



הכנסת
הלשכה המשפטית
תחום חקיקה ומחקר משפטי

הגנות על מיעוטים באמנות והכרזות אירופיות

י"ב בחשון התש"פ

10 בנובמבר 2019

כתיבה: עו"ד צח בן-יהודה

אישור: עו"ד ליאור בן-דוד, ממונה בכיר (חקיקה ומחקר משפטי)

מסמך זה הוא סקירה משפטית משווה ואינו חוות דעת משפטית

מסמך זה נכתב לבקשת חבר הכנסת יוסף ג'בארין, ובו **סקירה של הגנות על מיעוטים באמנות והכרזות של גופים כלל אירופיים**. יובהר שהסקירה מתמקדת באמנות ובחקיקה שהתקבלו במוסדות וגופים אירופיים ולא **ייסקר הדין במדינות באירופה**. כמו כן, **סקירה זו לא תעסוק באמנות או הכרזות של גופים בין-לאומיים שאינם אירופים במובהק**.¹

יש לומר מראש, שכיום אין הגדרה בין-לאומית מוסכמת לגבי אילו קבוצות יחשבו כקבוצות מיעוט. האמנה הבין לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות של האו"ם (ICCPR) מבחינה בין שלושה סוגים של מיעוטים: מיעוטים אתניים, מיעוטים דתיים, ומיעוטים לשוניים. יצוין שהספרות האקדמית בנושא מדגישה שלמעשה לא ניתן להבחין בין מיעוט אתני למיעוט גזעי, ומדובר בשתי קטגוריות שיש ביניהן חפיפה באופן שלא ניתן להפריד ביניהן.² כאמור, באמנות האירופיות שיסקרו להלן אין הגדרה של מיעוטים, בין היתר בשל היעדר הסכמה רחבה על כך בין המדינות ביבשת.

מסמך זה חולק לשלושה חלקים, בחלקו הראשון, המסמך יסקור את הכלים העיקריים של **מועצת אירופה** להגנה על זכויותיהם של מיעוטים, כאשר לעיתים ההגנה על מיעוטים היא נגזרת של זכויות אדם שמעוגנות באמנה באופן כללי. **מועצת אירופה** יושבת בשטרסבורג, והיא נחשבת לארגון המוביל את העיסוק בזכויות אדם ביבשת. המועצה מורכבת מנציגי 47 מדינות היבשת,³ שמתוכן 28 הן גם חברות באיחוד האירופי,⁴ שחלקו השני של המסמך יעסוק בו. יש להבהיר, מועצת אירופה והאיחוד האירופי חולקים אומנם ערכים משותפים של קידום זכויות אדם, דמוקרטיה ושלטון החוק, אך מדובר בשתי ישויות שונות ונפרדות, גם אם הן חולקות מאפיינים מסוימים, דגל דומה, ואף פועלות בשיתוף פעולה. במועצת אירופה יש נציגות של ממשלות כל מדינות היבשת, המתכנסות כדי להסכים על סטנדרטים חוקיים מינימאליים במגוון נושאים. מדובר בארגון וולונטרי, שאינו מחוקק חוקים מחייבים, אך כן יש לו סמכות לפקח על המדינות החברות בו, שחתמו ואשררו אמנות שהתקבלו על ידי המועצה. אחד מהכלים המשמעותיים שמפעילה מועצת אירופה הוא בית הדין האירופי לזכויות אדם הפועל מכוח האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR) (ראו פירוט להלן). האיחוד האירופי לעומת זאת, הוא איחוד פוליטי וכלכלי בין 28 המדינות החברות בו, ובאופן כללי ניתן לומר שהוא מבוסס על הסכמים הדדיים בין המדינות הללו. דוגמא בולטת להסכם שכזה הוא הסכם איחוד מונטרי שמכוחו עברו המדינות החברות באיחוד להשתמש במטבע היורו במקום המטבעות

¹ אמנות והכרזות של גופים בין לאומיים שלא ייסקרו כוללות: האמנה הבין-לאומית בדבר זכויות אזרחיות ומדיניות (ICCPR) שאומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 1966 ([International Covenant on Civil and Political Rights](#)); הכרזת האו"ם בדבר זכויותיהם של אנשים השייכים למיעוטים לאומיים, אתניים, דתיים או לשוניים משנת 1992 ([Declaration on the Rights of Persons Religious and Linguistic Minorities](#)); ההכרזה על זכויותיהם של עמים ילידים שאומצה על ידי העצרת הכללית של האו"ם בשנת 2007 ([United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples](#)); אמנת אונסק"ו נגד אפליה בחינוך משנת 1960 ([Convention against Discrimination in Education 1960](#)).

² Sergio Carrera, Elspeth Guild, Lina Vosyliute, Petra Bard. [Towards a Comprehensive EU Protection System for Minorities – Study for the Libe Committee](#), CEPS, 2017. P. 42.

³ ניתן לומר שכל המדינות ביבשת אירופה חברות במועצת אירופה, לרבות מדינות כמו רוסיה, אזרבייג'ן, גיאורגיה וטורקיה לרשימת כל המדינות החברות במועצה ראו:

Council of Europe, [47 Member states](#), Last accessed: 23 September 2019.

באיחוד האירופי לעומת זאת, חברות רק 28 מהמדינות ביבשת אירופה, לרשימת כל המדינות החברות באיחוד האירופי ראו: European Union, [The 28 Member Countries of the EU](#), Last accessed: 23 September 2019.

⁴ Council of Europe, [About the Council of Europe](#), Last accessed: 1 August 2019.

המקומיים של כל אחת מהן. יצוין שהאיחוד האירופי מסתייע במועצת אירופה, ואף מחיל את הסטנדרטים שאימצה המועצה באמנות שונות גם על המדינות החברות בו.⁵

כאמור, חלקו הראשון של המסמך יעסוק במועצת אירופה, שבנוסף להקמת מספר גופים המסייעים לה בפיקוח על זכויות אדם ביבשת ובעקיפין גם עוסקים בזכויות מיעוטים, עיקר תרומתה של מועצת אירופה לקידום זכויות של מיעוטים הוא באמנות. כפי שיודגם, **רוב ההוראות הקונקרטיות המעניקות זכויות למיעוטים ומטילות חובות על המדינות מפורטות באמנות של מועצת אירופה, והן עוסקות בזכויות פוליטיות, סוציאליות ותרבותיות.** האמנות של מועצת אירופה שייסקרו במסמך הן:

- **האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR)**, שבעיקרה מעגנת זכויות של אנשים פרטיים ולא מעניקה הגנות קולקטיביות לקבוצות.⁶ עם זאת, כנגזרת של מספר זכויות ניתנת הגנה גם למיעוטים לאומיים. כך למשל מעוגנים **חופש הדת** באופן שמעניק הלכה למעשה לקבוצות מיעוט לאומי את הזכות לממש את אמונתם באופן חופשי; **חופש הביטוי**, וכנגזרת ממנו לחברי קבוצת מיעוט לאומי יש זכות לעשות שימוש בלשונם באופן פרטי או בין חברי הקבוצה. וכן נקבע באמנה **איסור אפליה על בסיס מין**, גזע, צבע, שפה, דת, דעה פוליטית או אחרת, מקור לאומי או חברתי, רכוש, מקום לידה או **השתייכות למיעוט לאומי**.

- **אמנת המסגרת להגנתם של מיעוטים לאומיים (FCNM)** - נחשבת בעיני רבים למסמך המשפטי הבין לאומי המחייב והחשוב ביותר לגבי הגנה על מיעוטים. האמנה מכילה את עקרונות היסוד שעל המדינות לפעול על בסיסם ולעגן בחקיקה הפנימית שלהן, ביניהם ניתן לציין: איסור אפליה נגד חברי קבוצות מיעוט לאומי; הכרה, הגנה ועידוד השימוש והשימור בכל הנוגע ללשון המיעוט, דתו, הידע והתרבות שלו; הכרה בזכותם של בני המיעוט לנהל בעצמם את מוסדות החינוך שלהם; עידוד ההשתתפות הפוליטית של בני המיעוט.

- **הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או לשפות מיעוטים (ECRML)**, המבסס עקרונות כלליים שעל המדינות לאמץ ביחס לשפות אזוריות או לשפות מיעוטים, למשל: הכרה בשפת המיעוט כביטוי לעושר תרבותי; נקיטת פעולות לטיפוח שפת המיעוט ושימורה; יצירת מסגרות ואמצעים מתאימים ללימוד והוראה של שפת המיעוט. כמו כן הצ'רטר מכיל הסדרים ספציפיים לקידום שפות אזוריות או שפות מיעוטים בתחומי החינוך, מערכת המשפט, רשויות המנהל והשירותים הציבוריים, אמצעי התקשורת, מוסדות תרבות ובחיי הכלכלה והחברה.

בחלקו השני, המסמך יסקור את הכלים העיקריים של האיחוד האירופי להגנה על זכויות אדם באופן כללי ועל זכויות של מיעוטים באופן ספציפי. יצוין שבהקשר של האיחוד האירופי, יש חוסר בהירות לגבי מהות והיקף ההגנה שניתנת למיעוטים לאומיים. במספר אמנות והחלטות של האיחוד האירופי נקבע שיש להגן על מיעוטים, אך עיקרון זה לא פורט מעבר לכך. יצוין שמחויבותה של מדינה להגן על המיעוטים בשטחה נקבעה כאחד מתנאי הסף להצטרפות לאיחוד האירופי.⁷

⁵ Council of Europe, [The Council of Europe and the European Union](#), Last accessed: 27 October 2019.

⁶ לפי פרופ' רות גביון ועו"ד טלי בבלפור: "ההבחנה המקובלת מדגישה כי זכויות הפרט מוענקות לכל יחיד משום עצם אנושיותו ואזרחותו במדינה – במנותק מחברותו בכל תת קבוצה חברתית זו או אחרת, זאת בניגוד לזכויות הקבוצתיות. אלה מוקנות לקבוצה ככזו (אף אם הקנייתן נועדה במידה רבה לסייע לפרטים החברים בה). זכויות קיבוציות הן זכויות הנובעות מהשונות הקבוצתית. משמע, זכויות הניתנות לבני קבוצה מסוימת כדי שיוכלו להמשיך לגונן על שונותם וייחודם ולתת להם ביטוי. הקשיים שבהכרה בזכויות קיבוציות הם בין היתר המשך פגיעה בחלשים שבתוך הקבוצה, קיומו של מתח עם ניסיונות של שילוב בחברה הכללית, ומתן זכויות שאינן מתיישבות עם רעיון "מדינת כל אזרחיה". גביון, רות. בבלפור, טלי. "זכויות קיבוציות של מיעוטים, חומר רקע לדיון בוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת", אוגוסט 2005, בעמ' 17-18.

⁷ Ibid, Supra 2, pp. 14.

בחלקו השלישי והאחרון של המסמך, יוצג הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה. זהו גוף בין-לאומי נוסף הפועל באירופה, שבין יתר פעולותיו עוסק גם בהגנה על מיעוטים, אם כי להחלטותיו אין תוקף משפטי מחייב.

על-פי גביזון ובבלפור, ניתן לציין מספר נקודות העולות מהאמנות האירופיות, בכלל זאת: האמנות שוללות הלכה למעשה את עצם האפשרות של הטמעה בכפייה של קבוצות מיעוט לאומי לתוך כלל החברה. יתרה מכך, קבוצות מיעוט נחשבות כמקור ל"העשרה תרבותית" ולא לאלמנט מפלג, ולכן יש לאמץ גישה פלורליסטית בהתייחסות אל מיעוטים לאומיים. לבסוף, מהאמנות עולה שקיימת הבנה שיש נטייה להפלות בני מיעוטים בהקשרים שונים, ולכן האמנות אוסרות על כך, ואף דורשות הבטחת ייצוג אפקטיבי למיעוטים במוסדות המדינה. עם זאת, הכלים המוצעים באמנות מוגבלים מבחינת היקפם ומבחינה גאוגרפית וזאת לאור התנגדויות רבות שהעלו מדינות שונות. בין היתר, חלק מהמדינות היו מוכנות להכיר בניסוחים מעורפלים במיוחד של האמנות או דרשו לבחון כל מקרה ומקרה לגופו ולא לקבוע כללים אוניברסליים ביחס למיעוטים. יובהר, שלאור דרישתן של המדינות השונות, האמנות מדגישות את חובת המיעוט שלא לאיים על שלמות המדינה או עצמאותה, דבר שהוא תנאי יסודי כדי שמיעוט לאומי יקבל אוטונומיה או עצמאות במסגרות של מערכת החינוך והתרבות.⁸

1. מועצת אירופה (Council of Europe)

בפרק זה יסקרו אמנות של מועצת אירופה (להלן – המועצה). המועצה יושבת בשטרסבורג, והיא נחשבת לארגון המוביל את העיסוק בזכויות אדם ביבשת. המועצה מורכבת מנציגי 47 מדינות היבשת, שמתוכן 28 הן גם חברות באיחוד האירופי.⁹ כפי שיפורט להלן, הכלים העיקריים של מועצת אירופה להגנה על זכויות אדם בכלל ועל זכויותיהם של מיעוטים בפרט הן האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR); הצ'רטר האירופי לזכויות סוציאליות; אמנת המסגרת להגנתם של מיעוטים לאומיים (FCNM); והצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או לשפות מיעוטים (ECRML). יצוין שאמנת המסגרת להגנתם של מיעוטים לאומיים (FCNM – להלן "אמנת המסגרת") והצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או לשפות מיעוטים (ECRML) נתפסים כמסמכים המשלימים זה את זה. זאת משום שבעוד שאמנת המסגרת מעניקה זכויות אזרחיות ופוליטיות, הצ'רטר מתמקד בנושאים הקשורים לתרבות ושפה.¹⁰

יובהר שלמועצת אירופה יש גם פרויקטים שונים שנועדו לקדם הגנה על מיעוטים, אך במסגרת מסמך זה לא יורחב הדיון בהם. כך למשל, הפרויקט לקידום זכויות אדם והגנה על מיעוטים בדרום מזרח אירופה, פרויקט שנעשה בשיתוף פעולה עם האיחוד האירופי, הוא נועד לשפר את הנגישות של מיעוטים לרמות שונות של ממשל במדינות שבהן הם חיים; וכן לאפשר למיעוטים לממש את זכויותיהם החוקיות, זאת באמצעות מתן ייעוץ, סיוע ומענקים כספיים לרשויות מקומיות הפועלות לקידום מיעוטים המתגוררים בתחום שיפוטן.¹¹

עוד יצוין שמועצת אירופה הקימה לאורך השנים מספר גופים במטרה לפקח על זכויות אדם ביבשת, וכנגזרת מכך, הם עוסקים לעיתים גם בזכויות מיעוטים. בין הגופים הללו ניתן להזכיר את:

⁸ להרחבה, ראו גביזון ובבלפור, לעיל הערת שוליים 6, בעמ' 68-69.

⁹ Council of Europe, [About the Council of Europe](#), Last accessed: 1 August 2019.

¹⁰ Minority Secretariat Deutschland, [Legal Framework](#), Last accessed: 4 August 2019.

¹¹ Council of Europe, [Project on Minorities](#), Last accessed: 1 August 2019; Human Rights and Minority Protection in South East Europe, [Home](#), Last accessed: 1 August 2019.

- **הנציבות האירופית לדמוקרטיה באמצעות חקיקה**, או בשמה הנפוץ יותר **נציבות ונציה**.¹² הנציבות עוסקת בעיקר בנושאים של חקיקה, אך עם השנים היא הפיקה שני דוחות מרכזיים העוסקים במיעוטים, אך נעדרים תוקף משפטי מחייב: הדוח להגנת מיעוטים לאומיים¹³ והדוח בנוגע לחירות הדת והאמונה.¹⁴ בין היתר, הדוחות מדגישים את החשיבות בשמירה והגנה על שפתם של מיעוטים, ומעודדים את המדינות לנקוט בצעדים ולהשקיע ממון בתמיכה בקבוצות מיעוט;¹⁵
- **הנציבות האירופית למאבק בגזענות וחוסר סובלנות (ECRI)**¹⁶ - זהו גוף עצמאי המפקח על ההגנה על זכויות אדם, ומתמחה במאבק בגזענות בקסנופוביה, באנטישמיות, בחוסר סובלנות ובאפליה על בסיס גזע, מוצא אתני או לאומי, צבע, אזרחות, דת, שפה, נטייה או זהות מינית;¹⁷
- **הנציב לזכויות אדם** - זהו גוף עצמאי לא-משפטי שנועד לעודד את המודעות והכבוד לזכויות אדם ב-47 המדינות החברות במועצת אירופה.¹⁸

1.1. האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR)

האמנה האירופית לזכויות אדם (ECHR), להלן בסעיף זה - האמנה)¹⁹, נוסחה על ידי מועצת אירופה בשנת 1950, וכל המדינות החברות במועצת אירופה חתומות עליה. אמנה זו קובעת זכויות בסיסיות לאנשים הנמצאים באירופה. אדם שחושב שזכויותיו הופרו על ידי מדינה החתומה על האמנה, רשאי לפנות ל**בית הדין האירופי לזכויות אדם** (European Court of Human Rights). יצוין שעם השנים צורפו לאמנה מספר פרוטוקולים שבהם עוגנו זכויות נוספות או הורחבו זכויות קיימות. במקרה של פרוטוקולים שעוגנו זכויות נוספות, נדרשה הסכמה פה אחד של כל המדינות החברות כדי שהפרוטוקול יכנס לתוקף, ובמקרה של הרחבת זכויות קיימות, כל מדינה נדרשה לחתום ולאשרר את ההרחבה כך שתחול עליה. יובהר שבאמנה אין התייחסות ספציפית למיעוטים ויתרה מכך, האמנה אינה מגדירה מהו מיעוט לאומי. עם זאת, **בהמלצה מ-1993 של אסיפת הפרלמנט של מועצת אירופה**,²⁰ **שמעולם לא יושמה**, אשר עניינה היה הכנסת

¹² הנציבות הוקמה בשנת 1990 עם סיום המלחמה הקרה במטרה לסייע למדינות מרכז ומזרח אירופה בחקיקה דמוקרטית. כיום חברות בה 62 מדינות, 15 מתוכם מאזורים אחרים בעולם.

Council of Europe, [The Venice Commission](#), Last accessed: 4 September 2019.

¹³ [Compilation of Venice Commission opinions and reports concerning the protection of national minorities](#), CDL(2011)018-e.

¹⁴ [Compilation of Venice Commission Opinions and Reports concerning Freedom of Religion and Belief](#), CDLPI(2014)005-e, (Revised July 2014).

¹⁵ ראו גם Sergio et. Al לעיל הערת שוליים 2, בעמ' 49.

¹⁶ The European Commission against Racism and Intolerance (ECRI). הנציבות הוקמה בשנת 1993, וחברות בה 47 מדינות, כאשר נציג אחד מכל מדינה הוא גם מומחה בנושאי העיסוק של הנציבות.

¹⁷ בין פעולותיה של הנציבות ניתן לציין: פיקוח על המדינות החברות באמצעות הפקת דוחות וסיורים במדינות השונות; הובלת תהליכי "שולחנות עגולים" בכל מדינה לאחר פרסום דוח העוסק באותה המדינה; קידום שיתוף פעולה עם ארגונים ורשויות עצמאיות הפועלות כנגד גזענות, אפליה, אנטישמיות וקסנופוביה בכל מדינה. כמו כן, הנציבות מפרסמת דוחות נושאים, מפיצה המלצות בנוגע למדיניות רצויה, ומקדמת כנסים כלל אירופים שמתמקדים בתחומי העיסוק של הנציבות.

Council of Europe, [The European Commission against Racism and Intolerance](#), Last accessed: 3 September 2019.

¹⁸ הנציב הראשון מונה בשנת 1999. בהחלטת המינוי של הנציב, נקבע שמכויותיו כוללות: קידום השמירה על זכויות אדם וסיוע למדינות ביישום הסטנדרטים של זכויות אדם של מועצת אירופה; קידום חינוך ומודעות לגבי זכויות אדם במועצת אירופה ובמדינות החברות בה; זיהוי פגמים אפשריים בחקיקה העוסקת בזכויות אדם; סיוע בקידום פעילותם של מוסדות לאומיים העוסקים בזכויות אדם; יעוץ ומתן מידע בנוגע להגנה על זכויות אדם בכל אירופה.

Council of Europe, Commissioner for Human Rights, [The Mandate](#), Last accessed: 3 September 2019.

¹⁹ [European Convention on Human Rights](#).

²⁰ **אסיפת הפרלמנט של מועצת אירופה** (Parliamentary Assembly of the Council of Europe) יושבת בשטרסבורג, והיא גוף שבו חברים 324 נציגים מהפרלמנטים של 47 המדינות החברות במועצת אירופה. האסיפה היא מעין **בית תחתון במועצת אירופה**

פרוטוקול נוסף לאמנה בנושא זכויות של מיעוטים לאומיים, הציעה אסיפת הפרלמנט לאמץ הגדרה של מיעוט לאומי כ"קבוצה של אנשים החיים במדינה, שמתגוררים בטריטוריה שלה והם אזרחיה; השומרים על קשרים חזקים וארוכי טווח עם אותה המדינה; בעלי מאפיינים ייחודיים מבחינה אתנית, תרבותית, דתית או לשונית; יש להם ייצוג משמעותי באוכלוסיית המדינה, גם אם שיעורם בה קטן יותר לעומת שאר האוכלוסייה באותה המדינה או האזור; יש להם מוטיבציה לשמר יחדיו את אותם המאפיינים שיצרו את זהותם הייחודית, ובכלל זאת את תרבותם, מסורתם, דתם או לשונם". כאמור, המלצה זו לא יושמה בסופו של דבר, והפרוטוקול המוצע אינו חלק מהאמנה.²¹

סעיף 9 לאמנה מעגן את **חופש הדת** ומעניק הלכה למעשה לקבוצות מיעוט לאומי את הזכות לממש את אמונתם באופן חופשי. סעיף 10 לאמנה מעגן את **חופש הביטוי**, וכנגזרת ממנו לחברי קבוצת מיעוט לאומי יש זכות לעשות שימוש בלשונם באופן פרטי או בין חברי הקבוצה. המשמעות בפועל של זכות זו כוללת גם את הזכות להוציא לאור עיתון או כל אמצעי תקשורת אחר בלשונם וזאת ללא התערבות של המדינה.²² יובהר שהאמנה חלה על אנשים פרטיים, ואין מדובר בהגנה קולקטיבית לקבוצות מיעוט, או הגנה כללית על שימוש בשפתם של מיעוטים.²³ בסעיף 14 לאמנה נקבע **איסור אפליה** על בסיס מין, גזע, צבע, שפה, דת, דעה פוליטית או אחרת, מקור לאומי או חברתי, רכוש, מקום לידה או **השתייכות למיעוט לאומי**. על פי רוב, סעיף זה אינו עומד בפני עצמו, אלא הוא מצטרף להפרה של זכות אחרת שהאמנה מגינה עליה.²⁴ במקרה שאדם הופלה, הוא רשאי לעמוד על זכויותיו בבית הדין האירופי לזכויות אדם.²⁵

(הבית העליון הוא **מועצת השרים**, וראו להלן בהערת שוליים 27). באסיפה מתנהלים דיונים בנושאי זכויות אדם, דמוקרטיה ושלטון החוק. האסיפה מעודדת אמות מידה דמוקרטיות במדינות שונות ואחראית על יישום ופיקוח של האמנה האירופית לזכויות אדם, שבמסגרתה נוסדה למעשה האסיפה עצמה. **יובהר שהצהרות והמלצות של האסיפה אינן בעלות מעמד מחייב**, אך על פי רוב הן זוכות להתייחסות של מועצת השרים. כמו כן, האסיפה רשאית לחקור הפרות של זכויות אדם ביבשת, לדרוש תשובות מנשיאים וראשי ממשלות כשאלו נואמים בפניה, לפקח על מערכות בחירות לאומיות, לבקש חוות דעת משפטיות על חקיקה או חוקות של המדינות החברות, ובמקרים קיצוניים אף להטיל סנקציות של מניעת הצבעה או סילוק מהאסיפה של מדינות שהפרו ברגל גסה את הסטנדרטים של הגנה על זכויות אדם שהאסיפה מקדמת.

Parliamentary Assembly of the Council of Europe, [In Brief; The Powers of the Assembly](#), Last accessed: 26 October 2019.

²¹ Parliamentary Assembly, Recommendation 1201 (1993) - [Additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights](#), Section I, Article 1.

²² Pamphlet No. 7 of the UN Guide for Minorities, [Minority Right Under the European Convention on Human Rights](#), P. 3.

²³ Council of Europe, [Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages](#), 1992.

²⁴ Ibid, Supra 22, P. 2.

²⁵ יצוין שבשנת 1965 חוקקה מועצת אירופה את הצ'רטר האירופי לזכויות סוציאליות (European Social Charter), המשמש כיום ככלי משלים לאמנה האירופית לזכויות אדם, שכאמור עוסקת בעיקרה בזכויות אזרחיות ופוליטיות. אין בצ'רטר התייחסות ספציפית למיעוטים, אלא הוא מדגיש את הצורך בהגנה על קבוצות אנשים מוחלשות כמו קשישים, ילדים, בעלי מוגבלויות ומהגרים. הצ'רטר קובע שאת הזכויות הסוציאליות והכלכליות המעוגנות בו יש להעניק לכל אדם ללא אפליה. בין הזכויות המעוגנות בצ'רטר ניתן לציין את הזכות לתעסוקה ולתנאי תעסוקה הולמים ובטוחים; זכות לתשלום הוגן על תעסוקה; זכות להתאגד; זכות להכשרה תעסוקתית; זכות להגנה על הבריאות; זכות לביטחון סוציאלי וגישה לשירותי רווחה; הזכות לעבוד בתעסוקה הולמת בשטחה של מדינה אחרת שהיא צד לצ'רטר; זכותם של מהגרי עבודה ומשפחותיהם להגנה וסיוע; זכות לדיוור; ועוד. תלונות בשל הפרת הצ'רטר רשאים פרטים או קבוצות להגיש לוועדה האירופית לזכויות סוציאליות (European Committee of Social Right - ERSC), שהיא גוף משפטי למחצה (Quasi-Legal).

Council of Europe, [The European Social Charter](#), Last accessed: 3 September 2019.

לנוסח אחיד ומעודכן של הצ'רטר האירופי לזכויות סוציאליות, ראו:

Council of Europe, [European Social Charter – Collected Texts \(7th Edition\)](#), Updated: 1 January 2015, P. 38.

1.2. אמנת המסגרת להגנתם של מיעוטים לאומיים (FCNM)

אמנת המסגרת להגנתם של מיעוטים לאומיים (להלן בסעיף זה - האמנה או אמנת המסגרת)²⁶ נוסחה במועצת אירופה, אומצה על ידי מועצת השרים של מועצת אירופה²⁷ ב-10 בנובמבר 1994, ונכנסה לתוקף ב-1 בפברואר 1998. על האמנה חתומות רק 39 מהמדינות החברות במועצה, וגם חלק מאלו שחתמו עשו זאת עם הסתייגויות. אמנת המסגרת נחשבת ככלי חשוב הקובע סטנדרטים בסיסיים להגנה על מיעוטים במדינות החברות במועצת אירופה ובאיחוד האירופי.²⁸ יתרה מכך, האמנה נחשבת כניסיון ראשון מסוגו ליצירת עקרונות משפטיים שמדינות יכולות לאמץ כדי להבטיח את ההגנה על מיעוטים לאומיים החיים בהן, ובעיני רבים היא המסמך המשפטי הבין לאומי המחייב והחשוב ביותר לגבי הגנה על מיעוטים. אמנת המסגרת כוללת בעיקר הוראות הקובעות מטרות שעל המדינות להציב ולא את הצעדים שיש לנקוט בהם כדי לממש את המטרות הללו, דבר שנותר לשיקול דעתן של המדינות עצמן, דרך החקיקה הפנימית של כל מדינה. אמנת המסגרת אינה כוללת הגדרה של "מיעוט לאומי", וזאת בשל היעדר הסכמה רחבה על כך בין החברות במועצת אירופה.²⁹

אמנת המסגרת מורכבת מחמישה פרקים:³⁰ הפרק השלישי, מכיל עקרונות לפרשנות סעיפי האמנה. כך למשל, סעיף 21 קובע שאין לפרש את האמנה באופן שמעניק זכות לפעול בצורה שתסכן את שלמותה הטריטוריאלית של מדינה.³¹ הפרקים הרביעי והחמישי קובעים את העקרונות שלפיהם מועצת השרים של מועצת אירופה תפעיל מנגנוני פיקוח על יישום האמנה, וכן נושאים הקשורים להצטרפות לאמנה וכניסתה לתוקף.³² לעומת זאת, הפרק הראשון, קובע מספר עקרונות כלליים, הראשון והראשי שבהם הוא שהגנה על זכויות של מיעוטים לאומיים היא חלק מההגנה על זכויות אדם. בנוסף, מודגש כי לכל אדם המשתייך למיעוט לאומי יש זכות לבחור אם הוא רוצה שיתייחסו אליו כבן לאותו מיעוט או לא, ובחירה זו לא תשמש כנגדו בשום צורה.³³ הפרק השני, שהוא המרכזי באמנת המסגרת, מכיל את עקרונות היסוד שעל המדינות לפעול על בסיסם ולעגן בחקיקה הפנימית שלהן. עקרונות אלה עוסקים במגוון רחב של נושאים, כמפורט להלן:

- **איסור אפליה:** על המדינות להבטיח שחברי קבוצת מיעוט לאומי לא יופלו בשל השתייכותם לאותה קבוצה. יתרה מכך, האמנה קובעת שעל המדינות לנקוט בצעדים לקידום שוויון אפקטיבי (Effective Equality) בין חברי קבוצת המיעוט הלאומי לבין קבוצת הרוב;³⁴

²⁶ [The Framework Convention for the Protection of National Minorities](#).

²⁷ מועצת השרים (The Committee of Ministers of the Council of Europe), היא גוף קבלת החלטות העיקרי של מועצת אירופה (ראו לעיל, הערת שוליים 20). במועצת השרים חברים שרי החוץ של 47 המדינות החברות במועצת אירופה. המועצה מתכנסת פעם בשנה במעמד שרי החוץ, וכן מתכנסת על בסיס שבועי בנוכחות סגני שרי החוץ ונציגים רשמיים של המדינות.

Council of Europe, [The Committee of Ministers](#), Last accessed: 4 August 2019.

²⁸ Ibid, Supra 2, P. 15.

²⁹ Andras L. Pap, "Racial, Ethnic, or National Minority? Legal Discourses and Policy Frameworks on the Roma in Hungary and Beyond", Social Inclusion 2015, Volume 3, Issue 5, Pages 32-47, p. 35.

³⁰ Hofmann Rainer, "The Framework Convention for the Protection of National Minorities within the Council of Europe", In: [On Minority Rights](#), Li Lin, Li Xixia & Lidija R. Basta Fleiner (Eds.), Paths International Ltd, 2012, Pp. 29-48.

³¹ [The Framework Convention for the Protection of National Minorities](#), Articles 20-23.

³² Ibid, Articles 24-32.

³³ Ibid, Articles 1-3.

³⁴ Ibid, Article 4.

- נקיטת צעדים להבטחת פיתוח זהותם ותרבותם הייחודית של מיעוטים לאומיים;³⁵
- עידוד סובלנות, דיאלוג, כבוד הדדי והבנה בין כל האנשים המתגוררים בתחומן של המדינות;³⁶
- הגנה על זכותן של קבוצות מיעוט לאומי להתאסף, להתאגד, וכן להגן על חופש הביטוי, המחשבה, המצפון והדת של חברי אותן קבוצות;³⁷
- הבטחת גישה לאמצעי תקשורת ועידוד הקמה ושימוש באמצעי תקשורת לקבוצות מיעוט לאומיות;³⁸
- הכרה בזכותם של מיעוטים לאומיים לעשות שימוש בלשונם באופן פרטי או ציבורי, ולהציג מידע בשפה של קבוצות המיעוט;³⁹
- הכרה באופן רשמי בשמות פרטיים ומשפחתיים של חברי קבוצות מיעוט לאומיות;⁴⁰
- הכרה בזכותם של חברי קבוצות מיעוט לעשות שימוש בשפתם מול רשויות מנהליות, וכן לאמץ בחקיקה מקומית את החובה להציג שילוט דרכים דו-לשוני (בשפת הרוב ובשפת המיעוט) באזורים שבהם חברי הקבוצות גרים באופן מסורתי או במספרים ניכרים;⁴¹
- קידום הידע לגבי התרבות, ההיסטוריה, השפה והדת של קבוצת הרוב וקבוצות מיעוט;⁴²
- הכרה בזכותן של קבוצות מיעוט להקים ולנהל בעצמן את מוסדות החינוך שלהן, וללמד את הדורות הבאים את שפתן.⁴³ יצוין שבדברי ההסבר לסעיף העוסק בהוראת השפה לדורות הבאים, מובהר שאין מדובר בחובה שמוטלת על המדינה לנקוט בפעולה פוזיטיבית בהיקף כולל, למשל לממן את הוראת שפת המיעוט לכל אדם בכל מקום בשטחה, אלא לכל היותר בדרישה מהמדינה שלא למנוע את מימוש זכות יסוד זו;
- הכרה בחובת המדינה להבטיח שקיימות מספיק אפשרויות ללמד את שפתם של חברי קבוצות מיעוט באזורים שבהם הם חיים באופן מסורתי או בתפוצה ניכרת.⁴⁴ יצוין שבדברי ההסבר לסעיף זה, מובהר שמתוך הכרה בקשיים האפשריים - הכלכליים, המנהליים והטכניים - שכרוכים ביישום הוראה זו, ההוראה נוסחה בצורה גמישה, שמאפשרת לכל מדינה מרחב של שיקול דעת. כמו כן מובהר בדברי ההסבר, כי שתי האפשרויות שמציג הסעיף - ללמוד את שפת המיעוט (כמקצוע) או לקבל חינוך בשפה זו - אינן בהכרח אפשרויות חלופיות אלא הן גם יכולות להיות משלימות זו לזו;
- יצירת תנאים הנדרשים להשתתפות אפקטיבית של מי שמשתייכים למיעוטים לאומיים בחיי התרבות, החברה והכלכלה ובעניינים ציבוריים, במיוחד אלה שנוגעים להם;⁴⁵

³⁵ Ibid, Article 5.

³⁶ Ibid, Article 6.

³⁷ Ibid, Articles 7-9.

³⁸ Ibid, Article 9.

³⁹ Ibid, Articles 10, 11.

⁴⁰ Ibid, Article 11.

⁴¹ Ibid, Articles 10, 11.

⁴² Ibid, Article 12.

⁴³ Ibid, Articles 13, 14.

⁴⁴ Ibid, Article 14.

⁴⁵ Ibid, Article 15.

- הימנעות מצעדים שעלולים לשנות את שיעורן באוכלוסייה של קבוצות מיעוט, במיוחד באזורים שבהם בני המיעוט חיים באופן מסורתי או בתפוצה ניכרת;⁴⁶
- הגנה על זכותם של בני קבוצות מיעוט להיות בקשר עם קבוצות אחרות מעבר לגבול המדינה שבה הם נמצאים, במיוחד עם בני קבוצת המתגוררים באופן חוקי מעבר לגבול, וכן הגנה על זכותם לקחת חלק בגופים שאינם ממשלתיים, בין אם מדובר בגופים לאומיים או בינלאומיים;⁴⁷
- דרישה מהמדינות לחתום על הסכמים דו צדדיים או רב צדדיים עם מדינות אחרות, במיוחד שכנותיהן, במטרה להבטיח את ההגנה על קבוצות מיעוט לאומיות.⁴⁸

1.3. הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או לשפות מיעוטיות (ECRML)

הצ'רטר האירופי לשפות אזוריות או לשפות מיעוטיות (להלן - הצ'רטר),⁴⁹ נוסח על ידי מועצת אירופה, שאחראית גם לפקח על יישומו. הצ'רטר נכנס לתוקף במרס 1998, ואושרר עד כה על ידי 25 מדינות.⁵⁰ מטרת הצ'רטר היא להגן על שפות של מיעוטים אזוריים ולאומיים ולקדם; ולאפשר לדוברי אותן השפות לעשות בהן שימוש בחייהם הפרטיים והציבוריים. הצ'רטר מטיל על המדינות החתומות עליו חובות פוזיטיביות לקדם ולעודד את השימוש בשפות הללו במערכות החינוך, המשפט, המנהל, התקשורת, התרבות, הכלכלה והחיים החברתיים, וכן לעודד שיתופי פעולה החוצים גבולות.⁵¹ הצ'רטר חל על שפות אזוריות ושפות של מיעוטים לאומיים שבאופן מסורתי חיו בטריטוריה של המדינה, והוא אינו מגן על שפות של מהגרים או על ניבים שונים של השפה הרשמית של המדינה.⁵²

חלקו הראשון של הצ'רטר קובע מספר עקרונות כלליים, למשל הגדרת שפות אזוריות או שפות מיעוטיות באופן שאינו כולל שפות מהגרים.⁵³ חלקיו הרביעי והחמישי של הצ'רטר עוסקים בעיקר ביישומם ובהקמת מנגנון פיקוח על יישומו, ובנושאים הקשורים להצטרפות לצ'רטר וכניסתו לתוקף.⁵⁴

חלקו השני של הצ'רטר מבסס עקרונות כלליים שעל המדינות ליישם ביחס לשפות אזוריות או לשפות מיעוטיות, למשל: הכרה בשפת המיעוט כביטוי לעושר תרבותי; הכרה בצורך לנקוט בפעולה תקיפה לטיפוח שפת המיעוט כדי לשמרה; יצירת מסגרות ואמצעים מתאימים ללימוד שפת המיעוט או להוראה בשפה זו בכל השלבים ההולמים של מערכת החינוך וההשכלה הגבוהה; קידום ועידוד תקשורת וחילופי

⁴⁶ Ibid, Article 16.

⁴⁷ Ibid, Article 17.

⁴⁸ Ibid, Article 18.

⁴⁹ [European Charter for Regional or Minority Languages \(ECRML\)](#).

לדיון נרחב בצ'רטר ובזכויות של מיעוטים לאומיים לשפה וחינוך ראו: ליאור בן דוד, [זכויות שפה וחינוך של מיעוטים לאומיים, אתגרים, לשוניים וילידים –סקירה משווה](#), הלשכה המשפטית של הכנסת, 17 באוקטובר 2017.

⁵⁰ למירוט המדינות שאשררו את הצ'רטר ראו:

Council of Europe, Treaty Office, [Chart of signatures and ratifications of Treaty 148](#), Last accessed: 1 August 2019.

⁵¹ Council of Europe, [The Objectives of the European Charter for Regional or Minority Languages](#), Last accessed: 1 August 2019.

⁵² Council of Europe, [What languages does the European Charter for Regional or Minority Languages apply to?](#), Last accessed: 1 August 2019.

לרשימת השפות שהצ'רטר חל עליהן במדינות החתומות עליו ראו:

Council of Europe, [Languages Covered by the European Charter for Regional or Minority Languages](#), 1 January 2018.

⁵³ [European Charter for Regional or Minority Languages](#), Article 1.

⁵⁴ Ibid, Articles 15-23.

מידע בין-לאומיים בנושאים הקשורים לשפות אזוריות או שפות מיעוטים. עוד נקבע שעל המדינות לפעול לביטול כל הבחנה או הגבלה על שימוש בשפות אלו וביטול כל אמצעי שעלול להגביל או לסכן את השימוש בהן. כמו כן, בקביעת מדיניותן כלפי שפות המיעוט, על המדינות להביא בחשבון את הצרכים והרצונות שמבטאות הקבוצות שמשמשות באותן שפות ולהקים גופים שייצגו אותן.⁵⁵

חלקו השלישי של הצ'רטר מכיל הסדרים ספציפיים לקידום שפות אזוריות או שפות מיעוטים, וקובע את האמצעים שעל המדינות לנקוט בהם כדי לקדם את השימוש בשפות מיעוטים בחיים הציבוריים, ואת אופן יישום העקרונות הכלליים המנויים בחלק השני של הצ'רטר. כל מדינה רשאית להחליט על האופן שבו הסדרים אלו ייושמו בגבולותיה, כאשר עליה לציין על אילו שפות היא מוכנה להחיל את הוראות חלק זה, ולגבי כל שפה לבחור לפחות 35 אמצעים שהיא מתחייבת ליישם, כשלפחות שלושה מתוכם חייבים להיות מתחום החינוך. את הצעדים המפורטים להלן על המדינות לנקוט באופן סביר באזורים שבהם השפה האזורית או שפת המיעוט נמצאת בשימוש ובהתאם למצב השפה. בין הצעדים ניתן לציין:⁵⁶

- **חינוך**⁵⁷ – לספק בכל רמות החינוך (יסודי, ביניים, תיכון, גבוה) לימודים בשפת המיעוט, או ללמד את שפת המיעוט כמקצוע במסגרת תכנית הלימודים, או לכל הפחות לספק את אחת מהאפשרויות הללו למשפחות או לילדים שמבקשים זאת, אם יש די כאלה מבחינה מספרית. הצ'רטר מדגיש שאין הכוונה לפגוע בהוראת השפה הרשמית של המדינה באותם האזורים. **המדינות נדרשות ליצור הסדרים שיבטיחו את הוראת ההיסטוריה והתרבות של שפת המיעוט, להכשיר מורים בנושאים אלו, ולהקים גופי פיקוח ומעקב אחר יישום הוראות אלו.** באזורים שבהם שפת המיעוט אינה נמצאת בשימוש מסורתי, ואם מספר התושבים מצדיק זאת, על המדינה לספק הוראה בשפת המיעוט או לימוד של שפה זו כמקצוע נוסף.
- **מערכת המשפט**⁵⁸ – במשפטים פליליים, אזרחיים או מנהליים, ועל פי דרישה של אחד הצדדים יש לנהל את הדיון בשפה המקומית, או להבטיח לנאשם, לעותר, לתובע או לנתבע (בהתאם לסוג ההליך) מתורגמן לשפה המקומית; ויש לאפשר או לקבל עדויות ומסמכים בשפה האזורית או בשפת המיעוט. כמו כן, המדינה מתחייבת לא לטעון נגד תוקפם של הסמכים ומסמכים שנוסחו בתוך גבולותיה בשפה אזורית או בשפת מיעוט, וכן לספק בשפה אזורית או בשפת מיעוט טקסטים של חקיקה מרכזית של המדינה או חקיקה שנוגעת באופן ספציפי למיעוטים העושים שימוש בשפות אלו.
- **מגעים עם רשויות המנהל והשירותים הציבוריים**⁵⁹ – יש לוודא שהרשויות המנהליות עושות שימוש בשפות אזוריות או שפות מיעוטים במגען עם הציבור, בקבלת ושליחת מסמכים או בקבלה ומענה לפניית הציבור. יש לספק טפסים ומסמכים בשפות אלו, או לכל הפחות מסמכים שיהיו בשתי שפות. יש להתיר לרשויות מקומיות במהלך דיונים ציבוריים לעשות שימוש בשפות אזוריות או בשפות מיעוטים וכן לאפשר, במקביל לשימוש בשפה הרשמית, גם להשתמש בשמות המקומיים של מקומות.

⁵⁵ Ibid, Articles 7(1)-7(5).

⁵⁶ לפרשנויות של סעיפי האמנה ראו:

Council of Europe, [Explanatory Report to the European Charter for Regional or Minority Languages](#), Strasbourg, 5.XI.1992.

⁵⁷ Ibid, Supra 53, Article 8.

להרחבה אודות זכויות של מיעוטים לאומיים לשפה וחינוך ראו: ליאור בן דוד, [זכויות שפה וחינוך של מיעוטים לאומיים אתניים, לשוניים וילידים – סקירה משווה](#), הלשכה המשפטית של הכנסת, 17 באוקטובר 2017.

⁵⁸ Ibid, Supra 53, Article 9.

⁵⁹ Ibid, Supra 53, Article 10.

לצורך יישום הוראות אלו, על המדינה לגייס ולהכשיר עובדים, או לאפשר לעובדים דוברי שפות מיעוט או שפות אזוריות לעבוד באזורים שבהם נעשה שימוש בשפות אלו.

- **אמצעי תקשורת**⁶⁰ – על המדינה להקים או לעודד הקמה של לפחות תחנת טלוויזיה אחת, תחנת רדיו אחת או עיתון אחד בשפה אזורית או בשפת מיעוט, או לאפשר שידורים קבועים או תמיכה בהפקות בשפות אזוריות או שפות מיעוטים. על המדינה לתמוך בהכשרת עיתונאים ואנשי תקשורת אחרים בשפות אלו. המדינות מתחייבות לאפשר קליטה של שידורי רדיו וטלוויזיה ממדינות שכנות העושות שימוש בשפה אזורית או בשפת מיעוט, וכן להבטיח את חופש הביטוי והפצת מידע בשפות אלו.
- **מוסדות ואירועי תרבות**⁶¹ – על המדינות לעודד גישה לאירועים ומוסדות תרבות בשפות המיעוט, כגון ספריות, מרכזי תרבות, מוזיאונים, ארכיונים, אקדמיות, תיאטראות, בתי קולנוע, ופסטיבלים. כמו כן, יש להבטיח חלוקת תקציבים הוגנת עבורם, והבטחת שימור הידע שלהם או תרגומם.
- **חיי כלכלה וחברה**⁶² – על המדינות להסיר מהחקיקה שלהן סעיפים האוסרים או מגבילים ללא הצדקה את השימוש בשפות אזוריות או שפות מיעוטים במסמכים הקשורים לחיי הכלכלה והחברה, ובמיוחד בחוזי העסקה ובמסמכים בעלי אופי טכני.⁶³ עליהן לאסור על חברות להכניס במסמכי התאגיד שלהן סעיפים האוסרים או מגבילים שימוש בשפות אלו וכן להתיר למוסדות פיננסיים כמו בנקים לעשות שימוש בשפות אזוריות או בשפות מיעוטים במסמכים פיננסיים כמו צ'קים, פקודות תשלום וכיוצא בזה. בנוסף, עליהן להבטיח שמוסדות בריאות ורווחה כמו בתי חולים, בתי אבות והוסטלים יציעו טיפולים בשפות אזוריות או בשפות מיעוטים עבור דוברי אותה השפה.
- **שיתופי פעולה החוצים גבולות**⁶⁴ – על המדינות לחתום על הסכמים לשיתופי פעולה עם מדינות אחרות שבהן נעשה שימוש באותן שפות אזוריות או שפות מיעוטים, בתחומי תרבות, חינוך, מידע והכשרה; וכן לעודד שיתופי פעולה מעבר לגבול בין רשויות שבהן נעשה שימוש דומה באותן השפות.

2. האיחוד האירופי

באופן כללי, זכויותיהן של קבוצות מיעוט לאומי אינן חלק מהחקיקה של האיחוד האירופי באופן נפרד וייחודי, ולמי שמשתייכים למיעוטים לאומיים ניתנות אותן הזכויות כמו לכל אזרח אחר באיחוד האירופי. למעשה, המדינות החברות באיחוד האירופי מחויבות ליישם עקרונות של איסור אפליה כלפי כל אזרחיהן ללא קשר להשתייכותם לקבוצות מיעוט לאומי, ולהעניק להם את מלוא הזכויות שכל אזרחי האיחוד זכאים להן. עם זאת, היו מספר מקרים שבהם האיחוד האירופי עיגן בחקיקה זכויות קונקרטריות של

⁶⁰ Ibid, Supra 53, Article 11.

⁶¹ Ibid, Supra 53, Article 12

⁶² Ibid, Supra 53, Article 13.

⁶³ בביטוי "אופי טכני" הכוונה היא למסמכים שיש בהם הוראות טכניות כגון הנחיות שימוש או הוראות להרכבה או להתקנה של מוצרים.

⁶⁴ Ibid, Supra 53, Article 14.

מיעוטים מסוימים.⁶⁵ יצוין שעוד בשנת 1993 קבע האיחוד האירופי כקריטריון קבלה של מדינות לאיחוד את הדרישה שכל מדינה מצטרפת חייבת להבטיח את ההגנה על מיעוטים ואת כיבוד זכויותיהם.⁶⁶

מועצת השרים של האיחוד האירופי⁶⁷ פרסמה בעבר הצהרה שלפיה **מדינות המבקשות סיוע כלכלי מהאיחוד חייבות להבטיח כבוד לזכויות אדם ולזכויות מיעוטים**. יתרה מכך, על-פי אותה הצהרה, האיחוד יכנס למשא ומתן לקראת חתימה על אמנות בין-לאומית עם מדינות אחרות רק אם האחרונות מוכיחות מחויבות אמיתית להכרה בזכויות אדם ובזכויות מיעוטים. מועצת השרים מגדירה מחויבות זאת באמצעות שלושה קריטריונים שאותה מדינה צריכה להראות: הכרה בזכותם של מיעוטים להקים ולהחזיק בעצמם ארגונים או מוסדות חינוך, תרבות ודת; מתן הזדמנויות נאותות למיעוטים לעשות שימוש בשפתם שלהם בפני בתי המשפט ורשויות ציבוריות; מתן הגנה מספקת לפליטים ועקורים כשהם חוזרים לאזורים שהם היו בהם מיעוט אתני. האיחוד האירופי מחיל על המדינות החברות בו גם דרישות בנוגע למיעוטים, למשל, כל המדינות החברות באיחוד מחויבות להעניק למיעוטים זכויות יסוד, ובכלל זאת חופש התאגדות, חופש תנועה, איסור על אפליה וזכות לבחור ולהיבחר למוסדות האיחוד.⁶⁸

בהקשר של זכויות מיעוטים חשוב לציין את אמנת ליסבון שנכנסה לתוקף ב-1 בדצמבר 2009,⁶⁹ והציגה שינויים ותיקונים רבים באמנות הייסוד של האיחוד האירופי.⁷⁰ למעשה, אמנת ליסבון הכניסה לראשונה

⁶⁵ דוגמאות לחקיקה שעיגנה זכויות קונקרטיות של מיעוטים כוללות:

בשנת 1994 צורף "פרוטוקול הסאמי" (Saami) לאמנת ההצטרפות לאיחוד של פינלנד ושוודיה. בפרוטוקול נקבע שניתן להעניק למיעוט הסאמי (קבוצה ילידית החיה בפינלנד, נורבגיה, שוודיה ורוסיה) זכויות בלעדיות להמשך בגידול מסורתי של איילים. בתקנות של האיחוד האירופי משנת 2009 הקובעות איסור כללי על מסחר במוצרים המופקים מכלבי ים, הוחרגו מוצרים שהושגו במסגרת ציד מסורתי של אינואיטים (קבוצה ילידית החיה באזורים הארקטיים בעיקר בקנדה אך גם באלסקה ובגרנילנד) או קבוצות ילידים אחרות.

European Union Agency for Fundamental Rights, [Respect for and protection of persons belonging to Minorities 2008-2010](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, P. 19.

כמו כן, ניתן לציין את מיעוט הרומה (Roma), שהם קבוצת המיעוט האתני הגדולה ביותר באירופה. כ-6 מיליון מתוך כ-11 מיליון בני הרומה חיים במדינות החברות באיחוד האירופי. המונח רומה כולל בתוכו מספר תת-קבוצות כמו הצוענים, הסינטי ועוד. האיחוד האירופי פועל להגנת הרומה, ואף קרא לכל המדינות החברות באיחוד לקבוע ולהפעיל תכניות לשילובם ולשיפור מעמדם של בני הרומה, תוך הדגשת נושאים של דיור, חינוך, בריאות ותעסוקה. להרחבה ראו:

European Commission, [Roma Integration in the EU](#), Last accessed: 3 September 2019.

⁶⁶ מסמך הקריטריונים שמדינות נדרשות לעמוד בהם כדי להצטרף לאיחוד האירופי, מוכר גם בשם **קריטריון קופנהגן**. המסמך כולל שלושה תנאים עקרוניים: על מדינה המבקשת להצטרף לאיחוד להחזיק מוסדות דמוקרטיים יציבים, להיות מדינה שבה יש שלטון חוק ושמירה על זכויות אדם, וכן **כיבוד והגנה על מיעוטים**.

European Commission, [Accession Criteria](#), Last updated: 6 December 2016. Last accessed: 3 September 2019; Eur_lex. [Accession Criteria \(Copenhagen Criteria\)](#), Last accessed: 3 September 2019.

⁶⁷ **מועצת השרים**, שמכונה גם "**מועצת האיחוד האירופי**" (The Council of the European Union), היא חלק מהרשות המחוקקת של האיחוד האירופי ומכהנים בה שרים מהממשלות של כל המדינות החברות באיחוד, ובסמכותם לחייב את ממשלתם להחלטות המתקבלות במועצה. המועצה מתכנסת כדי לאמץ חקיקה, לתאם מדיניות בין המדינות, ולפתח את מדיניות החוץ והביטחון של האיחוד. להרחבה על מוסדות האיחוד האירופי ראו, למשל: יעל הדר, "**מוסדות האיחוד האירופי**:" האומנם דמוקרטיים במידה הרצויה?", **פרלמנט**, גיליון 62, (2009); European Union, [The Council of the EU](#), Last accessed: 2 September 2019.

⁶⁸ European Union Agency for Fundamental Rights, [Respect for and protection of persons belonging to Minorities 2008-2010](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, P. 19.

⁶⁹ [Treaty of Lisbon, Amending the treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community](#), (2007/C 306/01).

⁷⁰ בעיקרה, אמנת ליסבון הכניסה תיקונים לאמנת הייסוד של האיחוד האירופי ([Treaty of the European Union](#) (TEU)), עדכנה את סמכויותיהם של מוסדות האיחוד האירופי ואת אופן הפעלת סמכויות אלו, כמו גם את היחסים בין מוסדות האיחוד. כמו כן, האמנה העניקה לפרלמנט האירופי סמכויות נרחבות יותר לעומת המצב שקדם לה. האמנה גם הבהירה את סמכויות האיחוד ביחס למדינות החברות בו ואת היחסים ביניהם. להרחבה ראו:

European Parliament, [The Treaty of Lisbon](#), April 2019. Last accessed: 2 September 2019.

לנוסח משולב ומעודכן של אמנת האיחוד האירופי (Treaty on European Union) לאור התיקונים של אמנת ליסבון, ראו:

את המונח "מיעוטים" לחקיקת היסוד של האיחוד האירופי, זאת בסעיף השני לאמנת ליסבון הקובע "שהאיחוד האירופי מבוסס על ערכי כבוד האדם, חירות, דמוקרטיה, שוויון, שלטון החוק וכבוד לזכויות אדם, כולל זכויותיהם של אנשים השייכים למיעוטים. ערכים אלו משותפים למדינות החברות באיחוד והם כוללים פלורליזם, איסור אפליה, סובלנות, צדק, סולידריות ושוויון בין גברים לנשים".⁷¹ יובהר שמלשון הסעיף עולה שהאיחוד מדגיש את הזכות לשוויון של אנשים המשתייכים למיעוטים כפרטים ולא מתייחס לזכויות קיבוציות של מיעוטים. כמו כן, האמנה קובעת שהאיחוד יכבד את המורשת התרבותית והלשונית הענפה והעשירה באירופה, ויפעל להבטיח שמורשת זו תשמר ותתפתח.⁷²

מסמך נוסף שנוסח באיחוד האירופי הוא הצ'רטר לזכויות יסוד של האיחוד האירופי (CFR), להלן בפרק זה: הצ'רטר של האיחוד,⁷³ והוא מעגן זכויות פוליטיות, חברתיות וכלכליות עבור אזרחי האיחוד האירופי. הצ'רטר של האיחוד אושר על ידי הפרלמנט האירופי, מועצת השרים והנציבות האירופית⁷⁴ בשנת 2000, ונכנס לתוקף רק בשנת 2009, יחד עם כניסתה לתוקף של אמנת ליסבון, שהפכה אותו למחייב כמו אמנות הייסוד של האיחוד. לפי הצ'רטר של האיחוד, כל חקיקה של האיחוד האירופי חייבת לעמוד בהוראות הקבועות בו, ובתי המשפט של האיחוד רשאים לבטל חקיקה של מוסדות האיחוד שתעמוד בסתירה לו. באופן כללי, אין בצ'רטר של האיחוד התייחסות ספציפית למיעוטים או הגדרה מהו מיעוט לאומי. עם זאת, בסעיף 21 לצ'רטר של האיחוד נקבע איסור אפליה על בסיס מין, גזע, צבע, מוצא אתני או לאומי, מאפיינים גנטיים, שפה, דת, דעת פוליטית או אחרת, השתייכות למיעוט לאומי ועוד. בנוסף, סעיף 22 לצ'רטר של האיחוד קובע שהאיחוד האירופי יכבד את המגוון התרבותי, הדתי והלשוני באירופה.

כפי שפורט לעיל, באמנות האיחוד מודגש עיקרון השוויון ואי האפליה בין תושבי האיחוד, ובחקיקת המשנה של האיחוד יושמו עקרונות אלו, אם כי הדבר נעשה באמצעות קידום השוויון ומניעת אפליה של כל תושבי האיחוד ולא דווקא של חברי קבוצות מיעוטים, שנהנים מהגנות אלו כמו כל אזרח אחר.⁷⁵ כך

[Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union](#) - Consolidated version of the Treaty on European Union - Protocols - Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007.

⁷¹ "The Union is founded on the values of respect for human dignity, freedom, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons **belonging to minorities**. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail." Ibid, Article 1a.

⁷² "It shall respect its rich cultural and linguistic diversity, and shall ensure that Europe's cultural heritage is safeguarded and enhanced." Ibid, Article 2(3).

⁷³ [Charter of Fundamental Rights of the European Union](#) (CFR).

⁷⁴ **הפרלמנט האירופי** (European Parliament) הוא הגוף היחיד באיחוד האירופי שנבחר בצורה ישירה על ידי אזרחי האיחוד. הוא כולל 785 חברים שנבחרים אחת לחמש שנים בכל אחת מ-27 המדינות החברות באיחוד. יש לו שלושה תפקידים מרכזיים: **תפקידי חקיקה** כמו אישור הצעות חוק של הנציבות האירופית (ראו להלן) יחד עם מועצת השרים (ראו לעיל בהערת שוליים 67), והחלטה על הסכמים בין-לאומיים; **תפקידי פיקוח** כמו פיקוח על מוסדות האיחוד האירופי, בחינת פעילות הנציבות ובחירת הנציב שיעמוד בראשה, דיון והעלאת שאילתות לאור פניות של אזרחי האיחוד; ו**תפקידי הקשורים לתקציב**, כגון: אימוץ התקציב של האיחוד האירופי וזאת ביחד עם מועצת השרים.

הנציבות האירופית (European Commission) היא הזרוע הביצועית של האיחוד האירופי. היא מונה 27 נציבים, המשמשים כנציגי המדינות החברות באיחוד. הנציבים מחויבים לקהילה האירופית ולא כלפי המדינה שמינתה אותם, ואינם מקבלים הוראות ממנה. הנציבות אחראית על ניסוח הצעות חוק חדשות עבור האיחוד, ויישום החלטות של הפרלמנט האירופי ומועצת השרים.

להרחבה על מוסדות האיחוד האירופי ראו: יעל הדר, "**מוסדות האיחוד האירופי: האומנם דמוקרטיים במידה הרצויה?**", **פרלמנט**, גיליון 62, (2009); European Union, [The Council of the EU](#), Last accessed: 2 September 2019; European Union, [European Parliament](#), Last accessed: 2 September 2019; European Union, [European Commission](#), Last accessed: 2 September 2019.

⁷⁵ European Union Agency for Fundamental Rights, [Respect for and protection of persons belonging to Minorities 2008-2010](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, Pp. 25-26.

למשל הדירקטיבה⁷⁶ ליישום העיקרון של יחס שווה בין אנשים ללא הבחנה בין מוצא גזעי או אתני⁷⁷ והדירקטיבה ליחס שווה בתעסוקה.⁷⁸ בנוסף ניתן להזכיר את החלטת⁷⁹ מועצת השרים⁸⁰ משנת 2008, בנוגע למאבק בצורות וביטויים שונים של גזענות ושנאת זרים (קסנופוביה) באמצעות חקיקה פלילית.⁸¹ הפרלמנט האירופי קיבל לאורך השנים מספר החלטות (Resolutions) בנוגע למיעוטים, אך החלטות אלו נעדרות תוקף משפטי מחייב.⁸² ניתן לציין כדוגמא את ההחלטות הבאות:

- החלטת הפרלמנט האירופי משנת 2005, בנוגע להגנה על מיעוטים ומדיניות של איסור אפליה באירופה⁸³ - ההחלטה הכירה בריבוי המיעוטים והנסיבות הייחודיות שיש לכל מיעוט במדינות השונות, וכן הכירה בחוסר יכולתו של האיחוד ליצור מדיניות כוללת ומקיפה להגנה על מיעוטים. על כן קרא הפרלמנט האירופי למדינות לאמץ מהלכים פוליטיים וחוקיים שונים המותאמים למיעוטים החיים בהן. ההחלטה קראה למדינות החברות באיחוד לקדם מדיניות הדואגת לייצוג הולם של מיעוטים במוסדות קבלת החלטות, ולתת יחס שווה למיעוטים במוסדות ציבור כמו מערכת בתי המשפט, מוסדות תרבות, חינוך ושירותים סוציאליים. עוד קראה ההחלטה לאיחוד האירופי לאמץ הגדרה של המונח מיעוט לאומי.⁸⁴ בנוסף נקראו המדינות החברות באיחוד שטרם עשו זאת לאשרר, לאמץ וליישם בהקדם את העקרונות שנקבעו באמנות כמו ה-FCNM או הצירטר האירופי לשפות אזוריות או לשפות מיעוטים;⁸⁵ להכיר בכך וליישם בפועל את התפיסה שלפיה הדרך הטובה ביותר להתמודד עם בעיות של מיעוטים לאומיים היא להעניק להם אפשרות של ניהול עצמי במוסדות

⁷⁶ דירקטיבות של מועצת השרים מחייבות את המדינות החברות באיחוד, כשעל המדינות לאמץ בחקיקה פנימית חוקים המשקפים את העקרונות שנקבעו בדירקטיבות.

European Union, Regulations, [Directives and other Acts](#), Last accessed: 2 August 2019.

⁷⁷ מטרת הדירקטיבה היא להיאבק באפליה על בסיס גזע או מוצא אתני ולעודד את המדינות החברות באיחוד לקדם את עיקרון היחס השווה (Equal Treatment). בין הוראות הדירקטיבה ניתן לציין הוראה האוסרת על אפליה ישירה או עקיפה של אנשים על בסיס מוצא גזעי או אתני, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing [The principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin](#).

⁷⁸ מטרת הדירקטיבה היא ליצור מסגרת למאבק באפליה בתעסוקה על בסיס דת, אמונה, נכות, גיל או נטייה מינית, הן במגזר הציבורי והן במגזר הפרטי. בין הוראות הדירקטיבה ניתן לציין הוראה האוסרת על אפליה ישירה או עקיפה.

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 [establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation](#).

⁷⁹ החלטות (Decisions) של מועצת השרים מחייבות את אותן המדינות או הגופים שאליהם הן מתייחסות.
European Union, Regulations, [Directives and other Acts](#), Last accessed: 2 August 2019.

⁸⁰ ראו לעיל בהערת שוליים מס' 67.

⁸¹ יובהר שהחלטה זו אינה מתייחסת באופן ספציפי למיעוטים, אלא לקבוצות שההשתייכות אליהן מבוססת על גזע, צבע, דת, מוצא לאומי או אתני. בהחלטה קרא הפרלמנט האירופי, בין היתר, לכל המדינות החברות בו לוודא שהחקיקה הפלילית שלהן מטילה עונשים על ההתנהגויות המעוררות אלימות, שנאה, תמיכה או הכחשה של פשעים נגד האנושות, פשעי מלחמה או גינוסיד נגד קבוצה של אנשים או חברה, כשההשתייכות לקבוצה מבוססת על גזע, צבע, דת, מוצא לאומי או אתני.

Council Framework Decision 2009/913/JHA of 28 November 2008, [on combating certain forms and expressions of racism and xenophobia by means of criminal law](#).

⁸² University of Oxford Libguides, [European Union Law: Secondary Legislation](#), Last Updated: 24 August 2019, Last accessed: 3 September 2019.

⁸³ European Union Agency for Fundamental Rights, [Respect for and protection of persons belonging to Minorities 2008-2010](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2011, P. 20.

European Parliament resolution of 13 November 2018, on [the protection of minorities and anti-discrimination policies in an enlarged Europe](#) (2005/2008(INI)).

⁸⁴ Ibid, Paragraph 6.

⁸⁵ Ibid, Paragraph 44.

קהילתיים מקומיים; להכיר בכך שלמיעוטים לאומיים יש צרכים ספציפיים השונים מהצרכים של מיעוטים אחרים ועל כן לקדם מדיניות שתתמקד יותר בצרכים אלה. על-פי אותה החלטה, גם האיחוד עצמו צריך להתייחס לכך ולא רק המדינות החברות בו.⁸⁶

• החלטת הפרלמנט האירופי משנת 2018, בנוגע לסטנדרטים מינימליים עבור מיעוטים באיחוד האירופי⁸⁷ - בהחלטה זו קרא הפרלמנט לאמץ את ההגדרה של מיעוטים כפי שהציעה אסיפת הפרלמנט של מועצת אירופה בהמלצתה משנת 1993 להכנסת פרוטוקול נוסף לאמנה האירופית לזכויות אדם (ראו לעיל הערת שוליים 21), וכן קרא לנציבות האירופית ולמדינות החברות באיחוד לאמץ וליישם כלים נוספים להגנה על מיעוטים. ההחלטה מציעה, בין השאר, להגביר את המאבק באפליה, בפשעי שנאה ודברי שטנה נגד מיעוטים; להקים ועדות אמת ופיוס שיתעדו, יחקרו ויכירו ברדיפות מיעוטים שבוצעו לאורך ההיסטוריה; לעודד הגנה על זכויות תרבותיות של מיעוטים ואת השתתפותם באמצעי התקשורת ובמוסדות תרבות; לעודד את זכותם של מיעוטים לחינוך המותאם להם; ולעודד את שימור שפתם של מיעוטים ואת אפשרויות השימוש בשפות אלו.

3. הארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (OSCE)

ארגון זה מורכב מ-57 מדינות מאירופה, מרכז אסיה ומצפון אמריקה. הארגון עוסק בנושאים פוליטיים, ביטחוניים, כלכליים, סביבתיים והומניטריים. בין השאר הוא גם עוסק בזכויות אדם, דמוקרטיזציה ומיעוטים לאומיים. החלטות בארגון מתקבלות על בסיס הסכמה כללית של המדינות החברות, אך הן חסרות תוקף משפטי מחייב.⁸⁸

מדינות החברות בארגון מתחייבות לאפשר הזדמנויות שוות לכל אדם להשתתף בחיים הכלכליים, חברתיים והפוליטיים. הגנה על מיעוטים נתפסת על ידי הארגון כחלק מממשל תקין וקידום אינטגרציה חברתית. יתרה מכך, הארגון מקדם את התפיסה שישוב סכסוכים עם מיעוטים אתניים הוא אינטרס עליון של המדינה ושל קבוצת הרוב שבה, זאת משום שמיעוטים שרואים שזכויותיהם נשמרות ושיש להם דרך להשתתף בפוליטיקה המקומית ולהשפיע עליה עשויים לתמוך במדינה שבה הם חיים. יצוין שהארגון מפעיל תוכניות מקומיות שמתמקדות בהגנה על מיעוטים אתניים, רפורמות במערכת החינוך, הגברת ייצוג הולם לבני מיעוטים, חיזוק השימוש בשפות מיעוטים, הפחתת אפליה, הקמת מוסדות קהילתיים עבור מיעוטים והגנה על זכויותיהם.⁸⁹

לארגון יש מוסד של נציב עליון בנושא של מיעוטים לאומיים (HCNM), שמתפקידו להתערב במצבים שלפי הערכתו, יש בהם מתח פוליטי הקשור למיעוט לאומי, שעלול להתפתח לעימות. בנוסף, הנציב עוסק בניתוח גורמים קצרי טווח וארוכי טווח המובילים למתחים אתניים, ומייעץ למדינות החברות בארגון כיצד להתמודד עם מצבים אלו.⁹⁰

⁸⁶ Ibid, Paragraphs 45-46.

⁸⁷ European Parliament resolution of 13 November 2018 on [Minimum standards for minorities in the EU](#) (2018/2036(INI)).

⁸⁸ Organization for Security and Co-operation in Europe, [Who we are](#), Last accessed: 3 September 2019.

⁸⁹ Organization for Security and Co-operation in Europe, [National Minority Issues](#), Last accessed: 3 September 2019.

⁹⁰ Organization for Security and Co-operation in Europe, [OSCE High Commissioner on National Minorities](#), Last accessed: 3 September 2019.

יצוין שבכינוס בקופנהגן בשנת 1990 אימצה הוועידה לביטחון ולשיתוף פעולה באירופה (CSCE)⁹¹ מסמך, שלמרות היותו חסר תוקף משפטי מחייב, נודעה לו חשיבות פוליטית רבה כצעד משמעותי לקידום ההכרה בזכויותיהם של חברי קבוצות מיעוט. המסמך קבע שחברי קבוצות מיעוט זכאים להקים מוסדות המתאימים להם, על המדינות חלה חובה לשמור על זהותם הייחודיות, וכי יש ללמד בבתי הספר הציבוריים את שפת המיעוט. בנוסף, המסמך קבע שיש לאפשר לחברי קבוצות מיעוט להשתתף בחיים הציבוריים של המדינה, ואף צוין בו שדרך אחת להגשים את המטרות הללו היא באמצעות מתן אוטונומיה למיעוטים. במסמך גם הודגשה חובתם של חברי קבוצות מיעוט לכבד את השלמות הטריטוריאלית של המדינה שבה הם חיים.⁹²

⁹¹ הוועידה (Conference on security and cooperation in Europe) החלה לפעול בשנת 1975, ועם סיום המלחמה הקרה הפכה למעשה לארגון לביטחון ושיתוף פעולה באירופה (OSCE), OSCE, [History](#), Last accessed: 3 September 2019.

⁹² [Document of the Copenhagen meeting of the conference on the human dimensions of the CSCE](#), 1990.