

MENŠINY BEZ HRANIC?

HELENA HOFMANNOVÁ

Abstract: **National Minorities without Borders?**

The article deals with the negative impact that a criterion of the existence of the mother country of a minority might have on the protection of national minorities. It works on the approach by the Council of Europe, particularly of the Advisory Committee on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, to the conception of a national minority and its members. Under this approach, the criterion of the existence of a mother country as a definitional feature of a national minority is deemed as a so-called suspicious criterion, in the consequence of which an undesirable distinction between individual minorities is made. This approach is based on the key principles of the Council of Europe in the field of the protection of national minorities which are the principles of universality, flexibility and equality. The article also deals with other so-called suspicious criteria when defining national minorities based on stances of the Advisory Committee adopted while monitoring the implementation of the Framework Convention in individual states.

Key words: The Advisory Committee (of the Council) on the Framework Convention on the Protection of National Minorities, universality, flexibility and equality, national minorities having a mother country, ethnic minorities, definition of a national minority, so-called suspicious criteria when defining minorities, a so-called closed definition, territorial criterion, state citizenship criterion, people in autonomous communities, migrants, “article by article approach”

Klíčová slova: Poradní výbor Rady Evropy k Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin, univerzalita, flexibilita a rovnost, národností menšiny, mateřský stát, definice národnostní menšiny, tzv. podezřelá kritéria při definici menšin, tzv. uzavřené kritérium, územní kritérium, kritérium státního občanství, obyvatelé autonomních společenství, migranti, kontrola „článek po článku“

MATEŘSKÝ STÁT JAKO PODEZŘELÉ KRITÉRIUM PŘI OCHRANĚ NÁRODNOSTNÍCH MENŠIN

Skutečnost, že vztah mateřského-domovského státu ke svým menšinám, může mít také negativní aspekt, je patrná z přístupu Rady Evropy (dále též „RE“) k ochraně národnostních menšin.¹ Negativní aspekt souvisí s tím, že Rada Evropy od-

¹ V dokumentech Rady Evropy se pro stát ve smyslu mateřského-domovského státu menšiny používá termín „kin state“.

mítá jakoukoli kategorizaci menšin ústící v odlišné zacházení s nimi z hlediska využití práv obsažených v Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin (dále jen „Rámcová úmluva“). Právě rozlišování národnostních menšin s mateřským státem a bez něj je za takovou hierarchizaci a nerovné pojetí menšin považováno.

Existence mateřského státu menšiny totiž v některých vnitrostátních úpravách slouží jako kritérium pro odlišení různých skupin menšin. Kategorie menšin bez mateřského státu (etnických či jazykových menšin) pak požívá menší ochrany než kategorie národnostních menšin s mateřským státem (národnostní menšiny). K takovému rozlišování by podle Poradního výboru Rady Evropy k Rámcové úmluvě o ochraně národnostních menšin (dále jen „Poradní výbor“) nemělo docházet, neboť členské státy by měly zajistit rovné zacházení se všemi menšinami.

Uvedený přístup vychází ze tří základních principů, na kterých je založena koncepce Rady Evropy při ochraně národnostních menšin: principu univerzality, rovnosti a flexibility. V tomto duchu také Poradní výbor při kontrole implementace Rámcové úmluvy v jednotlivých státech zdůrazňuje především rovné pojetí národnostních menšin ve vztahu k implementaci Rámcové úmluvy.

Kritiku odlišování národnostních menšin s mateřským státem a bez mateřského státu vyjádřil Poradní výbor např. ve svém třetím stanovisku k Albánii z roku 2012. Konstatuje, že v Albánii se rozlišují národnostní a etnicko-jazykové menšiny, kdy základní rozdíl mezi těmito dvěma kategoriemi spočívá právě v existenci mateřského státu, která je nezbytným znakem uznání národnostní menšiny. Jako národnostní menšiny jsou uznány menšina řecká, makedonská, černohorská a srbská národnostní menšina. Za etnicko-jazykové menšiny jsou považovány Romové a Vlachové.²

O žádostech dalších skupin – Egyptanů a Bosňanů –, které vyjádřily přání být uznány jako příslušníci národnostní menšiny a benefitovat z ochrany Rámcové úmluvy, zatím nebylo rozhodnuto a jejich existence jako odlišných skupin se specifickou identitou nebyla zatím uznána. Poradní výbor ve svém stanovisku vybízí albánské orgány veřejné moci, aby přezkoumaly kritéria pro uznání národnostní menšiny tak, aby nedocházelo ke svévolnému nebo diskriminačnímu vyloučení některých skupin z ochrany Rámcové úmluvy.³ Praxe uznání pouze národnostních menšin, které mají svůj mateřský stát, vede k odlišnému zacházení mezi jednotlivými skupinami menšin, kdy menšiny bez mateřského státu nemají přístup k některým menšinovým právům, jako je např. právo na vzdělávání v jazyce menšiny za stejných podmínek jako národnostní menšiny s mateřským státem.⁴

Za pozitivní příklad Poradní výbor považuje naopak Polsko, jehož vnitrostátní úprava také rozlišuje a vyjmenovává devět národnostních menšin, podmínkou jejichž uznání je existence mateřského státu (Arménci, Bělorusové, Češi, Němci, Židé, Litevci, Rusové, Slováci a Ukrajinci), a čtyři etnické menšiny (Karaimové, Lemkové, Romové

² Bod 32, s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru k Albánii ze dne 4. 6. 2012. Všechna uvedená stanoviska Poradního výboru k jednotlivým státům jsou dostupná na <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

³ Bod 36, s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru.

⁴ Viz též bod 39–40, s. 11 druhého stanoviska Poradního výboru k Albánii ze dne 1. 12. 2008, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Albania_en.pdf.

a Tataři). Všechna ustanovení zákona se však týkají stejně jak národnostních, tak i etnických menšin.⁵

Kriticky se ke kritériu mateřského státu vyjádřil Poradní výbor i ve své Ad hoc zprávě k situaci národnostních menšin na Ukrajině z dubna 2014. Konstatoval zde, že zjistil absenci prostředků k ochraně a podpoře jazyků početně malých menšin, právě zejména těch, které nemají svůj mateřský stát. Výjma ruské, maďarské a rumunské menšiny, zástupci ostatních menšin považují zákon za politický instrument k uklidnění požadavků ruské menšiny spíše než snahu o reflektování potřeb ostatních menšin, zejména těch, které nemají svůj mateřský stát.⁶

UNIVERZALITA, ROVNOST A FLEXIBILITA

Ostražitý postoj ke kritériu mateřského státu vyplývá z celkové koncepce ochrany národnostních menšin Rady Evropy, která patří mezi její tradičně významnou agentu. Aktivita RE v této oblasti se ještě rozšířila v době nárůstu extrémního nacionalismu a ozbrojených konfliktů. Spolu s ekonomickými a politickými zvraty tyto události podnítily migraci obyvatelstva, v důsledku které se vytváří „nová Evropa“, oproti Evropě 20. století stále více národnostně, jazykově a nábožensky rozmanitá a složitá. Rada Evropy tak ještě více než dřív klade důraz na otevřený přístup při ochraně menšin, která by neměla zahrnovat jen tzv. tradiční národnostní menšiny, ale v podstatě všechny, kteří vyjádří přání být zahrnuti pod ochranu Rámcové úmluvy. Všechny v tom smyslu, že práva menšin jsou považována především za práva lidská, práva individuální s kolektivní dimenzí. Jinými slovy lze říci, že za menšinu ve smyslu Rámcové úmluvy by měla být považována každá skupina, resp. její příslušníci, kteří projeví vůli být za menšinu považováni.

Ochrana menšin je v pojetí Rady Evropy součástí širokého kontextu ochrany demokracie. Aktivita RE přesahuje mechanismus mezinárodně právní ochrany menšin, zahrnují i opatření na podporu rozvoje a stability demokracie a občanské společnosti a zasahují do celé řady oblastí. Na ochraně národnostních menšin se podílí celá řada orgánů RE, nejen specializovaných na ochranu menšin, jako je především Poradní výbor RE pro Rámcovou úmluvu, Evropská komise proti rasismu a netoleranci či Výbor expertů pro Evropskou chartu regionálních a menšinových jazyků. Nejkomplexnějším dokumentem Rady Evropy pro ochranu práv osob náležejících k národnostním menšinám je Rámcová úmluva, první závazná multilaterální mezinárodní smlouva věnovaná ochraně národnostních menšin. Mezi další důležité dokumenty týkající se postavení menšin patří Evropská charta regionálních a menšinových jazyků, evropská Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod či Evropská sociální charta.

Klíčovou roli při monitorování implementace Rámcové úmluvy má Výbor ministrů Rady Evropy a Poradní výbor. Tyto orgány ve své kontrolní činnosti vycházejí ze tří

⁵ Bod 30, s. 9 druhého stanoviska Poradního výboru k Polsku ze dne 7. 19. 2009, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Poland_en.pdf.

⁶ Ad hoc zpráva k situaci národnostních menšin na Ukrajině ze dne 2. 4. 2014, dostupná na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_AdHoc_Report_Ukraine_02apr2014_en.pdf.

výše zmíněných principů: principu univerzality, rovnosti a flexibility, a to jak z hlediska pojetí národnostních menšiny, tak i z hlediska jejich ochrany. Princip univerzality spočívá v tom, že ochrana národnostních menšin je považována za součást univerzální ochrany lidských práv. K právům národnostních menšin je potřeba přistupovat jako k univerzálním lidským právům. Při rozhodování, které skupiny obyvatelstva budou požívat ochrany dle Rámcové úmluvy, by státy měly přistupovat flexibilně a inkluzivně.⁷ Poradní výbor také zdůrazňuje závazek států podporovat rovnost národnostních menšin a nediferencovat mezi jednotlivými skupinami menšin na svém území. K těmto principům přistupuje důraz na depolitizaci menšinových práv.

Jak se toto pojetí projevuje konkrétně při interpretaci pojmu národnostní menšina v souvislosti s implementací Rámcové úmluvy? Je známo, že Rámcová úmluva neobsahuje definici národnostní menšiny. Podle Poradního výboru absence této definice souvisí nejen s tím, že žádná taková definice nebyla schválena všemi členskými státy Rady Evropy, ale má také tu výhodu, že umožňuje flexibilní pojetí menšiny. Národnostní menšiny chápe Poradní výbor především jako sociální koncept, který se neustále vyvíjí. Úskalí stanovení definice národnostní menšiny spočívá právě v nebezpečí, že by se v průběhu času mohla stát příliš úzká a tedy limitující.

Přestože je členským státům ponechán prostor pro stanovení, které skupiny obyvatelstva na jejich území spadají pod ochranu Rámcové úmluvy, Poradní výbor upozorňuje, že toto rozhodnutí musí být učiněno v dobré víře v souladu s obecnými principy mezinárodního práva, včetně principu svobodné volby příslušnosti k národnostní menšině, zakotveném v čl. 3 odst. 1 Rámcové úmluvy.⁸

Při monitorování implementace Rámcové úmluvy v jednotlivých státech Poradní výbor konstatuje, že smluvní státy Úmluvy mají různý přístup ve vztahu k pojetí ochrany národnostních menšin. Na straně jedné stojí přístup restriktivní, za který jsou považovány úpravy, podle kterých se za národnostní menšiny považují pouze tzv. tradiční menšiny; na straně druhé přístup otevřený, kdy je ochrana poskytována i příslušníkům jiných než státem uznaných národnostních menšin. Poradní výbor jednoznačně podporuje přístup druhý. V tomto směru Poradní výbor odkazuje zejména na závazek států respektovat rovnost národnostních menšin ve všech oblastech ekonomického, sociálního, politického a kulturního života spolu s podmínkami, které příslušníkům menšin umožní vyjádřit a rozvíjet jejich kulturní, náboženské či jazykové tradice.

MENŠINY BEZ HRANIC

Ze stanovisek Poradního výboru vyplývá, jaká vnitrostátní kritéria jsou považována za podezřelá kritéria v tom smyslu, že v důsledku jejich aplikace dochází

⁷ Informace o přístupu RE v ochraně národnostních menšin viz např. <http://www.coe.int/en/web/minorities/fcnm-factsheet> a jednotlivá stanoviska Poradního výboru a doporučení Výboru ministrů RE. Všechny tyto dokumenty jsou dostupné na <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

⁸ Ke koncepci RE a jejích orgánů viz vice např. Council of Europe. Directorate General of Human Rights and Legal Affairs, Secretariat of the Framework Convention for Protection of National Minorities: *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg – Cedex, 2013.

k nerovnému postavení mezi jednotlivými skupinami menšin na území určitého státu a tedy k diskriminaci menšin.

Vedle již uvedeného „podezřelého“ kritéria mateřského státu, Poradní výbor obecně odrazuje od tzv. uzavřených definic. Za takové jsou považovány např. definice, které odkazují na historickou přítomnost, resp. historické kořeny národnostních menšin, což podle Poradního výboru představuje a priori vyloučení určitých menšin z dopadu Rámcové úmluvy. Poradní výbor na tyto případy (např. vyloučení Egyptanů v Albánii a Černé Hoře, Gróňanů v Dánsku či Csangó v Rumunsku) reagoval v prvním monitorovacím cyklu tak, že vybízel jednotlivé státy k přezkoumání těchto kritérií na základě konzultací s dotčenými menšinami. Namísto kritéria historických kořenů by podle Poradního výboru mělo být zohledněno právě přání určité skupiny být uznán jako menšina a státy by měly informovat tyto skupiny o tom, že by mohly využít ochrany Rámcové úmluvy.

Poradní výbor se snaží přimět státy k flexibilnějšímu přístupu i v dalších monitorovacích cyklech. Učinil tak mezi jinými v případě „Travelers“ Ve svém druhém stanovisku k Irsku konstatoval, že orgány veřejné moci by měly zdržet závěru, podle kterého „Travelers“ nepředstavují etnickou menšinu, neboť jejich postavení není založeno na jednoznačných kritériích a uvedený závěr není založen na dialogu s touto skupinou.⁹

Obdobně ve třetím stanovisku k Rakousku Poradní výbor vybízí rakouské orgány veřejné moci k flexibilnějšímu přístupu k postavení polské komunity. Zdůrazňuje, že namísto přístupu založeného na statistických údajích o počtu občanů této komunity, by měly příslušné orgány přezkoumat jejich žádost o uznání jako etnické menšiny na základě dialogu se zástupci této komunity.¹⁰

Mezi další podezřelá kritéria patří existence státního občanství jako podmínky pro uznání národnostní menšiny. S odkazem na závěry Benátské komise Poradní výbor doporučuje neklást klíčový důraz na státní občanství jako podmínku pro uznání národnostní menšiny.¹¹ Poradní výbor klade otázku, zda je vůbec tato podmínka legitimním základem pro uznání národnostní menšiny. Jako pozitivní příklad je uváděno např. Finsko či Švédsko, v nichž implementace Rámcové úmluvy není založena na kritériu státního občanství. Oproti tomu kritické připomínky zaujal Poradní výbor k České republice. Ve svém posledním stanovisku uvádí: „Výbor by chtěl úřadům připomenout, že kritérium občanství nemůže být bráno jako jediná podmínka pro využívání práv menšin podle Úmluvy a že nevhodné nároky na občanství mohou mít diskriminační efekt na některé oblasti života. Používání kritéria ve všeobecném ustanovení, které se týká rozsahu aplikace práva menšin, není plně v souladu se záměrem a duchem Úmluvy. Práva menšin jsou lidská práva a nemohou být omezena na práva občanů. Výbor považuje za vhodné, aby úřady přehodnotily použití kritéria občanství pouze na ta ustanovení, kde je tento požadavek relevantní, jako je např. volební právo na národní úrovni. Toto by bylo v souladu se současnými snahami na evropské úrovni o vyvinutí pružnějšího

⁹ Viz bod 31, s. 8. druhého stanoviska Poradního výboru k Irsku ze dne 30. 10. 2006., dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Ireland_en.pdf.

¹⁰ Body 26–28, s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru k Rakousku ze dne 20. 12. 2011, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Austria_en.pdf.

¹¹ Viz Zpráva o neobčanech a právech menšin, přijatá Benátskou komisí na 69. zasedání v prosinci 2006.

a kontextuálního přístupu k aplikaci kritéria občanství v ochraně práv národnostních menšin, které Výbor soustavně vyvíjí ve svých návrzích a které navrhuje také Benátská komise.“¹²

Flexibilně by měly členské státy přistupovat také k definicím obsahujícím územní kritérium, neboť aplikace Rámcové úmluvy by neměla být omezována na určitá území. Příkladem takového omezení je pro Poradní výbor postavení Němců vně jižního Jutska či případy vyloučení skupin, které nemají vztah k určitému území, jako zejména Romové v Itálii, Holandsku, Dánsku či Portugalsku.¹³

Práva národnostním menšin by naopak měla být rozšířena i na další skupiny, které nejsou považovány za národnostní menšiny, ale jsou fakticky v jejich postavení. Jedná se např. o postavení obyvatel autonomních regionů žijících mimo území svého autonomního společenství. Ve svém posledním stanovisku k Dánsku Poradní výbor k tomu uvedl, že Rámcová úmluva by měla být aplikována na území celého Dánského království, tedy i na autonomní území, jako je Grónsko či Faerské ostrovy.¹⁴

V této souvislosti Poradní výbor opakovaně konstatuje, že aplikace Rámcové úmluvy nejenom, že nevyžaduje uznání určité skupiny jako národnostní menšiny, ale ani jinou úpravu jejího zvláštního právního statutu. Zdůrazňuje, že Rámcová úmluva byla zamýšlena jako pragmatický instrument, který může být aplikován v různorodém sociálním, kulturním a ekonomickém kontextu a přizpůsoben společenskému vývoji. Poradní výbor proto podporuje praxi orgánů veřejné moci, při které jsou brány v potaz zvláštní potřeby obyvatel autonomních oblastí, např. při výuce jazyků na pevninském území.¹⁵

Vedle případu Grónska a Faerských ostrovů jde také o případ Latgalů v Lotyšsku. Jejich jazyk je historickou variantou lotyštiny, která je odvozena především právě z latgalštiny a z několika dalších jazyků. Latgalové nejsou komunitou s jednotným etnickým či kulturním původem. Poradní výbor vyjádřil podporu požadavkům zástupců této komunity v regionu Latgale ve smyslu jejich uznání v rámci Rámcové úmluvy. Jde zejména o speciální status pro latgalštinu, která požívá speciální ochrany jako varianta lotyštiny.¹⁶

Obdobně Poradní výbor upozorňuje na postavení Basků, Katalánců a Galicijců ve Španělsku, žijících vně svých autonomních společenství, kteří mají menší přístup k ochraně a podpoře jazyků a kultury. Jedná se o Basky žijící na území Navarry či Galicijců žijících v autonomních společenstvích sousedících s Galicií (v Asturii a Kastilii

¹² Bod 30, s. 8 třetího stanoviska Poradního výboru k České republice ze dne 1. 7. 2011, dostupné v češtině na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_CzechRepublic_cs.pdf.

¹³ Bod 12 a násl. prvního stanoviska Poradního výboru k Dánsku ze dne 22. 9. 2000, dostupná na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Denmark_en.pdf. Viz také zprávy Poradního výboru k jednotlivým státům dostupné na <http://www.coe.int/en/web/minorities/country-specific-monitoring>.

¹⁴ Bod 16 a násl, s. 7–8 čtvrtého stanoviska Poradního výboru k Dánsku ze dne 20. 1. 2015, dostupné na <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016801cdeca>.

¹⁵ Bod 18, s. 7 čtvrtého stanoviska Poradního výboru k Dánsku.

¹⁶ Bod 23, s. 8 a násl. druhého stanoviska Poradního výboru k Lotyšsku ze dne 3. 1. 2014, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_2nd_OP_Latvia_en.pdf.

a Leónu). Poradní výbor apeluje na to, aby tyto skupiny mohly využívat ochranu Rámcové úmluvy, a to nejen z hlediska jazykových práv.¹⁷

Vedle obyvatel autonomií by podle Poradního výboru ochrana Rámcové úmluvy měla být dostupná i pro původní obyvatelstvo, které by nemělo být vyloučeno z jejího rámce ani v případech, kdy jsou pod ochranou Úmluvy Mezinárodní organizace práce č. 169 o domorodém a kmenovém obyvatelstvu. Ochrana původního obyvatelstva by měla zahrnovat nejen ochranu zachování a rozvoje jejich tradic, ale i jejich současného postavení ve většinové společnosti. Poradní výbor se v této souvislosti zabýval např. postavením Sámů v Norsku.¹⁸

Z hlediska implementace Rámcové úmluvy jde Poradní výbor ještě dále a do své monitorovací činnosti zahrnuje i postavení dalších osob, migrantů či osob bez státní příslušnosti. Ve svých stanoviscích vyzývá členské státy, aby pod ochranu Rámcové úmluvy zahrnuly i tyto osoby či aby nevyklučovaly určité skupiny s odkazem na to, že nejde o národnostní menšiny, ale migranty. V již uvedeném posledním stanovisku k situaci k Dánsku Poradní výbor uvedl, že Romové v Dánsku dlouhodobě vyjadřují zájem být chráněni Rámcovou úmluvou, podle tvrzení dánských úřadů však Romové v Dánsku „nemají žádné historické či dlouhotrvající a nepřetržitý vztah k Dánsku, ale sestávají se částečně z imigrantů a částečně z uprchlíků.“¹⁹ Poradní výbor vyzývá dánské úřady, aby zvážily ochranu Romů z hlediska ustanovení Rámcové úmluvy upravující podporu kultury a identity menšin (čl. 5), práva na výuku v jazyce menšin (čl. 14), podporu znalostí kultury a historie Romů mezi většinovou společností (čl. 12) a jejich účinnou účast na veřejném životě (čl. 15). Tento přístup může podle Poradního výboru přispět k úspěšné integraci Romů v dánské společnosti, k lepšímu porozumění rozmanitosti společnosti a posílení její soudržnosti.

KONTROLA „ČLÁNEK PO ČLÁNKU“

Je zřejmé, že ambice Poradního výboru zahrnout pod ochranu Rámcové úmluvy co nejširší skupiny osob, resp. přimět členské státy k tomu, aby uznaly za národnostní menšiny v podstatě všechny skupiny, které vysloví přání být za ně považovány, je velmi těžké reálně naplnit. Že jde z velké části o boj s větrnými mlýny, dokládá i opakovaná kritika Poradního výboru v jednotlivých monitorovacích cyklech. Poradní výbor je však ve své snaze o prosazení flexibilního přístupu vytrvalý. Svě úsilí podporuje interpretací Rámcové úmluvy, založenou na principu, podle kterého tento dokument nelze považovat za instrument typu „všechno, nebo nic“ („all-or-nothing dokument“). Při monitorovací činnosti to konkrétně znamená, že Poradní výbor přistupuje ke kontrole implementace Rámcové úmluvy způsobem „článek po článku“ („article by article approach“). Tento způsob, poprvé použitý v prvním stanovisku k Německu z roku 2002

¹⁷ Bod 30 a násl., s. 10 třetího stanoviska Poradního výboru ke Španělsku ze dne 13. 11. 2012, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Spain_en.pdf.

¹⁸ Bod 28 a násl., s. 9 třetího stanoviska Poradního výboru k Norsku ze dne 31. 12. 2011, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_3rd_OP_Norway_en.pdf.

¹⁹ Bod 19, s. 7 čtvrtého stanoviska Poradního výboru k Dánsku.

ve vztahu k vnitrostátní úpravě státního občanství,²⁰ je dnes již pravidelnou metodou monitorování dodržování Rámcové úmluvy.

Podstata přístupu „článek po článku“ spočívá v principu, podle kterého některé články Rámcové úmluvy mají větší rozsah působnosti než jiné v tom smyslu, že dopadají na širší okruh skupin. Na jedné straně to znamená, že i když je některá skupina uznána jako národnostní menšina, nemusí nutně využívat všechny její články. Na straně druhé pak především přístup „článek po článku“ otevírá možnost, aby i skupiny, které nejsou považovány členskými státy za národnostní menšiny, nebyly vyloučeny z ochrany Rámcové úmluvy a mohly tak využívat některá její ustanovení.

Jako typický příklad je uváděn čl. 6 Rámcové úmluvy týkající se tolerance a dialogu mezi kulturami, který dle výkladu Poradního výboru dopadá na širší okruh potencionálních menšin než například čl. 10 zakotvující použití jazyka menšiny při jednání s orgány veřejné správy.²¹

Podle přesvědčení Poradního výboru je přístup „článek po článku“ nejen plně v souladu s účelem Rámcové úmluvy, ale zajišťuje se jím flexibilita ve vztahu k pojetí národnostních menšin, která umožňuje reagovat na konkrétní problémy v jednotlivých státech. Hlavním smyslem této koncepce je podpora inkluzivního přístupu členských států při ochraně menšin, již zdaleka ne jen národnostních, ale i jiných. Jak je toto úsilí Poradního výboru úspěšné je možné posoudit z jeho jednotlivých stanovisek, z nichž také tento příspěvek vycházel.

²⁰ Bod 18, s. 6 prvního stanoviska Poradního výboru k Německu ze dne 1. 3. 2002, dostupné na http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/3_FCNMdocs/PDF_1st_OP_Germany_en.pdf.

²¹ Srov. např. FCNM factsheet, dostupný na <http://www.coe.int/en/web/minorities/fcnm-factsheet>. Tento přístup je především patrný v jednotlivých stanoviscích Poradního výboru.