

strokovno delo  
prejeto: 1998-11-23

UDK 81:327.58(4)

## EVROPSKI STANDARDI ZAŠČITE JEZIKOVNIH MANJŠIN

Bojan BREŽIGAR

Primorski dnevnik, IT-34137 Trst-Trieste, Ul. Montecchi 6

### IZVLEČEK

*Prispevek vsebuje pregled glavnih dokumentov evropskih institucij za področje zaščite jezikovnih manjšin. Prikazani so dokumenti, ki so jih sprejeli Evropski parlament, Svet Evrope in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE, prej KVSE), ter pobude, ki jih je za vrednotenje in zaščito manjšinskih jezikov sprejela Evropska komisija. Navedene so ovire, ki Evropski komisiji onemogočajo intenzivnejšo dejavnost na tem področju, ter obrazložene priprave na prvi program za vrednotenje manjšinskih jezikov, pretežno na področju izobrazbe. Nakazana so tudi pričakovanja za razvoj te problematike v prihodnjem obdobju širitve Evropske unije.*

**Ključne besede:** jezikovne manjšine, narodne manjšine, Evropa, Evropska unija, Svet Evrope, KVSE-OVSE, mednarodne pogodbe

### STANDARD EUROPEI DI TUTELA DELLE MINORANZE LINGUISTICHE

#### SINTESI

*Il contributo contiene una rassegna dei principali documenti delle istituzioni europee nel campo della tutela delle minoranze linguistiche. Sono illustrati i documenti accolti dal Parlamento europeo, dal Consiglio d'Europa e dall'Organizzazione per la sicurezza e la collaborazione in Europa (OSCE, prima CSCE), nonché le proposte accolte dalla Commissione europea per la valorizzazione e la tutela delle lingue minoritarie. Sono indicati gli ostacoli che impediscono alla Commissione europea una maggiore attività in questo campo e spiegati i preparativi del primo programma per la valorizzazione delle lingue minoritarie, specie nel settore dell'istruzione. Sono indicate anche le aspettative in merito allo sviluppo di tale problematica nel futuro periodo di allargamento dell'Unione Europea.*

**Parole chiave:** minoranze linguistiche, minoranze nazionali, Europa, Unione Europea, Consiglio d'Europa, CSCE-OSCE, trattati internazionali

Vprašanje zaščite jezikovnih manjšin se je preinilo v ospredje pozornosti evropskih institucij sorazmeroma pozno. Čeprav se je ta tema pojavljala v nekaterih mednarodnih listinah že prej, je namreč postala ena pomembnejših tem šele po padcu berlinskega zidu. Šele ob koncu osemdesetih in v začetku devetdesetih let so se namreč na evropski ravni zavedeli nevarnosti, ki bi lahko izhajala iz dejstva, da so manjšinska vprašanja na stari celini neurejena in da sploh ne obstajajo nikakršna pravila, ki naj bi veljala za vse države ob njihovem vključevanju v evropske integracijske procese. Ker so se začeli po razpadu komunističnega sistema problemi kopičiti vsepovsod

in je prišlo v številnih državah do velikih napetosti, ponekod pa tudi do oboroženih spopadov, so se začeli v raznih institucijah končno ukvarjati z manjšinskimi vprašanji.

Ta vprašanja so začeli obravnavati predvsem z vidika preprečevanja trenj in napetosti. Gre sicer za pomemben politični aspekt, ki pa seveda ne rešuje bistva problema: zaščite jezikovnih manjšin in torej vzpostavitve pogojev, ki bodo omogočali obstoj in razvoj teh manjšin v srednjeročnem in dolgoročnem obdobju. Zagotovitev miru sama po sebi namreč še ne rešuje vprašanj, čeprav je seveda zelo pomembna kot izhodišče za obravnavanje specifičnih problemov priznavanja jezi-

kovnih pravic in zagotavljanja razvoja jezika v neugodnih manjšinskih okoliščinah.

Problema sta torej dva, med seboj sta povezana, vendar rešitev prvega sama po sebi še ne rešuje drugega. Če je namreč po eni strani res, da neurejeno manjšinsko vprašanje lahko povzroča napetosti in celo vojne, pa vzpostavitev navidezne urejenosti nikakor ne zadostuje za ohranitev in razvoj jezika. Manjšinski jeziki so namreč v večji meri kot nacionalni jeziki podvrženi vplivom globalizacije in se nahajajo na tako imenovani drugi stopnji podrejenosti, za angleščino kot mednarodnim dominantnim jezikom in za nacionalnim oziroma uradnim jezikom države.

Tu se seveda postavlja vprašanje, zakaj je treba te jezike ohraniti oziroma zaščititi. Na to vprašanje je kot prva evropska inštitucija poskusil odgovoriti Evropski parlament, ki se je že ob koncu sedemdesetih leti zavedel problemov, ki jih prinaša globalizacija. V tistih letih je ta - z jezikovnega vidika - zadevala predvsem televizijske programe, kajti računalništvo se je močno razvilo šele v osemdesetih letih. Sedaj jezikovna globalizacija ogroža tudi že manjše nacionalne jezike in zato je naravno, da skuša Evropa zaščititi svojo kulturno dediščino, ki je izrazito večjezična. Odtod torej tudi odločitev Evropskega parlamenta, da z vrsto resolucij opozori na vprašanje manjšinskih jezikov in kultur in da pozove odgovorne dejavnike k njihovi zaščiti. Te resolucije (Arfé, 16. oktobra 1981; Arfé, 11. februarja 1983; Kuijpers, 30. oktobra 1987; Killilea, 9. februarja 1994) (Vade-Mecum, 1994) se med seboj dopolnjujejo in iz njih jasno izhaja rast zavesti o potrebi, da se manjšinski jeziki zaščitijo in ohranijo. Resolucije obravnavajo številne aspekte zaščite jezikovnih manjšin, same po sebi pa niso obvezujoče, ampak pozivajo Evropsko komisijo, Svet ministrov Evropske unije in oblasti držav članic, naj s primernimi ukrepi zaščitijo manjšine. V Evropskem parlamentu že tri zakonodajne dobe deluje "intergrupa za manjšinske jezike", to je neformalno delovno telo, ki na svojih mesečnih sestankih obravnava problematiko jezikovnih manjšin; dejansko pa je za ta vprašanja pristojna komisija za kulturo.

Kulturne in jezikovne aspekte obravnava tudi Evropska listina za manjšinske in regionalne jezike Sveta Evrope (<http://www.coe.fr>), ki je bila sprejeta 5. novembra 1992, v veljavo pa je, za države, ki so jo ratificirale, stopila šele 1. marca 1998. Ratifikacijski postopek je bil namreč zelo dolg in še sedaj je število držav, ki so to listino ratificirale, zelo majhno. To so Hrvaška, Finska, Madžarska, Liechtenstein, Nizozemska, Norveška, Švica in Nemčija. Več držav je listino podpisalo, a je še ni ratificiralo; med temi sta tudi Avstrija in Slovenija, Italija pa je sploh še ni podpisala. (Podatek se nanaša na 31. december 1998. Ažurni seznam držav, ki so listino podpisale oziroma ratificirale, je na razpolago na internetu <http://www.coe.fr/ta148t.htm>.)

Tako majhno število držav, ki so pristopile k tej

konvenciji, je posledica vsebine konvencije same. Za razliko od drugih listin, o katerih bo govor kasneje, vsebuje namreč okvirna konvencija zelo natančna določila, za katera se države obvežejo, da jih bodo spoštovale. Ta določila zadevajo področja šolstva, sodstva, upravnih oblasti in javnih storitev, sredstev obveščanja, kulturnih dejavnosti in struktur, ekonomskega in družbenega življenja ter čezmejnih izmenjav. Listina vsebuje 96 možnih opcij, ki zadevajo jezikovne pravice na omenjenih področjih; pri ratifikaciji jih mora vsaka država izbrati najmanj 35 in se obvezati, da jih bo spoštovala; navesti mora tudi jezike, za katere namerava ta določila spoštovati. Ker gre za zelo natančna določila, je tudi njihovo preverjanje dokaj enostavno. Ker pa v večini držav te pravice niso v veljavi, je razumljivo, da je k tej listini pristopilo majhno število držav. Vendar pa so pravna čela te listine osnova za reševanje problemov jezikovnih manjšin v času miru.

Prej sem zapisal, da je osrednje vprašanje v zvezi z zaščito manjšin na evropski ravni predvsem politično, to je preprečevanje konfliktov in odpravljanje napetosti, ki obstajajo na evropski ravni. S tem vprašanjem se ukvarjata predvsem dve inštituciji, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi in Svet Evrope.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) je upoštevala problematiko manjšin vse od svojega nastanka kot Konferenca za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE). V Helsinški listini (Vade-Mecum, 1994), sprejeti 1. avgusta 1975, so manjšine vključene v obliki priznanja njihove vloge pri povezovanju med državami in obveze, da države spodbujajo to njihovo vlogo. Kasneje je KVSE razvila te pojme, dokončno pa jih je opredelila šele po padcu berlinskega zidu, to je v Københavnski listini (29. junija 1990), v kateri je 4. poglavje - skupno 11 členov - namenjeno obravnavanju problematike jezikovnih manjšin. Gre za deklarativne člene, ki vsebujejo jasna načela, vendar samo načela, katerih izvajanje ni neposredno. Na osnovi teh načel je OVSE tudi imenovala visokega komisarja za vprašanja narodnih manjšin, ki je v teh letih obravnaval predvsem nekatera področja večje napetosti (Pribaltik, Moldavijo, Ukrajino, Slovaško, Kosovo idr.) Februarja 1998 pa je OVSE predstavila dokument s priporočili, ki zadevajo jezikovne pravice narodnih manjšin. Ta dokument vsebuje priporočila v zvezi s pravico do imena ljudi in krajev, v zvezi s svobodo vere, s pravico do združevanja, s sredstvi javnega obveščanja, s svobodo pri načrtovanju gospodarskih dejavnosti, z odnosom do upravnih oblasti in javnih storitev s sodstvom in s pravico do osebne svobode. Gre pa, kot rečeno, zgolj za priporočilo.

Z nekoliko drugačnimi besedami, vendar s podobnimi cilji, obravnava ista vprašanja Okvirna konvencija Sveta Evrope o zaščiti narodnih manjšin (<http://www.coe.fr>). Gre za dokument, ki ga je Svet Evrope sprejel 1. februarja 1995 po hitrem postopku. Potreba po tej konvenciji je izrazito politična - vtiriti države članice Sveta

Evrope na pot priznanja manjšin in torej vzpostaviti nekakšen minimalni standard, ki bi bil obvezen za vse. Medtem je tudi postalo jasno, da ne bo veliko držav sprejelo Evropske listine o manjšinskih in regionalnih jezikih, in težave, do katerih je prihajalo tudi med članicami Evropske unije, so pokopale up, da bi ta listina lahko postala skupni imenovalec zaščite manjšin v Evropi. Okvirno konvencijo je dejansko ratificiralo res veliko število držav (kar 24 do konca leta 1998), vendar pa njena vsebina še zdaleč ni tako obvezujoča, kot je vsebina Evropske listine, pa čeprav se konvencija dejansko dotika ključnih aspektov zaščite jezikovnih manjšin. (Ažurni seznam držav, ki so listino podpisale oziroma ratificirale, je na razpolago na internetu <http://www.coe.fr/tableconv/157t.htm>.)

Kot primer navedimo 2. odstavek 14. člena: "Na področjih, na katerih že po tradiciji ali v večjem številu živijo pripadniki narodnih manjšin, in če je za to dovolj zahtev, si pogodbenice prizadevajo, da v okviru svojih izobraževalnih sistemov v kar največji možni meri zagotovijo, da imajo pripadniki narodnih manjšin enake možnosti za učenje jezika manjšine ali za izobraževanje v tem jeziku."

Država, ki sprejme to obvezo, ima kar pet možnih filtrov pri priznavanju pravic manjšine: kaj pomeni "večje število", kdo določi, ali je "dovolj zahtev", do kod morajo seči "prizadevanja" pogodbenic, kaj pomeni "v največji možni meri" in kdo odloči, ali gre za učenje jezika manjšine ali pa za pouk v jeziku manjšine, vse to so vprašanja, o katerih odloča pogodbenica, torej država. Pri tem odločanju manjšina nima vpliva na kriterije. Tako je celotno besedilo konvencije, ki je tako res "okvirna" in o kateri lahko rečemo, da vsebuje moralne obveze, nikakor pa ne vsebuje stvarnih obvez za države pogodbenice, seveda razen prepovedi, da z zakonodajo izrecno onemogočijo izvajanje manjšinskih pravic.

Tu se seveda upravičeno postavlja vprašanje: kaj pa Evropska unija? Odgovor je enostaven: Evropska unija ni sprejela nobenega določila v zvezi s standardi zaščite jezikovnih manjšin. Do tega je prišlo predvsem zaradi notranjih nesoglasij in razlik med državami, kjer je raven zaščite dokaj visoka, in onimi, ki manjšin sploh ne priznavajo. Manjšinska problematika ne sodi med izrecne pristojnosti Evropske unije in so jo torej države zadržale same.

Dejavnosti, ki jih je doslej Evropska unija razvila v zvezi z zaščito manjšin, izhajajo iz že omenjenih stališč Evropskega parlamenta. V začetku osemdesetih let je na tej osnovi komisija vključila v proračun takratne Evropske skupnosti postavko B3-1006 za posege na področju manjšinskih in regionalnih jezikov. S to postavko je bila financirana dejavnost Evropskega urada za manj razširjene jezike, ki je nastal kot zametek uradne agencije EU za manjšinske jezike, a je potem, predvsem zaradi nesoglasja med državami članicami, ostal zasebna nevladna organizacija, vendar pa referenčna organizacija Evropskega

parlamenta in Evropske komisije za manjšinska vprašanja. Poleg tega je s to postavko, ki je rasla iz leta v leto in dosegla v letu 1998 4 milijone ekujev, Evropska komisija organizirala medsebojno spoznavanje manjšin s študijskimi obiski in sofinancirala številne projekte, tako seminarje in širše raziskave evropskega dometa kot tudi projekte posameznih manjšin, predvsem na področju šolstva.

Tu je treba takoj poudariti, da je bila ta finančna postavka vključena v sklop postavk na področju izobraževanja. Od nekdaj so bile namreč posamezne države zelo ljubosumne na področju kulture - kamor bi manjšine bolj upravičeno sodile - in ni bilo nomene možnosti, da bi direkcija evropske komisije za kulturo (DG X) karkoli ukrenila v zvezi z manjšinami. Tudi kasneje, z maastrichtskim sporazumom, ni prišlo do bistvenih sprememb, saj sporazum v 128. člen, ki zadeva kulturo vstavlja dve blokadi: prvo, da ostaja kulturna politika specifična pristojnost posameznih držav in da torej niso dovoljeni impozitivni ukrepi na tem področju, in drugo, da je za vse ukrepe, kot so na primer specifični projekti, potrebno soglasje vseh držav članic. To pa pomeni, da tu niso možni nobeni stvarni ukrepi, kajti nekatere države bolj ali manj izrecno nasprotujejo kakršnimkoli ukrepom v korist manjšin, zagotovo pa jim nasprotuje Grčija, ki na svojem ozemlju ne priznava manjšin.

Proračunsko postavko za šolstvo torej upravlja direkcija za mladino in šolstvo (DG XXII). Zadevni 126. člen Maastrichtske pogodbe namreč pušča komisiji bolj proste roke, obenem pa v okviru ministrskega sveta ne terja soglasja vseh držav članic, ampak omogoča večinsko sprejemanje sklepov. Doslej je ta direkcija opravila veliko delo. Vedeti je namreč treba, da je bila v začetku osemdesetih let manjšinska problematika pravzaprav tabu tema, pa tudi zavest manjšin o njihovem obstoju je bila znatno manjša, kot je sedaj. Skratka, vprašanje še ni bilo evropska tema. Tudi manjšinci se med seboj niso poznali in niso imeli možnosti medsebojne primerjave. Poleg tega pa so bili, z nekaterimi izjemami (Katalonci, Južni Tirolci idr.), tudi geografsko in geopolitično marginalni, saj so živeli pretežno v perifernih deželah, od Sardinije in Korzike do Škotske in zahodne Irske. V petnajstih letih so se te manjšine povezale med seboj in vzpostavile predvsem koristne odnose izmenjave izkušenj pri uveljavljanju svojih jezikov in svojih kultur. To delo je zasluga Evropske komisije, ki je morala, ob podpori Evropskega parlamenta, vsa ta leta kljubovati predvsem restriktivnim politikam držav članic, ki niso dopustile, da bi manjšinska problematika postala evropsko vprašanje.

Letos pa prehaja Evropska komisija v novo fazo. Sestavljeno je namreč že besedilo prvega evropskega programa o manjšinskih in regionalnih jezikih. Gre za program ARCHIPEL, ki naj bi komisiji omogočal sofinanciranje projektov na področju manjšinskih in regionalnih jezikov. Šlo bo še vedno za projekte na področju izobraževanja oziroma učenja manjšinskih jezikov, ven-

dar uokvirjene v evropsko dimenzijo, torej s povezavami med manjšinami in ob upoštevanju "dodane vrednosti", ki jo predstavlja evropsko sofinanciranje. Ta program naj bi komisija sprejela v prvi polovici leta 2000, veljati pa naj bi začel predvidoma z letom 2001. Gre vsekakor za skromen začetek, vendarle pa za začetek, ki bo predstavljal kvalitetni skok v politiki EU do jezikovnih manjšin.

Sicer pa je verjetno tudi temu vzrok globlji in sega do padca berlinskega zidu. V času, ko se Evropska unija pripravlja na širitev in iz procesa objektivno ne more izločiti manjšinske problematike, se je sama znašla v velikih težavah, kajti od bodočih članic ne more zahtevati izpolnjevanja standardov, ki jih sama ne izpolnjuje ali ki sploh ne obstajajo.

Tako je mogoče tudi pojasniti veliko negotovost, ki izhaja iz dokumenta Agenda 2000 (<http://www.europa.eu.int/comm/dgla>), s katerim je Evropska komisija poleti 1997 podala prvo oceno o sposobnosti posameznih držav za redno članstvo v EU. Ta dokument za vsako državo vključuje poglavje o narodnih manjšinah, vendar se v njem omejuje na navedbo stališč, ki jih je posredovala posamezna država sama. Akritični pristop je značilen še zlasti v nekaterih primerih (pri Poljski in Češki), pa tudi sicer je iz besedila razvidna zadrega Evropske komisije, ki bi morala ocenjevati manjšinsko politiko posamezne države, pa tega ne more storiti, ker za to nima izdelanih kriterijev.

Jeseni leta 1998 je Evropska komisija posodobila ta

dokument, pri čemer je zabeležila napredek tam, kjer je bil, ni pa se še otresla zadrege. Pri ocenjevanju pravic se tako Evropska komisija sklicuje na standarde, ki jih določa okvirna konvencija Sveta Evrope, ker svojih nima. Tudi v Bruslju seveda vedo, da je to stanje nevzdržno.

Prav zaradi teh zadreg in zaradi nujnosti, da pred vstopom novih članic EU izdela svojo politiko do manjšin, je mogoče pričakovati v prihodnjih letih večjo intenzivnost na tem področju. Zelo aktiven je pri tem delu Evropski parlament, aktivna pa je tudi Evropska komisija. Ovira ostajajo zaenkrat vlade, ki želijo ohraniti to pristojnost v svojih rokah. Vendar je tudi pri vladah mogoče zabeležiti premike: med članicami EU je ostala Grčija sedaj še edina država, ki nasprotuje posegom v korist manjšinskih jezikov. Švedska in Francija sta namreč v lanskem letu omilili svoje pridržke, ostale države pa jej tematiki tako niso nasprotovale. Pa tudi Grčija je že podpisala okvirno konvencijo in napovedala njeno ratifikacijo.

Prihodnja leta bi torej znala biti res pomembna za vzpostavitev evropskih standardov za zaščito manjšin. Glede vsebine si seveda ne kaže delati utvar, kajti standardi bodo zelo podobni okvirni konvenciji in dokumentu OVSE, kar pomeni, da bo "standardizirana raven zaščite" nižja od ravni, ki je že dejansko uveljavljena v večini držav članic EU. Vendar pa prav zaradi svojega mednarodnega izvora ne bo več prepuščena preprihomi in trenutnemu razpoloženju posameznih vlad.

## EUROPEAN STANDARDS OF PROTECTION OF LANGUAGE MINORITIES

Bojan BREZIGAR

Primorski dnevnik, IT-34137 Trst-Trieste, Via Montecchi 6

### SUMMARY

*The article presents a review of the main documents of the European institutions for the area of protection of language minorities. There is a presentation of documents adapted by the European Parliament, the Council of Europe and the Organization for Security and Cooperation in Europe (OSCE) and initiative for evaluation and protection of minority languages adapted by the European Commission. Obstacles, which make intensive activities of the European Commission in this area impossible, are presented as well as preparative activities for the first programme specifically supporting minority languages, mainly in the area of education. This topic is expected to be developed before next enlargement of the European Union.*

**Key words:** linguistic minorities, national minorities, Europe, European Union, Council of Europe, OSCE, international treaties

### VIRI IN LITERATURA

**Vade-Mecum (1994).** Guide to legal documents, support structures and action programmes pertaining to the lesser used languages of Europe. Dublin, EBLUL - European Bureau for Lesser Used Languages.

[Http://www.coe.fr/tablconv/148.htm](http://www.coe.fr/tablconv/148.htm).

[Http://www.coe.fr](http://www.coe.fr).

[Http://www.coe.fr/tablconv/157t.htm](http://www.coe.fr/tablconv/157t.htm).

[Http://www.europa.eu.int/comm/dgla](http://www.europa.eu.int/comm/dgla).