledku – teda účinnej účasti menšín na verejnom živote – predstavujú faktické okolnosti brániace príslušníkom menšín vykonávať svoje volebné právo rovnako závažný problém, ako právne prekážky. Poradný výbor poukazoval v prípade niektorých zmluvných štátov aj na situácie, kedy výkon volebného práva členov národnostných menšín sťažovali mimoprávne činitele. Chorvátsku napríklad vyčítal svedectvá, podľa ktorých sa menšinoví príslušníci hodlajúci voliť z menšinových kandidátnych listín stretli s nevôľou a urážlivými poznámkami vo volebných miestnostiach.²¹⁷ Poradný výbor kritizoval aj organizačné nedostatky, napr. málo volebných miestností pre voľbu menšinových zástupcov, čo obmedzuje možnosť výkonu volebného práva menej mobilných voličov,²¹⁸ aj všeobecne nízku volebnú účasť menšinových príslušníkov vo voľbách.²¹⁹

²¹¹ Prvý posudok Poradného výboru o Cypre prijatý dňa 6. 4. 2001, body 25., 26. a 40.

²¹² Pozri rozhodnutie EŠĽP vo veci *Aziz v. Cyprus*, rozsudok senátu EŠĽP zo dňa 22. 6. 2004, sťažnosť č. 69949/01.

²¹³ *Aziz v. Cyprus*, para. 25.

²¹⁴ Prvý posudok Poradného výboru o Lotyšsku prijatý dňa 9. 10. 2008, bod 47. a 51.

²¹⁵ *Ibid.*, bod 171., Druhý posudok Poradného výboru o Lotyšsku prijatý dňa 18. 6. 2013, bod 131., Tretí posudok Poradného výboru o Lotyšsku prijatý dňa 23. 2. 2018, bod 167.

²¹⁶ Druhý posudok Poradného výboru o Írsku prijatý dňa 6. 10. 2006, bod 104.

²¹⁷ Štvrtý posudok Poradného výboru o Chorvátsku prijatý dňa 18. 11. 2015, bod 82.

²¹⁸ *Ibid.*, bod 84.

²¹⁹ Druhý posudok Poradného výboru o Gruzínsku prijatý dňa 17. 6. 2015, bod 15. a 117.

Z vyššie uvedeného vyplýva, že k splneniu záväzkov vyplývajúcich z článku 15 Rámcového dohovoru v oblasti aktívneho volebného práva nestačí len zaistenie vhodného právneho rámca umožňujúceho príslušníkom národnostných menšín zúčastniť sa na voľbách, zmluvné štáty sa musia tiež postarať o to, aby výkonu volebného práva nebránili ani faktické prekážky, resp. akékoľvek faktory odradzujúce menšinových voličov od volebnej účasti.

4.1.3. Paralelná účasť menšín na verejných záležitostiach

4.1.3.1. Teoretické východiská paralelnej účasti

Paralelná účasť národnostných menšín sa zabezpečuje cez štruktúry zdieľania moci, ktoré pre vymedzené skupiny obyvateľstva poskytujú určitú mieru autonómie.²²⁰ Paralelnosť vystihuje takýto spôsob účasti veľmi presne, keďže týmto skupinám umožňuje autonómia vo vzťahu k vlastnej komunite rozhodovať o určitých otázkach podobným spôsobom, akým rozhoduje väčšinové obyvateľstvo o tých istých otázkach na celoštátnej úrovni.²²¹ Príslušné orgány pritom na oboch úrovniach disponujú rozhodovacou právomocou (časť právomoci je delegovaná z centrálnej úrovne na autonómne orgány), čo znamená, že mechanizmy paralelnej účasti sú vlastne zvláštnym typom priamej participácie menšín.²²²

Autonómne usporiadania je možné deliť na dva základné typy: územné a skupinové.²²³ Zavedenie územnej autonómie je vhodné v prípadoch, kedy je určitý región štátu prevažne obývaný príslušníkmi dominantnej národnostnej menšiny.²²⁴ Orgány územnej samosprávy môžu totiž na autonómnom území vykonávať právomoc spravidla v širokej škále oblastí, vrátane školstva, kultúry, hospodárstva a sociálnych vecí, pričom ich pôsobnosť sa bude vzťahovať na všetkých obyvateľov autonómneho územia, vrátane príslušníkov ostatných národností.²²⁵

V prípade, ak sa menšinové obyvateľstvo nesústreďuje na určitom území v rámci štátu, je možné zvoliť typ skupinovej autonómie, čo znamená, že určitá menšinová komunita bude môcť samostatne spravovať svoje záležitosti vo vymedzenej sfére, akou je napríklad kultúra, školstvo, náboženstvo alebo otázky osobného stavu.²²⁶ Z pohľadu účasti menšín na verejných záležitostiach je významným typom skupinovej autonómie kultúrna autonómia, ktorá má na

²²⁰ Malloy, op. cit., str. 282.

²²¹ FIALA-BUTORA, János. Operationalizing Cultural Autonomy in International Law as a Form of Effective Participation in Decision-Making. In: *International Relations and Diplomacy*, vol. 7, no 10. Wilmington (DE): David Publishing, 2019. ISSN 2328-2134, str. 462.

²²² Malloy, op. cit., str. 282.

²²³ Ghai, op. cit., str. 21.

²²⁴ Ibid., str. 21.

²²⁵ Fiala-Butora, op. cit., str. 443.

²²⁶ Ghai, op. cit., str. 21.

rozdiel od územnej samosprávy personálny základ – vzťahuje sa na každého jednotlivca, ktorý je členom určitej skupiny, v tomto prípade vymedzenej spoločnou kultúrou.²²⁷ Ide o vytvorenie menšinových samosprávnych orgánov, ktoré sú vybavené rozhodovacou právomocou v oblasti vlastných kultúrnych záležitostí (čo môže zahŕňať aj vzdelávanie alebo jazykové otázky).²²⁸

4.1.3.2. Vzťah článku 15 a prostriedkov paralelnej účasti

Komentár o účinnej účasti menšín jednoznačne vyhlasuje, že Rámcový dohovor nezabezpečuje právo príslušníkov národnostných menšín na autonómiu, či už územnú, alebo kultúrnu.²²⁹ Toto je v súlade s názorom značnej časti odbornej verejnosti, podľa ktorej povinnosť vytvoriť menšinové autonómne zriadenie nezakladá ani Rámcový dohovor,²³⁰ ani iné multilaterálne medzinárodnoprávne dokumenty.²³¹ Medzi autormi sa však objavuje tiež názor, že pri poctivom naplnení záväzkov plynúcich z článku 15 Rámcového dohovoru bude výsledkom procesu tak či tak určitá forma kultúrnej autonómie, tým pádom je článok 15 predsa určitým základom pre samosprávu v kultúrnych záležitostiach.²³²

Aj keď sa s uvedeným názorom Poradný výbor na základe svojho vyjadrenia v tematickom komentári nemusí úplne stotožňovať, samotnú existenciu autonómnych zriadení pokladá za užitočný nástroj. Ohľadne územných autonómnych zriadení sa nechal počuť, že podľa skúseností z vlastnej činnosti sú v zmluvných štátoch, kde sa takéto územné celky nachádzajú, viac priaznivé podmienky pre účinnú účasť menšín v rôznych oblastiach. Na margo kultúrnej autonómie vyhlásil, že môže byť vhodným prostriedkom na zachovanie a rozvoj menšinovej kultúry.²³³

Poradný výbor však v rámci svojej činnosti nedokázal vytvoriť takú podrobnú analýzu mechanizmov paralelnej účasti menšín, ako tomu je napríklad v prípade konzultačných mechanizmov, pretože inštitút autonómie v porovnaní s inými nástrojmi na účinnú účasť menšín nie je medzi zmluvnými štátmi až tak rozšírený.²³⁴

²²⁷ TKACHIK, Michael. Characteristics of Forms of Autonomy. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, no. 2-3. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. ISSN 1385-4879, str. 375.

²²⁸ YUPSANIS, Athanasios. Cultural Autonomy. In: WIESAND, Andreas J. et al. (eds.). *Culture and Human Rights: The Wroclaw Commentaries*. Berlin: De Gruyter, 2017. ISBN: 978-3-11-044050-8, str. 124.

²²⁹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod. 133.

²³⁰ GILBERT, Geoff. Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law. In: *Cornell International Law Journal*, vol. 35, issue 2. Ithaca (NY): Cornell Law School, 2002. ISSN: 0010-8812, str. 322.

²³¹ DINSTEIN, Yoram. Autonomy Regimes and International Law. In: *Villanova Law Review*, vol. 56, issue 3. Villanova (PA): Villanova University Charles Widger School of Law, 2011. ISSN 0042-6229, str. 2.

²³² Fiala-Butora, op. cit., str. 442.

²³³ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 134. a 135.

²³⁴ Malloy, op. cit., str. 283.

Pri posudzovaní súladu autonómnych zriadení zavedenými jednotlivými členskými štátmi s cieľmi a princípmi obsiahnutými v Rámcovom dohovore sa Poradný výbor zamerlal na ich najpálčivejšie nedostatky a možné riešenia. Vo vzťahu k územnej autonómii zdôrazňoval dôležitosť presného vymedzenia rozsahu kompetencií autonómnych orgánov,²³⁵ ako aj zastúpenia autonómnych celkov v kľúčových orgánoch na celoštátnej úrovni.²³⁶ Upozornil aj na situáciu, kedy niektoré národnostné menšiny neboli dostatočne zastúpené v rozhodovacích orgánoch určitej multietnickej autonómnej oblasti.²³⁷

V prípade kultúrno-autonómnych zriadení vyzdvihoval Poradný výbor význam ich vyhovujúceho financovania, a vyhlásil, že nedostatok zdrojov môže ľahko podkopať ich reálne autonómne fungovanie.²³⁸ Počas monitorovacej činnosti sa totiž Výbor stretol so stavom, kedy podfinancovanie menšinových kultúrnych samospráv zapríčinilo ich závislosť na zdrojoch poskytovaných zo strán obcí, čím tieto orgány prišli o skutočnú samostatnosť.²³⁹ Výbor naliehal aj na priznanie samostatných rozhodovacích kompetencií pre orgány kultúrnych samospráv, ak dovedty plnili iba funkciu spolurozhodovacích orgánov.²⁴⁰ Kritiku si zaslúžila tiež situácia, kedy sa predstavitelia najväčšej národnostnej menšiny dlhodobo nevedeli dostať do ústredného orgánu kultúrnej samosprávy tvoreného viacerými menšinami.²⁴¹ Poradný výbor nakoniec v komentári venovanému účinnej účasti zvlášť zdôraznil dôležitosť jasného vymedzenia rozsahu kultúrnej autonómie a kompetencií autonómnych orgánov.²⁴²

Napriek hore uvedeným pripomienkam si spôsob, akým Poradný výbor vykonáva kontrolnú činnosť v oblasti menšinových samospráv, vyslúžil negatívne ohlasy zo strany niektorých členov odbornej verejnosti. Predovšetkým sa poukazovalo na povrchnosť a nedôslednosť odporúčaní z jeho strany, pričom sa argumentovalo, že Poradný výbor niekedy reaguje aj na vážne systémové nedostatky prostým volaním po konštruktívnom dialógu, namiesto ponúknutia premyslených a dlhodobých opatrení na ich odstránenie.²⁴³

Autor tejto práce si dovoľuje súhlasiť s takouto kritikou niektorých autorov. Napriek tomu, že sám Poradný výbor potvrdil prospešnosť autonómnych mechanizmov z pohľadu docielenia efektívnej participácie menšín, počas svojej kontrolnej činnosti sa obmedzuje len na

²³⁵ *Druhý posudok Poradného výboru o Srbsku* prijatý dňa 19. 3. 2009, bod 252. a *Štvrtý posudok Poradného výboru o Moldavsku* prijatý dňa 25. 5. 2016, bod 96.

²³⁶ *Tretí posudok Poradného výboru o Moldavsku* prijatý dňa 26. 6. 2009, bod 178.

²³⁷ *Prvý posudok Poradného výboru o Ukrajine* prijatý dňa 1. 3. 2002, bod 70.

²³⁸ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 136. a 139.

²³⁹ *Druhý posudok Poradného výboru o Maďarsku* prijatý dňa 9. 12. 2004, bod 118.

²⁴⁰ *Ibid.*, bod 119.

²⁴¹ *Štvrtý posudok Poradného výboru o Estónsku* prijatý dňa 19. 3. 2015, bod 93.

²⁴² Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 136.

²⁴³ Fiala-Butora, op. cit., str. 449.

skúmanie už existujúcich mechanizmov paralelnej účasti. Toto predstavuje veľký rozdiel oproti jeho aktívnemu prístupu v otázkach konzultácií alebo prostriedkov účasti menšín na rozhodovacích orgánoch celoštátnej úrovne. Hlavný nedostatok činnosti Poradného výboru v tejto oblasti vidí autor práce práve v chabom hlásaní potreby vytvárania menšinových samosprávnych zriadení na miestach, kde by sa mohli osvedčiť.

Tento zdržanlivý prístup môže súvisieť s tým, že otázky autonómie majú žiaľ až dodnes silne politické podfarbenie,²⁴⁴ čo mnohokrát marí zmysluplné debaty ohľadne vhodnosti ich zavedenia. Vychádzajúc z toho, že sa chápanie práv národnostných menšín neustále vyvíja, ako aj z toho, že Rámcový dohovor je flexibilný nástroj, ktorý je schopný sa tomuto vývoju dynamicky prispôsobovať, vidí autor tejto práce šancu, že sa postupom času stane článok 15 Rámcového dohovoru jedným z popredných ustanovení pre presadzovanie práva národnostných menšín na účinnú samosprávu.

4.2. Účinná účasť národnostných menšín na hospodárskom a sociálnom živote

Účasť národnostných menšín na verejnom živote je mimoriadne dôležitá z pohľadu ochrany ich najdôležitejších záujmov ako aj ich možnosti vyjadriť vlastný názor na otázky týkajúce sa celej spoločnosti. Keďže sú však národnostné menšiny početne znevýhodnené oproti majoritnej spoločnosti, a demokratické systémy sú postavené na vláde väčšiny, je nepravdepodobné, že sa menšiny dlhodobo dostanú do takej politickej situácie, ktorá im umožní ovplyvniť alokácie verejných zdrojov v spravodlivom pomere do všetkých oblastí života, výlučne využitím vlastnej politickej sily.

Právo účinnej účasti na hospodárskom a sociálnom živote má zabezpečiť oprávnený podiel príslušníkov národnostných menšín na hospodárskom rozvoji, spoločenských úžitkoch, aj službách a výhodách poskytovaných štátom, a to nezávisle od politického postavenia národnostných menšín v danej krajine.²⁴⁵ Zmyslom tohto práva je zabrániť odsunutiu menšinových príslušníkov na perifériu spoločnosti a zabezpečenie porovnateľných životných podmienok s členmi majoritnej populácie. Tento aspekt práva na účinnú účasť je navyše prepojený aj účasťou na verejných záležitostiach, pretože marginalizované menšinové komunity nebudú mať záujem zapojiť sa do politických procesov, ak ich trápia pálčivejšie sociálne problémy týkajúce sa dôstojného živobytia.²⁴⁶

²⁴⁴ Gilbert, 2002, op. cit., str. 353.

²⁴⁵ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 27.

²⁴⁶ Weller, 2009, op. cit., str. 595.

Právo na účinnú účasť na hospodárskom a sociálnom živote má značne široký rozsah, keďže štát má povinnosť zabezpečiť rovné príležitosti pre príslušníkov národnostných menšín v rôznych oblastiach, ktoré sú samo o sebe obsiahle. Takýmito oblasťami sú napríklad zamestnanie, zdravotná starostlivosť alebo sociálne zabezpečenie. Samotné právo a prostriedky na jeho garanciu je však možné členiť na negatívnu a pozitívnu stránku. Prostriedky patriace k negatívnej stránke majú zaistiť, aby nedochádzalo k menej priaznivému zaobchádzaniu s príslušníkmi národnostných menšín v sociálno-ekonomickej oblasti. Prostriedky zaisťujúce rovnosť z právneho hľadiska však obvykle nestačia k dosiahnutiu účinnej rovnosti aj vo faktickej rovine, ako to vyžaduje článok 4 ods. 3 Rámcového dohovoru, preto bude často nutné použiť aj zvláštne opatrenia, ktoré majú dopomôcť k dosiahnutiu reálnej rovnosti v spoločnosti. Takéto opatrenia zahŕňa pozitívna stránka uvedeného práva. V nasledujúcich podkapitolách budú jednotlivé opatrenia za účelom úspešného zaručenia práva na účasť na hospodárskom a sociálnom živote prestavené jednotlivo podľa toho, či sú súčasťou negatívnej alebo pozitívnej stránky tohto práva.

4.2.1. Opatrenia na odstránenie diskriminácie v sociálno-ekonomickej oblasti

Zaistenie rovných príležitostí pre príslušníkov národnostných menšín v sociálno-ekonomickom živote je základom ich účinnej účasti v tejto oblasti.²⁴⁷ Preto táto otázka úzko súvisí aj s článkom 4 Rámcového dohovoru, ktorý má zaistiť účinnú rovnosť menšinových príslušníkov a zákaz ich diskriminácie v zmluvných štátoch.²⁴⁸ Niektoré stanoviská Poradného výboru vzťahujúce sa k článku 4 budú teda vysoko relevantné aj z pohľadu účinnej participácie menšín.

4.2.1.1. Prijatie legislatívy zakazujúcej diskrimináciu na všeobecnej úrovni

V súlade s vyššie uvedenou spojitosťou aj Poradný výbor zdôrazňuje, že prvotným predpokladom účinného presadzovania efektívnej participácie v tejto oblasti je komplexná právna úprava zakazujúca diskrimináciu, ktorá dosahuje na všetky aspekty sociálneho a ekonomického života.²⁴⁹ Napriek tomu musel Poradný výbor najmä v počiatkových cykloch monitorovacie procesu upozorňovať na nedostatky v oblasti antidiskriminačnej legislatívy hojný počet členských štátov,²⁵⁰ pričom vo viacerých prípadoch vyzdvihoval práve problémy

²⁴⁷ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 26.

²⁴⁸ Malloy, op. cit., str. 275.

²⁴⁹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod. 33 a 34.

²⁵⁰ *Druhý posudok Poradného výboru o Nemecku* prijatý dňa 1. 3. 2006, bod 28. a 37., *Prvý posudok Poradného výboru o Lotyšsku* prijatý dňa 9. 10. 2008, bod 33. a *Druhý posudok Poradného výboru o Bosne a Hercegovine* prijatý dňa 9. 10. 2008, bod 53. a 62.

v oblastiach, ako je bývanie, prístup k verejným službám, sociálna ochrana, vzdelávanie alebo zamestnanie.²⁵¹ Neskoršie cykly však poukázali aj na to, že pretrvávajúce problémy v tomto ohľade majú najmä zmluvné strany Rámcového dohovoru, ktoré nie sú členmi Európskej únie,²⁵² z čoho je možné vyvodit', že činnosť Európskej únie a jej príslušné smernice o rovnakom zaobchádzaní²⁵³ vo výraznej miere prispeli k dosiahnutiu cieľov v tejto oblasti.

4.2.1.2. Odstránenie obmedzení v oblasti prístupu k zamestnaniu

Jedným z najčastejších problémov participácie v socioekonomickej oblasti sú prekážky brániace prístupu k zamestnaniu, ktorým sa Poradný výbor vo svojich hodnotiacich správach venoval mimoriadne extenzívne. Poukazoval na dve právne bariéry, ktoré môžu obmedzovať možnosti niektorých príslušníkov národnostných menšín pri uchádzaní sa o zamestnanie.

Jednou z nich sú právnymi predpismi zakotvené jazykové požiadavky, ktoré musí uchádzač o zamestnanie splniť. Poradný výbor síce pripúšťa, že na niektorých pozíciách je znalosť štátneho jazyka legitímnym predpokladom, pripomína však, že obmedzenia tohto druhu by sa mali použiť len v nevyhnutných prípadoch a iba v náležitej miere.²⁵⁴ Za neúmernú reguláciu z tohto pohľadu označil Poradný výbor napríklad azerbajdžanskú zákonnú úpravu, ktorá vyžadovala, aby v celom sektore služieb bola používaná výlučne azerbajdžančina.²⁵⁵ Tento prípad však nebol jediným, Poradný výbor kritizoval niekoľko štátov z dôvodu existencie legislatívy vyžadujúcej neprimerané jazykové znalosti pre prístup na pracovný trh, a vyzýval ich na nápravu týchto nedostatkov.²⁵⁶

Druhou bariérou sú požiadavky na pobyt na určitom území, bez ktorého nie je možné získať zamestnanie, prípadne podnikat'. Takéto obmedzenia môžu mať citlivý dopad na skupiny menšín, ktoré nežijú usadene na jedinom mieste.²⁵⁷ Poradný výbor vyčítal zmluvným štátom

²⁵¹ Prvý posudok Poradného výboru o Taliansku prijatý dňa 14. 9. 2001, bod 22., Prvý posudok Poradného výboru o Chorvátsku prijatý dňa 6. 4. 2001, bod 23., Prvý posudok Poradného výboru o Estónsku prijatý dňa 14. 9. 2001, bod 21. a Prvý posudok Poradného výboru o Gruzínsku prijatý dňa 19. 3. 2009, bod 37.

²⁵² Štvrtý posudok Poradného výboru o Arménsku prijatý dňa 26. 5. 2016, bod 39., Štvrtý posudok Poradného výboru o Azerbajdžane prijatý dňa 8. 11. 2017, bod 27., Štvrtý posudok Poradného výboru o Ruskej federácii prijatý dňa 20. 2. 2018, bod 34. a 38. a Štvrtý posudok Poradného výboru o Švajčiarsku prijatý dňa 31. 5. 2018, bod 39.

²⁵³ Smernica Rady 2000/43/ES z 29. júna 2000, ktorou sa zavádza zásada rovnakého zaobchádzania s osobami bez ohľadu na rasový alebo etnický pôvod a Smernica Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani.

²⁵⁴ Tretí tematický komentár Poradného výboru o jazykových právach národnostných menšín, bod 87.

²⁵⁵ Prvý posudok Poradného výboru o Azerbajdžane prijatý dňa 22. 5. 2003, bod 79. a 121.

²⁵⁶ Pozri napr. Štvrtý posudok Poradného výboru o Lotyšsku prijatý dňa 19. 3. 2015, bod 101. a 105. alebo Druhý posudok Poradného výboru o Lotyšsku prijatý dňa 18. 6. 2013, bod 138. a 141.

²⁵⁷ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 54.

existenciu takýchto potenciálne diskriminačných ustanovení,²⁵⁸ naopak vyjadril spokojnosť v prípadoch, kedy sa štáty rozhodli upustiť od podobných požiadaviek na pobyt.²⁵⁹

Diskriminácia príslušníkov národnostných menšín v oblasti zamestnania však bohužiaľ nespočíva iba v právnych prekážkach. Poradný výbor vyjadril sklamanie tiež nad zmluvnými štátmi, v ktorých mali príslušníci národnostných menšín problémy so získaním zamestnania, resp. mali výrazne vyššiu mieru nezamestnanosti, než členovia majoritnej spoločnosti, aj napriek tomu, že ich právne poriadky neobsahovali vyššie uvedené prekážky.²⁶⁰ Zvlášť znepokojujúca je diskriminácia Rómov v tejto oblasti, ktorá je prítomná vo veľkej časti zmluvných štátov Rámcového dohovoru.²⁶¹

4.2.1.3. Zaistenie rovného postavenia v ostatných socioekonomických oblastiach

Okrem oblasti zamestnania sa Poradný výbor zaoberal s diskriminačnými praktikami zo strany štátov aj v iných sférach sociálneho a ekonomického života spoločnosti. Išlo najmä o oblasti bývania, užívania pozemkov (najmä v súvislosti s reštitúciami) a poisťných systémov.

V oblasti bývania sa Poradný výbor snažil upriamiť pozornosť predovšetkým vo vzťahu k rómskej menšine na problémy s diskrimináciou a ich alarmujúco nízkou kvalitou bývania,²⁶² pričom pri riešení týchto problémov niekoľkokrát vyčítal aj prístup zaváňajúci diskrimináciou priamo zo strany zmluvných štátov. Išlo napríklad o uprednostňovanie lepšie situovaných rodín pri poskytovaní pomoci z projektov obnovy voči tým, ktorých bytové podmienky sú najviac znepokojujúce,²⁶³ úplné zastavenie projektov obnovy bývania pre komunity, ktoré to naliehavo potrebujú,²⁶⁴ alebo problémy s kvalitou materiálu použitých na výstavbu bytov pre rómske komunity.²⁶⁵

Poradný výbor kritizoval tiež postup štátov voči menšinovým príslušníkom vo vzťahu k vlastníctvu a užívaniu pôdy (resp. pozemkov). Išlo najmä o problematiku praktiky pri reštitúciách, kedy menšinoví príslušníci dostávali menejhodnotné pozemky ako

²⁵⁸ Druhý posudok Poradného výboru o Ruskej federácii prijatý dňa 11. 5. 2006, bod 272. a 273.

²⁵⁹ Prvý posudok Poradného výboru o Ukrajine prijatý dňa 1. 3. 2002, bod 75. a Prvý posudok Poradného výboru o Azerbajdžane prijatý dňa 22. 5. 2003, bod 78.

²⁶⁰ Štvrtý posudok Poradného výboru o Chorvátsku prijatý dňa 18. 11. 2015, bod 94., Štvrtý posudok Poradného výboru o Fínsku prijatý dňa 24. 2. 2016, bod 100. a Štvrtý posudok Poradného výboru o Írsku prijatý dňa 10. 10. 2018, bod 78.

²⁶¹ Štvrtý posudok Poradného výboru o Nemecku prijatý dňa 19. 3. 2015, bod 142., Štvrtý posudok Poradného výboru o Španielsku prijatý dňa 3. 12. 2014, bod 102., Štvrtý posudok Poradného výboru o Maďarsku prijatý dňa 25. 2. 2016, bod 168., Štvrtý posudok Poradného výboru o Slovensku prijatý dňa 3. 12. 2014, bod 83. a Štvrtý posudok Poradného výboru o Taliansku prijatý dňa 19. 11. 2015, bod 118.

²⁶² Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 57.

²⁶³ Tretí posudok Poradného výboru o Bosne a Hercegovine prijatý dňa 7. 3. 2013, bod 178.

²⁶⁴ Tretí posudok Poradného výboru o Albánsku prijatý dňa 23. 11. 2011, bod 25.

²⁶⁵ Druhý posudok Poradného výboru o Portugalsku prijatý dňa 5. 11. 2009, bod 110.

kompenzáciu,²⁶⁶ alebo prípady, kedy oblasti v minulosti obývané významným pomerom menšinového obyvateľstva zaostávali za ostatnými oblasťami krajiny z pohľadu úspešnosti reštitučných procesov.²⁶⁷

Najmä niektorým príslušníkom rómskej menšiny plynú vážne nevýhody v sociálno-ekonomickej oblasti aj z toho, že nedisponujú identifikačnými dokumentmi, čím je im znemožnená účasť mimo iné aj na poisťných systémoch. Poradný výbor upozorňoval, že takéto vylúčenie zabraňuje prístupu k zdravotnej starostlivosti aj prístupu na pracovný trh a ešte viac zhoršuje marginalizované postavenie Rómskych komunít v predmetných krajinách.²⁶⁸

Všetky prekážky účinnej účasti menšinových príslušníkov priblížené v tejto podkapitole korenili v skutočnostiach, na ktoré majú štáty priamy vplyv. Zmenou legislatívneho prostredia, prípadne účinnou kontrolou rozhodovania kompetentných orgánov je možné relatívne jednoducho odstrániť diskriminačné právne prostredie, aj zabrániť diskriminačným praktikám zo strany verejných orgánov.

Úskalia plnohodnotnej participácie menšín na socioekonomickom živote spoločnosti však nekorenia iba v činnostiach štátu. Mnohokrát spočívajú aj v nevôli, dokonca v diskriminačnom chovaní členov majoritnej spoločnosti, prípadne aj príslušníkov ostatných národnostných menšín. Tieto nedostatky nie je možné napraviť tak jednoducho, ako je tomu v prípade problematických právnych ustanovení. Ich riešenie vyžaduje použitie zvláštnych opatrení, ktoré presahujú rámec jednoduchého odstránenia právnej nerovnosti.²⁶⁹ Budúca podkapitola bude venovaná práve takýmto opatreniam.

4.2.2. Zvláštne opatrenia na podporu účasti v sociálno-ekonomickej oblasti

Stáva sa, že samotné rovné postavenie príslušníkov národnostných menšín z právneho hľadiska nezaručí spravodlivú účasť na hospodárskom a sociálnom živote spoločnosti, keďže miera zapojenia týchto osôb do socioekonomických vzťahov závisí aj na faktoroch, ktoré sú od štátu viac-menej nezávislé. Takýmito faktormi môžu byť napríklad geografická izolovanosť menšinových komunít, prístup členov majoritnej spoločnosti alebo kultúrne zvyklosti menšín. Ak tieto činitele významne obmedzujú účasť menšinových príslušníkov, štáty by mali reagovať aktívnym podnecovaním ich účasti v oblastiach, kde je nedostatočná.²⁷⁰ Poradný výbor vo

²⁶⁶ Druhý posudok Poradného výboru o Ukrajine prijatý dňa 30. 5. 2008, bod 226.

²⁶⁷ Druhý posudok Poradného výboru o Litve prijatý dňa 28. 2. 2008, bod 185. a 186.

²⁶⁸ Tretí posudok Poradného výboru o Rumunsku prijatý dňa 21. 3. 2012, bod 73. a Tretí posudok Poradného výboru o Bosne a Hercegovine prijatý dňa 7. 3. 2013, bod 168.

²⁶⁹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 25.

²⁷⁰ Ibid., bod 27.

svojich hodnotiacich správach načrtol niekoľko opatrení, ktoré môžu dopomôcť k dosiahnutiu zdravej úrovne participácie vo vymedzených sférach socioekonomického života.

4.2.2.1. Nástroje na zmiernenie nezhôd vyplývajúcich z kultúrnych rozdielov

Významnú prekážku z pohľadu účinnej participácie príslušníkov niektorých menšinových skupín tvorí nedostatok pochopenia zo strany osôb, na ktorých pomoc sú odkázaní. Takýmito osobami môžu byť úradníci verejnej správy alebo zdravotníci, prípadne aj zamestnávateľa. Nepochopenie zo strany majoritnej spoločnosti môže mať niekoľko dimenzií.

Jednou z nich je jazyková bariéra. Podľa Poradného výboru sú nežiadúce situácie, kedy na úradoch a vo zdravotníckych zariadeniach v oblastiach obývaných prevažne národnostnými menšinami pôsobia členovia majoritnej spoločnosti, ktorí neovládajú jazyk menšiny.²⁷¹ Efektívnym prostriedkom pre zmiernenie problémov s dorozumením môže byť podpora prijatia menšinových príslušníkov do verejnej služby, čo je aj samo o sebe cieľom, o ktorý sa majú štáty v rámci zaistenia práva menšín účinnú účasť usilovať.²⁷² Ďalšou možnosťou je vzdelávanie úradníkov v oblasti menšinových jazykov. Poradný výbor obvykle odporúča použitie týchto dvoch prostriedkov simultánne.²⁷³

Nepochopenie spočíva okrem jazykových ťažkostí aj v tom, že kompetentné osoby nedokážu porozumieť potrebám, postojom, prípadne celému kultúrnemu zázemiu danej národnostnej menšiny. Takéto neporozumenie môže viesť k ťažkostiam, dokonca niekedy až diskriminácii menšinových príslušníkov napríklad v oblasti poskytovania zdravotnej starostlivosti.²⁷⁴ Na zmiernenie týchto nedostatkov navrhol Poradný výbor mimo iné zavedenie kurzov rómológie v oblasti zdravotníctva.²⁷⁵ V komentári na účinnú participáciu zdôrazňuje tiež význam cieleného školenia zamestnancov verejnej správy zameraného na oblasť špecifických potrieb a problémov príslušníkov národnostných menšín.²⁷⁶ Pomôcť v tomto ohľade, aj pri zvyšovaní vzájomnej dôvery môže tiež zamestnanie mediátorov, ktorí majú za cieľ preklenúť rozdiely medzi menšinovými príslušníkmi a druhou stranou.²⁷⁷

Ku prekonaniu vyššie uvedených ťažkostí však môže dopomôcť aj vzdelávanie samotných členov národnostných menšín. V prípade dlhodobo nezamestnaných menšinových

²⁷¹ *Tretí posudok Poradného výboru o Estónsku* prijatý dňa 1. 4. 2011, bod 177., *Tretí posudok Poradného výboru o Kosove* prijatý dňa 6. 3. 2013, bod 149.

²⁷² Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 41.

²⁷³ *Tretí posudok Poradného výboru o Fínsku* prijatý dňa 14. 10. 2010, bod 121.

²⁷⁴ *Tretí posudok Poradného výboru o Slovensku* prijatý dňa 28. 5. 2010, bod 176., *Tretí posudok Poradného výboru o Ukrajine* prijatý dňa 22. 3. 2012, bod 147.

²⁷⁵ *Štvrtý posudok Poradného výboru o Maďarsku* prijatý dňa 25. 2. 2016, bod 173.

²⁷⁶ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 38.

²⁷⁷ *Tretí posudok Poradného výboru o Bulharsku* prijatý dňa 11. 2. 2014, body 150, 152 a 153.

príslušníkov vidí Poradný výbor riešenie v projektoch cielených na ich odbornú prípravu.²⁷⁸ Uvítal však aj existenciu programov jazykového vzdelávania pre uchádzačov o zamestnanie.²⁷⁹

4.2.2.2. Vypracovanie komplexných stratégií

V prípade existencie niekoľkorakých závažných nedostatkov v oblasti socioekonomickej integrácie menšinových skupín je na mieste vypracovanie komplexných stratégií na zlepšenie danej situácie. Štáty, kde problémy tohto druhu existujú, vyzval Poradný výbor na prijatie ucelených plánov, obzvlášť vo vzťahu k rómskej menšine, kde takéto nedostatky obvykle existujú naprieč niekoľkými oblasťami socioekonomického života.²⁸⁰ Ich vypracovanie a schválenie potom vítal ako dôležitý krok vpred pri zaistení ich spravodlivej účasti v tomto smere.²⁸¹ Tieto plány sa môžu sústreďovať buď na problémy jednej vymedzenej menšiny (napr. Rómov²⁸² alebo Írskych kočovníkov²⁸³) alebo byť zamerané na určitú oblasť socioekonomického života, ako je zdravotníctvo²⁸⁴ alebo zamestnanosť.²⁸⁵

Vypracovanie stratégií a akčných plánov s efektívne cielenými opatreniami však nie je možné bez toho, aby štátne orgány disponovali dôveryhodnými dátami, pomocou ktorých sa vyhodnotí socioekonomické postavenie menšín v danej krajine.²⁸⁶ Stáva sa totiž, že štáty vierohodnými údajmi tohto typu nedisponujú, a Poradný výbor aj iné zainteresované orgány sa musia spoliehať na informácie poskytované mimovládnyimi organizáciami zameranými na predmetnú problematiku.²⁸⁷ Poradný výbor preto vo svojom tematickom komentári upozorňoval štáty na dôležitosť zhromažďovania presných dát o postavení menšinových príslušníkov v oblasti zamestnania, bývania a zdravia, pričom varoval, že informácie zhromažďované v rámci sčítania obyvateľstva obvykle neposkytujú dostatočný podklad pre tento účel.²⁸⁸

4.3. Účinná účasť národnostných menšín na kultúrnom živote

Treťou oblasťou, kde má článok 15 Rámcového dohovoru zaručiť efektívnu účasť príslušníkom národnostných menšín, je kultúrny život spoločnosti. Účelom článku 15 nie je garantovať menšinám možnosť samostatne rozvíjať vlastnú kultúru, to je totiž ošetrované

²⁷⁸ Štvrtý posudok Poradného výboru o Slovensku prijatý dňa 3. 12. 2014, bod 86. a Štvrtý posudok Poradného výboru o Maďarsku prijatý dňa 25. 2. 2016, bod 171.

²⁷⁹ Druhý posudok Poradného výboru o Lotyšsku prijatý dňa 18. 6. 2013, bod 136.

²⁸⁰ Tretí posudok Poradného výboru o Litve prijatý dňa 28. 11. 2013, bod 105. a 118.

²⁸¹ Tretí posudok Poradného výboru o Slovinsku prijatý dňa 31. 3. 2011, bod 133.

²⁸² Tretí posudok Poradného výboru o Rumunsku prijatý dňa 21. 3. 2012, bod 187.

²⁸³ Štvrtý posudok Poradného výboru o Írsku prijatý dňa 10. 10. 2018, bod 80.

²⁸⁴ Druhý posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 18. 3. 2010, bod 200.

²⁸⁵ Druhý posudok Poradného výboru o Srbsku prijatý dňa 19. 3. 2009, bod 260.

²⁸⁶ Druhý posudok Poradného výboru o Bulharsku prijatý dňa 18. 3. 2010, bod 50.

²⁸⁷ Pozri napr. Štvrtý posudok Poradného výboru o Moldavsku prijatý dňa 25. 5. 2016, bod 102 a 103.

²⁸⁸ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 30.

článkom 5 Rámcového dohovoru. Zmyslom článku 15 je, aby aj menšiny získali svoj spravodlivý podiel na celospoločenskom kultúrnom dianí, prezentovali vlastnú kultúru pred členmi majoritnej spoločnosti a prispeli k budovaniu vzťahov medzi rôznymi kultúrami v danej krajine.²⁸⁹ Jednoducho povedané, článok 15 má zabezpečiť, aby menšinový kultúrny život nadviazal kontakt s tým väčšinovým.

Z tohto dôvodu má účinná účasť na kultúrnom živote silnú spojitosť aj s článkom 6 Rámcového dohovoru, podľa ktorého sa majú zmluvné štáty „*usilovať o toleranciu a dialóg medzi kultúrami a podporovať vzájomný rešpekt, porozumenie a spoluprácu medzi všetkými osobami žijúcimi na ich území, a to najmä v oblasti vzdelávania, kultúry a médií.*” Kultúrny aspekt článku 15 je možné interpretovať len vo svetle záväzkov vyplývajúcich z článku 6.²⁹⁰

Navyše, aj keď článok 5 Rámcového dohovoru upravuje odlišný aspekt kultúrnych vzťahov, riadne plnenie záväzkov vyplývajúcich z neho je predpokladom účinnej účasti na kultúrnom živote podľa článku 15, pretože bez vhodných podmienok na pestovanie vlastnej menšinovej kultúry nie je možná ani jej riadna prezentácia na celospoločenskej úrovni. Úzky vzťah medzi článkami 5, 6 a 15 potvrdzuje aj Poradný výbor v tematickom komentári.²⁹¹

Niektoré opatrenia zabezpečujúce účinnú účasť menšín na kultúrnom živote už boli priblížené v predošlých kapitolách tejto časti práce. Ide predovšetkým o nástroje podporujúce efektívne zapojenie menšín do rozhodovania v oblasti kultúry. Poradný výbor často pripomína členským štátom dôležitosť konzultácií s ich predstaviteľmi pri príprave plánov a politik v oblasti kultúry,²⁹² ako aj ohľadne pridelovania finančných zdrojov na kultúrne činnosti.²⁹³ V iných prípadoch zdôrazňuje namiesto konzultácií nutnosť priamej účasti zástupcov menšín na rozhodovaní o financovaní kultúrnych aktivít.²⁹⁴

Ku zvýšeniu efektivity participácie menšín v oblasti kultúry prispievajú aj mechanizmy kultúrnej samosprávy,²⁹⁵ priblížené v podkapitole 4.1.3. tejto časti práce. Treba však zdôrazniť, že k dosiahnutiu naozaj prospešného účinku v tomto ohľade je nutné, aby šlo o premyslené systémy vytvorené s vážnym úmyslom, vybavené dostatočne silnými a presne vymedzenými kompetenciami. Poradný výbor sa totiž v rámci svojej monitorovacej činnosti pomerne často stretáva so systémami, ktoré ich tvorcovia považujú za mechanizmy kultúrnej autonómie, v

²⁸⁹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 65.

²⁹⁰ Malloy, op. cit., str. 272.

²⁹¹ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 65.

²⁹² *Tretí posudok Poradného výboru o Bulharsku* prijatý dňa 11. 2. 2014, bod 60. a *Tretí posudok Poradného výboru o Slovinsku* prijatý dňa 31. 3. 2011, bod 55.

²⁹³ Pozri napr. *Tretí posudok Poradného výboru o Azerbajdžane* prijatý dňa 10. 10. 2012, bod 47.

²⁹⁴ *Štvrtý posudok Poradného výboru o Spojenom kráľovstve* prijatý dňa 25. 5. 2016, bod 53.

²⁹⁵ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 67.

skutočnosti však trpia takými vážnymi nedostatkami (či už v oblasti vymedzenia kompetencií,²⁹⁶ financovania,²⁹⁷ alebo počtu menšinových komunit, ktoré sa na nich podieľajú²⁹⁸), že ich skutočný prínos je z tohto pohľadu zanedbateľný.

Podľa niektorých autorov je kľúčovým aspektom práva menšín na účasť na kultúrnom živote ich prístup k médiám, pričom z pohľadu samotného článku 15 sa často vyzdvihuje ich zapojenie do médií hlavného prúdu, ktoré sú sledované aj členmi majoritnej spoločnosti.²⁹⁹ Právo na vytváranie vlastných menšinových mediálnych produktov je totiž garantované v prvom rade článkom 9 Rámcového dohovoru. Poradný výbor tiež zdôrazňoval, že zástupcovia národnostných menšín by mali dostať v mainstreamových médiách priestor na prezentáciu ich názorov na celospoločenské otázky.³⁰⁰ Na nedostatky v oblasti prístupu menšín k mainstreamovým médiám musel upozorňovať aj konkrétne zmluvné štáty.³⁰¹ Vo svojich posudkoch tiež podotkol, že by štáty mali médiá hlavného prúdu využiť na zviditeľnenie menšinových komunit žijúcich na ich území pred členmi majoritnej spoločnosti.³⁰²

Pri skúmaní štruktúr jeho hodnotiacich správ je možné spozorovať, že vo vzťahu k článku 15 venuje Poradný výbor otázke účinnej účasti menšín na kultúrnom živote jednoznačne najmenej pozornosti. Účasť v oblasti kultúry sa v nich totiž skoro vôbec nespomína, a keď sa náhodou predsa objaví, tak sa na ňu typicky odkazuje iba veľmi všeobecne, spoločne s ostatnými oblasťami práva na účinnú účasť (napr. ak sa jedná o spoločné nedostatky v socioekonomickej aj kultúrnej oblasti).³⁰³ Dôvodom môže byť to, že sa Poradný výbor zaoberá otázkami kultúry prevažne vo vzťahu k článku 5, 6 a 9 Rámcového dohovoru (drvivá väčšina odkazov použitých v súčasnej kapitole tiež poukazuje na názory vyjadrené k týmto článkom, nie k článku 15).

Tento prístup nie je podľa autora tejto práce ideálny, pretože sa pozornosť Poradného výboru sústreďuje len na tie otázky kultúrneho života, ktoré sa dajú subsumovať pod niektorý z týchto troch článkov. V prípade článku 5 pôjde typicky o podporu a zveľaďovanie menšinových kultúr (čo sa – ako už bolo spomenuté vyššie – príliš nekryje so zámerom článku 15), v rámci článku 6 sa výbor zaoberá predovšetkým otázkami tolerancie a obrazu menšín

²⁹⁶ *Tretí posudok Poradného výboru o Ruskej federácii* prijatý dňa 24. 11. 2011, bod 75.

²⁹⁷ *Druhý posudok Poradného výboru o Maďarsku* prijatý dňa 9. 12. 2004, bod 118.

²⁹⁸ *Tretí posudok Poradného výboru o Estónsku* prijatý dňa 1. 4. 2011, bod 62.

²⁹⁹ Malloy, op. cit., str. 273. a 274.

³⁰⁰ Druhý tematický komentár Poradného výboru o účinnej účasti národnostných menšín, bod 68.

³⁰¹ *Tretí posudok Poradného výboru o Litve* prijatý dňa 28. 11. 2013, bod 62., *Tretí posudok Poradného výboru o Ukrajine* prijatý dňa 22. 3. 2012, bod 92.

³⁰² *Štvrtý posudok Poradného výboru o Nórsku* prijatý dňa 13. 10. 2016, bod 63.

³⁰³ Pozri napr. *Druhý posudok Poradného výboru o Severnom Macedónsku* prijatý dňa 23. 2. 2007, bod 204. alebo *Tretí posudok Poradného výboru o Taliansku* prijatý dňa 15. 10. 2010, bod 242.

v očiach celej spoločnosti a článok 9 pokrýva najmä otázky médií. Výlučné posudzovanie týchto troch otázok nemôže poskytnúť kompletný obraz o tom, či sa menšiny dostatočným spôsobom zúčastňujú na celom kultúrnom živote spoločnosti. Okrem mediálnej sféry sú otázky spoločných kultúrnych iniciatív zväčša Poradným výborom preliadane. Autor tejto práce sa z tohto dôvodu domnieva, že by bolo prospešné, keby sa výbor zaoberal otázkou kultúrnej participácie menšín komplexným spôsobom v rámci plnenia záväzkov podľa článku 15 podobne, ako to robí vo vzťahu k účasti na verejných záležitostiach a na sociálnom a hospodárskom živote.

4.4. Rekapitulácia štandardu participácie vyžadovaného Poradným výborom

Aj keď je článok 15 Rámcového dohovoru jedným z najstrohejších v dokumente, praktický dosah má na veľmi širokú škálu záležitostí. Je tomu tak najmä zásluhou Poradného výboru, ktorý pomocou periodického hodnotenia podnecoval štáty k prijatiu opatrení na podporu účinnej participácie menšín v rade rôznych oblastí. Týmto postupom sa článok 15 naplnil hmatateľným obsahom, pretože sa objasnilo, aké konkrétne oprávnenia pre príslušníkov menšín a aké povinnosti zo strany štátov toto ustanovenie zakladá. Z odporúčaní a stanovísk Poradného výboru obsiahnutých v posudkoch o jednotlivých štátoch sa tak časom vytvoril prepracovaný systém požiadaviek pre úspešnú implementáciu záväzkov z článku 15.

V rámci tohto systému je možné – najmä v oblasti účasti na verejných záležitostiach – identifikovať tie najzávažnejšie nedostatky, ktorých nedodržanie kritizoval Poradný výbor najveherentnejšie a ktorých náprava predstavuje minimálny štandard presadzovania účasti menšinových príslušníkov. Existencia akýchkoľvek právnych prekážok, ktoré svojvoľným spôsobom znemožňujú účasť menšín na rozhodovaní o verejných záležitostiach, neumožnenie menšinám vyjadriť svoj názor na spoločenské otázky v inštitucionalizovanej forme (cez konzultačný orgán), alebo vážne poddimenzované zastúpenie menšinových príslušníkov v súdnictve a verejnej správe predstavujú situácie, ktoré sú podľa názoru Poradného výboru nezlučiteľné článkom 15 Rámcového dohovoru.

Vychádzajúc z posudkov Poradného výboru však ani zaistenie týchto minimálnych štandardov zvyčajne nezaručí uspokojivé zapojenie menšín do života spoločnosti. Štáty by sa mali usilovať o to, aby menšiny mali svoje vlastné zastúpenie v rozhodovacích orgánoch štátu, hoci aj pomocou zvláštnych mechanizmov, ak jednoduché odstránenie prekážok nepostačuje k dosiahnutiu tohto cieľa. Dôležitá je aj existencia orgánu v rámci výkonnej moci, ktorého úkolom je hájiť menšinové záujmy pri tvorbe politík, ak konzultačný orgán národnostných menšín nie je vybavený dostatočnou rozhodovacou právomocou pre tento účel.

Oblasť sociálneho a hospodárskeho života pokrýva Poradný výbor vo svojich posudkoch pomerne detailne. Problémom však je nedostatočný pokrok, ktorý členské štáty dosahujú pri zabezpečovaní spravodlivej účasti príslušníkov niektorých menších na sociálnych a ekonomických výhodách, aj napriek tomu, že postupujú v súlade s odporúčaniami Poradného výboru.³⁰⁴ Ten zatiaľ nevedel prísť s naozaj účinným receptom na dosiahnutie pozitívnych zmien v sociálno-ekonomickej situácii najzraniteľnejších menších. Stagnácia totiž často pretrváva aj v prípade neexistencie právnych prekážok brániacich takejto účasti a niekedy ani ciele plány na zlepšenie ich situácie neprinášajú uspokojujúce výsledky. Oblasť účasti na kultúrnom živote naopak podľa názoru autora tejto práce trpí nedostatočne podrobným a komplexným prístupom zo strany Poradného výboru. Jeho pasivitu v týchto otázkach potvrdzujú aj niektorí autori v oblasti menšinových práv.³⁰⁵

Štvrtá časť práce ukázala, že článok 15 Rámcového dohovoru poskytuje všestranný základ pre zapojenie príslušníkov národnostných menších do rôznych oblastí spoločenského života. Krajiny, ktoré pristupujú k otázke účinnej účasti menších seriózne, a ktoré za týmto účelom zachovávajú konštruktívny dialóg s Poradným výborom, môže článok 15 a nadväzujúce odporúčania výrazne posunúť smerom k spoločnosti, ktorá rešpektuje rôznorodosť a dokáže reagovať na potreby všetkých národnostných komunit žijúcich na jej území. Skutočnosťou však ostáva, že v štátoch, ktoré neprejavujú ozajstný záujem o napredovanie v tejto oblasti sú možnosti pre dosiahnutie účinnej implementácie záväzkov z článku 15 veľmi obmedzené. V závere svojej práce sa autor okrem iného pokúsi pomenovať najväčšie slabiny európskej ochrany práva menších na efektívnu participáciu spolu s možnosťami, ktoré sa ponúkajú na ich prekonanie.

³⁰⁴ Malloy, op. cit., str. 288.

³⁰⁵ Ibid., str. 287.

Záver

Právo na efektívnu participáciu má iný charakter ako väčšina ostatných menšinových práv. Tie totiž zvyčajne poskytujú menšinovým príslušníkom určitú slobodu, aby mohli používať alebo zveľaďovať to, čo im je vlastné a čo ich odlišuje od členov majority. Tieto práva pôsobia smerom dovnútra, pretože nehľadajú prieniky a spoločné body s väčšinovou spoločnosťou, naopak, ich cieľom je nedopustiť, aby väčšinová identita utláčala a postupne pohltila tú menšinovú. Právo na efektívnu participáciu pôsobí práve protikladne, smerom navonok. Jeho účelom je nadviazať styky medzi minoritnou a majoritnou spoločnosťou. Z určitého pohľadu ide vlastne o integráciu menšinových komunit, pretože ich zapája do celospoločenského diania, ako od majority odlišný, ale rovnocenný článok spoločnosti, ktorý má získať svoj podiel na všetkom, čo so sebou fungovanie štátu prináša. Toto právo má byť vlastne pupočnou šnúrou, ktorá spája menšiny s väčšinou.

Autor v prvej časti svojej práce znázornil, akým spôsobom je právo na participáciu vo všeobecnom zmysle zakorenené v systéme ochrany ľudských práv na medzinárodnej úrovni. Druhá časť následne ukázala, že o konkrétnom práve príslušníkov národnostných menšín na účinnú participáciu síce existuje povedomie aj na univerzálnej medzinárodnej úrovni, detailnejšie rozpracované však bolo len na európskej regionálnej úrovni, predovšetkým zásluhou OBSE a Rady Európy. Dokumenty týchto organizácií ponúkajú príklady a odporúčania, ktorými je možné takúto účasť docieľiť, keďže samotným záväzkom, ktorý pre štáty z tohto práva vyplýva, je iba dosiahnutie určitého výsledku – zabezpečenie efektívnej účasti v stanovených oblastiach.

Na konci druhej a v tretej časti tejto práce autor priblížil, prečo je Rámcový dohovor prijatý na pôde Rady Európy kľúčovým dokumentom z pohľadu práva menšín na účinnú participáciu. Ponúkol tiež detailnejší pohľad na jeho článok 15, ktorí priznáva príslušníkom národnostných menšín toto právo v oblasti sociálneho, hospodárskeho aj kultúrneho života, ako aj v oblasti verejných záležitostí. Pomocou odporúčaní Poradného výboru, odborného kontrolného orgánu Rámcového dohovoru, obsiahnutých v jeho posudkoch o jednotlivých krajinách a zhrnutých aj v tematickom komentári venovanému otázke participácie, priblížil autor tiež to, aké práva a povinnosti vyplývajú príslušníkom národnostných menšín, resp. štátom z tohto ustanovenia. Štvrtá časť práce sa sústreďovala na konkrétne postupy a opatrenia zo strany štátov, ktoré sú podľa Poradného výboru vhodné (niektoré z nich dokonca bezvýhradne nutné) z pohľadu zaistenia efektívnej účasti menšinových príslušníkov vo vymedzenej oblasti spoločenského života.

Závery z rôznych častí tejto práce však poukázali aj na množstvo nedokonalostí, ktoré zakotvenie práva na efektívnu participáciu v prameňoch medzinárodnej ochrany menšinových práv sprevádzajú. Tieto nedostatky vytvárajú priestor na úvahy *de lege ferenda*. Základným problémom je podľa autora tejto práce celkovo slabé postavenie menšinových práv vrátane práva na participáciu v dokumentoch medzinárodnej úrovne. Na univerzálnej úrovni totiž neexistuje ani jeden právne záväzný dokument, ktorý by zaisťoval príslušníkom národnostných menšín toto právo, kým na európskej úrovni predstavuje v tomto ohľade jedinú právne záväznú výnimku Rámcový dohovor. Všetky ostatné dokumenty, ktoré právo menšín na účinnú účasť upravujú, sú iba politického charakteru.

Avšak ani Rámcový dohovor neposkytuje z právneho hľadiska dostatočne silné záruky pre ochranu práva na účinnú účasť. Tento dokument totiž síce právne záväzný je, závery kontrolných orgánov dohliadajúcich na jeho naplňovanie však nie sú právne vynúiteľné.³⁰⁶ Náležitá implementácia záväzkov z tohto práva teda koniec koncov závisí len na vôli jednotlivých zmluvných štátov a príslušníci národnostných menšín nemajú možnosť sa v prípade porušenia ich práva obrátiť na súdny orgán, pomocou ktorého by ho mohli vymôcť aj voči svojmu štátu.

Podľa niektorých autorov sú však ustanovenia Rámcového dohovoru koncipované príliš vágne na to, aby bolo možné v jeho prípade trvať na súdnom kontrolnom mechanizme.³⁰⁷ Podľa názoru autora tejto práce je preto azda najlogickejším krokom, ktorý sa z pohľadu posilnenia postavenia participačného práva menšín ponúka, prijatie ďalšieho katalógu menšinových práv, ktorý by s týmto právom počítal a súčasne by ponúkal možnosť súdneho preskúmania jeho dodržiavania. Toto by sa na pôde Rady Európy mohlo realizovať napr. prijatím dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ľudských právach, za ktorý sa Parlamentné zhromaždenie už v minulosti mnohokrát zasadzovalo.

Takéto riešenie by však tiež prinášalo určité úskalía. V dohovore ponúkajúcom súdnu kontrolu dodržiavania by ustanovenie o práve na účinnú účasť, aké obsahuje Rámcový dohovor, pravdepodobne neobstálo. Toto právo je v ňom totiž vymedzené tak široko, že by to podľa názoru autora súdnemu orgánu zaisťovalo prakticky neobmedzený priestor na uváženie, aké konkrétne práva a povinnosti z neho plynú pre príslušníkov menšín a pre štáty. Vychádzajúc zo suverénneho prístupu štátov k otázkam práv národnostných menšín, by sa takýto návrh asi

³⁰⁶ DJORDJEVIĆ, Ljubica. *The FCNM at 20: Is There Indeed a Crisis?* [online]. European Centre for Minority Issues (ECMI) Issue Brief #42, 2018. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Issue_Brief_42.pdf, str. 9.

³⁰⁷ Pozri Pentassuglia, op. cit., str. 458.

nestretol s príliš veľkou podporou z ich strán. Súdne preskúmateľné ustanovenie o práve menšín na účinnú participáciu by teda získalo vymožiiteľnosť nezávisle od vôle štátov, muselo by však byť šité na mieru takéhoto dokumentu, čím by sa s veľkou pravdepodobnosťou zúžil okruh situácií, resp. oblastí spoločenského života, na ktoré by sa mohol aplikovať. Inou otázkou je potom, aká je reálna šanca na to, že sa v blízkej budúcnosti podarí prijať katalóg menšinových práv na medzinárodnej úrovni, ktorého dodržiavanie je kontrolované súdnym orgánom, a koľko štátov by bolo ochotných k takémuto dohovoru pristúpiť?

Priestor na vylepšenie štandardu práva na účinnú participáciu menšinových príslušníkov sa však ponúka aj bez prijatia nového katalógu menšinových práv. Autor tejto práce sa domnieva, že v činnosti Poradného výboru v oblasti kontroly implementácie záväzkov z článku 15 sa vyskytujú určité rezervy z pohľadu kvantity aj kvality pokrytia rôznych oblastí spoločenských záležitostí. Existujú totiž oblasti, ktorým Poradný výbor nevenuje takmer žiadnu pozornosť, aj oblasti, v ktorých by sa akoby zdráhal nabádať štáty k aktívnejšiemu zapájaniu menšinových príslušníkov.

Poradný výbor sa napríklad detailne venuje prostriedkom na podporu priamej aj nepriamej účasti menšín na verejnom živote, a zároveň pomerne dôsledne presadzuje aj ich zavedenie. V prípade paralelnej účasti, teda autonómnych zriadení je však citeľná oveľa väčšia odmeranosť z jeho strany. Podľa názoru autora sa na tomto bode môže prejavovať jedna zo slabín monitorovacieho mechanizmu Rámcového dohovoru, a to podradenosť expertného orgánu, teda Poradného výboru voči politickému orgánu, ktorým je Výbor ministrov RE. Poradný výbor môže pri otázke autonómnych zriadení narážať na politické hranice svojho manévrovacieho priestoru. Na predmetný problém politickej zviazanosti a z toho prameniace sebaobmedzovanie Poradného výboru v prípade citlivejších otázok upozorňovali aj niektorí autori v rámci svojich úvah o monitorovacom mechanizme Rámcového dohovoru.³⁰⁸ Postupný vývoj smerom k depolitizácii otázok, akým je aj problematika menšinových samosprávnych zriadení môže mať veľmi priaznivý účinok aj z pohľadu presadzovania účinnej participácie.

Poradný výbor by ďalej podľa názoru autora mal klásť väčší dôraz na účinnú účasť národnostných menšín na kultúrnom živote spoločnosti. Zdá sa totiž, že médiá predstavujú jedinú sféru v oblasti kultúry, v rámci ktorej sa tento orgán zaoberá dostatočným zapojením menšinových komunit do diania na celospoločenskej úrovni. Ani táto otázka však nie je skúmaná na základe článku 15, ale článku 9, ktorý menšinovým príslušníkom priznáva práva v oblasti mediálneho života. Poradný výbor teda nevyužíva potenciál, ktorý kultúrny rozmer

³⁰⁸ Pentassuglia, op. cit., str. 453.

článku 15 ukrýva, napríklad vo vzťahu k hodnoteniu zapojenia predstaviteľov menšinovej kultúry do celospoločensky významných kultúrnych podujatí, alebo k podpore prehĺbovania medzikultúrnych vzťahov prostredníctvom spoločných iniciatív v oblasti kultúry.

Autori upozorňujú aj na možnosť rozšírenia rozsahu kontroly implementácie záväzkov z článku 15 Rámcového dohovoru na oblasti, akými sú regionálny rozvoj, miestne samosprávy alebo ochrana životného prostredia.³⁰⁹ Uvedené oblasti môžu mať tiež významný vplyv na život menšinových komunit, preto je hodnotenie ich účasti viac než žiadúce aj v týchto sférach.

Predchádzajúce odseky vychádzali z autorových skúseností nazbieraných pri skúmaní podkladov, ktoré boli použité na vyhotovenie tejto diplomovej práce. Ozrejmili, prečo je právo na efektívnu participáciu národnostných menšín nekonvenčné menšinové právo, ktoré má od ostatných značne odlišný zmysel a ráz. Veľmi stručne zhrnuli aj najdôležitejšie poznatky, ktoré autor pri skúmaní tohto práva získal. Priestor nakoniec dostali aj úvahy autora o krokoch, ktorými by bolo možné docieľiť, aby participačné právo menšín ešte viac nabralo na význame.

Záverečné myšlienky však hodlá autor prenechať poučeniu, na ktoré upozorňovali aj experti v oblasti menšinovej problematiky. Tí vyzdvihovali, že ani prijatím tej najlepšej kombinácie právnych nástrojov a mimoprávných prostriedkov nie je možné dosiahnuť ciele stanovené právom na účinnú účasť, ak neexistuje spoločenská a politická ochota spolupracovať a menšinové komunity majú pocit, že ich názory nie sú zo strany väčšiny brané vážne.³¹⁰ Výber tých správnych právnych nástrojov je iba jedna strana mince. Na tomto bode sa objavuje silná spojitosť článku 15 a článku 6, ktorý zaväzuje zmluvné štáty k „*podpore duchu tolerancie a medzikultúrneho dialógu a k prijímaniu vhodných opatrení na podporu vzájomného rešpektu, porozumenia a spolupráce medzi všetkými osobami žijúcimi na území štátu...*”.

Naplňovanie záväzku obsiahnutého v článku 6 je presne tým, čo musia štáty vedľa výberu vhodných opatrení uvedených vo štvrtej časti tejto práce uplatňovať, najmä prostredníctvom vzdelávania, médií a aktivít občianskej spoločnosti.³¹¹ Iba splnením všetkých týchto predpokladov je možné vytvoriť vhodnú atmosféru a konštruktívny vzťah medzi menšinami a väčšinovou spoločnosťou, ktoré umožnia úspešné zapojenie národnostných menšín do života celej spoločnosti. S istotou sa dá vyhlásiť len to, že neexistuje krajina, ktorej by nezostával priestor na zlepšenie naplňovania týchto predpokladov.

³⁰⁹ Malloy, op. cit., str. 288.

³¹⁰ Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN). *Effective Participation of National Minorities: A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems*, Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)014, str. 9.

³¹¹ Ibid., str. 9.

Zoznam skratiek

DH-MIN	Výbor expertov pre ochranu národnostných menšín
EDLP	Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd (Rady Európy)
ESLP	Európsky súd pre ľudské práva
EÚ	Európska únia
KBSE	Konferencia o bezpečnosti a spolupráci v Európe
MPOPP	Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach
OBSE	Organizácia pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe
RE	Rada Európy
VLP	Výbor Organizácie spojených národov pre ľudské práva

Deklarácia OSN o menšinách	Deklarácia OSN o právach osôb patriacich k národnostným, etnickým a jazykovým menšinám
Poradný výbor	Poradný výbor pre Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín
Rámcový dohovor	Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín

Zoznam použitých zdrojov

1. Zoznam použitých knižných publikácií

ANDRÝSEK, Oldřich. *Report on the Definition of Minorities*. SIM Special No. 8. Utrecht: Netherlands Institute of Human Rights, 1989. ISSN 0926-9096.

CUMPER, Peter a Steven Charles WHEATLEY (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 978-90-41-11124-1.

GHAI, Yash. *Public participation and Minorities*, London: Minority Rights Group International, 2001. ISBN 1-897-693-885.

HOFFMANN, Rainer, Tove H. MALLOY a Detlev REIN (eds.). *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden: Brill Nijhoff 2018. ISBN 978-90-04-33965-1.

JANKUV, Juraj. *Medzinárodnoprávna ochrana práv príslušníkov menšín*. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2009. ISBN 978-80-7380-210-3.

PETRÁŠ, René, Helena PETRŮV a Harald Christian SCHEU (eds.). *Menšiny a právo v České republice*. Vyd. 1. Praha: Auditorium, 2009. ISBN 978-80-87284-00-1.

WELLER, Marc. *Universal minority rights: A commentary on the jurisprudence of international courts and treaty bodies*. Vyd. 1. Oxford: Oxford University Press, 2007. ISBN 978-0-19-920851-7.

2. Zoznam použitých odborných článkov

ALFREDSSON, Gudmundur. A Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 7, no. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2000. ISSN 1385-4879, str. 291-304.

DINSTEIN, Yoram. Autonomy Regimes and International Law. In: *Villanova Law Review*, vol. 56, issue 3. Villanova (PA): Villanova University Charles Widger School of Law, 2011. ISSN 0042-6229, str. 437-453.

DJORDJEVIĆ, Ljubica. *The FCNM at 20: Is There Indeed a Crisis?* [online]. European Centre for Minority Issues (ECMI) Issue Brief #42, 2018. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: https://www.ecmi.de/fileadmin/redakteure/publications/pdf/Issue_Brief_42.pdf

FIALA-BUTORA, János. Operationalizing Cultural Autonomy in International Law as a Form of Effective Participation in Decision-Making. In: *International Relations and Diplomacy*, vol. 7, no 10. Wilmington (DE): David Publishing, 2019. ISSN 2328-2134, str. 441-463.

GILBERT, Geoff. Autonomy and Minority Groups: A Right in International Law. In: *Cornell International Law Journal*, vol. 35, issue 2. Ithaca (NY): Cornell Law School, 2002. ISSN: 0010-8812, str. 307-352.

GILBERT, Geoff. Minority Rights Under the Council of Europe. In: CUMPER, Peter a Steven Charles WHEATLEY (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 978-90-41-11124-1, str. 53-70.

JOVANOVIĆ, Miodrag A. Recognizing Minority Identities Through Collective Rights. In: *Human Rights Quarterly*, vol. 27, no. 2. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2005. ISSN 0275-0392, str. 625-651.

MALLOY, Tove H. Commentary of Article 15 of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. In: HOFFMANN, Rainer, Tove H. MALLOY a Detlev REIN (eds.). *The Framework Convention for the Protection of National Minorities: A Commentary*. Leiden: Brill Nijhoff 2018. ISBN 978-90-04-33965-1, str. 269-288.

MARTÍN ESTÉBANEZ, Maria Amor. Minority Protection and the Organisation for Security and Co-operation in Europe. In: CUMPER, Peter a Steven Charles WHEATLEY (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 978-90-41-11124-1, str. 31-52.

OBERLEITNER, Gerd. Monitoring Minority Rights under the Council of Europe's Framework Convention. In: CUMPER, Peter a Steven Charles WHEATLEY (eds.). *Minority Rights in the 'New' Europe*. Haag: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISBN 978-90-41-11124-1, str. 71-88.

PALERMO, Francesco. The Protection of Minorities in International Law. Recent Developments and Trends. In: *Les minorités: un défi pour les États. Actes du colloque international*. Brusel: Académie royale de Belgique, 2011. ISBN 978-2-8031-0293-8, str. 165-185.

PENTASSUGLIA, Gaetano. Monitoring Minority Rights in Europe: The Implementation Machinery of the Framework Convention for the Protection of National Minorities – With Special Reference to the Role of the Advisory Committee. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 6, no. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 1999. ISSN 1385-4879, str. 417-462.

PETRIČUŠIĆ, Antonija. The Rights of Minorities in International Law: Tracing Developments in Normative Arrangements of International Organizations, vol. 11, no. 38/39. In: *Croatian International Relations Review*. Záhreb: IRMO, 2005. ISSN 1331-1182. str. 47-57.

PHILLIPS, Alan. Contribution of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities and its Advisory Committee to the Effective Participation Rights of National Minorities. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, no. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. ISSN 1385-4879, str. 527-537.

STEKETEE, Frank. The Framework Convention: A Piece of Art or a Tool for Action? In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 8, no. 1. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2001. ISSN 1385-4879, str. 1-15.

TKACHIK, Michael. Characteristics of Forms of Autonomy. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 15, no. 2-3. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008. ISSN 1385-4879, str. 369-401.

WELLER, Marc. Advisory and Consultative Bodies for the Promotion of Effective Participation of National Minorities. In: *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 16, no. 4. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2009. ISSN 1385-4879, str. 593-609.

WRIGHT, Jane. The OSCE and the Protection of Minority Rights. In: *Human Rights Quarterly*, vol. 18, no. 1. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996. ISSN 0275-0392, str. 190-205.

YUPSANIS, Athanasios. Cultural Autonomy. In: WIESAND Andreas J. et al. (eds.). *Culture and Human Rights: The Wroclaw Commentaries*. Berlin: De Gruyter, 2017. ISBN: 978-3-11-044050-8, str. 124-126.

YUPSANIS, Athanasios. ILO Convention No. 169 Concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries 1989–2009: An Overview. In: *Nordic Journal of International Law*, vol. 79, issue 3. Leiden: Brill Nijhoff, 2010. ISSN: 0902-7351, str. 433-456.

3. Zoznam použitých medzinárodných zmlúv a právnych predpisov

Council of Europe. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 November 1950, Rome, ETS no. 005. [cit. 20-1-2021]. Dostupné z: https://www.echr.coe.int/documents/convention_eng.pdf

Council of Europe. *Protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocol No. 11*, 20 March 1952, Paris, ETS no. 9. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/090000168006377c>

Council of Europe. *Protocol 12 to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, 4 November 2000, Rome, ETS no. 177. [cit. 20-1-2021]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/rms/0900001680080622>

Council of Europe. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, 1 February 1995, Strasbourg, ETS no. 157. [cit. 20-1-2021]. Dostupné z: <https://www.coe.int/en/web/conventions/search-on-treaties/-/conventions/rms/090000168007cdac>

International Labour Organization (ILO). *Indigenous and Tribal Peoples Convention*, 27 June 1989, C169. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C169

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *Conference on Security and Co-operation in Europe: Final Act of Helsinki*, 1 August 1975. [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.osce.org/helsinki-final-act>

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *Document of the Copenhagen meeting of the Conference on the human dimension of the CSCE*, 29. June 1990. [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.osce.org/odihr/elections/14304>

UN General Assembly. *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women*, New York, 18 December 1979, A/RES/34/180. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/10649?ln=en>

UN General Assembly. *Convention on the Rights of Persons with Disabilities*, New York, 13 December 2006, A/RES/61/106. [cit. 16-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/588742?ln=en>

UN General Assembly. *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 3 February 1992, A/RES/47/135. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/158458>

UN General Assembly. *Convention on the Rights of the Child*, New York, 20 November 1989, A/RES/44/25. [cit. 16-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/80135?ln=en>

UN General Assembly. *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, 21 December 1965, A/RES/2106(XX)[A]. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/660429>

UN General Assembly. *International Covenant on Civil and Political Rights*, 16 December 1966, Resolution 2200A(XXI). [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

UN General Assembly. *Optional Protocol to the International Covenant on Civil and Political Rights*. 16 December 1966, Resolution 2200A(XXI). [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/OPCCPR1.aspx>

UN General Assembly. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, 16 December 1966, Resolution, A/RES/2200(XXI). [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/660187?ln=en>

Česko. *Zákon č. 128 ze dne 12. dubna 2000 o obcích (obecní zřízení)*. In: ASPI [právní informační systém]. Praha: Wolters Kluwer ČR [cit. 19-02-2021]. Dostupné z: <https://www.aspi.cz/products/lawText/1/49296/1/2/zakon-c-128-2000-sb-o-obcich-obecni-zrizeni>

Zmluva o dobrom susedstve a priateľskej spolupráci medzi Slovenskou republikou a Maďarskou republikou. Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 115/1997. In: ASPI [právnny informačný systém]. Bratislava: Wolters Kluwer SR [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.noveaspi.sk/products/lawText/1/45399/1/2/oznamenie-c-115-1997-zz-o-uzavreti-zmluvy-o-dobrom-susedstve-a-priateľskej-spolupraci-medzi-slovenskou-republikou-a-maďarskou-republikou/oznamenie-c-115-1997-zz-o-uzavreti-zmluvy-o-dobrom-susedstve-a-priateľskej-spolupraci-medzi-slovenskou-republikou-a-maďarskou-republikou>

4. Zoznam použitej judikatúry súdnych a kvázi-súdnych orgánov

Aziz v. Cyprus. Judgment of the Chamber of the European Court of Human Rights from 22 June 2004, application no. 69949/01. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-61834>

Ouranio Toxo v. Greece. Judgment of the Chamber of the European Court of Human Rights from 20 October 2005, application no. 74989/01. [cit. 20-01-2021]. Vybrané časti dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-70720>

Podkolzina v. Latvia. Judgment of the Chamber of the European Court of Human Rights from 9 April 2002, application no. 46726/99. [cit. 18-01-2021]. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-60417>

Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden v. Bulgaria. Judgment of the Chamber of the European Court of Human Rights from 2 October 2001, applications nos. 29221/95 and 29225/95. [cit. 18-01-2021]. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59689>

Ždanoka v. Latvia. Judgment of the Grand Chamber of the European Court of Human Rights from 16 March 2006, application no. 58278/00. [cit. 18-01-2021]. Dostupné z: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-72794>

UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination (CERD). *Early warning and urgent action procedure, Decision 1 (68)*, 11 April 2006, CERD/C/USA/DEC/1. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/573142>

UN Human Rights Committee (HRC). *Antonina Ignatane v. Latvia*, Communication no. 884/1999, 31 July 2001, CCPR/C/72/D/884/1999. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/450128>

UN Human Rights Committee (HRC). *Chief Bernard Ominayak and Lubicon Lake Band v. Canada*, Communication No. 167/1984, 10 May 1990, CCPR/C/38/D/167/1984. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://www.refworld.org/cases,HRC,4721c5b42.html>

5. Zoznam použitých vyjadrení, odporúčaní a stanovísk medzinárodných orgánov

Accession Criteria (Copenhagen Criteria). In: EUR-Lex [právny informačný systém]. Publications Office of the European Union. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/accession_criteria_copenhagen.html

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Commentary on the Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and in Public Affairs*, 27 February 2008, ACFC/31DOC(2008)001. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800bc7e8>

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Thematic Commentary No. 3: The Language Rights of Persons Belonging to National Minorities under the Framework Convention*, 24 May 2012, ACFC/44DOC(2012)001 rev. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016800c108d>

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Twelfth Activity Report (covering the period from 1 June 2018 to 31 May 2020)* Strasbourg: Council of Europe. 2020. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/12th-acfc-biennial-activity-report-en-final/1680a07db8>

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Third Opinion on Albania*, adopted on 23 November 2011, ACFC/OP/III(2011)009.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Armenia, adopted on 12 May 2006, ACFC/OP/II(2006)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Armenia adopted on 26 May 2016, ACFC/OP/IV(2016)006.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Austria, adopted on 14 October 2016, ACFC/OP/IV(2016)007.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Azerbaijan, adopted on 22 May 2003, ACFC/INF/OP/I(2004)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Azerbaijan, adopted on 10 October 2012, ACFC/OP/III(2012)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Azerbaijan, adopted on 8 November 2017, ACFC/OP/IV(2017)006.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Bosnia and Herzegovina, adopted on 27 May 2004, ACFC/INF/OP/I(2005)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Bosnia and Herzegovina, adopted on 9 October 2008, ACFC/OP/II(2008)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Bosnia and Herzegovina, adopted on 7 March 2013, ACFC/OP/III(2013)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Bulgaria, adopted on 27 May 2004, ACFC/OP/I(2006)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Bulgaria, adopted on 18 March 2010, FCNM/II(2012)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Bulgaria, adopted on 11 February 2014, ACFC/OP/III(2014)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Bulgaria, adopted on 26 May 2020, ACFC/OP/IV(2020)001Final.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Croatia, adopted on 6 April 2001, ACFC/INF/OP/I(2002)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Croatia, adopted on 27 May 2010, ACFC/OP/III(2010)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Croatia, adopted on 18 November 2015, ACFC/OP/IV(2015)005rev.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Cyprus, adopted on 6 April 2001, ACFC/INF/OP/I(2002)4.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Cyprus, adopted on 19 March 2010, ACFC/OP/III(2010)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Cyprus, adopted on 18 March 2015, ACFC/OP/IV(2015)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Estonia, adopted on 14 September 2001, ACFC/INF/OP/I(2002)5.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Estonia, adopted on 1 April 2011, ACFC/OP/III(2011)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Estonia, adopted on 19 March 2015, ACFC/OP/IV(2015)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Finland, adopted on 14 October 2010, ACFC/OP/III(2010)007.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Finland, adopted on 24 February 2016, ACFC/OP/IV(2016)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Georgia, adopted on 19 March 2009, ACFC/OP/I(2009)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Georgia, adopted on 17 June 2015, ACFC/OP/II(2015)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Germany, adopted on 1 March 2006, ACFC/OP/II(2006)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Germany, adopted on 19 March 2015, ACFC/OP/IV(2015)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Hungary, adopted on 9 December 2004, ACFC/INF/OP/II(2004)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Hungary, adopted on 25 February 2016, ACFC/OP/IV(2016)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fifth Opinion on Hungary, adopted on 26 May 2020, ACFC/OP/V(2020)002Final.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Ireland, adopted on 6 October 2006, ACFC/OP/II(2006)007.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Ireland, adopted on 10 October 2018, ACFC/OP/IV(2018)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Italy, adopted on 14 September 2001, ACFC/INF/OP/I(2002)007.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Italy, adopted on 15 October 2010, ACFC/OP/III(2010)008.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Italy, adopted on 19 November 2015, ACFC/OP/IV(2015)006.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Kosovo, adopted on 25 November 2005, ACFC/OP/I(2005)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Kosovo, adopted on 5 November 2009, ACFC/OP/II(2009)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Kosovo, adopted on 6 March 2013, ACFC/OP/III(2013)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Latvia, adopted on 9 October 2008, ACFC/OP/I(2008)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Latvia, adopted on 18 June 2013, ACFC/OP/II(2013)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Latvia, adopted on 23 February 2018, ACFC/OP/III(2018)001REV.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Lithuania, adopted on 21 February 2003, ACFC/INF/OP/I(2003)008.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Lithuania, adopted on 28 February 2008, ACFC/OP/II(2008)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Lithuania, adopted on 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Moldova, adopted on 1 March 2002, ACFC/INF/OP/I(2003)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Moldova, adopted on 26 June 2009, ACFC/OP/III(2009)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Moldova, adopted on 25 May 2016, ACFC/OP/IV(2016)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Montenegro, adopted on 28 February 2008, ACFC/OP/I(2008)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on North Macedonia, adopted on 23 February 2007, ACFC/OP/II(2007)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Norway, adopted on 13 October 2016, ACFC/OP/IV(2016)008.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Poland, adopted on 27 November 2003, ACFC/INF/OP/I(2004)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Poland, adopted on 28 November 2013, ACFC/OP/III(2013)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Poland, adopted on 6 November 2019, ACFC/OP/IV(2019)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Portugal, adopted on 5 November 2009, ACFC/OP/II(2009)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Romania, adopted on 24 November 2005, ACFC/OP/II(2005)007.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Romania, adopted on 21 March 2012, ACFC/OP/III(2012)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on Romania, adopted on 22 June 2017, ACFC/OP/IV(2017)005.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on the Russian Federation, adopted on 11 May 2006, ACFC/OP/II(2006)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on the Russian Federation, adopted on 24 November 2011, ACFC/OP/III(2011)010.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on the Russian Federation, adopted on 20 February 2018, ACFC/OP/IV(2018)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on Serbia, adopted on 19 March 2009, ACFC/OP/II(2009)001.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Second Opinion on the Slovak Republic, adopted on 26 May 2005, ACFC/OP/II(2005)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on the Slovak Republic, adopted on 28 May 2010, ACFC/OP/III(2010)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Fourth Opinion on the Slovak Republic adopted on 3 December 2014, ACFC/OP/IV(2014)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Opinion on Slovenia, adopted on 12 September 2002, ACFC/INF/OP/I(2005)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Slovenia, adopted on 31 March 2011, ACFC/OP/III(2011)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities.
Third Opinion on Spain, adopted on 22 March 2012, ACFC/OP/III(2012)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Fourth Opinion on Spain*, adopted on 3 December 2014, ACFC/OP/IV(2014)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Second Opinion on Switzerland*, adopted on 29 February 2008, ACFC/OP/II(2008)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Fourth Opinion on Switzerland*, adopted on 31 May 2018, ACFC/OP/IV(2018)003.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Opinion on Ukraine*, adopted on 1 March 2002, ACFC/INF/OP/I(2002)010.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Second Opinion on Ukraine*, adopted on 30 May 2008, ACFC/OP/II(2008)004.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Third Opinion on Ukraine*, adopted on 22 March 2012, ACFC/OP/III(2012)002.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Third Opinion on the United Kingdom*, adopted on 30 June 2011, ACFC/OP/III(2011)006.

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities. *Fourth Opinion on the United Kingdom*, adopted on 25 May 2016, ACFC/OP/IV(2016)005.

Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN). *DH-MIN Handbook on minority consultative mechanisms* [online], Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)012. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680097f51>

Committee of Experts on Issues relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN). *Effective Participation of National Minorities: A Comment on Conceptual, Legal and Empirical Problems*, Strasbourg, 20 October 2006, DH-MIN(2006)014. [cit. 19-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/1680097f50>

Council of Europe. *Explanatory Report to the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. February 1995, Strasbourg, H (95)10. [cit. 20-01-2021]. Dostupné z: <https://rm.coe.int/16800c10cf>

Council of Europe Parliamentary Assembly. *Recommendation 285*, 28 April 1961 (8th Sitting). [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://pace.coe.int/en/files/14322/html>

Council of Europe Parliamentary Assembly. *Recommendation 1134*, 1 October 1990 (14th Sitting). [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://pace.coe.int/en/files/15168/html>

Council of Europe Parliamentary Assembly. *Recommendation 1177*, 5 February 1992 (23rd Sitting). [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://pace.coe.int/en/files/15211/html>

Council of Europe Parliamentary Assembly. *Recommendation 1201*, 1 February 1993 (22nd Sitting). [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://pace.coe.int/en/files/15235/html>

Council of Europe Parliamentary Assembly. *Recommendation 1255*, 31 January 1995 (3rd Sitting). [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://pace.coe.int/en/files/15289/html>

Council of Europe Summit. *Vienna Declaration*, 9 October 1993, Vienna, Appendix II: National Minorities. [cit. 18-01-2021] Dostupné z: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680536c83

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE). *Report of the CSCE Meeting of Experts on National Minorities*, Geneva, 19 July 1991. [cit. 17-01-2021]. Dostupné z: <https://www.osce.org/hcnm/14588>

Organization for Security and Co-operation in Europe (OSCE) High Commissioner on National Minorities. *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note* [online]. Haag: High Commissioner on National Minorities, 1999. [cit. 17-01-2021]. ISBN 978-90-75989-05-2. Dostupné z: <https://www.osce.org/hcnm/lund-recommendations?download=true>

UN Human Rights Committee. *CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities)*, 8 April 1994, CCPR/C/21/Rev.1/Add.5. [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://undocs.org/en/CCPR/C/21/Rev.1/Add.5>

UN Human Rights Committee. *Concluding observations of the Human Rights Committee on the fifth periodic report of Canada*, 20 April 2006, CCPR/C/CAN/CO/5. [cit. 16-01-2021]. Dostupné z: <https://undocs.org/en/CCPR/C/CAN/CO/5>

UN Human Rights Council. *Resolution 33/22: Equal participation in political and public affairs*, 30 September 2016, A/HRC/RES/33/22. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/850360>

UN Office of the High Commissioner for Human Rights. *Guidelines on the right to participate in public affairs*, 20 July 2018, A/HRC/39/28. [cit. 17-02-2021]. Dostupné z: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/PublicAffairs/GuidelinesRightParticipatePublicAffairs_web.pdf

UN Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights. *Commentary of the Working Group on Minorities to the United Nations Declaration on the Rights of Persons belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, 4 April 2005, E/CN.4/Sub.2/AC.5/2005/2. [cit. 16-01-2020]. Dostupné z: <https://digitallibrary.un.org/record/547650>

6. Zoznam použitých internetových zdrojov

SWARTZ, Chris. *After 30 years, only 23 countries have ratified Indigenous and Tribal Peoples Convention ILO 169*. CulturalSurvival [online]. 5.12.2019. [cit. 15-01-2021]. Dostupné z: <https://www.culturalsurvival.org/news/after-30-years-only-23-countries-have-ratified-indigenous-and-tribal-peoples-convention-ilo>

UN Department of Economic and Social Affairs. Division for Social Policy and Development. *Empowerment: What does it mean to you?* [online]. 2012, str. 5. [cit. 17-02-2021]. Dostupné z: <https://www.un.org/esa/socdev/ngo/outreachmaterials/empowerment-booklet.pdf>

UN Population Fund (UNFPA). *Human Rights Principles* [online]. 2005. [cit. 15-02-2021]. Dostupné z: <https://www.unfpa.org/resources/human-rights-principles>

Právo na participáciu ako súčasť európskej ochrany národnostných menšín

Abstrakt

Diplomová práca sa zaoberá problematikou práva národnostných menšín na efektívnu participáciu, predovšetkým vo svetle európskej regionálnej úpravy menšinového práva. Hlavným cieľom práce je vymedziť, akými konkrétnymi postupmi a prostriedkami môžu štáty zabezpečiť účinnú účasť menšinových príslušníkov v rôznych oblastiach spoločenského života. Ústredné postavenie v rámci práce zaujíma Rámcový dohovor na ochranu národnostných menšín, prijatý na pôde Rady Európy, ktorý obsahuje dodnes jediné právne záväzné ustanovenie garantujúce menšinám právo na účinnú účasť na európskej úrovni.

Samotná práca je rozdelená na štyri časti. Úvodná časť práce poskytuje pohľad na participačné právo vo všeobecnom zmysle v kontexte medzinárodnej ochrany ľudských práv. V druhej časti zmapováva autor postavenie práva na efektívnu participáciu v dokumentoch univerzálnej a regionálnej ochrany národnostných menšín, prípadne tiež v iných medzinárodných dokumentoch, ktoré môžu byť relevantné z hľadiska menšín. Nasledujúce časti práce sa už sústreďujú na vyššie zmienený Rámcový dohovor.

Tretia časť sa výhradne zameriava na článok 15 Rámcového dohovoru, ktorý má menšinovým príslušníkom zaručiť účinnú účasť na verejných záležitostiach, ako aj na sociálnom, hospodárskom a kultúrnom živote spoločnosti. Autor v tejto časti práce analyzuje charakter uvedeného ustanovenia a jeho význam vo vzťahu k ostatným menšinovým právam. Táto časť práce tiež odhaľuje, že zmluvným štátom vyplýva z článku 15 iba povinnosť dosiahnuť stanovený výsledok, teda efektívnu participáciu menšín, samotný normotvorca však takmer vôbec nekonkretizuje spôsob, akým by tak mali urobiť.

V záverečnej časti práce sa autor snaží ošetriť túto nejasnosť vytvorenú dohovorom pomocou práce Poradného výboru, odborného kontrolného orgánu Rámcového dohovoru, a predstaviť jednotlivé právne nástroje a opatrenia, ktoré sú podľa tohto orgánu vhodné alebo nutné pre zaistenie účinnej účasti menšinových príslušníkov v rôznych oblastiach spoločenského života.

Kľúčové slová:

efektívna participácia/účinná účasť, národnostné menšiny, Rámcový dohovor, Poradný výbor

The right to participate as part of the European protection of national minorities

Abstract

This thesis provides an insight into the subject of the right of national minorities to effective participation, especially in the light of the European regional level of minority rights regulation. The main goal of the work is to define the specific means and procedures whereby states can ensure the effective participation of persons belonging to national minorities in various areas of public life. The Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities serves as the focal point of the work, as it so far contains the only legally binding provision at European level guaranteeing minorities the right to effective participation.

The thesis itself is divided into four chapters. The initial chapter of the work provides an overview of the right to effective participation in a general sense in the context of international protection of human rights. In the second chapter the author scrutinizes the position of the right to effective participation in documents on minority protection at universal and regional level, as well as in other international conventions that may be relevant in this regard. The following chapters of the work focus predominantly on the above-mentioned Framework Convention.

The third chapter specifically examines Article 15 of the Framework Convention, which aims to secure the effective participation of person belonging to national minorities in public affairs and in the social, economic and cultural life of the society. In this part of the work, the author analyzes the legal nature of this provision and its significance in relation to other minority rights. It is also clarified here that the only the obligation that derives from Article 15 is that the contracting states have to achieve a set result, which is in this case the effective participation of minorities. However, the legislator himself scarcely specifies means to do so.

In the final chapter of the work, the author tries to deal with this inexactness with the help of the work of the Advisory Committee, the expert supervisory body of the Framework Convention, by presenting specified legal instruments and other measures that are deemed by this body appropriate or necessary to ensure effective participation of minority members in various areas of public life.

Key words:

effective participation, national minorities, Framework Convention, Advisory Committee