

EVROPA IN MANJŠINE

Bojan BREZIGAR

Primorski dnevnik, IT-34127, Ul. Montecchi 6

e-mail: redakcija@primorski.it

IZVLEČEK

Avtor prikazuje, kako se je manjšinska problematika v evropskih dokumentih pojavila šele v devetdesetih letih. Razlaga nato dvojni pogled Evrope na manjšine. Prvi je političen, ki vidi potrebo po zaščiti manjšin, da bi se zajamčila varnost. Drugi, da Evropa ni kulturno monolitna enota, ker jo označuje jo izrazita različnost. Oba aspekta, politični in kulturni, se prepletata in v nekaterih dokumentih sta tako povezana, da ju ni lahko ločiti. Poudarjeno je dalje dejstvo, da je problem manjšin evropski in obenem številčno relevanten. V nadaljevanju je podan pregled glavnih ukrepov v Evropi in njenih institucijah z dodatnimi pojasnili, kako se ti ukrepi aplicirajo v konkretnem primeru slovenske manjšine v Italiji.^{*}

Ključne besede: Evropska unija, narodne manjšine, temeljne pravice, Evropska konvencija, OVSE, Svet Evrope

EUROPE AND MINORITIES

SUMMARY

The article discusses how the minority issues actually appeared in European documents only as late as the 1990s and explicates Europe's double view on minorities. The first is political, which sees a need to protect minorities in order to provide for their security. The second is based on the belief that Europe is, in terms of its culture, not a monolithic unit, considering that it is marked with explicit diversity. Both aspects, political and cultural, interact and are in some documents so closely associated that they are hard to distinguish. The author also emphasises the fact that the minority problem is European and numerically relevant at the same time. In his further text, he presents an overview of some major measures taken in

* Referat je bil predstavljen na znanstvenem sestanku, ki je potekal 8. novembra 2002 v Kopru, zato ne vključuje sprememb, ki so nastale z objavo osnutka evropske ustave.

*Europe and by its various institutions, with additional explanations as to how these measures have been applied in the concrete case of the Slovene minority in Italy.***

Key words: European Union, national minorities, basic rights, European convention, OSCE, European Council

Romantično, rahlo sanjavo pojmovanje Evrope kot cilja, ki ga je treba doseči, ker ta cilj pomeni rešitev glavnine naših problemov, je ljudem vcepilo prepričanje, da prinaša evropski integracijski proces s seboj tudi novo razumevanje manjšin ter z naddržavnimi ukrepi jamči njihovo zaščito. Rečenica o evropskih standardih za zaščito manjšin je že stara in sega tja v sredo osemdesetih let, ko so bile manjšine, če pogledamo pravno osnovo evropskih institucij, tabu tema celo v organizacijah, ki so bile do njih najbolj odprte. Tam dejansko najdemo še vedno samo načela o enakosti, medtem ko se je v znanosti in v številnih evropskih državah tudi v politiki že pojavljalo načelo o pozitivni diskriminaciji, ki je temeljilo na prepričanju, da enakost sama po sebi ne jamči dejanske enakopravnosti šibkejši komponenti v družbi, kar manjšina zagotovo je. Zgolj bežno in sramežljivo se manjšine omenjajo v Helsinški listini, ki na tem področju ne presega ravni splošne moralne obveze, nikakor pa ne posega na področje mednarodnopravnih obvez.

Dejansko se manjšinska problematika pojavi v mednarodnopravnih dokumentih šele po padcu berlinskega zidu. Pretres, ki ga je takrat doživela Evropa, je bil tolikšen in bojazen, da bodo izbruhnile nove vojne, tako velika, da so se države vendarle odločile za nekatere dokumente, ki so do neke mere obvezujoči; šele tako se je vprašanje manjšin pojavilo v mednarodnih dokumentih.

Povezanost med evropskimi dogajanja in prvimi mednarodnimi posegi na področju zaščite manjšin je najbolj razvidna iz pregleda postopka za odobritev *Izjave Združenih narodov o osebah, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam*, ki je bila sestavljena že sredi sedemdesetih let (na manjšinski konferenci v Trstu leta 1974 je o njej govoril profesor Capotorti), odobrena pa šele leta 1990. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi se je tega vprašanja resno lotila šele leta 1990, Svet Evrope pa leta 1992. Evropska unija sama še danes nima nobenih kriterijev za zaščito manjšin, z izjemo nekaterih splošnih stališč, ki pa se nanašajo samo na države kandidatke.

V Evropi obstaja pravzaprav dvojen pogled na manjšine. Prvi je izrazito političen in ga lahko obnovimo s stavkom, da so manjšine lahko nevaren element nestabilnosti

** The paper was presented at the scientific meeting that took place on 8th November, 2002, in Koper, that is why it does not contain the changes included in the Draft of the European Constitution.

ter jih je treba zaščititi predvsem z namenom, da bi zajamčili varnost in zagotovili mir v Evropi. Ta pristop sam ne zagotavlja ukrepov, ki bodo zares zajamčili razvoj manjšin in njihovih jezikov, ponuja pa politični okvir, v katerem postanejo manjšine sestavni del družbe, ponekod celo element kohezije v državah s skromnejšo tradicijo, in torej pridobijo moralno in institucionalno enakopravnost pod mednarodnim nadzorom in tudi z mednarodno zaščito.

Drugi pogled temelji na pristopu do kulture. Evropa ni kulturno monolitna enota; označuje jo izrazita različnost. Lahko rečemo, da ima vsaka majhna evropska regija, celo vsaka vas svojo zgodovino, svojo kulturo in svojo tradicijo, ima svoj muzej, svojo cerkev, svojo znano osebnost in svoj jezik. Že sredi sedemdesetih let je postala Evropska unija – takrat se je še imenovala Evropska skupnost – pozorna na nov pojav standardizacije kulture predvsem prek televizijskega medija. Proti temu je začela ukrepati z različnimi programi, ki so spodbujali uveljavljanje evropske kulture kot seštevka različnih tradicij in kultur. V ta seštevke sodijo tudi manjšine oziroma njihove kulture in jeziki, katerim zaradi političnih ovir nekaterih držav članic niso namenjali specifičnih programov, vendar so vrednotenje te različnosti evropske institucije v čedalje večji meri vključevale v svoje redne programe.

Oba aspekta, politični in kulturni, se seveda prepletata in v nekaterih dokumentih sta tako povezana, da ju ni lahko ločiti. Vendar pa je njuna prisotnost občutna še zlasti v notranji kompetitivnosti nekaterih institucij, na primer Sveta Evrope, ki ju skuša ločevati, čeprav mu to s težavo uspeva.

Vprašanje, ki se postavlja za začetku obravnavanja manjšinske problematike v Evropski uniji, je relevantnost tega problema. Vsakršen odpor do pozitivnega pristopa izhaja namreč iz nekakšnega ustaljenega prepričanja, da gre za malenkosten pojav, ki zadeva majhne skupine posameznikov in je za Evropsko unijo nerelevanten.

To nikakor ne drži. Za ugotovitev, da gre za pomembno vprašanje, naj zadostujeta dva podatka. Prvi je, da v vseh petnajstih sedanjih članicah Evropske unije (in v vseh kandidatkah z izjemo Malte) živijo skupine ljudi, ki ustrezajo klasični definiciji jezikovnih manjšin, kakršno na primer najdemo v Evropski listini za manjšinske ali regionalne jezike. Gre torej za pojav, ki je prisoten v vseh državah, torej za evropski pojav. Drugi podatek povzemamo iz stališč Evropske komisije, natančneje iz poročila takratne kandidatke za komisarko Viviane Reding, ki je v juliju leta 1999 v Evropskem parlamentu ocenila, da v sedanjih, torej petnajstih, državah članicah več kot 40 milijonov ljudi govori manjšinski jezik. Pojav je torej tudi relevanten, saj presega deset odstotkov prebivalstva Evropske unije.

Čeprav je problem evropski in relevanten obenem, je bil pristop do njega doslej omejen in neusklajen. Ni sicer mogoče trditi, da Evropa na tem področju ni ukrenila ničesar, zagotovo pa lahko rečemo, da so bili njeni posegi skromni in dokaj nekoordinirani.

V nadaljevanju tega posega bom podal pregled glavnih ukrepov z dodatnimi

pojasnili, kako se ti ukrepi aplicirajo v konkretnem primeru slovenske manjšine v Italiji.

Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi je v sklepni dokument Kopenhavnske konference o človeški dimenziji vključila deset odstavkov, ki zadevajo pravice manjšin. Gre za niz raznih vidikov: jezikovne pravice, medije, kulturo, šolstvo, čezmejno sodelovanje in druge, ki pa so obravnavani splošno in načelno. Dokument je moralno obvezujoč, pravno pa ne predvideva nobenega mednarodnega nadzora in seveda tudi ne sankcij.

Na osnovi tega dokumenta je Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi ustanovila **Visoki komisariat za narodne manjšine** s sedežem v Haagu. Gre za pomembno inštitucijo, ki preverja odnos posameznih držav do manjšin in tudi sodeluje pri reševanju sporov; v okviru komisariata so izdelali tudi tri zelo pomembne dokumente, to so priporočila o izobraževanju, jezikovnih pravicah in sodelovanju v javnem življenju. Ker gre za priporočila, je jasno, da niso pravno obvezujoča.

Vsi ti ukrepi pa na slovensko manjšino v Italiji nimajo nobenega vpliva. Čeprav je leta 1990 ustrezní dokument predlagala prav Italija (zunanjí minister Gianni de Michelis v imenu Pentagone), obstaja nekakšen tih dogovor, da gre za dokument, ki je namenjen samo vzhodni Evropi. To velja tudi za visokega komisarja, ki v desetletnem delu še nikoli ni posegel v zahodni Evropi, niti v kriznih žariščih, kakršna so bila in delno še so Severna Irska, Baskija in Korzika. Zato od dokumentov Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi tudi slovenska manjšina v Italiji ne more pričakovati konkretnih učinkov.

Na področju zaščite manjšin je bil najdejavnejši **Svet Evrope**. Leta 1992 je odobril *Evropsko listino za regionalne ali manjšinske jezike*, leto zatem pa *Okvirno konvencijo za zaščito narodnih manjšin*. Obe sta pravno obvezujoča dokumenta za države, ki so ju ratificirale; v obeh primerih obstaja mednarodni nadzor; ni predvidena možnost sankcij, pač pa so dovoljena samo priporočila odbora ministrov Sveta Evrope.

O dokumentih, ki ju ne bom tu podrobneje analiziral, lahko rečemo dvoje. Prvo je, da oba skupaj sestavljata dobro pravno osnovo za zaščito manjšin v državah pogodbenicah, in ju torej lahko pojmujejo kot nekakšen skupni standard, na katerega se je mogoče sklicevati. Drugo pa je, da mednarodni nadzor deluje bolje od pričakovanj, ker ga sestavljajo zares neodvisni strokovnjaki, ki se ne ozirajo na politične aspekte posameznih držav, ampak si prizadevajo predvsem za objektivno oceno dejanskega stanja in za ugotavljanje pomanjkljivosti, ki posameznim manjšinam onemogočajo stvaren razvoj.

Poleg tega je treba omeniti, da je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope sprejela vrsto resolucij v zvezi z manjšinami, ki pa niso pravno obvezujoče. Z manjšinami se pri Svetu Evrope ukvarja tudi Direkcija za moderne jezike, praktične projekte pa izvaja Evropski center za moderne jezike s sedežem v Gradcu.

Kar zadeva slovensko manjšino v Italiji, je treba povedati, da je Italija ratificirala Okvirno konvencijo, ni pa še ratificirala Evropske listine. V postopku nadzora glede izvajanja konvencije je odbor ministrov v svojem stališču 3. julija 2002 pozval Italijo, naj nameni posebno pozornost izvajanju zakonodaje za zaščito slovenske manjšine v deželi Furlaniji - Juljski krajini.

Tu je treba še omeniti, da Italija ni pristopila k centru v Gradcu, in zato slovenska manjšina ne more uporabljati njegovih storitev.

Evropska unija, kot rečeno, nima lastnih standardov za zaščito manjšin; tega termina v evropski pogodbi preprosto ni, ker države članice Bruslju nikoli niso prepustile te pristojnosti. Glavnina ukrepov torej temelji na 151. členu *Evropske pogodbe*, ki zadeva kulturo, vendar ta člen vsebuje dve omejitvi: prva je v dejstvu, da člen prepoveduje poseganje na področje harmonizacije državnih zakonodaj, in torej Uniji ne priznava neposrednih zakonodajnih pristojnosti, druga pa v obvezi, da morajo biti morebitni stimulatívni ukrepi sprejeti s soglasjem vseh držav članic, kar dejansko omejuje možnost stvarnih posegov. Tako danes v EU ni posebnih programov za manjšine ali manjšinske jezike, njihove pobude pa se delno financirajo iz splošnih evropskih programov s širšega področja kulture (Socrates, Comenius, Kultura 2000, Ariane, MLIS, e Content itd.) in razvojnih programov (Interreg, Leader, strukturni skladi itd.).

Tudi v *Listini EU o temeljnih pravicah*, ki je bila sprejeta v Nici leta 2000, je omemba manjšin le bežna, omejena na prepoved diskriminacije glede na pripadnost narodnim manjšinam, ki jo vsebuje 21. člen. Pač pa listina iz Nice uvaja novo načelo, pravico do različnosti, tudi jezikovne. Njen 22. člen namreč določa, da "Unija spoštuje kulturno, versko in jezikovno različnost". Gre za prvi mednarodni dokument, v katerem je jezikovna različnost navedena kot vrednota oziroma kot pravica.

Evropska konvencija, ki zaseda z nalogo, da izdela osnutek nove evropske ustave, bo verjetno predlagala vključitev listine iz Nice v novo evropsko pogodbo. To pomeni, da bo geslo narodne manjšine vključeno v pogodbo z nediskriminacijsko klavzulo, prav tako bo vključeno geslo jezikovna različnost. Evropska konvencija v tem pogledu pomeni majhen korak naprej, čeprav smo še daleč od uresničitve želje po skupnem minimalnem standardu, ki bi bil obvezen za vse države članice Evropske unije.

Za konec še opozorilo, da tudi v tem primeru evropska pogodba ne bo zagotavljala pravic. Vsebovala bo prepoved diskriminacije, ki sama po sebi še ni pravica, z določilom o različnosti pa bo kvečjemu odprla pot priložnostim. Skratka, Evropska unija ne bo držav članic k nečemu zavezovala, tistim, ki se bodo za spodbujanje različnosti opredelile, pa bo ponudila dodatne možnosti, predvsem v obliki financiranja prek projektov. Prav na tem področju zdaj Evropska komisija intenzivno dela, saj po nalogu sveta ministrov pripravlja akcijski načrt, s katerim namerava jezikovni različnosti in učenju jezikov nameniti prednost pri dodeljevanju prispevkov.

To seveda ni malo, a je gotovo mnogo manj od tistega, kar bi manjšine želele oziroma potrebovale. Toda pomembno je predvsem dejstvo, da kažejo evropske inštitucije pri obravnavanju manjšin kljub vsemu pozitiven odnos in da ni korakov nazaj. V zadnjih letih je zanimanje za manjšine močno upadlo; medtem ko je bilo na začetku devetdesetih let to vprašanje v središču pozornosti, rekel bi celo nadvse popularno, je zdaj pri glavnini držav članic zanimanja znatno manj. Obstajala je bojazen, da bo posledica tega upada tudi zmanjšanje zanimanja na ravni inštitucij, kar pa se ni zgodilo. To je zagotovo dobro znamenje, ki pušča odprto pot za dodatno izboljšanje, na katero pa bo treba seveda še počakati.

L'EUROPA E LE MINORANZE

Bojan BREZIGAR

Primorski dnevnik, IT-34127, Via Montecchi 6

e-mail: redakcija@primorski.it

RIASSUNTO

La problematica delle minoranze etniche venne alla luce nei documenti giuridici internazionali appena dopo il crollo del muro di Berlino. Lo scossone degli anni novanta in Europa e il timore di una nuova guerra furono tali da indurre gli Stati ad approvare alcuni documenti, peraltro impegnativi fino ad un certo punto. Soltanto così il problema delle minoranze etniche entrò nei documenti internazionali. Il legame con le vicende europee e con i primi interventi a livello internazionale nel campo della tutela delle minoranze è meglio evidente nel procedimento per l'approvazione della Dichiarazione delle Nazioni Unite sulle persone che appartengono alle minoranze nazionali o etniche, a quelle religiose o linguistiche. La dichiarazione era stata redatta già nella metà degli anni settanta, ma approvata appena nel 1990. L'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa ha affrontato detto problema in modo serio soltanto nel 1990, mentre il Consiglio d'Europa lo ha fatto appena nel 1992. L'Unione europea a tutt'oggi non dispone di alcun criterio per la tutela delle minoranze, ad eccezione di alcune generiche concezioni che però riguardano solamente gli Stati candidati.

In Europa esistono in fondo due punti di vista nei confronti delle minoranze. Il primo è tipicamente di natura politica e può essere espresso con la seguente frase: le minoranze possono rappresentare un pericoloso fattore di instabilità e pertanto vanno tutelate soprattutto con l'intento di garantire e assicurare la sicurezza e la pace in Europa. Tale atteggiamento da solo non assicura provvedimenti che possano effettivamente garantire lo sviluppo delle minoranze etniche e delle loro lingue, ma offre un quadro politico entro il quale le minoranze diventano parte integrante della

società, talvolta anche un fattore di coesione negli Stati ove si ha una tradizione più riservata, e quindi acquisiscono un'uguaglianza morale ed istituzionale sotto il controllo e con la tutela internazionale. Il secondo punto di vista si impernia sulla cultura. L'Europa non è un'entità culturale monolitica, anzi è caratterizzata da spiccate diversità. Ambedue gli aspetti, quello politico e quello culturale, si intrecciano ed in alcuni documenti essi sono così collegati tra di loro che risulta difficile una loro separazione. Tuttavia la loro presenza è notevole soprattutto nella competitività interna di alcune istituzioni, ad esempio nel Consiglio d'Europa che cerca di separarli, riuscendovi a malapena.

Il problema che si pone all'inizio della discussione in merito alle minoranze etniche nell'Unione Europea, è la rilevanza del problema stesso. Ogni resistenza nei confronti di un atteggiamento positivo deriva infatti da una convinzione consolidata che si tratta di un fenomeno marginale. Ma ciò non regge, in quanto nei quindici attuali Stati membri dell'Unione Europea (nonché in tutti gli Stati candidati, tranne in Malta) vivono gruppi di persone che corrispondono alla classica definizione di minoranza linguistica. Inoltre, negli attuali Stati membri parlano una lingua minoritaria oltre 40 milioni di persone, cioè oltre il dieci per cento della popolazione complessiva dell'Unione Europea. Benché il problema abbia una rilevanza europea, l'atteggiamento nei confronti di esso è stato finora limitato e non coordinato. Non si può affermare che l'Europa in questo settore non abbia fatto alcunché, ma sicuramente i suoi interventi sono stati prudenti e poco coordinati.⁸

Parole chiave: Unione Europea, minoranze nazionali, diritti fondamentali, Convenzione Europea, OSCE, Consiglio d'Europa

⁸ Il lavoro è stato presentato al convegno che si è tenuto a Capodistria l'8 novembre 2002 e per questa ragione non include i cambiamenti compresi nella bozza della Costituzione europea.