

**UNIVERZA V LJUBLJANI**  
**FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**BLAŽ ERMENC**

**Mentor: izr. prof. dr. MIRAN KOMAC**

**EVROPSKA UNIJA IN VARSTVO NARODNIH  
MANJŠIN**

**DIPLOMSKO DELO**

**LJUBLJANA 2004**

## KAZALO:

<b>1. UVOD.....</b>	<b>1</b>
<b>2. POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA.....</b>	<b>4</b>
2. 1. NARODNE MANJŠINE...4	
2. 2. SPLOŠNE ČLOVEKOVE PRAVICE – POSEBNE MANJŠINSKE PRAVICE...7	
2. 2. 1. Posebne manjšinske pravice...9	
<b>3. RAZVOJ EVROPSKE UNIJE IN NJENA STRUKTURA.....</b>	<b>13</b>
3. 1. OD RIMA DO NICE...13	
3. 2. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE...15	
3. 2. 1. Evropska komisija...15	
3. 2. 2. Svet Evropske unije...17	
3. 2. 3. Evropski parlament...18	
3. 2. 4. Evropski svet...20	
3. 2. 5. Sodišče Evropskih skupnosti...21	
3. 2. 6. Drugi organi Evropske unije...21	
<b>4. DOKUMENTI IN UKREPI EVROPSKE UNIJE, RELEVANTNI ZA OBRAVNAVO MANJŠINSKE PROBLEMATIKE.....</b>	<b>24</b>
4. 1. RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA...24	
4. 1. 1. Resolucija o listini Skupnosti o regionalnih jezikih in kulturah ter o listini o pravicah narodnih manjšin ...24	
4. 1. 2. Resolucija o ukrepih v korist manjšinskih jezikov in kultur v Evropski skupnosti ...26	
4.1. 3. Resolucija o jezikih in kulturah regionalnih in etničnih manjšin v Evropski skupnosti ...26	
4. 1. 4. Resolucija o jezikovnih in kulturnih manjšinah v Evropski skupnosti ...29	
4. 1. 5. Resolucija o regionalnih in manj rabljenih evropskih jezikih ...31	
4. 1. 6. Nekaterne druge resolucije Evropskega parlamenta, ki se nanašajo na varstvo manjšin ...32	
4. 2. EVROPSKE POGODBE IN MANJŠINSKA PROBLEMATIKA...34	
4. 2. 1. Maastrichtska pogodba...34	
4. 2. 1. 1. Kultura in izobraževanje v Maastrichtski pogodbi...35	
4. 2. 2. Amsterdamska pogodba...36	
4. 2. 2. 1. Kultura in izobraževanje v Amsterdamski pogodbi...37	
4. 2. 2. 2. Člena 6 in 7 PEU Amsterdamske pogodbe ter Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin...38	
4. 3. DIREKTIVA O URESNIČEVANJU NAČELA ENAKEGA OBRAVNAVANJA OSEB NE GLEDE NA RASNO ALI ETNIČNO POREKLO... 40	
4. 3. 1. Uvod...40	
4. 3. 2. Vsebina Rasne direktive...40	
4. 3. 2. 1. Definicija diskriminacije v Rasni direktivi...41	
4. 3. 2. 2. Obseg Rasne direktive...41	
4. 3. 2. 3. Pozitivni ukrepi in povračilo škode...42	
4. 3. 2. 4. Obramba pravic...42	

4. 3. 2. 5. Dokazno breme...43	
4. 3. 2. 6. Končne določbe Rasne direktive...43	
4. 3. 3. Ocena Rasne direktive...44	
4. 4. PRIHOD SVOBODNJAŠKE STRANKE NA OBLAST V AVSTRIJI IN ODZIV EVROPSKE UNIJE...45	
4. 5. LISTINA EU O TEMELJNIH ČLOVEKOVIH PRAVICAH TER POGODBA IZ NICE ...50	
4. 5. 1. Listina EU o temeljnih človekovih pravicah...50	
4. 5. 1. 1. Pravni status Listine...52	
4. 5. 2. Pogodba iz Nice...52	
<b>5. VARSTVO MANJŠIN V ZUNANJEPOLITIČNIH ODNOSIH EVROPSKE UNIJE.....54</b>	<b>54</b>
5. 1. VARSTVO MANJŠIN POSTANE DEL ZUNANJEPOLITIČNE PRAKSE EVROPSKE UNIJE...54	
5. 2. PAKT O STABILNOSTI V EVROPI...54	
5. 3. PAKT STABILNOSTI ZA JUGOVZHODNO EVROPO...56	
5. 4. VARSTVO MANJŠIN KOT MERILO ZA PRISTOP K EVROPSKI UNIJI...57	
5. 4. 1. Mnenja Komisije o prošnjah za članstvo držav kandidatk v EU...58	
5. 4. 2. Redna poročila...59	
5. 4. 3. Partnerstva za pristop...61	
5. 4. 4. Poročila Evropskega parlamenta o položaju manj rabljenih jezikov v državah kandidatkah ...61	
5. 4. 4. 1. Manj rabljeni jeziki v Avstriji, na Finskem in na Švedskem..62	
5. 4. 4. 2. Manj rabljeni jeziki v državah kandidatkah za vstop v EU...62	
5. 5. VARSTVO MANJŠIN KOT <i>ACQUIS COMMUNAUTAIRE</i> ZA ZUNANJO UPORABO?...63	
<b>6. SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI IN VARSTVO MANJŠIN.....65</b>	<b>65</b>
<b>7. PREVERJANJE HIPOTEZE IN ZAKLJUČEK.....68</b>	<b>68</b>
<b>SEZNAM VIROV.....71</b>	<b>71</b>

## SEZNAM KRATIC

EBLUL.....	Evropski urad za manj razširjene jezike
EEA.....	Enotni evropski akt
EGS.....	Evropska gospodarska skupnost
ELRMJ.....	Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih
EP.....	Evropski parlament
ES.....	Evropska skupnost
ESPJ.....	Evropska skupnost za premog in jeklo
EU.....	Evropska unija
Evropska konvencija ...	Evropska konvencija o prihodnosti Evrope
KVSE.....	Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi
Listina.....	Listina EU o temeljnih človekovih pravicah
Mnenja.....	Mnenja o prošnjah za članstvo držav kandidatk v EU
OKVNM.....	Okvirna konvencija Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin
OSI.....	Open Society Institute
OVSE.....	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OZN.....	Organizacija združenih narodov
PEU.....	Pogodba o Evropski uniji
PES.....	Pogodba o Evropski skupnosti
Poročilo.....	Poročilo 'treh modrecev'
Rasna direktiva...	Direktiva o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo
Sodišče ES...	Sodišče Evropskih skupnosti
Svet EU.....	Svet Evropske unije

# 1. UVOD

Manjšine, takšne in drugačne, so od nekdaj predmet zatiranja tistih, ki so na oblasti. Demokratičnost neke družbe je merljiva s spoštovanjem pravic manjšin. V zgodovini so vladajoči reševali t. i. problem narodnih manjšin po večini s silo, z nasilnim zatiranjem. Manjšine, ki so zaradi zgodovinskih dogajanj živele zunaj matične države, so skušale ohraniti zgodovinske, kulturne in jezikovne vezi s svojim narodom ali pa so se skušale celo združiti z njim, še raje, če so bile zatirane.

V mednarodnem varstvu manjšin bi lahko vsebinsko in časovno ločili štiri obdobja. Za prvo obdobje, ki je trajalo približno od 17. do začetka 19. stoletja, je značilno predvsem zagotavljanje pravic verskih manjšin. Kot začetek tega obdobja bi lahko določili Westfalski mirovni sporazum iz leta 1648, ki je določil toleriranje dejavnosti verskih manjšin v nemških deželah.

Do 19. stoletja je bilo torej pojmovanje manjšin omejeno po večini na verske manjšine. Sklepni akt dunajskega kongresa iz leta 1815 je sicer prvi dokument, ki vsebuje tudi določbe o narodnih manjšinah, točneje o zaščiti Poljakov po delitvi Poljske med Avstrijo, Rusijo in Prusijo. Pomemben mejnik v manjšinskem varstvu pa je berlinski kongres leta 1878. Na njem so se velike evropske sile med drugim dogovorile o neodvisnosti Romunije, Srbije in Črne gore, Avstroogrski pa so dovolili okupirati Bosno in Hercegovino. Na berlinskem kongresu so kot pogoj za priznanje novih ali povečanih držav določili varstvo manjšin. S tem so dali varstvu manjšin novo, dodatno dimenzijo, ki se je ponovila tudi 115 let pozneje, ko je varstvo manjšin postalo eden od pogojev za vstop držav kandidatki v Evropsko unijo (EU).

Mednarodno varstvo narodnih manjšin se je začelo razvijati po prvi svetovni vojni z ustanovitvijo Društva narodov. Ključni dokumenti za takratno manjšinsko zaščito so bile mirovne pogodbe po koncu te vojne. Značilno za to obdobje je, da so se k varstvu manjšin morale zavezati le nekatere države, po pravilu novo nastale in šibkejše; močnejše države, zmagovalke prve svetovne vojne pa k varstvu niso bile zavezane. Ta ureditev se je pokazala kot neustrezna. Močnejše države so izkoriščale svoje manjšine v šibkejših državah kot pritisk nanje; države, ki so sprejele obveznosti glede varstva manjšin, pa so te sprejemale kot omejitev svoje suverenosti. Žrtev teh razmer pa so bile manjšine.

Po drugi svetovni vojni, z ustanovitvijo Organizacije združenih narodov (OZN) in tudi drugih mednarodnih organizacij, se je varstvo človekovih pravic močno razvilo.

Vendar so zaradi slabih izkušenj z nekaterimi manjšinami, ki so v letih pred največjo svetovno morijo in med njo odigrale vlogo pete kolone, varstvo narodnih manjšin po letu 1945 želeli postaviti na drugačne temelje. Prevladalo je prepričanje, da je enakopravnost pripadnikov manjšin mogoče doseči s splošnimi človekovimi pravicami, zato posebni ukrepi za zaščito manjšin niso potrebni. Kmalu se je pokazalo, da formalna enakopravnost za zaščito manjšin zaradi njihove krhkosti, ranljivosti in izpostavljenosti različnim pritiskom ni dovolj. Za zaščito manjšin so potrebni posebni ukrepi, mednarodna skupnost pa tega dejstva še dolgo ni bila pripravljena sprejeti.

Nov razmah je varstvo manjšin doživelo v 90-ih letih 20. stoletja s propadom socialističnih sistemov v vzhodni Evropi in drugod. Pomembno vlogo pri razvoju varstva manjšin sta, poleg OZN, odigrala Svet Evrope in Konferenca/Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE/OVSE). Sprejeli so več mednarodnih dokumentov o varstvu narodnih manjšin, kot so Koebenhavska deklaracija KVSE leta 1990, Deklaracija OZN o pravicah pripadnikov narodnih, etničnih, verskih in jezikovnih manjšin leta 1992, Evropska listina Sveta Evrope o regionalnih in manjšinskih jezikih (ELRMJ) leta 1992 ter Okvirna konvencija Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin (OKVNM) leta 1994.

Po drugi svetovni vojni se je začel razvijati nov fenomen med mednarodnim organizacijami, ki ga je zaradi njegove zapletenosti in nenehnega razvoja težko opredeliti; danes ga imenujemo EU. Sprva sicer govorimo o Evropskih skupnostih, med njimi o Evropski gospodarski skupnosti; evropsko povezovanje pa je pozneje pripeljalo do nastanka EU. V omenjeno združevanje so se povezale zahodne demokracije; sprva predvsem zaradi gospodarskih koristi, sčasoma pa so se začele povezovati tudi na drugih področjih. Značilnost te povezave so visoki standardi človekovih pravic v državah članicah z eno izjemo – varstva pravic narodnih manjšin. Na tem področju so razmere v članicah zelo različne. Nekatere članice, kot sta Nemčija in Španija, imajo visoke standarde varstva narodnih manjšin; nekatere druge, kot na primer Francija in Grčija, pa niso naklonjene podelitvi manjšinskih pravic tam živečim narodnim manjšinam.

Evropski svet je leta 1993 v Koebenhavnu določil politične pogoje za članstvo v EU, ki jih morajo izpolniti države kandidatke, med njimi Slovenija; med temi pogoji najdemo tudi spoštovanje in zaščito manjšin. Brez ustrezne manjšinske zaščite se država kandidatka ne more pridružiti EU. Tudi predsednik Evropske komisije

Romano Prodi je v govoru leta 2000 na Dunaju dejal: »/n/ikoli ne smemo pozabiti, da je bistvo Evrope v njeni raznolikosti. Zato moramo spoštovati to raznolikost in uživati v njej /.../ Evropske integracije so vedno vsebovale različne narode z različnimi kulturami /.../ Raznolikost je ena največjih dragocenosti Evrope« (Toggenburg, 2000). Pričakovali bi torej, da EU vsebuje zakonska določila glede manjšinske zaščite ter da kopenhavski kriteriji sodijo v *acquis communautaire*, torej v niz pravic in dolžnosti, ki veljajo za vse države članice EU, vendar temu ni tako. EU nima zakonskih določil za varstvo narodnih manjšin. Kljub temu pa EU ni popolnoma brezbrizna do manjšinske problematike.

Iz naštetega sledi moja hipoteza: Kljub temu, da EU nima zakonskih določil za varstvo narodnih manjšin, so institucije EU vseeno sprejele več dokumentov, ki so pomembni za manjšinsko varstvo, in lahko vsaj posredno vplivajo na položaj manjšin v članicah EU.

Cilj diplomskega dela je preučiti problematiko varstva narodnih manjšin v EU. Osredotočiti se želim na pojmovno-teoretična izhodišča varstva manjšin, institucije EU, ki se s svojim delovanjem dotikajo varstva narodnih manjšin ter na dokumente EU, ki so pomembni za obravnavano temo. Za potrditev oziroma zavrnitev zastavljene hipoteze bom najprej definiral pojmovno-teoretična izhodišča manjšinske problematike. Nato bom predstavil razvoj EU in pomen njenih institucij za mojo temo. Sledil bo pregled dokumentov EU v zvezi z manjšinsko problematiko. Nato bom predstavil, kako se je EU te problematike lotila v zunanjepolitičnih odnosih in v procesu približevanja držav kandidatki za članstvo, na koncu pa bom prikazal pomen Sodišča Evropskih skupnosti glede vprašanja razvoja manjšinskega varstva v okviru EU.

Diplomsko nalogo začujem s konceptualno analizo ustaljenih pojmov, vezanih na preučevanje pojavov, ki jih spremljam, v nadaljevanju dela pa uporabljam analizo primarnih in sekundarnih virov. Pri razlaganju razvoja evropskih integracij uporabljam tudi opisno metodo.

## 2. POJMOVNO-TEORETIČNA IZHODIŠČA

### 2. 1. NARODNE MANJŠINE

Manjšinska problematika se na različnih celinah kaže različno, naj gre za plemenska ljudstva v državah tretjega sveta, nove manjšine na ameriški celini ali pa za klasične manjšine v evropskih državah. Celotno v demokratičnih evropskih državah narodne manjšine obravnavajo različno.<sup>1</sup> Splošna opredelitev pojma mora torej vsebovati vse pojavne oblike. Teoretično pa se »problem opredelitve pojma 'narodna manjšina' strne v bistvu na problem opredelitve pojma narod in narodna pripadnost« (Petrič, 1977: 85).

Narodna manjšina je prvotno označevala del naroda, ki je ostal zunaj matične domovine. Poleg teh obstajajo etnične skupine, ki sploh nimajo svoje matične države. Dobro znan primer so Kurdi, ki zaradi zgodovinskih okoliščin, čeprav jih je več milijonov, nimajo svoje države. V Evropi bi v to skupino lahko uvrstili Baske v Španiji in Franciji, Frizijce na Nizozemskem in v Nemčiji, Lužiške Srbe v Nemčiji in številne druge etnične skupine. Omeniti velja še jezikovni manjšini na Škotskem in Irskem, ki govorita stara keltska jezika za razliko od prevladujoče angleščine, ki jo govori večina Škotov in Ircev. Ali lahko tudi keltsko govoreče pojmujeemo kot narodno manjšino?

Poudariti je treba, da doslej še nobeni mednarodni organizaciji ni uspelo opredeliti pojma narodna manjšina tako, da bi razlago sprejeli v mednarodnem pravu. Pojem narodna manjšina ni konkretno pojasnjen v nobenem dokumentu Konference/Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE/OVSE), ki se ukvarjajo z varstvom manjšin. Kljub temu pa lahko iz 32. odstavka Dokumenta Kopenhavnskega srečanja Konference o človekovi dimenziji KVSE<sup>2</sup> iz leta 1990 razberemo, da so narodne manjšine skupine s posebno etnično, jezikovno, kulturno in versko identiteto ter da je pripadnost manjšini stvar posameznikove osebne odločitve.

Definicijo narodnih manjšin je skušala izoblikovati tudi Organizacija združenih narodov (OZN). Podkomisija za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin je

---

<sup>1</sup> Tu bi lahko navedli Italijo, ki ima zglede urejeno zaščito manjšin vsaj za nekatere manjšine, na primer nemško govoreče Južne Tirole ali pa Francoze v dolini Aoste, na drugi strani pa Francijo, ki še vedno zagovarja enotnost francoskega naroda in francoskega jezika ter tako zanika obstoj narodnih manjšin na svojem ozemlju (Hughes, Sasse, 2003: 13).

<sup>2</sup> Dokument Kopenhavnskega srečanja Konference o človekovi dimenziji KVSE. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe*, 129 International Legal Materials 1305 (1990), sprejet 29. 6. 1990.



leta 1951 Komisiji za človekove pravice predlagala, naj kot manjšino opredeli »tiste nedominantne skupine prebivalstva, ki imajo in si želijo ohraniti svoje etnične, verske in jezikovne tradicije ali značilnosti, ki jih ločujejo od ostalega prebivalstva. Za ohranitev tradicije ali značilnosti morajo manjšine imeti zadostno število pripadnikov. Manjšine morajo biti lojalne državi, v kateri živijo« (Thornberry, 1991: 165-166). Ta definicija je naletela na številne kritike, predvsem tisti njen del, ki govori o lojalnosti. Glede na leto nastanka definicije, 1951, jo lahko razumemo kot posledico izdajalskih vlog nekaterih manjšin v obdobju med svetovnima vojnoma ter predvsem v drugi svetovni vojni. Kot poudarja Petrič (1977: 81), je »neka skupnost, narodnostna, etnična /.../ manjšina, ne glede na to, ali je ali ni lojalna. Prav manjšini, ki bi ji zaradi nelojalnosti odrekli obstoj, ne ostane nič drugega kot da postane nelojalna, tudi, če to ni bila«.

Poročevalec omenjene podkomisije OZN Francesco Capotorti je v svoji študiji »O pravicah oseb, ki pripadajo etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam«, ki jo je Komisiji predložil leta 1977, predlagal naslednjo definicijo: »Skupina, številčno manjša od ostalega prebivalstva države in v nedominantnem položaju, katere pripadniki posedujejo etnične, verske ali jezikovne značilnosti, ki jih razlikujejo od ostalega prebivalstva, in kažejo, čeprav le implicitno, občutek solidarnosti, usmerjen v ohranitev svoje kulture, tradicij, vere ali jezika« (Thornberry, 1991: 167). Capotorti je o definiciji dejal, da je vključil tako subjektivne kot objektivne dejavnike, pri čemer meni, da so slednji pomembnejši (Devetak, 1999: 96).

Tudi v okviru Sveta Evrope ni splošno sprejete opredelitve narodne manjšine, čeprav so poskusi definiranja obstajali. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope je leta 1993 v 1. členu predloga dodatnega protokola o posebnih manjšinskih pravicah,<sup>3</sup> ki naj bi ga dodali Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin,<sup>4</sup> predlagala, naj izraz narodna manjšina pomeni skupino oseb, ki

- živijo na ozemlju države, katere državljani so
- so s to državo v dolgotrajni, čvrsti in trajajoči zvezi
- kažejo posebne etnične, kulturne, verske ali jezikovne značilnosti
- so številčno zadostni, vendar manj številni kot preostalo prebivalstvo države oziroma regije določene države

---

<sup>3</sup> Parlamentarna skupščina, Priporočilo 1201 (1993). Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, sprejeto 1. 2. 1993, dostopno na <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/EREC1201.HTM>, 7. 2. 2004.

<sup>4</sup> Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, sprejeta 4. 11. 1950, velja od 3. 9. 1953, dostopna na <http://www.echr.coe.int/Convention/webConvenENG.pdf>, 10. 2. 2004.

- si prizadevajo ohraniti svojo skupno identiteto, vključno s kulturo, tradicijami, vero ali jezikom.

Omenjenega protokola in z njim tudi opredelitve manjšine sicer Odbor ministrov Sveta Evrope ni sprejel, klub temu pa je Parlamentarna skupščina pozneje pozvala države članice, naj načela protokola uresničujejo v svojih politikah do manjšin (Benoît-Rohmer, 1996: 36).

Tudi Okvirna konvencija Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (OKVNM),<sup>5</sup> sicer eden najpomembnejših mednarodnih dokumentov na področju varstva manjšin, ne vsebuje definicije narodnih manjšin. Le v 5. členu OKVNM so kot bistvene sestavine manjšinske identitete naštetih vera, jezik, običaji in kulturna dediščina. V Pojasnjevalnem poročilu k OKVNM<sup>6</sup> je v točki 12 navedeno, da ta dokument ne vsebuje opredelitve narodne manjšine, saj ni bilo mogoče doseči soglasja vseh članic Sveta Evrope. V točki 43 Pojasnjevalnega poročila pa je izrecno poudarjeno, da vse štiri navedene bistvene sestavine manjšinske identitete ne vodijo nujno k oblikovanju narodne manjšine.

Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih Sveta Evrope (ELRMJ)<sup>7</sup> v svojem 1. členu takole opredeljuje izraz regionalni ali manjšinski jeziki:

- ki jih tradicionalno uporabljajo na določenem ozemlju države državljani te države, ki sestavljajo skupino, številčno manjšo od preostalega prebivalstva te države, in
- ki se razlikujejo od uradnega jezika ali uradnih jezikov te države; izraz ne vključuje niti narečij uradnega jezika ali uradnih jezikov te države niti jezikov migrantov.

ELRMJ v 1. členu vključuje tudi tako imenovane neteritorialne jezike, kakršen je na primer romski.

Pri definiranju pojma narodna manjšina je treba upoštevati tudi avtohtonost oziroma tradicionalno naseljenost na določenem ozemlju. Manjšine so običajno tiste skupine, ki že več generacij živijo na istem ozemlju in soustvarjajo kulturno, gospodarsko in drugo podobo tega ozemlja. S tem se avtohtone manjšine ločijo od t. i. alohtonih, novodobnih manjšin. Pri drugih gre za imigrantske skupine, katerih pripadniki so se na določenem ozemlju naselili šele v novejšem obdobju (čeprav že

<sup>5</sup> Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*. European Treaty Series No. 157, sprejeta 10. 11. 1994, velja od 1. 2. 1998.

<sup>6</sup> Pojasnjevalno poročilo k OKVNM. *Explanatory Report on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, sprejeta 10. 11. 1994, dostopno na <http://www.scania.org/ssf/human/1101expl.htm>, 10. 2. 2004.

<sup>7</sup> Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih. *European Charter for Regional or Minority Languages*. European Treaty Series No. 148, sprejeta 25. 6. 1992, velja od 1. 3. 1998.

pred nekaj generacijami), zato jih ne moremo imenovati tradicionalne oziroma avtohtone narodne manjšine (Žagar, 2002: 74). Čeprav je meja med obema skupinama manjšin včasih zelo težko postaviti, se bom v tej nalogi posvetil le avtohtonim narodnim manjšinam.

Vsi omenjeni predlogi definiranja pojma narodna manjšina poudarjajo, da so manjšine skupine, številčno manjše od preostalega prebivalstva države, v kateri tradicionalno živijo, s samosvojimi etničnimi, verskimi in jezikovnimi značilnostmi, ki jih želijo ohraniti.

## **2. 2. SPLOŠNE ČLOVEKOVE PRAVICE - POSEBNE MANJŠINSKE PRAVICE**

Ali je sploh treba posebej ščititi manjšine ob številnih mednarodnopравnih dokumentih, ki obravnavajo zaščito človekovih pravic? Uživanje splošnih človekovih pravic predvideva pravilo enakega obravnavanja in odsotnost diskriminacije, torej tudi odsotnost razlikovanja na podlagi pripadnosti neki manjšini.<sup>8</sup> S tem naj bi bila zagotovljena formalna enakopravnost pripadnikov manjšinskega in večinskega naroda. Vendar pa to ne zadostuje za zaščito manjšin. Zaradi njihovega manjšinskega, nedominantnega položaja v neki družbi so lahek plen asimilacije ali izseljevanja, zato sta njihov obstanek in razvoj pogosto ogrožena. Zaradi teh razlogov mora država zagotoviti tiste posebne pravice, ki bodo manjšinam omogočale ohraniti jezikovne, kulturne in druge posebnosti (Žagar, 2002: 75).

To dvojno razsežnost manjšinskih pravic je leta 1935 ugotovilo Stalno mednarodno sodišče pravice v svojem posvetovalnem mnenju o manjšinskih šolah v Albaniji. Država mora manjšinam za ohranitev njihovih posebnosti zagotoviti ustrezna sredstva (Petrič, 1977: 36). Omenjeno sodišče je še menilo, da je »zagotoviti enakopravnost in ob njej zagotoviti še nekatere posebne manjšinske pravice temeljni cilj vsakršnega resnega mednarodnopравnega varstva narodnih manjšin« (*ibid.*).

Podobno stališče je po drugi svetovni vojni zavzela Podkomisija OZN za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin. Zaščito manjšin je opredelila kot zaščito nedominantnih skupin, kar poleg zagotovitve formalne enakopravnosti terja tudi sprejetje posebnih ukrepov, s katerimi bi lahko ohranjali in razvijali značilnosti teh skupin. Generalni sekretar OZN, Norvežan Trygve Lie je, kot povzema Petrič (1977: 116), v Memorandumu glavni tipi in vzroki diskriminacije leta 1950 kot posebne

manjšinske pravice navedel pravico do osnovne in srednje izobrazbe v jeziku manjšine in v skladu z njenimi pravicami, pravico do ohranjanja kulture z delovanjem različnih ustanov, pravico do ugodnosti, povezanih z uporabo jezika pred uradnimi organi, zlasti upravnimi in sodnimi oblastmi, pravico do spoštovanja družinskega prava in verskega življenja manjšine ter celo pravico do ustrezne avtonomije.

Na temelju mednarodnih dokumentov, prakse držav in zahtev manjšin šteje Petrič (1977: 115) med posebne manjšinske pravice naslednje pravice:

Pravica do uporabe jezika manjšine v privatnem, poslovnem, javnem in uradnem življenju; pravica do izobraževanja v lastnem jeziku in v skladu s potrebami – značilnostmi manjšine; pravica do ohranjanja in razvoja lastne kulture in drugih narodnostnih obeležij ter pravica do lastnih organizacij; pravica do udeležbe pri uporabi sredstev javnih fondov; pravica do ustrezne zastopanosti v javnih službah in uradnih organih; pravica do varstva pred delovanjem manjšini sovražnih organizacij; pravica do stikov z matičnim narodom; pravica do avtonomnosti ali pravica do soudeležbe pri urejanju za manjšinsko skupnost pomembnih zadev.

Za varstvo narodnih manjšin mora država prepovedati diskriminacijo na podlagi narodne, jezikovne, verske in rasne pripadnosti ter **zagotoviti posebne pravice, ki pripadajo samo manjšini oziroma njenim pripadnikom.**<sup>9</sup> To, drugo obliko varstva manjšin imenujemo pozitivna diskriminacija, saj imajo pripadniki manjšine zagotovljene določene pravice, ki jih pripadniki večinskih narodov nimajo. Tu bi lahko naštevali na primer dvojno volilno pravico, zagotovljeno zastopstvo v zakonodajnih in drugih organih, kvote za delovna mesta in določeno število zagotovljenih študijskih mest. Takšni ukrepi pomenijo visoko stopnjo varstva narodnih manjšin ter s tem kažejo na demokratičnost določene družbe in države (Kaučič, Grad, 1999: 138).<sup>10</sup> Države naj bi torej s svojimi ukrepi, sredstvi in prizadevanji manjšinam zagotovile dejansko uživanje navedenih pravic. To pomeni, da bi države morale biti dejavne pri tovrstnem zagotavljanju različnih manjšinskih pravic te vrste, ter da ni dovolj le pasivno opazovanje države, torej zgolj toleranca drugačnosti.

Posebne pravice so zagotovljene le pripadnikom manjšin. Tu pa se postavlja vprašanje, kako določiti pripadnost manjšini. Uveljavljena sta dva sklopa kriterijev, objektivni in subjektivni, države pa ju različno uveljavljajo in kombinirajo. Subjektivni kriterij je predvsem prepričanje posameznika, da pripada manjšini, med objektivnimi

---

<sup>8</sup> Člen 14, Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

<sup>9</sup> Poudaril avtor diplomskega dela.

<sup>10</sup> Ta oblika varstva manjšin je uveljavljena tudi v Ustavi Republike Slovenije; Uradni list RS, št. 33/91, sprejeta in velja od 23. 12. 1991. Pripadniki avtohtone italijanske in madžarske manjšine imajo na

znamenji pripadnosti pa bi med drugimi lahko izpostavili znanje manjšinskega jezika, pa tudi narodno opredelitev staršev. Kot navaja Thornberry (1991: 175), dajejo v Romuniji prednost subjektivnemu kriteriju, sodišča v Avstriji pa uporabljajo oba kriterija; v primeru dvoma ima prednost subjektivni kriterij. Veliko držav daje prednost objektivnemu kriteriju, pripadnost narodni manjšini v različnih državah pa je odvisna od uveljavljene opredelitve pojma narodna manjšina v določeni državi (*ibid.*).

Tu se postavlja še vprašanje, ali so do zaščite upravičene vse manjšine, ali le tiste, ki so uradno priznane. Države se ne morejo sklicevati na svojo notranjo zakonodajo kot na razlog za neizpolnjevanje obveznosti po mednarodnem pravu, zato jih nepriznavanje manjšin nikakor ne osvobaja dolžnosti, da njihovim pripadnikom priznajo pravice iz sprejetih mednarodnih dokumentov (Thornberry, 1991: 220). V členu 27 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah<sup>11</sup> je navedeno, da se ne smejo kratiti pravice v državah, v katerih obstajajo etnične, verske in jezikovne manjšine. Obstoj narodne manjšine in zagotavljanje njenih pravic torej ne bi smela biti odvisna od tega, ali država prizna manjšino.

### **2. 2. 1. Posebne manjšinske pravice**

Manjšinske pravice po Komacu (1999: 37) lahko razdelimo v tri sklope:

- temeljne posebne pravice
- t. i. kompenzacijske pravice
- sklop pravic glede soodločanja pripadnikov manjšin

Namen splošnih temeljnih pravic je vzpostaviti formalno enakopravnost pripadnikov manjšine z ostalimi državljani. Med te pravice Komac (1999: 38) uvršča:

- Pravica do obstoja. Nanaša se predvsem na skupinsko identiteto pripadnikov manjšine in deluje v smeri preprečevanja asimilacije.
- Pravica do priznanja manjšin. Je izhodišče pravice do obstoja manjšin.
- Pravica do pripadnosti skupini. Gre za pravico posameznika, da se opredeli kor pripadnik manjšine.

---

podlagi 64. člena Ustave Republike Slovenije med drugim tudi zagotovljen po en sedež v Državnem zboru.

<sup>11</sup> Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. *International Covenant on Civil and Political Rights*. Resolucija Generalne skupščine 2200A (XXI), 999 United Nations Treaty Series 171, sprejet 16. 12. 1966, velja od 23. 3. 1976.

- Pravica do posebne zaščite. Gre za pravico, ki omogoča izenačitev položaja pripadnikov manjšin s pripadniki večinskih narodov.

Naloga t. i. kompenzacijskih pravic je vzpostavitev dejanske enakopravnosti z ostalimi državljani. Mednje po Komacu (*ibid.*) prištevamo rabo jezika manjšine v zasebni in javni sferi,<sup>12</sup> izobraževanje v jeziku manjšine,<sup>13</sup> informiranje v jeziku manjšine, lastni kulturni razvoj, pravico do svobodnih stikov,<sup>14</sup> oblikovanje manjšinskih asociacij in organizacij, ekonomski razvoj in uporabo narodnostnih simbolov.<sup>15</sup> Jesih (2003: 30) tu navaja tudi pravice pripadnikov manjšine do zaposlovanja v javnih službah, do rabe osebnih in krajevnih imen<sup>16</sup> ter do ohranjanja domovinskega teritorija.<sup>17</sup>

Za uresničitev zgoraj navedenih pravic morajo biti manjšinam zagotovljene različne oblike soodločanja (oblike politične participacije) ter razne oblike in ravni avtonomije (Jesih, 2003: 32). Ko govorimo o sklopu pravic glede soodločanja pripadnikov narodnih manjšin, mislimo le tisti del njihove politične dejavnosti, ki zadeva uresničevanje sklopa posebnih narodnostnih pravic (Komac, 1999: 57).

Za položaj manjšine je pomembno, da je ustrezno zastopana v državnih organih na območju, kjer živi, ter da sodeluje pri upravljanju javnih zadev, neposredno ali prek svobodno izbranih predstavnikov, in to ne glede na njeno številčnost. Manjšine bi morale biti povezane z razvojno problematiko ozemlja, na katerem živijo, saj je s tem tudi neposredno povezan razvoj manjšine same. Pravica zastopanja manjšin v predstavniških in izvršnih telesih je lahko uresničljiva samo kot kolektivna pravica. Individualne pravice so namenjene le zaščiti posameznika pred diskriminacijo, ne zagotavljajo pa primerne soodločanja manjšine kot kolektiva. Kot navaja Polzer-Srienz (2000: 228), je politično zastopstvo manjšine kot skupine zelo

---

<sup>12</sup> Ta pravica je temelj za nediskriminacijo manjšin. Komac (1999: 41-45) sem prišteva pravico do dvojezičnih napisov, rabe manjšinskih jezikov v državni administraciji, dvojezičnih dokumentov, dvojezičnega poslovanja v sodstvu ter v občinskih upravah ter do rabe manjšinskega jezika v cerkvi.

<sup>13</sup> Pri tej pravici ne gre le za izobraževanje v manjšinskem jeziku, temveč tudi za ohranjanje in razvijanje vedenja o manjšini, njeni kulturi, zgodovini in drugim značilnostih (Jesih, 2003: 31).

<sup>14</sup> Manjšinam mora biti zagotovljena pravica do razvijanja stikov z državami, v katerih bivajo pripadniki njenega naroda, pa tudi pravica do stikov z različnimi mednarodnimi asociacijami (Komac, 1999: 54).

<sup>15</sup> Gre na primer za javno razobešanje zastave in igranje himne določenega naroda (Komac, 1999: 55).

<sup>16</sup> Z neupoštevanjem ali celo prepovedjo uporabe manjšinskih krajevnih in osebnih imen skušajo nekatere države izbrisati manjšinsko identiteto na določenem ozemlju; nam najbližji primer je ravnanje fašistične Italije med obema vojnoma na Primorskem.

<sup>17</sup> Manjšinam bi morala biti priznana zgodovinska poselitev določenega teritorija, torej pravica do domovine, ki jo sicer deli z drugimi narodi.

sporno v večini držav.<sup>18</sup> Politična participacija manjšin je namreč odvisna tudi od uveljavljenih tradicij in stopnje demokratičnosti neke družbe. Pogojena je tudi z obliko političnega sistema, ustavne ureditve in posameznih zakonov, ki urejajo položaj manjšin (Jesih, 2003: 36).

Pravica do avtonomije pomeni, da imajo pripadniki manjšine pravico do avtonomne zakonodaje in izvršilne moči na tistih področjih, ki jih neposredno zadevajo. Glavna modela avtonomije sta personalna in teritorialna avtonomija (Jesih, 2003: 33-34). Prve ne določa teritorij, temveč skupnost oseb določene narodnosti, njihova avtonomnost pa je omejena predvsem na jezikovne in kulturne pravice. Model personalne avtonomije je primeren za manjšine, ki so razpršeno naseljene. (Polzer-Srienz, 2000: 251). Kot poudarja Jesih (2003: 34), tudi ni pomemben trenutni kraj bivanja oseb te narodnosti.

Pri teritorialni avtonomiji pa ima prebivalstvo na določenem ozemlju pravico, da prek avtonomnih organov odloča o širšem ali ožjem krogu zadev, odvisno od obsega avtonomije. Takšna avtonomija je smiselna, ko manjšina živi strnjeno na določenem ozemlju (Jesih, 2003: 33-34). Pri večini držav pa takšna stopnja samostojnosti vzbuja bojazni, da bi tako široko zasnovane manjšinske pravice lahko pripeljale do odcepitve dela države ali celo njenega razpada. Številne države zato zanikajo možnost obstoja kolektivnih manjšinskih pravic in poudarjajo, da so pravice lahko izključno individualne (Polzer-Srienz, 2000: 232-233).

Cilj zaščite narodnih manjšin pa ni le njihova ohranitev, ampak tudi razvoj; in to ne le posameznih pripadnikov, ampak tudi razvoj manjšine kot celote, kot skupine. Uresničitev manjšinskih pravic ustvarja okolje, ki je za večinski narod samoumevno in dano. Manjšina naj bi tako dosegla enakopravnost z večino.

Individualne pravice zagotavljajo integriteto neposredno posameznikom, kolektivne pa neposredno določenim družbenim skupinam, posredno s tem pa tudi posameznikom (Cerar, 1996: 125). Med kolektivne pravice tako lahko štejemo pravice, po katerih se varuje narodna skupnost kot celota.

Najpogostejši argument proti kolektivnim pravicam je, da bi s tem v družbi nastale skupine z različnimi pravicami. Vendar pa je tudi brez uveljavitve kolektivnih pravic tako, saj imajo pripadniki večinskega naroda v osnovi boljši 'štartni položaj' (Polzer-Srienz, 2000: 232). Tudi mednarodno pravo ne zagotavlja kolektivnih

---

<sup>18</sup> Slovenija je na tem področju lahko zgled marsikateri državi članici EU, saj italijanski in madžarski manjšini med drugim zagotavlja zastopstvo v Državnem zboru.

manjšinskih pravic, kot je zastopanost v organih oblasti. Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, Deklaracija OZN o pravicah pripadnikov nacionalnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin, Konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter ELRMJ vsebujejo, glede udeležbe pri političnem soodločanju, le individualne pravice (Polzer-Srienz, 2000: 228).

Strahovi in dvomi držav glede ogrožanja ozemeljske celovitosti države v primeru priznanja kolektivnih manjšinskih pravic so morda do neke mere upravičeni, če je v določeni državi manjšina celoten narod. Če pa je manjšina le del naroda, ki ima sicer svojo matično državo, je bojazen odveč. Praksa držav in doktrina mednarodnega prava namreč zagovarjata stališče, da se pravica do samoodločbe in odcepitve ne nanaša na narodne manjšine (Thornberry, 1991: 13-14). Zaradi teh strahov je bilo nemogoče doseči dogovor o manjšinskih pravicah, pa tudi opredeliti pojem narodne manjšine na mednarodni ravni. Čeprav nekatere države na podlagi dvostranskih pogodb in notranjih predpisov priznavajo manjšinam tudi kolektivne pravice, pa mednarodno pravo tega ne odraža (Polzer-Srienz, 2000: 228).



### 3. RAZVOJ EVROPSKE UNIJE IN NJENA STRUKTURA

#### 3. 1. OD RIMA DO NICE

Septembra 1946 je tedanji britanski premier Winston Churchill v govoru na zueriški univerzi predlagal ustanovitev strukture, v kateri bi evropski narodi živeli v miru in varnosti; zavzel se je za Združene države Evrope (Grilc, Ilešič, 2001: 14). Seveda Churchill ni bil prvi s takšno idejo, nedvomno pa je bila zamisel v njegovem govoru precej drzna za obdobje po komaj končani drugi svetovni vojni.

Maja 1950 je francoski zunanji minister Robert Schuman izjavil, da je združena Evropa poglavitni pogoj za svetovni mir. Kot prvi praktični korak k združevanju je predlagal postavitev celotne proizvodnje premoga in jekla v Evropi pod skupno visoko oblast; idejni oče je bil sicer Jean Monnet. To naj bi bila po Schumanovem mnenju prva stopnja Evropske federacije. 18. aprila 1951 so v Parizu s pogodbo ustanovili Evropsko skupnost za premog in jeklo; veljati je začela 25. julija 1952. Tako se je začelo evropsko združevanje (Grilc, Ilešič, 2001: 15-16).

25. marca 1957 so sklenili Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo ter Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti (Grilc, Ilešič, 2001: 17).<sup>19</sup> Zlasti druga se je osredotočila na gospodarsko povezovanje, med njenimi cilji pa najdemo vzpostavitev skupnega trga, spodbujanje tesnejšega sodelovanja, odpravo ovir pri trgovanju, zagotovitev nemotene konkurence in podobne gospodarske cilje (*ibid.*). Ta pogodba je zagotovila štiri temeljne ekonomske svoboščine, na katerih temelji tudi poznejše združevanje: prost pretok blaga, storitev, kapitala in delovne sile. Takrat v omenjenih pogodbah še ni bilo sledu o človekovih pravicah, kaj šele o varstvu narodnih manjšin. To nalogo so po drugi svetovni vojni namenili Svetu Evrope.

Leta 1965 so s Pogodbo o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti<sup>20</sup> poenotili institucionalno strukturo vseh treh Skupnosti. Pogodba je začela veljati leta 1967, od takrat pa obstaja ena komisija, en svet, en parlament in eno sodišče za vse tri Skupnosti (Grilc, Ilešič, 2001: 20).

---

<sup>19</sup> Veljati sta začeli 1. 1. 1958.

<sup>20</sup> Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti. *Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*, OJ 1967 152/01, sprejeta 8. 4. 1965, velja od 13. 6. 1967.

V naslednji letih in desetletjih, ki so sledila, so Skupnosti s svojimi institucijami krepile svojo vlogo in počasi poleg gospodarskih prevzemale še druge oblike delovanja. Leta 1974 so osnovali Evropski svet, ki je ustalil sestanke na ravni predsednikov vlad oziroma držav. Proti koncu sedemdesetih let pa je postalo jasno, da bo treba še marsikaj storiti za skupni evropski trg. Leta 1987 so tako sprejeli Enotni evropski akt (EEA),<sup>21</sup> ki je okrepil vlogo in pomen Skupnosti z razširitvijo njenih formalnih pristojnosti; s tem sta se okrepili vlogi Evropske komisije (Komisije) in Evropskega parlamenta (EP). Pomembno je tudi uvajanje regionalnih razvojnih skladov, s katerimi se krepi vloga regij v Evropi, s tem pa se izboljšuje položaj nekaterih narodnih manjšin, ki so sicer manjšine v državi ter večine v regiji (Toggenburg, 2000).

Naslednja stopnja v evropskem združevanju je bila Maastrichtska pogodba<sup>22</sup> ali Pogodba o Evropski uniji (PEU). Poleg tega, da nadaljuje pot, ki jo je začrtala EEA, prvič preseže zgolj gospodarski značaj skupnosti. Temeljni cilj Maastrichtske pogodbe<sup>23</sup> je bil torej nadgraditi enotni evropski trg s popolno politično in gospodarsko unijo. Maastrichtska pogodba govori med drugim o spodbujanju uravnoveženega, trajnostnega gospodarskega razvoja in socialnega napredka, o uveljavitvi identitete na mednarodnem prizorišču ter o krepitvi zaščite pravic in interesov državljanov držav članic. Poudariti velja, da Maastrichtska pogodba pokriva, vsebuje in dopolnjuje predhodne pogodbe o Evropski skupnosti.<sup>24</sup>

Maastrichtski pogodbi je sledila Amsterdamska pogodba.<sup>25</sup> Z njo naj bi med drugim oblikovali bolj demokratično Evropo s poudarkom na spoštovanju človekovih pravic in demokratičnih načel v državah članicah (Grilc, Ilešič, 2001: 67-68). Amsterdamska pogodba pa je naredila tudi prve korake za doseg večje učinkovitosti EU in njenih teles v luči širitve, še posebno proti državam vzhodne Evrope. V tem

---

<sup>21</sup> Enotni evropski akt. *Single European Act*, OJ (L 169) 1, sprejet 17. 2. 1986, velja od 1. 7. 1987.

<sup>22</sup> Maastrichtska pogodba. *Treaty of Maastricht*; OJ 1992 C 191/01, sprejeta 7. 2. 1992, velja od 1. 11. 1993, dostopna na [http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/vertrag/engl/m\\_engl.html](http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/vertrag/engl/m_engl.html), 7. 2. 2004.

<sup>23</sup> Maastrichtska pogodba je sestavljena iz skupnih določb o EU, določb, ki spreminjajo Pogodbo o Evropski skupnosti (PES), določb, ki spreminjajo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo, določb, ki spreminjajo Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo, določb o skupni varnostni politiki, določb o policijskem in pravosodnem sodelovanju v kazenskih zadevah, določb o tesnejšem sodelovanju ter končnih določb (Grilc, Ilešič, 2001: 41-43).

<sup>24</sup> Več pogodb, ki se poleg tega še stalno spreminjajo in dopolnjujejo, je seveda dobra podlaga za zmedo. Dodatno zmedo pa je povzročilo še spreminjanje oštevilčenja členov pozneje v Amsterdamski pogodbi.

<sup>25</sup> Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ 1997 C 340/01, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999, dostopna na <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtable.pdf>, 7. 2. 2004.

smislu so pri zakonodaji razširili postopek soodločanja med EP in Svetom EU ter večinskega glasovanja v Svetu EU (Grilc, Ilešič, 2001: 185). Vendar pa je bila potrebna nova sprememba PEU, da bi lahko izvedli reformo ustanov ter jim omogočili delovanje v kontekstu več kot dvajsetih držav članic.

Naslednja pogodba je bila Pogodba iz Nice.<sup>26</sup> Bistven namen te pogodbe je bil urediti delovanje evropskih institucij tako, da bodo pripravljene na sprejetje novih članic iz srednje, vzhodne in južne Evrope. Ob vrhu v Nici so podpisali tudi Listino EU o temeljnih človekovih pravicah, ki se dotika tudi manjšinskih pravic.<sup>27</sup>

## **3. 2. INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE**

### **3. 2. 1. Evropska komisija**

Evropska komisija (Komisija) s sedežem v Bruslju je nastala leta 1967, ko so vzpostavili eno samo Komisijo za vse tri skupnosti. Njena naloga je priprava in izvrševanje skupnih politik EU. Vrh Komisije je sestavljen iz 19 komisarjev in predsednika komisije. Tega izvolijo predsedniki vlad ali držav EU, ki se srečajo v okviru Evropskega sveta, izbiro pa mora potrditi še EP. Komisarje imenujejo vlade držav članic v dogovoru s kandidatom za predsednika. Komisija je imenovana za 5 let. Organizacijsko je razdeljena na 36 generalnih direktorats, direktorats in specializiranih služb, ki pokrivajo različne vsebinske sklope. Za manjšinske kulture in jezike je najpomembnejši generalni direktorat za izobraževanje in kulturo, prek katerega se financirajo številni projekti, povezani z manjšinsko zaščito (Grilc, Ilešič, 2001: 156-161).

Funkcijo Komisije lahko razdelimo na zakonodajno in izvršilno. V okviru prve ima Komisija skoraj izključno pravico in dolžnost zakonodajne iniciative, o kateri se nato odločata EP in Svet EU. Poleg tega ostaja ves čas aktivna udeleženka zakonodajnega postopka. Pristojni komisar namreč sodeluje kot predstavnik Komisije na sejah Sveta EU. V zelo omejenem obsegu pa lahko Komisija tudi sama izdaja pravne akte (Kruschitz, 2002: 463-465).

Komisija upravlja s proračunom in vodi številne sklade, ki so tudi največji proračunski porabniki. Njena naloga je tudi zagotavljati, da se zakonodaja EU

---

<sup>26</sup> Pogodba iz Nice. *Treaty of Nice*; OJ 2001/C 80/01, sprejeta 26. 2. 2001, velja od 1. 2. 2003, dostopna na [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c\\_325/c\\_32520021224en00010184.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf), 10. 2. 2004.

spoštuje in pravilno uporablja. PES daje Komisiji pooblastilo, da začne v primeru kršitve postopek proti državi članici. Na zunanji ravni Komisija predstavlja EU in vodi mednarodna pogajanja. Za svoje delo je odgovorna EP (Grilc, Ilešič, 2001: 156-161).

Komisija (to velja tudi za druge institucije EU) uresničuje svoje naloge s pomočjo sekundarnih pravnih virov. Tako v okviru svojih pristojnosti izdaja obvezujoče pravne akte, kot so uredbe,<sup>28</sup> direktive<sup>29</sup> in odločbe,<sup>30</sup> ter neobvezujoče akte.<sup>31</sup>

Pomen Komisije pri varstvu narodnih manjšin je seveda omejen z njenimi pristojnostmi. Komisija je predlagala Direktivo o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo,<sup>32</sup> ki jo je nato sprejel Svet EU. Poleg tega Komisija kot tisto telo, ki upravlja z denarjem EU, finančno podpira številne manjšinske projekte. Tako je glavna podpornica EBLUL, skupaj z njim pa je tudi ustanovila ter finančno omogočila program Mercator (Toggenburg, 2000).<sup>33</sup> Od leta 1982 do leta 1998 je Komisija financirala manjšinske projekte skozi posebno postavko v evropskem proračunu, namenjeno podpori ukrepov v korist regionalnim in manjšinskim jezikom. Leta 1998 so to postavko na podlagi sodbe Sodišča ES ukinili, ker naj ne bi imela zadostne zakonske osnove v pravu EU (*ibid.*). Komisija sicer tudi po ukinitvi omenjene proračunske postavke v močno omejenem obsegu nadaljuje s financiranjem manjšinskih jezikov,<sup>34</sup> predvsem v okviru različnih programov.<sup>35</sup> Poleg tega je Komisija v sodelovanju s Svetom Evrope leta 2001 omogočila Evropsko leto jezikov. V okviru tega projekta je Komisija financirala 200 projektov, med njimi več projektov o manjšinskih in regionalnih jezikih (*ibid.*).

---

<sup>27</sup> Več o tem v poglavju 4. 5.

<sup>28</sup> »Uredbe so splošno uporabne, v celoti obvezujoče ter se neposredno uporabljajo v vseh državah članicah« (Grilc, Ilešič, 2001: 86).

<sup>29</sup> Direktive lahko zavezujejo le tiste države članice (in nikoli neposredno posameznikov), na katere so naslovljene, lahko pa vse države članice EU. Države članice so z direktivo zavezane le k doseganju začrtanih skupnih ciljev Skupnosti, pot in postopki, kako doseči te cilje, pa so prepuščeni presoji držav članic. Direktive so najbolj uporabne v primerih, ko gre za uskladitev pravnih ureditev med državami članicami (Grilc, Ilešič, 2001: 87).

<sup>30</sup> »Odločbe prištevamo med individualne pravne akte, saj nimajo splošne veljavnosti, kakor npr. uredbe, temveč so naslovljene na posamezne subjekte« (Grilc, Ilešič, 2001: 88).

<sup>31</sup> Kot so na primer priporočila in mnenja, memorandumi, navodila in programi, zelene knjige in bele knjige.

<sup>32</sup> Več o tej direktivi v poglavju 4. 3.

<sup>33</sup> Gre za omrežje, sestavljeno iz treh raziskovalnih in dokumentacijskih centrov, ki se ukvarjajo z raziskovanjem regionalnih in manjšinskih jezikov v EU, hkrati pa skušajo izboljšati informiranost o manjšinskih jezikih in kulturah v EU.

<sup>34</sup> Na medmrežju so tako na primer podatki o manjšinskih projektih, ki jih je Komisija financirala leta 2000: Komisija, [http://europa.eu.int/comm/education/langmin/language\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/education/langmin/language_en.pdf), 14. 4. 2003.

<sup>35</sup> Manjšinski jeziki in kulture se financirajo skozi programe Socrates, Youth, Culture 2000, Media+ in številne druge, ki sicer prvenstveno niso namenjeni le manjšinskim jezikom.

Tu je treba omeniti še velik pomen Komisije pri varstvu narodnih manjšin v državah pristopnicah in kandidatkah za vstop v EU. Julija 1997 je Komisija predstavila Mnenja o prošnjah za članstvo držav kandidat v EU (Mnenja), v katerih je navedeno, koliko države kandidatke izpolnjujejo pogoje za pristop k pogajanjem za članstvo v EU. V teh dokumentih je v skladu s koebenhavskimi kriteriji<sup>36</sup> navedena tudi manjšinska problematika vsake države kandidatke. Tisto, kar je v Mnenjih izpostavila kot problematično, je nato Komisija analizirala v Rednih poročilih, ki jih je izdajala od leta 1998.<sup>37</sup>

### **3. 2. 2. Svet Evropske unije**

Svet Evropske unije (Svet EU) je kot institucija nastal z združitvijo in prevzemom funkcij Svetov ministrov treh skupnosti. Z lastno odločbo se je z začetkom veljave PEU preimenoval v Svet EU. Sedež ima v Bruslju, vendar so seje sveta aprila, junija in oktobra v Luksemburgu (Grilc, Ilešič, 2001: 164-165).

V Svetu EU države članice sprejemajo predpise, določajo politične cilje, koordinirajo svoje nacionalne javne politike in rešujejo različne druge težave, s katerimi se soočajo pri urejanju odnosov med državami in institucijami. Skupaj z Evropskim parlamentom (EP) ima Svet EU zakonodajno vlogo znotraj EU in finančni nadzor nad delovanjem institucij (Hayes-Renshaw, Wallace, 1997: 10).

Svet EU ima 15 članov, in sicer imenuje vlada vsake države članice kot predstavnika v svetu enega od svojih članov. Za Svet je značilno, da nima stalne sestave, temveč se v njem menjajo različni ministri, glede na obravnavano tematiko. Predseduje mu minister trenutno predsedujoče države članice. Vsaka članica EU predseduje Svetu EU šest mesecev, po naprej določenem vrstnem redu (Kruschitz, 2002: 447-449).

Svet EU sprejema odločitve s soglasjem vseh članov, s kvalificirano večino glasov ali z navadno večino. Odločanje z navadno večino se uporablja predvsem za sprejetje poslovnika Sveta EU in za posamezne proceduralne odločitve. Ob odsotnosti drugačnega pravila se šteje, da Svet EU odloča z navadno večino tudi takrat, kadar sprejema odločitve skupaj z drugimi institucijami EU (Grilc, Ilešič, 2001: 166).

---

<sup>36</sup> Več o koebenhavskih kriterijih v poglavju 5. 4.

<sup>37</sup> Več o tem v poglavjih 5. 4. 1. in 5. 4. 2.

Odločanje s soglasjem se uporablja na nekaterih, za razvoj EU pomembnih področjih, kot so na primer skupna zunanja in varnostna politika, pravosodje in notranje zadeve, politika azila in priseljevanja, politika ekonomske in socialne kohezije, davčna politika in drugo. Odločanje s soglasjem velja tudi za kulturo<sup>38</sup> ter boj Skupnosti proti diskriminaciji, temelječi na rasnem, etničnem izvoru ali religiji,<sup>39</sup> kar močno otežuje sprejetje ukrepov v korist manjšinskega varstva. Določene države, kot na primer Grčija in Francija, niso naklonjene zaščititi manjšinskih jezikov in kultur, vsaka država članica pa ima pravico veta do sprejemanja ukrepov na evropski ravni.

Najpogostejše je odločanje s kvalificirano večino; to velja tudi za področje izobraževanja,<sup>40</sup> pomembno za manjšinsko problematiko.

Svet EU kot zakonodajni organ torej ni avtonomen, temveč odvisen od vlad držav članic. Za razliko od EP in Evropske komisije, ki sta supranacionalna organa, je medvladni organ. Največji pomen tega telesa EU pri manjšinskem varstvu je vsekakor sprejetje Direktive o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo (Rasna direktiva).<sup>41</sup>

### **3. 2. 3. Evropski parlament**

Evropski parlament (EP) je ustanova EU, ki je doslej pokazala največ razumevanja za narodne manjšine in njihove pravice. Vloga EP je v primerjavi z nacionalnimi parlamenti precej šibka, vendar se je z leti okrepila.

Kot telo Evropske skupnosti za premog in jeklo je začel delovati leta 1952, enotna skupščina za vse tri Skupnosti (še Euratom in Evropsko gospodarsko skupnost) pa je postal leta 1958. Takrat so bili poslanci v njem predstavniki nacionalnih parlamentov z dvojnimi mandatom, od leta 1978 pa jih volijo neposredno (Grilc, Ilešič, 2001: 175). Po začetni povsem posvetovalni vlogi sicer pridobiva vse več pristojnosti in je najprej postal soodločujoči organ pri sprejemanju proračuna. Od sprejetja EEA leta 1987 postaja vse pomembnejši organ v procesu odločanja, tudi

---

<sup>38</sup> Člen 151/5 PES. Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999.

<sup>39</sup> Člen 13 PES. Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999.

<sup>40</sup> Člen 149/4 PES. Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999.

<sup>41</sup> Direktiva o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo. *Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of*

zaradi razširjene uporabe postopkov posvetovanja, sodelovanja, soodločanja in privolitve. Na mnogih področjih ima parlament zakonodajno vlogo skupaj s Svetom EU. EP ima tudi politični nadzor nad delovanjem Komisije, kateri lahko izglasuje (ne)zaupnico (Kruschitz, 2002: 444-446). Za to bi EP potreboval dvotretjinsko večino oddanih glasov večine poslancev v EP.<sup>42</sup> EP je že večkrat glasoval o nezaupnici Komisiji, vendar je doslej še ni izglasoval.

Postopek posvetovanja predvideva, da mora EP k predlogu, za katerega PES to zahteva, podati svoje mnenje. Pristojni odbor EP najprej preveri, ali je Komisija pri pripravi predloga uporabila pravilno pravno podlago, ali je spoštovala načelo subsidiarnosti ter temeljne človekove pravice. Morebitno negativno mnenje sicer Sveta EU in Komisije ne zavezuje, zato pa močno odloži oziroma zavlačuje sprejetje akta (Grilc, Ilešič, 2001: 179-180).

Postopek sodelovanja,<sup>43</sup> ki ga je vpeljal EEA, dovoljuje EP, da doda svoja dopolnila v zakonodajnem procesu. Postopek predvideva dve branji v EP ter daje s tem parlamentarcem več časa za preučitev predloga. Kljub nasprotovanju z absolutno večino pa EP ne more preprečiti Svetu EU sprejetja določenega akta (Grilc, Ilešič; 2001: 182). Ta postopek se uporablja za široko paleto področij, vključujoč raziskovanje, okolje in Evropski regionalni razvojni sklad.

Postopek soodločanja,<sup>44</sup> ki ga je uvedla Maastrichtska pogodba, je prvi približek k vlogi, ki jo ima v nacionalnih pravnih sistemih nacionalno predstavniško telo - približek zato, ker EP kljub vsemu še vedno nima samostojne suverene zakonodajne pristojnosti po vzoru parlamentov v državah članicah. Na področjih, ki jih določa PES, med njimi pri izobraževanju, kulturi ter boju proti diskriminaciji, temelječi na rasnem, etničnem izvoru ali religiji, je EP ključni dejavnik, kar pomeni, da zakonodaje na teh področjih ne morejo sprejeti brez njegovega soglasja (Grilc, Ilešič, 2001: 183).

Privolitev je drugi postopek, pri katerem mora EP pri odločanju dati svoje soglasje. Predvidel jo je najprej EEA in pozneje še Maastrichtska pogodba. Velja tudi za pogodbe pri sprejemanju novih članic in sklepanju pridružitvenih sporazumov s tretjimi državami (Grilc, Ilešič, 2001: 184).

---

*Racial or Ethnic Origin* 2000/43/EC OJ (L 180/22), sprejeta 29. 6. 2000, velja od 19. 7. 2003. Več o Rasni direktivi v poglavju 4. 3.

<sup>42</sup> Člen 201 PES. Amsterdamska pogodba.

<sup>43</sup> Člen 252 PES. Amsterdamska pogodba.

<sup>44</sup> Člen 251 PES, Amsterdamska pogodba.

EP ima tudi funkcijo odobritve vsakoletnega proračuna EU. Hkrati lahko predlaga spremembe in dopolnitve izhodiščnega predloga proračuna, ki ga pripravi Komisija. Glede nekaterih odhodkov, kot so na primer za izobraževanje, regionalne sklade in projekte s področja kulture, EP odloča v tesnem sodelovanju s Svetom EU (Kruschitz, 2002: 445).

Zanimanje evropskih parlamentarcev za narodne manjšine in manjšinske jezike je jasno razvidno iz številnih parlamentarnih vprašanj, ki jih evropske poslanke in poslanci postavljajo tako Komisiji kot tudi Svetu EU.<sup>45</sup> Najpomembnejši dosežek EP na področju zaščite narodnih manjšin pa je po mojem mnenju sprejetje številnih resolucij,<sup>46</sup> v katerih EP že od leta 1983 opozarja druge institucije Skupnosti ter države članice na neustrezno urejeno manjšinsko zaščito ter jih poziva, naj sprejmejo ustrezne ukrepe. Žal te resolucije niso pravno obvezujoče, kljub temu pa so nakazale težnjo EP k varstvu manjšin in pripeljale med drugim do ustanovitve EBLUL ter omrežja Mercator.<sup>47</sup>

### **3. 2. 4. Evropski svet**

Evropski svet združuje predsednike držav ali vlad držav članic EU in predsednika Komisije. Sestaja se dvakrat letno, pod predsedstvom države in praviloma v državi, ki predseduje EU. Njegove naloge so opredeljevanje splošnih političnih smernic EU, pospeševanje razvoja EU in reševanje vsebinskih vprašanj, ki so se pokazala kot nepremostljive ovire pri delu Sveta EU (Grilc, Ilešič, 2001: 173-174). Evropski svet sprejema odločitve, ki so praviloma ključne za razvoj EU. Gre prej za politične kot za pravne akte (*ibid.*).

Glede na to, da Evropski svet določa nadaljnji razvoj EU, so seveda njegove smernice in odločitve zelo pomembne za razvoj manjšinskega varstva v EU. Najpomembnejša odločitev Evropskega sveta v zvezi s manjšinsko problematiko je sprejetje t. i. kopenhavskih kriterijev, s katerimi so junija 1993 v danski prestolnici

---

<sup>45</sup> O varstvu narodnih manjšin in manjšinskih jezikov tako v članicah EU kot tudi v državah kandidatkah govorijo med drugimi vprašanja evropskih poslancev in poslank P-0644/00, E-2519/01, E-0664/02, E-2912/00, P-3108/00, E-2339/01.

<sup>46</sup> Resolucije niso obvezujoče; lahko pa jih sprejemata Svet EU in EP. Pogosto izražajo politično voljo precej liberalnega EP, ki pa je pogosto tudi preslišana s strani drugi ustanov EU.

<sup>47</sup> Več o resolucijah EP glede manjšinske zaščite v poglavju 4. 1.



določili politične pogoje za članstvo v EU, ki jih morajo izpolniti države kandidatke. Mednje namreč sodita tudi spoštovanje in zaščita manjšin.<sup>48</sup>

### **3. 2. 5. Sodišče Evropskih skupnosti**

Sodišče ES je bilo ustanovljeno leta 1952 in ima sedež v Luksemburgu. Sestavlja ga 15 sodnikov in 9 generalnih branilcev, ki jih s soglasjem imenujejo države članice EU za dobo 6 let. Po pogodbi iz Nice se bo povečalo število sodnikov za število novih članic. Sodišče ES rešuje primere, ki jih nanj naslovijo države članice, institucije EU, pa tudi podjetja ter posamezniki (Kruschitz, 2002: 475). Sodišče zagotavlja enotno tolmačenje prava Evropskih skupnosti, in sicer predvsem v postopku predhodnega odločanja.<sup>49</sup> Primarna naloga Sodišča ES je sicer skrb za pravilno in dosledno izvajanje zakonodaje skupnosti v državah članicah EU. Viri, po katerih razsoja Sodišče ES, so primarni in sekundarni. Najpomembnejši primarni viri so mednarodne pogodbe o ustanovitvi (in dopolnitvah) Evropskih skupnosti,<sup>50</sup> med primarne vire pa po Grilcu in Ilešiču (2001: 84) štejemo tudi pogodbe s tretjimi državami ter z mednarodnimi organizacijami. Treba je poudariti, da Sodišče ES ni pritožbena instanca za sodne odločbe, ki jih sprejemajo nacionalna sodišča držav članic EU.

Sodišče ES se ne pojavlja le kot sodnik v sporih med akterji pravnega reda EU, temveč tudi oblikuje pravna pravila in je tako nekakšen »sekundarni zakonodajalec« (Grilc, Ilešič, 2001: 187). Tako so nekatere sodbe tega sodišča pomembne za manjšinsko problematiko in nakazujejo smer ravnanja Sodišča ES tudi v prihodnje,<sup>51</sup> čeprav se omenjeno sodišče doslej ni v nobenem primeru ukvarjalo neposredno z zaščito narodnih manjšin.

### **3. 2. 6. Drugi organi Evropske unije**

Poleg omenjenih institucij, ki so zaradi svojih pristojnosti najbolj relevantne pri obravnavi manjšinske problematike v EU, ima EU tudi dva posvetovalna organa.

---

<sup>48</sup> Več o tem v poglavju 5. 4.

<sup>49</sup> Člen 234 PES Amsterdamske pogodbe določa, da smejo sodišča držav članic, ki pri reševanju katerekoli zadeve naletijo na vprašanje razlage prava Evropskih skupnosti ali pa veljavnosti sekundarne zakonodaje, zahtevati od Sodišča ES, da o tem vprašanju odloči.

<sup>50</sup> O primarnih virih podrobneje Grilc, Ilešič (2001: 82-83).

Odbor za ekonomske in socialne zadeve je posvetovalno telo, ki zastopa interese različnih interesnih in socialnih skupin. Sestavlja ga 222 predstavnikov iz držav članic, ki jih Svet EU na predlog držav imenuje za 4-letni mandat, po uveljavitvi pogodbe iz Nice pa bo v njem do 350 predstavnikov.<sup>52</sup> PES določa, da se morata Svet EU in Komisija posvetovati z Odborom, kadar to določa pogodba, oziroma, kadar se to kateri od institucij zdi potrebno; to velja za izobraževanje, kulturo, zaposlovanje in mnoga druga področja.<sup>53</sup>

Odbor regij je drugi posvetovalni organ, v katerem so zbrani predstavniki regionalnih in lokalnih skupnosti. To telo izraža interese regij na evropski ravni, saj imajo številne odločitve EU različne neposredne vplive na posamezne regije. Odbor regij sestavlja 222 predstavnikov s 4-letnim mandatom, ki jih imenuje Svet EU na predlog držav članic (Kruschitz, 2002: 477-478). Po Pogodbi iz Nice je število članov Odbora regij omejeno na največ 350.<sup>54</sup> Svet EU in Komisija se morata posvetovati z Odborom regij, kadar to določa pogodba oziroma, kadar se to kateri od institucij zdi potrebno.<sup>55</sup> Posvetovanja se med drugim nanašajo na področja izobraževanja, kulture, regionalne politike, zaposlovanja in strukturnih skladov. Po Amsterdamski pogodbi posvetovanje poteka tudi v primerih čezmejnega sodelovanja.<sup>56</sup> Ta vrsta sodelovanja vpliva tudi na položaj in možnosti narodnih manjšin, živečih v dostikrat prezrtih obmejnih območjih, vendar je treba poudariti, da ima Odbor regij le posvetovalni status ter da njegova stališča niso obvezujoča. Z ustanovitvijo Odbora regij je sicer narasla vloga regij v EU, kar delno vpliva tudi na povečan vpliv narodnih manjšin v EU. To velja predvsem v primerih, kadar manjšina v neki državi članici EU tvori večino v evropski regiji, ki ima predstavnika v odboru regij.<sup>57</sup>

Poleg teh dveh teles ima EU še druga telesa:

- Odbor stalnih predstavnikov<sup>58</sup>
- Računsko sodišče

---

<sup>51</sup> Več o vlogi Sodišča ES glede manjšinskega varstva v 6. poglavju.

<sup>52</sup> Člen 258 PES. Pogodba iz Nice.

<sup>53</sup> Člen 262 PES. Amsterdamska pogodba.

<sup>54</sup> Člen 263 PES. Pogodba iz Nice.

<sup>55</sup> Člen 265 PES. Amsterdamska pogodba.

<sup>56</sup> Člen 265 PES. Amsterdamska pogodba.

<sup>57</sup> Tu bi lahko omenili npr. Katalonijo in Južno Tirolsko.

<sup>58</sup> Odbor stalnih predstavnikov pomaga Svetu EU pri delu in izpolnjuje naloge, ki mu jih nalaga Svet. Odbor opravlja pripravljalno delo za Svet EU, navadno s preučevanjem predlogov Komisije; sam torej ne more sprejemati odločitev, ki so v pristojnosti Sveta EU. Člen 207 PES. Amsterdamska pogodba. Ta organ sestavljajo veleposlaniki držav članic pri EU in njihovi namestniki, zato ga nekateri označujejo kot 'oči in ušesa' nacionalne vlade države članice v Bruslju (Grilc, Ilešič, 2001: 197).

- Evropsko centralno banko
- Evropsko investicijsko banko.

Treba je omeniti še različne agencije, ki delujejo ob omenjenih institucijah. Agencije za razliko od institucij, ki imajo svoje konstitutivne elemente predvidene v ustanovitvenih pogodbah, niso izrecno predvidene z ustanovitvenimi pogodbami Skupnosti, temveč so ustanovljene z uredbami na podlagi PES (Grilc, Ilešič, 2001: 199). Danes deluje 12 agencij, ki so raztresene po več državah članicah EU. Tu bi omenil Evropski center za nadzor rasizma in ksenofobije s sedežem na Dunaju. Ustanovljen je bil leta 1997, njegova poglobljena dejavnost pa je zbiranje informacij o rasizmu in sovraštvu do tujcev ter o posledicah teh dveh pojavov v Evropi (Grilc, Ilešič, 2001: 202).

## 4. DOKUMENTI IN UKREPI EVROPSKE UNIJE, RELEVANTNI ZA OBRAVNAVO MANJŠINSKE PROBLEMATIKE

### 4. 1. RESOLUCIJE EVROPSKEGA PARLAMENTA

Evropski parlament (EP) se je še v času, ko je bila predhodnica Evropske unije (EU) organizacija s skoraj izključno gospodarskimi cilji, zavzemal za človekove pravice v državah članicah, med njimi tudi za pravice narodnih manjšin. Že leta 1976 se je pojavilo več pobud različnih evropskih poslancev za izboljšanje statusa in pravic manjšin, živečih v državah Evropskih skupnosti. Na temelju vseh teh pobud je podelila Komisija EP za mladino poslancu Gaetanu Arfeju mandat za pripravo poročila o listini Skupnosti o regionalnih jezikih in kulturah ter o listini o pravicah narodnih manjšin. 16. oktobra 1981 je EP sprejel njegov predlog resolucije o vprašanjih, ki zadevajo obe listini. Gre za prvi dokument o teh vprašanjih, ki so ga sprejeli v okviru zahodnoevropskih institucij (Devetak, 1999: 185), čeprav je treba poudariti, da je pravno nezavezujoč.

#### **4. 1. 1. Resolucija o listini Skupnosti o regionalnih jezikih in kulturah ter o listini o pravicah narodnih manjšin**

Resolucija o Listini Skupnosti o regionalnih jezikih in kulturah ter o Listini o pravicah narodnih manjšin<sup>59</sup> poziva v 1. členu vlade držav članic ter regionalne in lokalne oblasti, naj kljub velikim medsebojnim razlikam:

- a) na področju izobraževanja
  - dovolijo in pospešujejo učenje regionalnih jezikov in kultur na stopnjah od otroških vrtcev do fakultet
  - dovolijo in pospešujejo poučevanje v regionalnih jezikih na vseh stopnjah šolanja
  - dovolijo učenje zgodovine in literature regionalnih kultur
- b) na področju množičnih medijev
  - zagotovijo dostop do lokalnih radijskih in televizijskih postaj
  - zagotovijo, da bodo manjšinske skupnosti dobile ustrezno finančno in organizacijsko pomoč za pripravo kulturnih dogodkov, tako kot večinske skupine
- c) na področju javnega življenja
  - zagotovijo posameznikom uporabo maternega jezika pri komunikaciji z uradnimi telesi ter na sodiščih.

---

<sup>59</sup> Resolucija Evropskega parlamenta o listini Skupnosti o regionalnih jezikih in kulturah ter o listini o pravicah narodnih manjšin. *European Parliament Resolution on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities*, OJ 1981 C 287/106, sprejeta 16. 10. 1981.

Poleg tega EP v 2. členu poziva Komisijo, naj čimprej zbere podatke o ravnanju oblasti z regionalnimi jeziki in kulturami v državah članicah. Komisija naj tudi spodbuja vzpostavitev pilotskih projektov večjezičnega pouka, s čimer bi omogočili preživetje omenjenih kultur in njihovo odprtost svetu (člen 3). Regionalnemu skladu priporočajo, naj zagotovi finančno pomoč projektom, ki podpirajo regionalne kulture (člen 4).

Arfejev predlog so evropski poslanci v razpravi v EP dopolnili z dvema gospodarsko-političnima amandmajema. V prvem priporočajo, naj Regionalni sklad sofinancira regionalne gospodarske projekte, kajti kulturna identiteta neke regije lahko preživi le, če prebivalstvo lahko živi in dela na tem območju (člen 5). V drugem pozivajo Komisijo, naj preveri svojo zakonodajo in prakso, ki morda diskriminirata manjšinske jezike (člen 6).

S to resolucijo se je začela krepiti vloga EU oziroma takrat še Evropske skupnosti (ES) na področju varstva narodnih manjšin. Če pomislimo, da je Komisija še leta 1982 kulturo obravnavala v okviru gospodarskih svoboščin (Šinkovec, 1996: 197) ter da so Komisijo ostro kritizirali, češ da ES ni pristojna za ta vprašanja, potem lahko Arfejevo resolucijo označimo kot pogumen poskus izboljšanja manjšinskega varstva na ozemlju ES. V njem sicer niso omenjene vse pravice, ki bi jih lahko uvrstili med zdajšnje standarde zaščite manjšin, poziva pa k uresničevanju manjšinskih pravic na področju izobraževanja, kulture in v odnosu z državnimi organi.

Leta 1982 je bil, kot posledica Arfejeve resolucije, ustanovljen Evropski urad za manj razširjene jezike (EBLUL) s sedežem v Dublinu. Ta resolucija pa je tudi pripeljala do posebne postavke v evropskem proračunu, namenjene podpori ukrepom v korist regionalnim in manjšinskim jezikom. Postavka je bila prvič vključena v evropski proračun leta 1982 in je znašala 100.000 ECU, do leta 1998 je narasla na 4 milijone evrov, nato pa jo je Sodišče ES ukinilo zaradi nezadostne zakonske podlage (Toggenburg, 2000).

Leta 1983 je EP na predlog Arfeja in skupine poslancev sprejel novo resolucijo o ukrepih v korist manjšinskih jezikov in kultur.

#### **4. 1. 2. Resolucija o ukrepih v korist manjšinskih jezikov in kultur v Evropski skupnosti**

V Resoluciji o ukrepih v korist manjšinskih jezikov in kultur v Evropski skupnosti<sup>60</sup> EP poudarja pomen resolucije iz leta 1981 ter vnovič poziva Svet EU, naj začne uresničevati resolucijo iz leta 1981 in sprejme ustrezne ukrepe (člen 3). Komisija naj tako na ravni ES kot držav članic revidira zakonodajo in prakso, ki diskriminirata manjšinske jezike ter pripravi ustrezne instrumente za odpravo takšne diskriminacije (člen 1). Hkrati EP poziva Komisijo, naj mu poroča o praktičnih ukrepih, ki jih je, oziroma jih namerava uvesti za uresničitev resolucije (člen 2).

Iz tega je mogoče razumeti nezadovoljstvo EP s skrbjo ES za narodne manjšine na njenem ozemlju oziroma nezadovoljstvo zaradi neuresničevanja prve Arfejeve resolucije. Kot navaja Ó Riagáin (2001), ta resolucija ni vsebovala novih oziroma inovativnih predlogov. Njen glavni namen je bil okrepiti pritisk na Komisijo in druge institucije EU, da bi podprle in uresničile ukrepe, vsebovane v prvi Arfejevi resoluciji iz leta 1981 (*ibid.*).

#### **4. 1. 3. Resolucija o jezikih in kulturah regionalnih in etničnih manjšin v Evropski skupnosti**

Kuijpersovo poročilo in po njem zasnovana Resolucija o jezikih in kulturah regionalnih in etničnih manjšin v ES,<sup>61</sup> ki jo je EP sprejel leta 1987, nista pomenila samo potrditve osnovnih prvin obeh Arfejevih resolucij, temveč sta jih tudi nadgradila. Poleg predlagatelja so resolucijo v EP odločno podprli poslanci različnih strank iz različnih delov Evrope (Devetak, 1999: 188) in s tem pokazali prizadevanje te institucije za izboljšanje položaja manjšin v ES.

V preambuli resolucije je izraženo obžalovanje, da Komisija do takrat ni dala nobenega predloga za izvršitev resolucij EP, ki vsestransko obravnavajo probleme etničnih, jezikovnih in kulturnih manjšin v ES. Izhajajoč iz temeljnih načel o pravicah manjšin, ki sta jih oblikovala in sprejela OZN in Svet Evrope, je v resoluciji vnovič

---

<sup>60</sup> Resolucija Evropskega parlamenta o ukrepih v korist manjšinskih jezikov in kultur v Evropski skupnosti. *European Parliament Resolution on measures in favour of minority languages and cultures in the European Community*, OJ 1983 C 68/103, sprejeta 11. 2. 1983.

poudarjena potreba, da države članice v svojih zakonodajah priznajo jezikovne manjšine in tako ustvarijo osnovne pogoje za ohranitev in pospeševanje regionalnih in manjšinskih kultur in jezikov; prav tako zahtevajo, da države članice, ki v svojih ustavah že imajo načela o zaščiti pravic manjšin, sprejmejo vse potrebne ukrepe za izvršitev načel, omenjenih v resoluciji (Devetak, 1999: 188-189).

V nadaljevanju resolucije EP državam članicam priporoča sprejetje ukrepov v korist manjšin na področju izobraževanja, množičnih medijev, kulture, gospodarstva, družbenega življenja, pa tudi na področju državne uprave in pravosodja.

Glede izobraževanja predlaga resolucija v 5. členu državam članicam te ukrepe:

- šolanje oziroma izobraževanje v jezikih manjšin naj omogočijo na stopnjah od vrtca do dodiplomskega študija, pa tudi podiplomsko šolanje
- uradno naj bi priznale šolanje in tečaje, ki jih izvajajo pooblašene organizacije v manjšinskih jezikih
- posebno pozornost naj bi namenili izobraževanju učiteljev
- poskrbeli naj bi za ustrezno informiranje o možnostih izobraževanja v manjšinskih jezikih
- zagotovili naj bi enakovredno priznavanje diplom in drugih potrdil o šolanju ter strokovnem usposabljanju v manjšinskih jezikih.

Na področju zakonodaje in uprave (člen 6):

- zagotovitev zakonske podlage za uporabo regionalnih oziroma manjšinskih jezikov; najprej na območjih, kjer živijo manjšine
- revizijo zakonodaje in prakse v delih, kjer diskriminirata manjšinske jezike
- uporabo regionalnih in manjšinskih jezikov tudi v decentraliziranih organih osrednjih vlad
- uradno priznavanje priimkov in krajevnih imen v regionalnih oz. manjšinskih jezikih
- priznavanje imen krajev v teh jezikih v volilnih seznamih.

Glede množičnih medijev resolucija državam članicam priporoča te ukrepe (člen 7):

- oddajanje tudi v manjšinskih oziroma regionalnih jezikih na lokalnih, regionalnih in nacionalnih programih
- zagotovitev finančne in organizacijske pomoči manjšinskim programom glede na višino sredstev, ki jih za ta namen dobi večina
- pomoč pri usposabljanju novinarjev in drugega osebja, potrebnega za uresničevanje teh ukrepov
- dajanje najsodobnejših dosežkov na področju komunikacijskih tehnologij na voljo tem programom
- zagotavljanje uporabe posebne pisave, kot so židovska in grška pisava ter cirilica.

Priporočila na področju kulturne infrastrukture (člen 8):

- sodelovanje kulturnih skupin, ki uporabljajo regionalne in manjšinske jezike, v dejavnostih ter pri uporabi kulturne infrastrukture

---

<sup>61</sup> Resolucija Evropskega parlamenta o jezikih in kulturah regionalnih in etničnih manjšin v Evropski skupnosti. *European Parliament Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community*, OJ 1987 C 318/160, sprejeta 30. 10. 1987.

- ustanovitev fundacij in ustanov za študij omenjenih jezikov; eden od ciljev bi bil vzpostavitev izobraževanja za uvajanje teh jezikov v šole
- spodbujanje avdiovizualne produkcije v teh jezikih s podnapisi in sinhronizacijo
- zagotovitev nujne gnotne in finančne pomoči za uresničitev teh ukrepov

Priporočeni ukrepi državam članicam na gospodarskem in socialnem področju

(člen 9):

- zagotovitev uporabe regionalnih in manjšinskih jezikov v javnih službah (npr. poštni uradi)
- uporaba omenjenih jezikov pri plačevanju (žiro računi, čeki, bančno plačevanje)
- informiranje potrošnikov in označevanje izdelkov v teh jezikih
- uporaba jezika manjšine v cestnih in drugih javnih oznakah ter za imena ulic.

V 12. členu resolucije EP poziva Komisijo, naj:

- naredi vse, kar je v njeni pristojnosti, za uresničevanje zgoraj naštetih ukrepov
- upošteva jezike in kulture manjšin pri oblikovanju politike Evropske skupnosti, predvsem na izobraževalnem in kulturnem področju
- podeli EBLUL-u uradni posvetovalni status
- spodbuja sistem medsebojnih študijskih obiskov, s čimer bi razširili znanje o manjšinah
- zagotovi termine za manjšinske kulture na Evropski televiziji
- nameni dovolj pozornosti manjšinskim jezikom v informativnih publikacijah skupnosti.

Poleg tega naj bi, kot je navedeno v 13. členu, Komisija skupaj z Svetom EU podprla EBLUL z zagotovitvijo ustreznih finančnih sredstev, v okviru Sklada za regionalni razvoj določila višino sredstev za programe in projekte o regionalnih kulturah ter vsako leto poročala EP o položaju regionalnih in manjšinskih jezikov ter o sprejetih ukrepih v zvezi z omenjeno problematiko na ravni ES ter držav članic.

V 15. členu resolucije je poudarjeno, da omenjenih priporočil ne smejo razumeti oziroma uporabljati tako, da bi ogrožali ozemeljsko celovitost in javni red v državah članicah.

Omenjena resolucija, tako kot druge resolucije EP pred njo, ne opredeljuje pojma narodna manjšina. Prav tako ne določa, kolikšen odstotek pripadnikov manjšine na določenem ozemlju bi bil potreben za uresničitev teh priporočil in pozivov. EP tudi ni uspelo uveljaviti poziva iz 13. člena resolucije, da bi mu Komisija in Svet EU vsako leto poročala o položaju manjšinskih jezikov. EU pa je skladno s to resolucijo finančno podprla vzpostavitev programa Mercator.<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Ta je sestavljen iz treh raziskovalnih in dokumentacijskih centrov, ki se ukvarjajo s poučevanjem, raziskovanjem in podporo regionalnim in manjšinskim jezikom EU.



#### **4. 1. 4. Resolucija o jezikovnih in kulturnih manjšinah v Evropski skupnosti**

EP je leta 1994 sprejel Resolucijo o jezikovnih in kulturnih manjšinah v ES,<sup>63</sup> ki jo je od leta 1990 pripravljala irski poslanec v EP Mark Killilea. Ta resolucija je nastala že po obsežnih političnih spremembah v vzhodni in jugovzhodni Evropi. Pobudo za izdelavo študije je dal socialistični poslanec s Severne Irske John Hume, na pripravo študije pa je imel velik vpliv EBLUL, ki je od začetka pomagal poročevalcu pri njeni pripravi (Devetak, 1999: 192). V začetku, med pripravo študije, so na temelju ankete, ki so jo najprej razposlali vsem nacionalnim vladam, kasneje pa še regionalnim vladam, lokalnim oblastem, raziskovalnim inštitutom, jezikovnim združenjem in na podobne naslove, zbrali podatke o položaju posameznih jezikovnih skupnosti v državah članicah EU (*ibid.*).

EP se je v 1. členu resolucije skliceval na tri zgoraj omenjene in sprejete resolucije in pozval k njihovem uresničenju. Države članice EU je pozval k priznanju njihovih jezikovnih manjšin (člen 2). Države naj bi sprejele zakonske ukrepe, ki bi manjšinam omogočili ohranitev in razvoj njihovih jezikov (člen 2). Države naj bi vzpodbujale rabo manjšinskih jezikov na področju šolstva, pravosodja, javne uprave, medijev, topografskih oznak ter na drugih področjih javnega in kulturnega življenja (člen 4). V petem členu je poudarjena zaščita pripadnikov manjšin pred diskriminacijo in posebej pred diskriminatornim zaposlovanjem.

Ko so v Svetu Evrope sprejeli sklep, da bo imela Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (ELRMJ) obliko pravno zavezujočega mednarodnega dokumenta, se je Killilea odločil, da bo iz predloga resolucije izpustil podrobnosti, ki jih natančneje pokriva ta listina, in da bo v šesti točki resolucije preprosto predlagal, naj EP podpre ELRMJ, v sedmi pa, naj pozove države članice ES, ki tega še niso storile, da podpišejo in ratificirajo listino (Devetak, 1999: 192).

EP se je v resoluciji tudi zavzel za podpiranje združenj, ki skrbijo za manj razširjene evropske jezike, predvsem EBLUL (člen 8), ter za ustanavljanje čezmejnih jezikovnih inštitutov za manj razširjene jezike (člen 9).

V resoluciji so tudi predlagali, da bi Komisija:

- v okviru svojih pristojnosti prispevala k akcijam držav članic na omenjenem področju

---

<sup>63</sup> Resolucija Evropskega parlamenta o jezikovnih in kulturnih manjšinah v Evropski skupnosti. *European Parliament Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community*, OJ 1994 C 61/110, sprejeta 9. 2. 1994.

- upoštevala manj razširjene jezike pri oblikovanju različnih vidikov politike skupnosti in posebej v programih, kot so Mladi za Evropo, Erasmus, Tempus, European Dimension, Platform Europe, Media in projekti o prevajanju sodobnih knjižnih del
- spodbujala uporabo manj razširjenih evropskih jezikov v avdiovizualni politiki skupnosti
- zagotovila uporabo telekomunikacijskih digitalnih tehnologij za poglobljanje manjšinskih jezikov
- za manj razširjene jezike ustanovila podoben program, kot je LINGUA,<sup>64</sup> pri tem naj bi uporabili omrežje, razvito v okviru EBLUL, kot je na primer program Mercator
- spodbudila objavo pogodb in drugih temeljnih predpisov skupnosti in tudi informacij o dejavnostih EU v manj razširjenih jezikih (člen 10).

#### Skupaj s Svetom EU pa naj bi Komisija:

- še naprej podpirala evropske organizacije, ki predstavljajo manj razvite jezike, posebej EBLUL, ter jim zagotavljala ustrezna finančna sredstva
- zagotovila proračunska sredstva za programe, povezane z manj razširjenimi jeziki in kulturami
- upoštevala jezikovno in kulturno dediščino regij pri razvijanju regionalne politike in pri dodelitvi sredstev iz Evropskega sklada za regionalni razvoj
- upoštevala potrebe govorcev manj razširjenih jezikov v deželah srednje in vzhodne Evrope pri dodelovanju sredstev Skupnosti, zlasti v okviru programov Phare, za gospodarsko in socialno obnovo teh dežel
- spodbujala prevajanje knjižnih del ter podnaslavljanje filmov v manjšinskih jezikih oziroma podnaslavljanje filmov v manjšinskih jezikih v večinske jezike Skupnosti
- zagotavljala, da pri spodbujanju manjšinskih jezikov ne bi oškodovali večinskih jezikov v državah. Prav tako ne bi smeli iz istega razloga prizadeti poučevanja večinskih jezikov v šolah (člen 11).

V 13. členu EP navaja, da naj bi priporočila iz te resolucije *mutatis mutandis* veljala tudi za neteritorialne avtohtone jezike. Pri tem so omenjeni romski jezik, sintščina ter jidiš.<sup>65</sup>

Na koncu resolucije, v predzadnjem členu, je posebej poudarjeno, da priporočila, navedena v resoluciji, ne ogrožajo ozemeljske celovitosti držav članic ter da jih ne smejo interpretirati v nasprotju z ustanovno listino OZN oziroma katerokoli drugo obveznostjo mednarodnega prava.

Tudi ta resolucija sveda ni pravno zavezujoča, pomenila pa je okrepljen pritisk na druge institucije EU, predvsem na Komisijo, ter na države članice EU, naj (v okviru svojih pristojnosti) poskrbijo za manjšinsko zaščito.

<sup>64</sup> Program LINGUA je namenjen spodbujanju učenja tujih jezikov na vseh ravneh izobraževanja. Vključuje vse uradne jezike Evropske unije skupaj z uradnimi jeziki Irske, Liechtensteina, Islandije in Norveške, kar presega okvir EU. Prednost imajo zlasti jeziki, ki so najmanj razširjeni in jih najmanj poučujejo.

<sup>65</sup> Jezik srednje in vzhodnoevropskih Judov, ki je mešanica stare hebrejščine in nemščine.

#### **4. 1. 5. Resolucija o regionalnih in manj rabljenih evropskih jezikih**

EP je decembra 2001 sprejel posebno Resolucijo o regionalnih in manj rabljenih evropskih jezikih.<sup>66</sup> V njej poudarja, da mora EU ohraniti jezikovno raznolikost, saj vsaj 40 milijonov prebivalcev EU redno uporablja regionalne ali manjšinske jezike (točka C uvodnega dela resolucije). Hkrati so evropski poslanci pohvalili Svet EU in Komisijo za podporo projektu, izvedenemu leta 2001; Komisija ga je poimenovala Evropsko leto jezikov, v njegovem okviru pa so se izvajali številni programi učenja jezikov. Evropski poslanci so v točki D uvodnega dela resolucije posebej pozdravili učenje manjšinskih jezikov pri tem projektu. Kot poudarjajo v točki F, je jezike treba uporabljati, da bi preživeli; to vključuje tudi njihovo uporabo v novih tehnologijah ter razvoj teh tehnologij, kot je prevajalski *software*. V točki H resolucije je tudi poudarjeno, da se je Komisija strinjala, da bo preučila možnosti glede programa, ki bi podpiral in varoval manjšinske in regionalne jezike.

Za doseganje teh in drugih ciljev, povezanih z zaščito manjšinskih jezikov, pa tudi narodnih manjšin, EP

- poziva Komisijo, naj predlaga ukrepe za promocijo jezikovne raznolikosti in učenja jezikov (člen 4)
- poziva, glede na pričakovano veliko širitev EU, naj Komisija in Svet EU zahtevata od držav pristopnic spoštovanje regionalnih in manjšinskih jezikov.<sup>67</sup> Te države naj v celoti upoštevajo 22. člen<sup>68</sup> Listine EU o temeljnih človekovih pravicah.<sup>69</sup> EP v tej resoluciji tudi meni, da mora EU podpirati države članice in pristopnice pri razvoju njihovih kultur in pri varovanju njihove jezikovne raznolikosti (člen 6)
- poudarja, da je v proračunu leta 2002 namenil milijon evrov za promocijo in varovanje regionalnih in manjšinskih jezikov, dialektov in kultur. Komisija naj zagotovi učinkovito porabo teh sredstev. Hkrati EP poziva Komisijo, naj najde podlago za stalno financiranje navedenega (člen 7)
- poziva tiste države članice EU, ki tega še niso storile, naj podpišejo in ratificirajo ELRMJ (člen 9).

---

<sup>66</sup> Resolucija Evropskega parlamenta o regionalnih in manj rabljenih evropskih jezikih. *European Parliament Resolution on regional and lesser-used European languages*, OJ C 177E/334, sprejeta 13. 12. 2001.

<sup>67</sup> Več o tem v poglavju 5. 4.

<sup>68</sup> Člen 22 z naslovom Kulturna, verska in jezikovna različnost je kratek in vsebinsko reven; glasi se: »Unija spoštuje kulturno, versko in jezikovno raznolikost«. Več o tem v poglavju 4. 5. 1.

#### **4. 1. 6. Nekatere druge resolucije Evropskega parlamenta, ki se nanašajo na varstvo manjšin**

Poleg omenjenih resolucij je EP sprejel še številne druge, s katerimi parlamentarci zahtevajo zaščito manjšin in varstvo njihovih pravic, med njimi:

-Resolucijo o položaju glede temeljnih pravic v Evropski uniji leta 2000<sup>70</sup>

V tej resoluciji poziva EP tiste države članice, ki še niso podpisale oziroma ratificirale ELMRJ ter OKVNM, naj to čimprej storijo. Hkrati EP svetuje, naj države članice spoštujejo dolžnosti, ki jih imajo do narodnih manjšin na svojem ozemlju, ter naj poskrbijo za gospodarske, socialne, politične in kulturne pravice manjšin. Posebna pozornost je namenjena položaju Romov v EU. EP poziva države članice, naj se borijo proti vsem oblikam diskriminacije, uperjene proti Romom, zlasti glede zaposlitve in stanovanjskih pravic, ter naj poskrbijo za izobraževanje, ki bo prilagojeno romskim otrokom.

- Resolucijo o človekovih pravicah na svetu v letu 2000 ter o politiki EU na področju človekovih pravic<sup>71</sup>

V omenjeni resoluciji so omenjene le manjšinske pravice v zvezi s širitvijo EU. EP poziva posamezne države kandidatke k spoštovanju pravic manjšin, posebej Romunijo (člen 90), Latvijo (člen 92), Slovaško (člen 93) in Turčijo (členi 95, 96 in 97). Hkrati EP v 89. členu obžaluje, da so Romi v številnih državah kandidatkah še vedno močno diskriminirani. Resolucija se ne ukvarja z varstvom narodnih manjšin v državah članicah EU.

V resolucijah, ki jih naštevam v nadaljevanju, pa so se evropski parlamentarci zavzeli za pravice posameznih manjšin:

- Resolucija o varstvu manjšinskih pravic in človekovih pravic v Romuniji<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Listina EU o temeljnih človekovih pravicah. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, OJ 2000/C 364/01, sprejeta 7. 12. 2000.

<sup>70</sup> Resolucija o položaju glede temeljnih pravic v Evropski uniji leta 2000. *European Parliament Resolution on the situation as regards fundamental rights in the European Union*, A5-0223/2001, sprejeta 5. 7. 2001.

<sup>71</sup> Resolucija o človekovih pravicah na svetu v letu 2000 ter o politiki EU na področju človekovih pravic. *European Parliament Resolution on human rights in the world in 2000 and the European Union Human Rights Policy*, A5-0193/2001, sprejeta 5. 7. 2001.

V Resoluciji o varstvu manjšinskih pravic in človekovih pravic v Romuniji EP izraža zaskrbljenost zaradi splošnega kršenja človekovih pravic v tej državi, glede manjšinskih pravic pa se podrobno loteva manjšinskega šolstva. EP poziva romunske oblasti, naj odpravijo zakon o šolstvu, ki diskriminira manjšinske šole, saj onemogoča poučevanje pri nekaterih predmetih v jezikih manjšin (člen 2) in preprečuje povečanje števila šol, kjer se poučuje v manjšinskih jezikih (člen 3). EP še poudarja, da bo Romunija lahko vstopila v EU le, če bo spoštovala človekove in manjšinske pravice (člen 4).

- Resolucija o spoštovanju državljskih svoboščin in človekovih pravic pripadnikov grške narodne manjšine, ki so jih obsodile albanske oblasti<sup>73</sup>

V Resoluciji o spoštovanju državljskih svoboščin in človekovih pravic pripadnikov grške narodne manjšine, ki so jih obsodile albanske oblasti, EP opozarja na sporno sojenje ter poziva k spoštovanju človekovih pravic in pravic manjšin. Te bi morale, kot piše v 1. členu resolucije, spoštovati vse države. Verjetno je EP to resolucijo sprejel na zahtevo grških poslancev, zaskrbljenih zaradi usode njihovih rojakov v Albaniji. Tu velja opozoriti na dvojna merila nekaterih držav članic EU. Grčija je namreč (poleg Francije) država v EU z najnižjimi standardi manjšinskih pravic, nižjimi kot v marsikateri manj razviti državi.<sup>74</sup>

- Resolucija o diskriminaciji Romov<sup>75</sup>

EP v uvodu v Resolucijo o diskriminaciji Romov priznava, da so Romi diskriminirani v tako rekoč vsaki državi, kjer živijo. S tem očitno priznava tudi njihovo diskriminiranost v državah članicah EU. V tej dokaj kratki resoluciji zato poziva Komisijo, naj se bolj zavzame za vključevanje Romov v družbe, kjer živijo. Hkrati EP napove izdelavo posebnega poročila o tej temi, kar poudari kot nujno (člen 1), ter

---

<sup>72</sup> Resolucija o varstvu manjšinskih pravic in človekovih pravic v Romuniji. *European Parliament Resolution on the protection of minority rights and human rights in Romania*, OJ 1995 C 249/157, sprejeta 13. 7. 1995.

<sup>73</sup> Resolucija o spoštovanju državljskih svoboščin in človekovih pravic pripadnikov grške narodne manjšine, ki so jih obsodile albanske oblasti. *European parliament Resolution on respect for the civil liberties and human rights of members of the Greek minority who have been sentenced by the Albanian authorities*, B4-0131, 0140, 0146 in 0158/94, sprejeta 29. 9. 1994.

<sup>74</sup> To je med drugim razvidno iz pisne izjave nevladne organizacije Society for Threatened Peoples. Manjšinski jeziki v Evropi. *Minority Languages in Europe*, sprejeta 3. 2. 2003, dosegljiva na medmrežju <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/2b2372816e86c4acc1256cfc00369d8a?Opendocument>; 19. 8. 2003.

pozove številne evropske institucije, vključno s Komisijo, Svetom Evrope in OVSE, naj se skupaj z njim borijo proti diskriminaciji Romov (člen 2).

Na tej točki lahko ugotovimo, da se je EP kmalu zavedel pomembnosti priznanja manjšinskih pravic kot temeljnih človekovih pravic. Žal so imele njegove resolucije le omejen učinek. Tu lahko navedemo ustanovitev EBLUL ter zagotovitev proračunske postavke za regionalne in manjšinske jezike, ki pa jo je pozneje Sodišče ES, kot je že omenjeno v podpoglavju 4. 1. 1., zaradi nezadostne zakonske podlage ukinilo.

## **4. 2. EVROPSKE POGODBE IN MANJŠINSKA PROBLEMATIKA**

### **4. 2. 1. Maastrichtska pogodba**

Evropske integracije so se začele zaradi ekonomskih ciljev, zato bi v prvih pogodbah zamažali določbe v zvezi z manjšinsko problematiko. V Pogodbi o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti iz leta 1957 najdemo v členu glede diskriminacije le določilo, da je prepovedana diskriminacija na podlagi državljanstva.<sup>76</sup>

Pogodba o EU (PEU) oziroma Maastrichtska pogodba<sup>77</sup> je prvič presegla zgolj gospodarski značaj skupnosti. Med skupnimi določbami PEU najdemo tudi člen F,<sup>78</sup> ki obvezuje organe EU, da spoštujejo Konvencijo o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah ter ustavne določbe držav članic kot splošne temelje pravnega reda EU (Šinkovec, 1996: 207).

Na človekove pravice se sicer sklicuje 2. odstavek člena 130u Pogodbe o Evropski skupnosti (PES):<sup>79</sup> »/politika Skupnosti /.../ bo prispevala k splošnemu cilju razvijanja in uveljavljanja demokracije in vladavine prava ter spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin«.

---

<sup>75</sup> Resolucija o diskriminaciji Romov. *European Parliament Resolution on discrimination of Roma*, OJ 1995 C 249/156, sprejeta 13. 7. 1995.

<sup>76</sup> Člen 6 Pogodbe o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. *European Economic Community Treaty*, sprejeta 2. 3. 1957, velja od 1. 1. 1958, dostopna na <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr37.htm#31>, 12. 2. 2004.

<sup>77</sup> Maastrichtska pogodba. *Treaty of Maastricht*; OJ 1992/C 191/01, sprejeta 7. 2. 1992, velja od 1. 11. 1993, dostopna na [http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/vertrag/engl/m\\_engl.html](http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/vertrag/engl/m_engl.html), 7. 2. 2004.

<sup>78</sup> Po Amsterdamski pogodbi je to člen 6 PEU.

#### 4. 2. 1. 1. *Kultura in izobraževanje v Maastrichtski pogodbi*

V tistem delu Maastrichtske pogodbe, ki spreminja in dopolnjuje PES, zasledimo med posebnimi cilji Skupnosti »/.../ sodelovanje pri izobraževanju /.../ ter pri razcvetu kultur držav članic /.../«. <sup>80</sup>

Skupnost naj bi sodelovala pri razvoju izobraževanja v državah članicah v okviru svojih pristojnosti. Pri tem mora spoštovati izključno odgovornost držav članic pri vsebini izobraževanja, organizaciji izobraževalnega sistema ter pri kulturni in jezikovni raznolikosti držav članic. <sup>81</sup> Pristojne institucije EU naj bi predvsem pokrivalo izmenjavo in sodelovanje učencev, študentov, učiteljev, znanja in izkušenj, pa tudi učenje in širjenje jezikov držav članic. Svet EU naj bi, delujoč v skladu s postopkom soodločanja, in po posvetovanju z Ekonomskim in socialnim odborom ter Odborom regij, sprejel ukrepe za doseg omenjenih ciljev. Ti ukrepi izključujejo harmonizacijo zakonodaj držav članic. Poleg tega Svet EU s kvalificirano večino ter na predlog Komisije sprejema priporočila.

Kot je torej razvidno, je izobraževanje v pristojnosti držav članic in EU vanj ne more posegati. Vseeno pa so manjšine s tem členom dobile pravno podlago za financiranje različnih projektov, ki se ukvarjajo z manjšinsko problematiko.

O kulturi govori člen 128 PES. <sup>82</sup> V njem je navedeno, da Skupnost prispeva k razcvetu kultur držav članic, upoštevajoč njihove državno in regionalno raznolikost. Skupnost naj bi vzpodbujala sodelovanje med državami članicami ter podpirala znanje in širjenje kulture evropskih narodov, ohranitev kulturne dediščine in nekomercialne kulturne izmenjave. Skupnost naj bi spodbujala sodelovanje s tretjimi državami in mednarodnimi organizacijami na področju kulture, hkrati pa naj bi upoštevala kulturo tudi pri ukrepanju na podlagi drugih določil te pogodbe. Za doseg omenjenih ciljev deluje Svet EU, potem ko se posvetuje z Odborom regij, s soglasjem in v skladu s postopkom soodločanja. Pri tem je izključeno kakršnokoli usklajevanje zakonodaj držav članic. Na podlagi člena o kulturi je EU v okviru različnih programov, kot so Ariane, Raphael in Kaleidoscope, financirala več manjšinskih projektov, med njimi različne projekte prevajanja, širjenja literature v manjšinskih jezikih in ohranjanja regionalnih kultur (Toggenburg, 2000). Omenjeno odločanje s soglasjem v Svetu EU pa seveda močno otežuje sprejetje odločitev v

---

<sup>79</sup> Člen 170 po Amsterdamski pogodbi.

<sup>80</sup> Člen 3/p PES, Maastrichtska pogodba.

<sup>81</sup> Člen 126/1 PES, Maastrichtska pogodba.

korist manjšinskih programov, saj so nekatere države članice, kot na primer Grčija in Francija, precej nenaklonjene manjšinski zaščiti.

#### **4. 2. 2. Amsterdamska pogodba**

Do Amsterdamske pogodbe<sup>83</sup> ni v pogodbah niti enega člena o varstvu narodnih manjšin. V Amsterdamu so, po številnih pritiskih EP, različnih nevladnih organizacij, Ekonomskega in socialnega odbora ter drugih sprejeli pomemben člen v boju proti diskriminaciji. PES je do Amsterdama v členu 12<sup>84</sup> prepovedovala diskriminacijo na podlagi državljanstva,<sup>85</sup> v Amsterdamu pa so v pogodbo vključili člen 13:

Brez škode za druge člene te pogodbe in v mejah pooblastil, ki jih je podelila Skupnost, Svet EU, delujoč soglasno na predlog Evropske komisije in po posvetu z Evropskim parlamentom, sprejme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji, temelječi na spolu, rasnem ali etničnem izvoru, religiji ali prepričanju, nezmožnosti, letih ali spolni usmerjenosti.

Razlika med starim členom 12 in členom 13, dodanim v Amsterdamu, je, da 13. člen nima neposrednega učinka. Brez sprejetja dodatnih ukrepov na podlagi tega člena bi ta ostal le mrtva črka na papirju. In, kot bomo videli v poglavju 4. 3., je imel člen pomembno vlogo pri razvoju manjšinskih pravic v okviru EU. Po mnenju Toggenburga (2000) lahko pristojne institucije v EU sprejmejo za uresničitev tega člena vse razpoložljive zakonske ukrepe.

13. člen ne govori eksplicitno o pozitivni diskriminaciji. Ta je namreč potrebna v določenih primerih, ko želimo, da določena nedominantna skupina prebivalstva 'dohiti' druge skupine, zato ima (začasno) nekatere prednosti pred drugimi. V PES govori o pozitivni diskriminaciji na primer člen 141/4<sup>86</sup> v poglavju o socialnih ukrepih; smiselno bi ga lahko uporabili tudi v primeru narodnih manjšin. Zanimivo je, da samo

---

<sup>82</sup> 128 člen PES, Maastrichtska pogodba.

<sup>83</sup> Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999, dostopna na <http://www.eurotreaties.com/amsterdamtable.pdf>, 7. 2. 2004.

<sup>84</sup> Pred preštevilčenjem členov Pogodbe o Evropski skupnosti v Amsterdamu je bil to člen 6.

<sup>85</sup> Tu velja opozoriti, da termin *nationality* v slovenščino v okviru pravnih aktov Evropske unije prevajamo kot državljanstvo. To tudi pomeni, da v pravnih aktih EU besede *nationality* ne interpretiramo kot narod, narodnost, etnična pripadnost. Intervju z Martino Makovini, informatorko Centra Evropa, Informacijskega centra Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, 4. 10. 2002.

<sup>86</sup> Člen 141 PES določa enakopravnost med zaposlenimi obeh spolov, njegova četrta točka pa določa, da »načelo enake obravnave ne preprečuje državi članici ukrepov za zagotavljanje določenih prednosti, s katerimi bi olajšali podrejenemu spolu opravljanje poklicnih dejavnosti ali preprečitev oziroma nadomestilo za škodo v poklicni karieri«. Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999.



pri diskriminaciji med spoloma pozitivna diskriminacija sodi med primarne pravne vire, torej je zapisana v pogodbah. Pri vseh drugih oblikah diskriminacije je pozitivna diskriminacija uvrščena med sekundarne vire ali pa sploh ni omogočena oziroma predvidena.

V 13. členu tudi ni prepovedana diskriminacija na podlagi jezika, kar naj bi bila ena od pomanjkljivosti tega člena. Kot navaja Brezigar (2002), po mnenju Komisije pojem rasni ali etnični izvor ne vključujeta jezikovne različnosti, ta pa je ponavadi, z redkimi izjemami, eden od pglavitnih identifikacijskih dejavnikov oziroma skupnih imenovalcev narodnih manjšin. Zato bi morali v člen po njegovem vključiti tudi jezik kot samostojni element. To je že vključeno v pravno obvezujoče listine OZN in Sveta Evrope, zato se temu države ne bi mogle formalno upirati (*ibid.*). To, da so jezikovne pravice sestavni del človekovih pravic, zatrjuje tudi de Varennes (2001); po njegovem izhajajo jezikovne pravice manjšin iz temeljne človekove pravice, pravice do izražanja. Ne nazadnje prepoved diskriminacije na osnovi jezika vključuje tudi člen 14 Evropske konvencije o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin Sveta Evrope ter člen 21 Listine EU o temeljnih človekovih pravicah (*ibid.*).<sup>87</sup>

#### 4. 2. 2. 1. *Kultura in izobraževanje v Amsterdamski pogodbi*

Amsterdamska pogodba glede kulture ne prinaša bistvenih novosti. Spreminja se le četrta točka člena 128 PES.<sup>88</sup> Temu, da mora Skupnost upoštevati kulturo tudi pri ukrepanju na podlagi drugih določil te pogodbe, so dodali »še posebej z namenom spoštovanja in promocije raznolikosti njenih kultur«. Ta določba sicer nima večjih posledic, kaže pa na vedno večje zavedanje v EU glede bogastva njenih kultur in potrebe po njihovi ohranitvi in razvoju.

151 člen PES<sup>89</sup> sicer še vedno s soglasjem pogojuje ukrepe Komisije na področju kulture. Prehod na večinsko odločanje bi namreč onemogočil nekaterim državam, da z vetom preprečujejo kakršenkoli poseg na tem področju, kar je po mnenju Brezigarja (2002) dejanski razlog, da EU nima nobenega programa, ki bi neposredno zadeval promocijo in zaščito manjšinskih jezikov. Ti ukrepi bi bili seveda najbolj koristni v državah z nezadostnimi zaščitnimi standardi.

---

<sup>87</sup> Glej poglavje 4. 5. 1.

<sup>88</sup> V Amsterdamski pogodbi člen 151 PES.

<sup>89</sup> 151 člen PES, Amsterdamska pogodba.

#### 4. 2. 2. Člena 6 in 7 PEU Amsterdamske pogodbe ter Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin

V Amsterdamu so dotedanji člen F PEU preimenovali v člen 6, ga delno spremenili in dopolnili. Poleg tega so dodali člen 7, ki določa sankcije za resne kršitve skupnih načel EU, omenjenih v členu 6. Člen 6 (nekdanji člen F) PEU:

1. Unija temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter na vladavini prava; na načelih, ki so skupna državam članicam.
2. Unija spoštuje temeljne pravice, kot jih zagotavlja Konvencija o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin, podpisana v Rimu 4. novembra 1950 ter kot izhajajo iz ustavnih tradicij, skupnih državam članicam, kot splošna načela prava skupnosti.
3. Unija spoštuje nacionalne identitete držav članic.
4. Unija si zagotavlja sredstva za doseg svojih ciljev ter za uresničitev svojih politik.

EU naj bi torej spoštovala omenjeno konvencijo Sveta Evrope.<sup>90</sup> Poglejmo, ali je med temeljnimi pravicami in svoboščinami Sveta Evrope, organizacije, namenjene prav varstvu človekovih pravic, omenjena tudi zaščita manjšin. V Konvenciji o zaščiti človekovih pravic in temeljnih svoboščin<sup>91</sup> so narodne manjšine omenjene le v členu 14. Ta se glasi:

Prepoved diskriminacije

Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, **jezik**,<sup>92</sup> vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, **pripadnost narodni manjšini**,<sup>93</sup> lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.

Konvencija torej ostaja na ravni preprečevanja diskriminacije in zagotavljanja formalne enakopravnosti, saj ne vsebuje nobenih določil, ki bi pripadnikom manjšin zagotavljala posebne pravice; v njej torej ni govora o pozitivni diskriminaciji. V omenjenem členu konvencije je omenjen tudi jezik. Če je naslov člena Prepoved diskriminacije, bi lahko pomislili, da mora EU prepovedati diskriminacijo na podlagi jezika. In, ker je jezik (ponavadi) eden od najpomembnejših elementov pripadnosti določeni narodni manjšini, bi lahko sklepali, da je ta člen podlaga za solidno zaščito manjšin v EU. Vendar bi bilo takšno zadovoljstvo preuranjeno. Evropska komisija za človekove pravice, sicer organ Sveta Evrope, je večkrat potrdila, da se določbe

<sup>90</sup> Sodišče Evropskih skupnosti je v zadevi Grant v. South-West Trains Ltd. razsodilo, da omenjena konvencija, katere članice so vse države članice EU, ne zavezuje skupnosti. Kljub temu pa je treba po mnenju tega sodišča načela konvencije spoštovati tudi v pravu Evropskih skupnosti (Grilc, Ilešič, 2001: 68).

<sup>91</sup> Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, Svet Evrope, ETS No. 5., sprejeta 4. 11. 1950, velja od 3. 9. 1953.

<sup>92</sup> Poudaril avtor diplomskega dela.

Konvencije omejujejo le na preprečevanje diskriminacije pripadnikov narodnih manjšin. To je med drugimi razvidno tudi iz primera »X vs. Austria« iz leta 1978, ki je sprožal vprašanje dopustnosti številčnega cenzusa v priznavanju nekaterih pravic narodnih manjšin v Avstriji. Omenjena komisija Sveta Evrope je zavzela stališče, da »konvencija ne zagotavlja nikakršnih pravic jezikovnim manjšinam kot takim, zaščita pripadnikov teh manjšin pa se omejuje le na pravico do nediskriminacije v uživanju pravic iz konvencije« (Zayas, 1993: 280). Pripadnost določeni narodni manjšini in govorjenje določenega jezika, na primer manjšinskega, ne smeta preprečevati uživanja **drugih**<sup>94</sup> pravic in svoboščin v tej konvenciji, sam po sebi pa 14. člen ne zagotavlja manjšinskih pravic. Pripadniku določene narodne manjšine torej pripadajo vse v konvenciji zagotovljene pravice in svoboščine, ne more pa jih na primer izvrševati v svojem jeziku.

Člen 6 PEU v drugi točki, poleg omenjene konvencije, določa spoštovanje ustavnih tradicij, skupnih državam članicam EU. Tu se postavlja vprašanje, v koliko ustavah mora biti zapisana določena pravica, da tako postane splošno pravno načelo EU; več o tem v 6. poglavju.

V členu 7 PEU so določene sankcije za resne kršitve skupnih načel EU, naštetih v prvi točki člena 6 PEU. Če bi jih katera od držav članic resno in nenehno kršila, lahko Svet EU v sestavi predsednikov držav oziroma vlad držav članic ugotovi hude kršitve in nato s kvalificirano večino suspendira določene pravice države kršiteljice, ki izvirajo iz te pogodbe, med njimi lahko odvzame pravico glasovanja predstavnika vlade države kršiteljice v Svetu EU. Če bi katera od držav članic grobo, celo fizično zatirala narodno manjšino oziroma njene pripadnike, bi torej lahko domnevno računala s suspendiranjem pravic iz te pogodbe.<sup>95</sup> Ta člen pa ne vsebuje nikakršnih preventivnih mehanizmov zoper kršenje temeljnih pravic.

Bistven dosežek Amsterdamske pogodbe za manjšinsko problematiko je torej 13. člen PES, ki govori o boju proti diskriminaciji. Na podlagi tega člena je Svet EU sprejel direktivo, o kateri govorim v naslednjem poglavju.

---

<sup>93</sup> Poudaril avtor diplomskega dela.

<sup>94</sup> Poudaril avtor diplomskega dela.

<sup>95</sup> O več primerih zatiranja zaradi izražanja manjšinske pripadnosti poročajo iz Grčije. Podatke o tem lahko med drugim najdemo na spletni strani politične organizacije makedonske manjšine v tej državi, članici EU: <http://www.florina.org>, 12. 5. 2003.

## **4. 3. DIREKTIVA O URESNIČEVANJU NAČELA ENAKEGA OBRAVNAVANJA OSEB NE GLEDE NA RASNO ALI ETNIČNO POREKLO**

### **4. 3. 1. Uvod**

Svet EU je 29. junija 2000 kot enega izmed ukrepov proti diskriminaciji, sprejetih na podlagi amsterdamskih sprememb PES, sprejel Direktivo o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo (Rasna direktiva).<sup>96</sup> Direktivo so sprejeli presenetljivo hitro glede na pričakovanja in zapletene postopke sprejemanja v EU; za njeno sprejetje je bilo seveda potrebno soglasje v Svetu EU. Njeno sprejetje pa je pospešil in olajšal odmevni uspeh skrajno desne in manjšinam nenaklonjene Svobodnjaške stranke na parlamentarnih volitvah v Avstriji konec leta 1999 (Van den Bergh, 2000).

### **4. 3. 2. Vsebina Rasne direktive**

Uvodni del Rasne direktive vsebuje več načel in določil, ki jih je treba upoštevati za razumevanje in izvajanje dokumenta. V preambuli direktive se Svet EU pri pojasnjevanju razlogov za sprejetje te direktive sklicuje na določila PEU, na številne mednarodne konvencije, pa tudi na resolucije EP o boju proti rasizmu. V 12. točki preambule Rasne direktive je poudarjeno, da ni dovolj le zaščita na področju zaposlitve, temveč je potrebna tudi zaščita na področju izobraževanja, socialne zaščite, zdravstvenega varstva, dostopa do dobrin in storitev ter preskrbe z njimi. Direktiva zagotavlja minimalno uskladitev, upoštevajoč načeli subsidiarnosti in sorazmernosti. Države članice cilja te direktive, zagotavljanja skupne visoke ravni zaščite v vseh državah članicah, naj ne bi mogle zadovoljivo doseči same, bolje ga lahko doseže Skupnost.<sup>97</sup>

O jezikovni diskriminaciji tu ni govora. Rasna direktiva pa v 5. členu dovoljuje pozitivno diskriminacijo kot nadomestilo za neugodnosti, ki jim je izpostavljena skupina oseb rasnega ali etničnega porekla, drugačnega od večine. Kot piše v 1. členu direktive, je njen namen določiti okvir za boj proti diskriminaciji na podlagi

---

<sup>96</sup> Direktiva o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo. *Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin*, 2000/43/EC OJ (L 180/22), sprejeta 29. 6. 2000, velja od 19. 7. 2003 (v nadaljevanju Rasna direktiva ali *Council Directive 2000/43/EC*).

<sup>97</sup> 28. točka preambule, *Council Directive 2000/43/EC*.

rasnega ali etničnega porekla. Tako bi v državah članicah uveljavili načelo enakega obravnavanja.

#### *4. 3. 2. 1. Definicija diskriminacije v Rasni direktivi*

Ena od pomembnih pridobitev Rasne direktive je njen 2. člen, kjer je zelo široko opredeljeno, kaj vse obsega pojem diskriminacije. Pri tem loči neposredno in posredno diskriminacijo. Za neposredno se šteje, ko nekoga zaradi rasnega ali etničnega porekla obravnavajo manj ugodno kot drugega. Pri posredni diskriminaciji navidez nevtralna določba, kriterij ali praksa postavlja osebe določenega rasnega ali etničnega porekla, drugačnega od večine, v posebej neugoden položaj v primerjavi z večino. Pri posredni diskriminaciji je sicer dovoljena izjema, če to upravičuje zakoniti cilj, in če so sredstva za doseg cilja primerna oziroma potrebna. Oblika diskriminacije je tudi napeljevanje k diskriminatornemu ravnanju, če to prizadene osebo etničnega ali rasnega porekla.<sup>98</sup>

#### *4. 3. 2. 2. Obseg Rasne direktive*

V tretjem členu piše, da Rasna direktiva velja za vse osebe v javnem in zasebnem sektorju, vključno z javnimi organi. Po mnenju Van den Bergheja (2000) velja Rasna direktiva v skladu s 16. točko preambule tudi za pravne osebe.

Direktiva vsebuje zahteve do nediskriminatornega obnašanja na številnih področjih. Obsega pogoje za dostop do zaposlitve in za napredovanje, zaposlitvene in delovne pogoje, vključno z odpuščanjem in plačami. Vsebuje tudi socialno zaščito, vključno s socialno varnostjo in zdravstvenim varstvom, izobraževanje ter dostop in preskrbo z dobrinami in storitvami, ki so na voljo javnosti, vključno s stanovanji. Ta določba je zelo pomembna za pripadnike narodnih manjšin, ki so pogosto odrinjeni pri dostopu do posojil, štipendij ter različnih storitev (Toggenburg, 2000).

Rasna direktiva velja v okviru pooblastil, podeljenih Skupnosti.<sup>99</sup> Pri zaposlovanju to ne predstavlja težav, saj je to področje urejeno na ravni Skupnosti, drugače pa je na primer pri izobraževanju, ki ostaja po večini v pristojnosti držav članic (Van den Berghe, 2000). PEU zelo natančno določa pooblastila EU na področju izobraževanja, zato je tu uskladitev zakonodaj držav članic izključena.

---

<sup>98</sup> 4. točka 2. člena, *Council Directive 2000/43/EC*.

<sup>99</sup> Člen 3, *Council Directive 2000/43/EC*.

Nejasno je, katere vidike izobraževanja predvideva Rasma direktiva in katerih ne (*ibid.*). Tako lahko na področju izobraževanja, ker to pač ne sodi v pristojnosti Skupnosti, večinski narodi še naprej diskriminirajo narodne manjšine.

#### 4. 3. 2. 3. Pozitivni ukrepi in povračilo škode

Kot je zapisano v 5. členu direktive, načelo enakega obravnavanja ne ovira držav članic pri sprejemanju ukrepov za preprečevanje škode ali za njeno nadomestilo, če škodo povzroči diskriminacija na podlagi rasnega ali etničnega porekla.

Za sprejetje omenjenih ukrepov je treba najprej ugotoviti neugodnosti oziroma škodo, ki jo je povzročila diskriminacija, nato pa ustrezno ukrepati za odstranitev te škode. Pozitivno diskriminacijo pa je treba zelo pazljivo uzakoniti, da ne bi s tem povzročili novih krivic oziroma neenakopravnosti (Van den Berghe, 2000).

Poleg tega direktiva uvaja učinkovite, sorazmerne in odvračilne ukrepe, ki vključujejo tudi plačilo odškodnine oškodovancu.<sup>100</sup>

#### 4. 3. 2. 4. Obramba pravic

Po 7. členu direktive morajo države članice zagotoviti, da so sodni oziroma upravni postopki za izvršitev obveznosti po tej direktivi na voljo vsem, ki se zaradi neupoštevanja enakega obravnavanja čutijo oškodovani. Ti postopki morajo biti na voljo tudi potem, ko se diskriminatorni odnos že konča. Tu, po mnenju Van den Bergheja (2000), rasma direktiva ne prinaša nič novega, saj omenjena določila že vsebujejo zakonodaje vseh držav članic EU.

Države članice morajo zagotoviti, da lahko različni pravni subjekti, ki imajo zakonit interes pri zagotavljanju izpolnjevanja določb te direktive, sodelujejo v vsakem sodnem oziroma upravnem postopku za izvrševanje obveznosti po tej direktivi, bodisi v imenu bodisi v podporo tožnika. Za to mora tožnik dati soglasje.<sup>101</sup>

Kot navaja Van den Berghe (2000), manjkajo določbe, ki bi uvedle »kolektivno pravico delovanja organizacijam, ki predstavljajo interese diskriminiranih oseb«. Tako delovanje ima namreč kar nekaj prednosti. Pravdanje lahko sprožijo neodvisno od posebnih okoliščin posameznega primera, zato se lahko take organizacije bojujejo

---

<sup>100</sup> Člen 15, *Council Directive 2000/43/EC*.

<sup>101</sup> Člen 7, *Council Directive 2000/43/EC*.

proti strukturalni diskriminaciji (*ibid.*). Posamezne žrtve diskriminacije ponavadi tudi niso naklonjene pravdanju, poleg tega lahko organizacije delujejo namesto posameznikov, ki se bojijo povračilnih ukrepov. Opisano je že opredeljeno v direktivah, ki se ukvarjajo z zaščito potrošnikov; te direktive podeljujejo pravico zastopanja organizacijam, ki se ukvarjajo z zaščito potrošnikov (*ibid.*).

#### 4. 3. 2. 5. Dokazno breme

1. točka 8. člena Rasne direktive olajšuje dokazovanje diskriminacije žrtvam le-te. Kadar oškodovane osebe v civilnem pravnem postopku predstavijo dejstva, ki kažejo na diskriminacijo, morajo domnevni storilci dokazovati svojo nedolžnost. Kot pojasnjuje Goldston (2003), je razlog za obrnjeno dokazno breme ta, da imajo pogosto tisti, ki izvajajo diskriminacijo, v izključni posesti informacije, ki naj bi pokazale, kako je prišlo do odločitve o domnevni diskriminaciji.

Omenjeno določilo sicer ne velja v kazenskih postopkih.<sup>102</sup> Direktiva tudi ne preprečuje državam članicam uvedbe dokaznih postopkov, ki bi bili še bolj ugodni za žrtve diskriminacije.<sup>103</sup>

#### 4. 3. 2. 6. Končne določbe Rasne direktive

Države članice morajo zagotoviti prenehanje veljavnosti vseh zakonov in drugih predpisov, ki so v nasprotju z načelom enakega obravnavanja,<sup>104</sup> za kršitelje pa uvedejo sorazmerne in odvračilne ukrepe.<sup>105</sup> Države članice so morale najpozneje do 19. julija 2003 seznaniti Komisijo s sprejetjem ustreznih zakonov in drugih predpisov za uskladitev s to direktivo.<sup>106</sup>

Kot navaja Toggenburg (2003: 5), ni do omenjenega datuma tega storila niti ena država članica EU! Komisija je zato 18. julija 2003 v sporočilu za javnost izrazila globoko zaskrbljenost, ker države članice EU niso uspele sprejeti ustrezne zakonodaje, in poudarila, da morajo to nemudoma storiti.<sup>107</sup> Tudi Goldston (2003)

---

<sup>102</sup> 3. točka 8. člena, *Council Directive 2000/43/EC*.

<sup>103</sup> 2. točka 8. člena, *Council Directive 2000/43/EC*.

<sup>104</sup> Člen 14, *Council Directive 2000/43/EC*.

<sup>105</sup> Člen 15, *Council Directive 2000/43/EC*.

<sup>106</sup> Člen 16, *Council Directive 2000/43/EC*.

<sup>107</sup> Evropska komisija. Zaskrbljenost Komisije zaradi neuspeha držav članic, da bi uveljavile nova določila glede rasne enakopravnosti. *Commission concerned at Member States' failure to implement new racial equality rules*, IP/03/1047, sprejeto 18. 7. 2003, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/events/ITPresidConfJuly03IP\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/ITPresidConfJuly03IP_en.pdf), str. 1, 28. 02. 2004.

poudarja, da je bila do avgusta 2003, več kot tri leta po sprejetju Rasne direktive, zakonodaja glede uresničevanja načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo v številnih državah članicah EU šibka ali pa je sploh ni bilo.

#### **4. 3. 3. Ocena Rasne direktive**

Rasna direktiva pomeni napredek na področju varstva narodnih manjšin v EU, predvsem v delu, kjer opredeljuje in prepoveduje diskriminacijo. Pohvalijo jo tudi v Poročilu Open Society Institute (OSI, 2001: 24). Direktiva sega precej prek področja zaposlovanja, ki je sicer tradicionalno področje zaščite v EU, saj pokriva tudi izobraževanje, socialno zaščito, dostop do dobrin ter javnih storitev in drugo. Ker pa direktiva velja le v okviru pooblastil, podeljenih Skupnosti, ni jasno, v kolikšni meri bo sploh vplivala na diskriminacijo na področju izobraževanja, kar je prvenstveno v pristojnosti držav članic.

Pomanjkljivost direktive je odsotnost prepovedi jezikovne diskriminacije, saj je jezik ponavadi osrednji identifikacijski dejavnik narodnih manjšin. Kot navaja EBLUL, je evropska komisarka za zaposlovanje in socialo Anna Diamantopoulou takole odgovorila na vprašanje nekega poslanca v Evropskem parlamentu (Contact Bulletin, 2002: 2):

Program boja proti diskriminaciji temelji na členu 13 PES. Diskriminacija na podlagi jezika v tem členu ni omenjena. /.../ Program zato ne more pokrivati akcij, katerih cilj je boj proti diskriminaciji na podlagi jezika. Niti v členu 13 PES niti v Rasni direktivi omemba diskriminacije, temelječe na etničnem izvoru, ne vključuje diskriminacije na podlagi jezika.

Direktiva torej ne zagotavlja šolanja v jezikih narodnih manjšin, pa tudi ne določa uporabe manjšinskih jezikov v stikih s sodnimi, upravnimi in drugimi oblastmi; prav tako ne določa uporabe manjšinskih jezikov v medijih. Tako ima tudi uporaba pozitivne diskriminacije, ki je omenjena v 5. členu rasne direktive, le omejen učinek (Tsilevich, 2001).

Njena pomanjkljivost je tudi, da ne prepoveduje diskriminacije na podlagi vere, ki je velikokrat tesno povezana z etnično in rasno diskriminacijo (*ibid.*). Direktiva ne opredeljuje nekaterih pojmov, ki jih vsebuje, kot so rasna ali etnična pripadnost ter etnične manjšine. To pa, lahko rečemo, ni nič novega na mednarodnem prizorišču.



Velja še poudariti, da Rasna direktiva ne bo imela učinka, če države članice EU ne bodo sprejele ustrezne zakonodaje za njeno izvajanje; to bi sicer morale storiti že do 19. julija 2003.

V letu sprejetja omenjene direktive se je EU soočila z domnevnim primerom kršitve manjšinskih pravic v eni od držav članic, v Avstriji. Pripadniki manjšin v tej državi so ob več priložnostih opozarjali na nezadovoljivo raven manjšinske zaščite, poleg tega pa je leta 2000 prišla na oblast v Avstriji skrajno desna svobodnjaška stranka. Je bilo to dovolj za učinkovito ukrepanje s strani EU? Omenjeni primer predstavljam v naslednjem poglavju.

#### **4. 4. PRIHOD SVOBODNJAŠKE STRANKE NA OBLAST V AVSTRIJI IN ODZIV EVROPSKE UNIJE**

Leta 2000 se je EU prvič srečala s primerom prihoda skrajno desne, manjšinam mrzke stranke na oblast v eni od držav članic. Avstrijska svobodnjaška stranka Joerga Haiderja je namreč februarja 2000 skupaj z ljudsko stranko sestavila avstrijsko zvezno vlado. EU se je znašla v zadregi, kako ravnati v primeru, ko na oblast v državi članici pride politična stranka s tako nacionalističnimi stališči, ki med drugim javno propagira sovraštvo do manjšin. Doglej EU ni nikoli posegla na področja, ki veljajo za izrazito politična (Brezigar, 2000: 115). Šele v Amsterdamski pogodbi je prvič zapisano, da EU temelji na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic, osnovnih svoboščin in pravne države, kar so skupna načela držav članic.<sup>108</sup>

Svet EU se je, brez sodelovanja Avstrije, odločil osamiti vlado na Dunaju. Šlo je le za politično osamitev; avstrijskih voditeljev niso vabili v druge članice EU, na Dunaju pa tudi ni bilo obiskov na najvišji ravni (Brezigar, 2000: 115). Avstrijska vlada je nato sklenila, da jeseni 2000 razpiše v državi referendum, ki bi vlado pooblastil, da z vsemi sredstvi doseže prekinitev ukrepov. To pa bi lahko pomenilo tudi blokado delovanja EU (*ibid.*: 116). Komisija je nato pooblastila Evropsko sodišče za človekove pravice, naj imenuje 'tri modrece', tri ugledne može, ki naj bi preverili zavezanost avstrijske vlade skupnim evropskim vrednotam, kot so pravice manjšin, beguncev in priseljencev ter politično naravo svobodnjaške stranke. Izbrali so Martija

---

<sup>108</sup> Člen 6 PEU, Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999.

Ahtisaarija, nekdanjega finskega predsednika, Marcelina Orejo, nekdanjega generalnega sekretarja Sveta Evrope in nekdanjega člana Komisije, ter Jochena Froweina, direktorja nemškega inštituta Max Planck za primerjalno javno pravo in mednarodno pravo. Trojica je nalogo sprejela 12. julija 2000 in Poročilo 'treh modrecev'<sup>109</sup> (Poročilo) sprejela 8. septembra istega leta.

Za pričujočo razpravo so pomembni tisti deli poročila treh modrecev EU, ki se nanašajo na varstvo avtohtonih narodnih manjšin.

V 12. odstavku Poročila je tako navedeno, da je Svet Evrope leta 1995 sprejel OKVNM, ki je pomemben standard zaščite manjšin v državah članicah EU. V Avstriji je OKVNM začela veljati 1. julija 1998.

Varstvu manjšin je namenjeno celotno drugo poglavje poročila. To obsega odstavke od 20 do 29 in je razdeljeno v pet sklopov. Prvi sklop od odstavka 20 do 23 ima naslov Avstrijski pravni sistem in dejansko stanje. V 20. odstavku Poročila je navedeno:

V skladu z avstrijsko državno pogodbo iz leta 1955 sta izrecno priznani slovenska manjšina na Koroškem in Štajerskem ter hrvaška na Gradiščanskem. S to pogodbo so zagotovljene posebne kulturne pravice, posebej na področju šolstva. Obstaja tudi zakonodaja glede uradnih jezikov na teh območjih države.

Poročilo tu le delno ustreza resnici, hkrati pa je površno (Brezigar, 2000: 118). Modreci govorijo o pravnih razmerah, ki pa niso ustrezno urejene z nižjimi pravnimi akti niti niso opisane dejanske razmere. Kot še poudarja Brezigar (*ibid.*), slovenska manjšina na Štajerskem dejansko ni priznana. Pravice na področju šolstva so urejene na Koroškem in Gradiščanskem, pa še tam se manjšini soočata z ovirami. Tudi stavek, ki govori o zakonodaji glede uradnih jezikov, je zelo površen in nedoločen. Na Štajerskem takega zakona ni (*ibid.*).

#### 21. odstavek Poročila:

Od leta 1976 avstrijska zakonodaja priznava več manjšinskih skupin s posebnimi pravicami, ki se tičejo njihove identitete. Ta zakonodaja ščiti še druge narodne manjšine poleg priznanih v državni pogodbi. Na podlagi zakonodaje iz leta 1976 so priznani Hrvati, Slovenci, Madžari, Čehi, Slovaki in Romi.

Trditev je točna, vendar se nanaša le na zakonsko zaščito. Spet manjkajo podatki o izvajanju te zaščite (Brezigar, 2000: 118).

#### 22. odstavek Poročila:

---

<sup>109</sup> Ahtisaari, Marti, Jochen Frowein in Marcelino Oreja (2000) Poročilo 'treh modrecev'. *Report of 'three wise men'*, sprejeto 8. 9. 2000, dostopno na <http://www.virtual-institute.de/en/Bericht-EU/report.pdf>, 12. 4. 2003.

Glede na popis prebivalstva iz leta 1991 je bilo pripadnikov narodnih manjšin toliko: 29.596 Hrvatov, 20.191 Slovencev, 19.638 Madžarov, 9.822 Čehov, 1.015 Slovakov ter 122 Romov. Poudariti je treba, da se to štetje nanaša na uporabo manjšinskih jezikov. Po nekaterih drugih ocenah je številčnost pripadnikov narodnih manjšin takšna: 30.000 Hrvatov na Gradiščanskem in 12.000 na Dunaju, približno 50.000 Slovencev, od 20 do 30.000 Madžarov, od 15 do 20.000 Čehov, od 5 do 10.000 Slovakov ter približno 25.000 Romov. Te številke so omenjene v prvem poročilu o Avstriji, izdelanem 30. junija 2000 na podlagi Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin.

Trije modreci v tem odstavku niti z besedo ne izražajo začudenja nad tolikšno razliko med obema štetjema. Hkrati se ne vprašajo, katere številke so točne. (Brezigar, 2000: 119). Videti je, da je popis iz leta 1991 prirejen tako, da se je čim manj prebivalcev izreklo za pripadnike manjšin, ali pa se morda niso upali? Morda so se bali posledic? Tudi teh pomislekov ni v poročilu.

### 23. odstavek Poročila:

V tem poročilu je avstrijska vlada jasno obrazložila pravice, ki jih uživajo različne narodne manjšine v avstrijskem pravnem sistemu. Poučevanje manjšinskih jezikov je na voljo tistim, ki to želijo, predvsem na Gradiščanskem in na Koroškem. Na drugih območjih v državi obstajajo zasebne šole, v katerih prav tako poučujejo manjšinske jezike. Na Gradiščanskem obstaja skupno 29 šol, v katerih poleg nemščine poučujejo hrvaščino. V šolskem letu 1998/99 so zagotovili pouk v nemščini in slovenščini 1.620 otrokom.

Po mnenju Brezigarja (2000: 119) je vir za ta odstavek neuradno poročilo, ki ga je modrecem izročila avstrijska vlada in ne Svet Evrope. Še v odstavku 22 je zapisano, da je v Avstriji šest avtohtonih narodnih manjšin, v odstavku 23 pa piše, da je poučevanje manjšinskih jezikov na voljo predvsem na Koroškem in Gradiščanskem. Zdi se, da so v teh dveh deželah na voljo javne šole, v katerih se poučuje tudi v manjšinskih jezikih, saj nato poročilo govori o zasebnih šolah. Štirim preostalom manjšinam torej ni omogočeno šolanje v javnih šolah v njihovem jeziku ali pa si tega ne želijo. O tem poročilo treh modrecev ne piše (*ibid.*). Njihov opis poučevanja manjšinskih jezikov je zelo površen in pomanjkljiv. Očitno na to temo niso imeli nobenih pripomb, še več, videti je, da se vanjo sploh niso poglobljali.

### 24. odstavek Poročila:

Avstrijsko ustavno sodišče je v več razsodbah pojasnilo obseg pravic manjšin, priznanih v državni pogodbi. V razsodbi z dne 19. marca 2000 je ustavno sodišče razsodilo, da omejitev šolanja v slovenskem jeziku na Koroškem ni bila v skladu s posebnimi določili državne pogodbe. Sodišče meni, da morata biti oba jezika, nemščina in slovenščina, enakovredno zastopana pri poučevanju v manjšinskih osnovnih šolah. Kot razumemo, ta sodba še ni popolnoma izpolnjena.

Modreci pri tem pišejo o razsodbi avstrijskega ustavnega sodišča, ki ugotavlja nepravilnosti na področju manjšinskega šolstva na Koroškem. Dodano je, da ta

razsodba še ni dejansko uresničena, vendar tudi na tem mestu modreci nimajo kritičnih pripomb. Kot bomo videli na koncu tega podpoglavja, neuresničitev razsodbe ustavnega sodišča ne vpliva na končno poročilo modrecev glede manjšin v Avstriji.

Odstavka 25 in 26 sestavljata sklop poročila modrecev, ki govori o novih manjšinskih določbah v avstrijski ustavi. V odstavku 25 je zapisano, da so od leta 1997 razpravljali o predlogu organizacij različnih narodnih manjšin, da bi v ustavo vključili člen o zaščiti manjšin. Avstrijska zvezna vlada je 31. maja 2000 predlagala parlamentu osnutek zakona s tako vsebino. Po parlamentarni razpravi o tem predlogu so vključili v 8. člen avstrijske ustave novi 2. odstavek. Sprememba ustave je začela veljati 1. avgusta 2000, besedilo novega člena pa se glasi:

- 1.) Nemški jezik je uradni jezik v republiki (Avstriji, op. a.). To ne vpliva na posebne pravice, ki jih zvezna zakonodaja podeljuje jezikovnim manjšinam.
- 2.) Republika (zvezna država, zvezne dežele in občine) priznava svojo tradicionalno jezikovno in kulturno raznolikost, ki jo predstavljajo njene avtohtone narodne manjšine. Jezik in kulturo, obstoj in ohranitev teh narodnih manjšin je treba spoštovati, zaščititi in podpirati.

#### 26. odstavek Poročila:

Glede na zgodovinski potek tega ukrepa (tu je mišljena sprememba ustave, navedena v 25. odstavku poročila, op. a.) je jasno, da je avstrijska zvezna vlada podpirala reformo ustave. S to reformo je posebna ustavna obveznost za pospeševanje obstoja in dejavnosti narodnih manjšin postala del avstrijskega ustavnega prava.

Novi člen ustave je vsekakor pozitiven. Kot navaja Brezigar (2000: 120), to piše tudi v Poročilu in s tem se strinjajo tudi manjšine. Poudariti pa je treba, da so manjšine tri leta zama zahtevale tako določilo in da je avstrijska vlada privolila vanj šele po kritikah, da ne spoštuje osnovnih pravic manjšin (*ibid.*).

27. odstavek Poročila sodi v naslednji sklop poročila modrecev in obravnava t. i. druge ukrepe. Glasi se:

21. junija 2000 je bil sprejet upravni ukrep v zvezi z uradnimi imeni lokalnih skupnosti v deželi, kjer živita hrvaška in madžarska manjšina. V 51 občinah na Gradiščanskem so namestili 260 dvojezičnih tabel, na katerih je ime krajev navedeno v obeh jezikih. Avstrijska zvezna vlada je z drugim upravnim odlokom, ki bo začel veljati 1. oktobra 2000, za pripadnike madžarske manjšine odobrila več določil v zvezi z rabo madžarskega jezika v odnosih z oblastmi.

Sklop, ki obravnava t. i. druge ukrepe, je spet fragmentaren in le delno ustreza resnici. Govori le o dvojezičnih napisih na Gradiščanskem, čeprav v odstavku 21 poročila modrecev piše, da je v Avstriji priznanih šest avtohtonih narodnih manjšin. Pri tem tudi ni omenjeno, da dvojezične napise zagotavlja že avstrijska državna pogodba iz leta 1955 ter da si je hrvaška manjšina 45 let prizadevala doseči te svoje pravice (Alfter, 2000: 10). Modreci se ne vprašajo, ali so preostalim štirim manjšinam

v Avstriji že zagotovili dvojezične napise, temveč se zadovoljijo le z opisom razmer na Gradiščanskem. Tudi pri opisu določil za rabo madžarskega jezika v odnosih z oblastmi se ne vprašajo, ali ta že veljajo za preostale narodne manjšine ter kako jih oblasti izvajajo, ali pa gre za nova določila, ki veljajo le za Madžare. (Brezigar, 2000: 120).

Četrty sklop, 28. odstavek Poročila, govori o novih manjšinah oziroma priseljencih, peti sklop pa vsebuje sklepe o pravicah manjšin. 29. odstavek Poročila se glasi:

Avstrijski pravni sistem je zasnoval posebno zaščito narodnih manjšin, ki živijo v Avstriji. Ta zaščita je priznana z ustavo. Avstrijski pravni sistem ščiti obstoječe narodne manjšine v Avstriji bolj kot jih ščitijo v mnogih drugih državah - članicah Evropske unije.

'Trije modreci' torej končajo svoje poročilo o varstvu manjšin v Avstriji v treh stavkih. Tudi v njih ni govora o dejanskih razmerah, o izvajanju zakonov. Mnogih zakonskih določb, ki jih zagotavlja državna pogodba iz leta 1955, še vedno niso uresničili ali pa so začele veljati šele s sodbami avstrijskega ustavnega sodišča. Tudi člani manjšin in manjšinske organizacije ter predsednik odbora avstrijskega parlamenta za človekove pravice so kritizirali poročilo modrecev o manjšinah, češ da obravnava le zakonske določbe in ne dejanskih razmer (Alfter, 2000: 9). Prav tako ne omenjajo neizpolnjene rzsodbe avstrijskega ustavnega sodišča, ki govori o dvojezičnem šolstvu na Koroškem. Z neuresničevanjem te rzsodbe so namreč modreci opravili že v 24. odstavku, pa tudi tam tega dejstva niso kritizirali.

Poročilo 'treh modrecev', ki je nastalo na pobudo Komisije, je torej pomanjkljivo in nedosledno. Ukvarja se le s pravnimi določili in le malo z dejanskimi razmerami. Kjer pa jih obravnava, pa se ukvarja le z nekaterimi manjšinami. Očitno je, da je bila naloga modrecev 'oprostiti' Avstrijo, ne pa ugotoviti resnični položaj tamkajšnjih manjšin. »K oceni zaščite manjšin ne dodaja ničesar, česar ne bi že vedeli« (Brezigar, 2000: 122). Ob tem manjšinam resno grozi, da se bo Avstrija sklicevala na to poročilo kot na mednarodno priznanje njene zaščite manjšin, tem pa ne bo nihče več verjel (Alfter, 2000: 9). Po objavi tega poročila je EU umaknila vse politične ukrepe proti vladi na Dunaju.

Kmalu po objavi Poročila so države EU sprejele zadnjo v nizu pogodb evropskega združevanja, Pogodbo iz Nice. V njej so, kot zatrjuje Goldston (2003), tudi zaradi neuspeha ukrepov EU proti Avstriji po vstopu svobodnjakov v avstrijsko vladno koalicijo, dopolnili 7. člen PEU, ki govori o sankcijah v primeru resnih kršitev

skupnih načel. Še več pričakovanj glede manjšinske zaščite pa je zbuvalo sprejetje Listine EU o temeljnih človekovih pravicah (Listina), ki so jo sprejeli ob vrhu v Nici. V naslednjem poglavju predstavljam oba dokumenta.

## **4. 5. LISTINA EU O TEMELJNIH ČLOVEKOVIH PRAVICAH TER POGODBA IZ NICE**

### **4. 5. 1. Listina EU o temeljnih človekovih pravicah**

7. decembra leta 2000 so v Nici slovesno podpisali in razglasili Listino EU o temeljnih človekovih pravicah.<sup>110</sup> Gre za prvi dokument, ki celovito opredeljuje temeljne pravice in svoboščine državljanov EU. Besedilo dokumenta je pripravila posebna konvencija, v kateri so bili poleg predstavnikov vlad držav članic še predstavniki Komisije, EP in poslanci nacionalnih parlamentov (Murgel, 2001: 131-132). Kljub pritisku EP in Komisije članice niso dosegle soglasja, da bi Listina postala pravno zavezujoča (*ibid.*: 135).

Listina v 54 členih razčlenjuje 6 osnovnih temeljnih vrednot: dostojanstvo, svoboščine, enakopravnost, solidarnost, državljanstvo in načela pravičnega sodstva. Za obravnavano problematiko sta pomembna predvsem 21. in 22. člen.

Člen 21 z naslovom Nediskriminacija se glasi:

1. Kakršna koli diskriminacija na podlagi spola, rasne pripadnosti, barve kože, etničnega ali socialnega izvora, genetskih značilnosti, jezika, religije ali prepričanja, političnega ali katerega koli drugega mnenja, pripadnosti narodni manjšini, lastnine, rojstva, prizadetosti, let ali spolne usmerjenosti je prepovedana.
2. Na področju, ki ga obravnava Pogodba o ustanovitvi Evropske skupnosti in Pogodba o Evropski uniji, ter brez škode za posebne določbe teh pogodb je prepovedana kakršna koli diskriminacija na podlagi narodne pripadnosti.

Člen 22 z naslovom Kulturna, verska in jezikovna različnost se glasi: »Unija spoštuje kulturno, versko in jezikovno raznolikost.«

Člena sta na prvi pogled videti precej neobetavno, varstvo pravic narodnih manjšin pa tudi tu ni omenjeno. Profesor za mednarodno pravo na Univerzi v Keelu v Veliki Britaniji Patrick Thornberry je izrazil veliko razočaranje nad členom 22, posebej v primerjavi z drugimi mednarodnimi dokumenti s področja manjšinskega varstva (Moring, 2000: 5). Postavlja se vprašanje, kako bo EU izvajala določila, navedena v omenjenih dveh členih.

---

<sup>110</sup> Listina EU o temeljnih človekovih pravicah. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, OJ 2000/C 364/01, sprejeta 7. 12. 2000, v nadaljevanju Listina.

Listina torej, kljub drugačnim pričakovanjem pred njenim sprejetjem, ne ureja nobenih posebnih manjšinskih pravic, saj ne gre dlje od prepovedi diskriminacije. Po členu 22 EU spoštuje kulturno, versko in jezikovno raznolikost, to pa je le splošna izjava, ki sama po sebi ne zagotavlja nobene manjšinske pravice (Murgel, 2001: 133).

Kot navaja Brezigar (2002), imata člena tako pozitivne kot tudi negativne lastnosti. Listina bo po njegovem podlaga za prihodnjo ustavno pogodbo EU. Čeprav je listina pravno neobvezujoča, je vsaj politično obvezujoča. Res je ohlapna in neoprijemljiva, vendar pa se EU s priznanjem pravic ne more spustiti pod raven, kot jo določa ta Listina. Hkrati vključitev obeh členov zahteva od EU, da določi njuno vsebino, še posebej vsebino člena 22, saj bosta sicer ostala brezpredmetna (*ibid.*). Po mnenju Schweltnusa (2001) pa pomeni prepoved diskriminiranja pripadnikov narodnih manjšin prvo stopnjo vključitve zaščite manjšin v *acquis communautaire*.

Listina sicer vsebuje še nekaj členov, ki bi jih lahko interpretirali tako, da se nanašajo tudi na pravice narodnih manjšin. Člen 10, ki govori o svobodi mišljenja in vere, se lahko navezuje na narodne manjšine, ki se identificirajo predvsem na osnovi vere, člen 12 o svobodi zbiranja in združevanja pa se nanaša na katero koli vero. Tretja točka 14. člena Listine<sup>111</sup> se lahko interpretira kot priznavanje pravic narodnih manjšin, da ustanovijo svoje šole (Murgel, 2001: 133). Ta točka sicer sama po sebi ne zahteva ustanavljanja manjšinskih šol, prav tako ne govori o pravici do izobraževanja v jeziku manjšine. Tudi tu je izobraževanje in poučevanje prepuščeno zakonodaji držav članic in njihovi dobri volji glede ustanavljanja šol po merah manjšin, kjer (so)poučujejo tudi v manjšinskem jeziku. Listina tako ne določa nobenih posebnih, pozitivnih manjšinskih pravic, kar seveda ni dovolj za učinkovito zaščito (Murgel, 2001: 134).

Med pripravo besedila Listine je poleg različnih manjšinskih organizacij predlagala vključitev določb o zaščiti manjšin v listino tudi Madžarska. Predstavniki njene vlade je 16. junija 2000 izrazil upanje, da bodo pravice manjšin kot del koebenhavskih kriterijev za vstop držav kandidatki v EU vključili v Listino (Murgel, 2001: 134). Ta predlog je podprla tudi vlada Republike Slovenije, vendar ga v EU

---

<sup>111</sup> Člen 14, 3. točka listine se glasi »Spoštuje se svoboda ustanavljanja izobraževalnih ustanov z dolžnim spoštovanjem demokratičnih načel ter pravica staršev, da zagotovijo izobraževanje in poučevanje svojih otrok v skladu z verskimi, filozofskimi in pedagoškimi prepričanji, v skladu z zakonodajo njihove države glede izvajanja te pravice in svoboščine«. Listina EU o temeljnih človekovih pravicah.

niso upoštevali. EU je tako še nekrat pokazala neenotnost glede morebitne vključitve zaščite narodnih manjšin v pravni sistem EU (*ibid.*: 134).

#### 4. 5. 1. 1. *Pravni status Listine*

Vse od koelnskega vrha Evropskega sveta junija 1999, na katerem so se voditelji držav članic odločili za pripravo osnutka Listine, je eno od najpomembnejših vprašanj njen pravni status. Na srečanju v Koelnu so to odločitev pustili za obdobje po razglasitvi Listine (Murgel, 2001: 134).

EP je v dveh resolucijah, 16. marca in 2. oktobra 2000, podprl vključitev Listine v Pogodbe. To sta podprla tudi Odbor regij ter Ekonomski in socialni odbor na srečanjih septembra 2000. Komisija pa je izrazila upanje, da bodo listino prej ali slej vključili v Pogodbe (Murgel, 2001: 134-135).

Evropska konvencija o prihodnosti Evrope<sup>112</sup> (Evropska konvencija) je nato Listino vključila v 2. del Osnutka Pogodbe o ustavi za Evropo.<sup>113</sup> O besedilu tega osnutka naj bi Evropski svet dokončno odločal na medvladni konferenci, najkasneje do volitev v EP junija 2004.

Kot poudarja profesor Rajko Knez<sup>114</sup> z mariborske Pravne fakultete, je Listina za zdaj del tako imenovanega mehkega prava. Države članice jo upoštevajo, vendar njena uporaba ni obvezna.

#### 4. 5. 2. *Pogodba iz Nice*

Pogodba iz Nice<sup>115</sup> glede manjšinske problematike, kot sem že omenil, ne prinaša bistvenih sprememb. 13. členu PES, o delovanju Skupnosti proti diskriminaciji, so dodali odstavek, da Svet EU, delujoč na pobudo Komisije in

---

<sup>112</sup> Evropsko konvencijo o prihodnosti Evrope je sklical Evropski svet na zasedanju v Laeknu 14. in 15. decembra 2001. Naloženo ji je bilo, da sestavi predloge o tem, kako organizirati politiko in evropski politični prostor v razširjeni EU ter kako iz EU narediti dejavnik stabilnosti in vzor v novem svetovnem redu. Evropski konvenciji je uspelo zaključiti posvetovanja s sestavo Osnutka Pogodbe o Ustavi za Evropo, ki so ga nato 20. junija 2003 predstavili na zasedanju Evropskega sveta v Solunu. Evropska konvencija o prihodnosti Evrope. Osutek Pogodbe o ustavi za Evropo. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, sprejet 13. 6. 2003, dostopen na <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850SLrev.pdf>, str.1-2, 28. 2. 2004.

<sup>113</sup> Evropska konvencija o prihodnosti Evrope. Osutek Pogodbe o ustavi za Evropo. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, sprejet 13. 6. 2003, dostopen na <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850SLrev.pdf>, str. 51-79, 28. 2. 2004.

<sup>114</sup> Telefonski pogovor s prof. Rajkom Knezom s Pravne fakultete v Mariboru, 6. 12. 2002.

<sup>115</sup> Pogodba iz Nice. *Treaty of Nice*; OJ C 80, sprejeta 26. 2. 2001, velja od 1. 2. 2003.



izključujoč uskladitev zakonodaje držav članic, ukrepa v skladu s soodločanjem,<sup>116</sup> s čimer so glede na ta postopek okrepili vlogo EP pri preprečevanju diskriminacije, temelječe na rasnem, etničnem izvoru ali religiji. Seveda pa velja opozoriti, da EP kljub pomembni vlogi v tem postopku ne more Sveta EU z ničimer prisiliti, da bi določen predlog sprejel, če ta tega ne želi (Grilc, Ilešič, 2001: 184).

Poleg tega so v Nici nadgradili 7. člen PEU, ki predvideva ukrepanje v primeru morebitnega kršenja skupnih vrednot v eni izmed držav članic. Svet EU bo lahko ob privolitvi EP in na predlog tretjine držav članic, EP ali Komisije s kvalificirano večino ugotavljal obstoj očitnega tveganja, da bi država članica lahko huje kršila načela o skupnih vrednotah EU, določena v členu 6 PEU, ter nato nanjo naslovil ustrezna priporočila.<sup>117</sup> Svet EU, delujoč na ravni predsednikov vlad oziroma držav, lahko nato, če se razmere še poslabšajo, po pridobitvi privolitve EP soglasno ugotovi hude in vztrajne kršitve člena 6 PEU.<sup>118</sup> Ob ugotovitvi kršenja skupnih vrednot nato Svet EU s kvalificirano večino glasov članici odvzame nekatere pravice, lahko tudi pravico do glasovanja v Svetu EU.<sup>119</sup> Za namene tega člena Svet EU odloča brez upoštevanja glasu predstavnika zadevne države članice.<sup>120</sup> Ta člen torej prinaša preventivne mehanizme zoper kršenje temeljnih pravic v EU.

Pogodba iz Nice je med drugim omogočila širitev EU. V naslednjem poglavju bom preučil, kako je EU obravnavala varstvo manjšin v odnosih z državami, ki si prizadevajo za članstvo v EU. V ta namen bom analiziral glavne dokumente, ki jih je EU v procesu približevanja držav kandidatki za članstvo sprejela v zvezi z manjšinsko problematiko, ter preučil, kako vplivajo na manjšinsko problematiko v EU.

---

<sup>116</sup> Člen 251 PES, Pogodba iz Nice.

<sup>117</sup> 1. točka 7. člena PEU, Pogodba iz Nice.

<sup>118</sup> 2. točka 7. člena PEU, Pogodba iz Nice.

<sup>119</sup> 3. točka 7. člena PEU, Pogodba iz Nice.

<sup>120</sup> 5. točka 7. člena PEU, Pogodba iz Nice.

## 5. VARSTVO MANJŠIN V ZUNANJEPOLITIČNIH ODNOSIH EVROPSKE UNIJE

### 5. 1. VARSTVO MANJŠIN POSTANE DEL ZUNANJEPOLITIČNE PRAKSE

Varstvo manjšin se je v zunanjepolitičnih odnosih Evropske unije (EU) začelo pojavljati na začetku 90-ih let 20. stoletja (Toggenburg, 2000).

Zunanji ministri držav članic EU so 16. decembra 1991 v okviru Evropskega političnega sodelovanja sprejeli Deklaracijo o smernicah za priznanje novih držav v vzhodni Evropi ter na ozemlju Sovjetske zveze in Deklaracijo o Jugoslaviji (Toggenburg, 2000). Eden od pogojev za priznanje novih držav je bil tudi zagotovitev pravic narodnih manjšin v skladu z obvezami, sklenjenimi v okviru Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) (*ibid.*).

Leta 1993 je Evropski svet prvič določil, da spada med pogoje, ki jih morajo izpolniti tiste države, ki se želijo včlaniti v EU, tudi spoštovanje in zaščita manjšin (Komac, 2002: 104).<sup>121</sup> Manjšinska zaščita je nato po vzpostavitvi kopenhavnskih kriterijev postala vedno bolj prisotna v zunanjepolitični retoriki EU (Hughes, Sasse, 2003: 54). Ob tem pa so se začeli pojavljati dvomi, češ da je »varstvo manjšin predvsem izvozni artikel in ne za domačo uporabo« (Toggenburg, 2000).

### 5. 2. PAKT O STABILNOSTI V EVROPI

Kot eno od prvih skupnih akcij v skupni zunanji politiki na podlagi določil Maastrichtske pogodbe o politični uniji so države EU dale pobudo za sklenitev Pakta o stabilnosti v Evropi. Pakt v skladu s strategijo širitve EU, ki jo je sprejel Evropski svet v Essen decembra 1994, vsebuje ukrepe, ki bi kandidatkam, predvsem iz srednje in vzhodne Evrope, olajšali izpolnjevanje pogojev za članstvo v EU (Devetak, 1999: 180). Idejo za tak pakt je dal takratni francoski premier Edouard Balladur. V govoru pred francoskim parlamentom marca 1993 je obžaloval dejstvo, da mednarodni skupnosti ni uspelo preprečiti tragedije na ozemlju nekdanje Jugoslavije, in pozval k sklicu konference, ki bi preprečila nadaljnje konflikte (Benoît-Rohmer, 1996: 31).

---

<sup>121</sup> Več o varstvu manjšin kot o merilu za pristop k EU v poglavju 5. 4.

EU je po več pogovorih z zainteresiranimi državami sklicala začetno konferenco, ki je bila 26. in 27. maja 1994 v Parizu. Na njej je sodelovalo 50 držav, soglasno pa so sprejeli dva dokumenta. Prvi je sklepni dokument, v katerem so zapisani cilji in nameni pobude, drugi pa je dokument o sklicu dveh regionalnih konferenc. Prva je bila namenjena urejanju odnosov baltiških držav z Rusijo, druga pa urejanju odnosov Madžarske s sosednjimi državami, v katerih živi precej pripadnikov madžarske manjšine. Pakt o stabilnosti v Evropi so sprejeli na sklepni konferenci 20. in 21. maja 1995 v Parizu (Devetak, 1999: 180).

Pakt o stabilnosti v Evropi je sestavljen iz Deklaracije in seznama sporazumov, ureditev in političnih deklaracij devetih srednje in vzhodnoevropskih držav med njimi ter z EU. S Paktom o stabilnosti v Evropi naj bi preprečili morebitne konflikte, zlasti tiste, povezane z narodnimi manjšinami, ter utrdili demokratične dosežke in razvoj na področju človekovih pravic, vključno s pravicami manjšin (Devetak, 1999: 181).

V 6. točki deklaracije Pakta o stabilnosti v Evropi je poudarjeno, da je treba za zagotovitev stabilnosti, demokracije in človekovih pravic v Evropi premagati dediščino preteklosti, za ta cilj pa je najpomembnejša vzpostavitev dobrososedskih odnosov, predvsem v luči ureditve vprašanja manjšin. V sedmi točki so kot 'pristojne organizacije' za doseg teh ciljev navedene OZN, OVSE in Svet Evrope ter njihova načela in dokumenti.

V 7. točki deklaracije Pakta o stabilnosti v Evropi je posebej poudarjen pomen Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin Sveta Evrope (OKVNM);<sup>122</sup> v tej točki namreč EU poziva k podpisu omenjenega dokumenta. Ob pregledu, katere države so OKVNM doslej ratificirale, ugotovimo da med njimi manjka kar 5 držav članic EU od petnajstih. Do aprila 2004 ga še vedno niso ratificirali Belgija, Francija, Grčija, Luksemburg in Nizozemska.<sup>123</sup>

Med pripravami Pakta o stabilnosti v Evropi so se pogajale Madžarska in Slovaška ter Madžarska in Romunija. Dan pred sklicem sklepne konference 19. 3. 1995 so tako sklenili sporazum med Madžarsko in Slovaško, ki naj bi uredil vprašanje približno 600.000 Madžarov na Slovaškem. Kljub prizadevanjem EU pa sporazuma

---

<sup>122</sup> Okvirna konvencija Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin (1994). *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (1994). European Treaty Series No. 157, sprejeta 10. 11. 1994, velja od 1. 2. 1998, dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>, 10. 2. 2004.

<sup>123</sup> Ratifikacije OKVNM najdemo na medmrežju:

nista mogli skleniti Madžarska in Romunija, saj slednja ni bila pripravljena podeliti kolektivnih pravic in upravne avtonomije skoraj 2-milijonski madžarski manjšini v Transilvaniji (Benoît-Rohmer, 1996: 35).

Drugi del Pakta o stabilnosti v Evropi obsega približno 100 pogodb, sporazumov in projektov, ki naj bi prispevali k uresničevanju njegovih ciljev.<sup>124</sup>

Uresničevanje ciljev Pakta o stabilnosti v Evropi je EU prepustila OVSE. Ta organizacija naj bi prek svojih mehanizmov za preprečevanje kriznih razmer in za upravljanje z njimi zagotavljala reševanje sporov (Devetak, 1999: 183). Pakt o stabilnosti v Evropi nima mednarodnopravne veljave. Ima samo politično veljavo ter za države podpisnice ni obvezujoč, kljub temu pa ima veliko moralno avtoriteto (Benoît-Rohmer, 1996: 32).

Kakšna je sploh vloga EU pri omenjenem paktu? EU je dala pobudo za ustanovitev Pakta o stabilnosti v Evropi, bila je posrednica na pogajanjih med državami-pristopnicami k paktu ter seveda sponzor. Dejstvo pa je, da Pakt o stabilnosti v Evropi nima neposrednega vpliva na pravo EU oziroma na varstvo manjšin v EU (Toggenburg, 2000).

### 5. 3. PAKT STABILNOSTI ZA JUGOVZHODNO EVROPO

Leta 1999 pa je dala EU pobudo še za en pakt. Na vrhunskem srečanju voditeljev držav članic EU junija 1999 v Koelnu so namreč sprejeli pobudo o ustanovitvi Pakta stabilnosti za Jugovzhodno Evropo.<sup>125</sup> Pakt so formalno ustanovili na zasedanju konec julija istega leta v Sarajevu (Stein, 2000). V ustanovitvenem dokumentu je več kot 40 držav, med njimi tudi Slovenija, in organizacij<sup>126</sup> zapisalo, da

---

<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/search.sig.asp?NT=157>.

<sup>124</sup> O manjšinah so v poglavju C/b Pakta o stabilnosti v Evropi naštet ti projekti:

- oblikovanje regionalne delovne skupine v srednji in vzhodni Evropi za izboljšanje jezikovnih pravic manjšinskih skupnosti. Projekt naj bi izvedla Madžarska v sodelovanju s sosedomi
- izdelava primerjalne študije o narodnih manjšinah v srednjeevropskih državah
- izdelava in objava etnološke študije o medetničnih odnosih na Slovaškem
- izdelava izobraževalnega gradiva za uporabo v šolah narodnih manjšin na Slovaškem.

Paktu je dodan seznam projektov, ki jih je po predlogih zainteresiranih držav pripravila EU in ki jih ta financira v okviru programov Phare. Pripomogli naj bi k uresničevanju ciljev pakta, med njimi pa najdemo štiri projekte na Madžarskem: o boju proti antisemitizmu, o izdelavi zakonov proti rasizmu in diskriminaciji, o pravni pomoči manjšinam, posebej romski, ter o vzpostavitvi dialoga o manjšinskih vprašanjih med Madžarsko in Slovaško. Dva manjšinska projekta ima tudi Bolgarija ter enega Poljska, in sicer o vzpostavitvi stalnega urada za razvoj manjšinskih pravic v Mielecu.

<sup>125</sup> Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo. *Stability Pact for South Eastern Europe*, sprejet 10. 6. 1999, dostopen na <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.html>, 12. 6. 2003.

<sup>126</sup> Med njimi tudi Svet Evrope, OVSE, NATO, OZN. Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.html>, 12. 6. 2003.

bodo podprle Albanijo, Bosno in Hercegovino, Bolgarijo, Hrvaško, Makedonijo, Moldovo, Romunijo ter Srbijo in Črno goro v njihovih prizadevanjih za demokracijo, mir, spoštovanje človekovih pravic in gospodarski razvoj. Pakt naj bi tudi pospešil sprejem držav tega območja v evroatlantske povezave (Stein, 2000).

Pakt je razdeljen v tri delovna omizja, med njimi je omizje za demokratizacijo in človekove pravice, v katerega sodi delovna skupina, imenovana Pomiritev za prihodnost. Ta skupina si prizadeva doseči naslednje cilje:

- izboljšanje etničnih odnosov ter promocija večetničnih družb
- zagotovitev zakonske zaščite pravic manjšin na podlagi najvišjih evropskih standardov
- spodbujanje sklenitve dvo- in večstranskih sporazumov o zaščiti manjšin
- spodbujanje sodelovanja s civilno družbo pri manjšinskem varstvu
- raziskovanje in izobraževanje glede etnične raznolikosti tega območja, ki bi pripeljalo k sožitju narodov v jugovzhodni Evropi.<sup>127</sup>

EU je dala pobudo za ustanovitev tega pakta, v njem pa ima v sodelovanju z drugimi državami in organizacijami vodilno vlogo. Evropska komisija (Komisija) tudi imenuje Posebnega koordinatorja pakta.<sup>128</sup> Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo naj bi olajšal in pospešil vstop držav tega območja v EU; EU in njene države članice pa so tudi najpomembnejši sponzorji pri projektih v njegovem okviru. Z ustanovitvijo in izvajanjem pakta je EU pokazala, da postaja zaščita manjšin vse pomembnejši element v njeni zunanji politiki (Stein, 2000).

#### **5. 4. VARSTVO MANJŠIN KOT MERILO ZA PRISTOP K EVROPSKI UNIJI**

Evropski svet je na zasedanju 21. in 22. junija 1993 v Kopenhagenju določil politične pogoje za članstvo v EU, ki jih morajo izpolniti države kandidatke: »Članstvo zahteva od držav kandidatke vzpostavitev institucij, ki zagotavljajo demokratičnost, pravno urejenost, človekove pravice ter spoštovanje in zaščito manjšin« (Komac, 2002: 104).

Seveda je pohvalno, da je EU določila omenjene politične kriterije za vstop vanjo, vendar kopenhavnski dokument v zvezi s pravicami manjšin ne obravnava celotne EU, zato, kot ugotavlja nevladna organizacija Open Society Institute (OSI), omogoča razlago, da veljajo za države kandidatke drugačni pogoji kot za članice

---

<sup>127</sup> Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, Pomiritev za prihodnost. *Reconciliation for the Future*, <http://www.stabilitypact.org/reconciling/default.asp>, 12. 2. 2004.

<sup>128</sup> Od leta 2001 je na tem položaju avstrijski politik Erhard Busek.

(OSI, 2001: 18).<sup>129</sup> EU tu ni določila svojih načel oziroma kriterijev, ki jih morajo kandidatke izpolnjevati na področju spoštovanja in zaščite manjšin, hkrati pa v Koebenhavnu niso navedli tudi nobenih drugih kriterijev na tem področju (*ibid.*).

#### **5. 4. 1. Mnenja Komisije o prošnjah za članstvo držav kandidatk v EU**

Julija 1997 je Komisija sprejela Mnenja o prošnjah za članstvo držav kandidatk v EU<sup>130</sup> (Mnenje), v katerih je navedeno, v kakšni meri te države izpolnjujejo pogoje za pristop k pogajanjem za članstvo. V teh dokumentih, izdanih za vsako državo posebej, je navedena manjšinska problematika vsake države kandidatke, čeprav pojma manjšina in varstvo manjšine na ravni mednarodnih organizacij nista opredeljena, prav tako ju ne pojasnijo na ravni EU.<sup>131</sup>

V Mnenjih o vsaki državi je torej tudi poglavje, namenjeno pravicam manjšin in njihovi zaščiti. EU se je v pomanjkanju lastnih manjšinskih določil zgledovala predvsem po določilih, ki sta jih glede manjšinske zaščite sprejela Svet Evrope in OVSE (Hughes, Sasse, 2003: 6). Ob pregledu Mnenj<sup>132</sup> ugotovimo, da je Komisija pri državah kandidatkah preverjala :

- ali je država podpisnica mednarodnih sporazumov, pomembnih za varstvo manjšin; pri tem navajajo predvsem, ali je država ratificirala OKVNM
- ali so manjšine omenjene v ustavi
- ali je manjšina zastopana v parlamentu ter ali ima pri tem kakšne olajšave (kot na primer manjše število potrebnih glasov) ali morda celo zagotovljene sedeže v parlamentu
- ali zagotavljajo šolanje v jezikih manjšin
- ali manjšina lahko uporablja svoj jezik pri upravnih postopkih ter na sodiščih
- ali so pripadniki manjšine diskriminirani<sup>133</sup>

---

<sup>129</sup> EU v predhodnih procesih vključevanja, nazadnje, ko so se leta 1995 včlanile Avstrija, Finska in Švedska, ni imela nikakršnih zahtev glede spoštovanja in zaščite manjšin.

<sup>130</sup> Evropska komisija. Mnenja Komisije o prošnjah za članstvo držav kandidatk v EU. *Opinions on Application for Membership of the European Union*, dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html), 12. 5. 2003.

<sup>131</sup> Več o tem v poglavju 2. 1.

<sup>132</sup> Dostopna so Mnenja o vseh državah kandidatkah, npr. za Romunijo: Evropska komisija. Mnenje Komisije o prošnji Romunije za članstvo v EU. *Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union*, sprejeto 15. 7. 1997, dostopno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/romania/ro-op-en.pdf>, str. 17-18, 13. 5. 2003.

<sup>133</sup> Pri vseh državah kandidatkah iz srednje in jugovzhodne Evrope je navedena diskriminacija Romov, in to na področju izobraževanja, zaposlovanja, stanovanjskih pogojev; na Slovaškem pa so bili Romi

- ali ima manjšina medije v svojem jeziku (časopise, radio, televizijo in druge)
- ali so topografske oznake tudi v jezikih manjšin.

V teh dokumentih Komisija ugotavlja dejanske razmere v državah kandidatkah. V Mnenjih o vsaki državi je na koncu poglavja o političnih kriterijih za članstvo v EU navedena še splošna ocena razmer. V njej Komisija navaja, kaj bi bilo treba izboljšati in kako naj bi to dosegli. Komisija tudi pozdravlja nekatere že sprejete ukrepe na področju varstva manjšin; kjer se ji zdi potrebno, pa zahteva nove ukrepe.

Kot že rečeno, vsaj Francija in Grčija od držav članic EU teh instrumentov za zaščito manjšin v svojih državah ne priznavata in zato ne izvajata (Hughes, Sasse, 2003, 13).

#### **5. 4. 2. Redna poročila**

Novembra 1998 je Komisija izdala prva Redna poročila, glavni instrument EU pri nadzoru in ocenjevanju napredovanja držav kandidatk. V njih je preučila, ali so države kandidatke po izdaji Mnenj julija 1997 začele izvajati reforme v skladu s kopenhavskimi kriteriji ter v kolikšni meri so jih uresničile (Hughes, Sasse, 2003: 14). Poleg tega poročila vsebujejo tudi priporočila za naprej. V poročilu o vsaki državi kandidatki, o kateri so napisana Redna poročila, je tudi poglavje o varstvu manjšin. Tisto, kar je EU v Mnenjih izpostavila kot problematično, je analizirala v Rednih poročilih vsako leto (*ibid.*).

Kot menita Hughes in Sasse (2003: 14), so Redna poročila pomanjkljiva in nedosledna. V njih se obravnava dosledno le problematika ruske manjšine v Estoniji in Latviji ter Romov v Bolgariji, Češki, Madžarski, Romuniji in Slovaški; veliko manj pozornosti je namenjene drugim manjšinam. Zato se zdi, da je bil glavni namen Rednih poročil izpolnjevanje ekonomskih kriterijev pri približevanju EU, manjšinska zaščita pa je postranskega pomena (*ibid.*). Poglavja Rednih poročil glede varstva manjšin so sestavljena iz različnih virov, avtorji posameznih delov pa niso znani. Po trditvah Komisije naj bi bil glavni kriterij ratifikacija in izvajanje OKVNM (*ibid.*: 19). Zasediti je tudi nesistematičnost pri spremljanju napredka (*ibid.*: 15).

---

izpostavljeni tudi fizičnemu nasilju, ki naj bi ga izvajale organizirane skupine. Evropska komisija. Mnenje Komisije o prošnji Slovaške za članstvo v EU. *Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union*, 15. 7. 1997, dostopno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/slovakia/sk-op-en.pdf>, str. 21-22, 13. 5. 2003.

Klub kritičnosti pa Hughes in Sasse navajata, da se je položaj glede manjšinske zaščite po predstavitvi prvih Rednih poročil izboljšal v večini držav kandidatk (2003: 24).<sup>134</sup> Eden glavnih dosežkov EU pri spremljanju napredka glede manjšinske zaščite v Rednih poročilih pa je, kot navajata Hughes in Sasse (2003: 30), da je ta problematika postala del politične retorike v stikih EU z državami kandidatkami za članstvo.

OSI je začel nadzorovati in spremljati pridružitveni proces držav kandidatk za članstvo v EU leta 2000, pri tem je sledil Rednim poročilom Komisije za leto 2000 (OSI, 2001: 7). OSI v poročilu navaja, da Redna poročila Komisije ustrezno zajemajo oba vidika zaščite manjšin, saj obravnavajo tako ukrepe proti diskriminaciji kot tudi pravice manjšin (OSI, 2001: 12).<sup>135</sup> Proces pridruževanja bi lahko služil kot nadaljnji spodbujevalec zaščite manjšin v Evropi, vendar je napredek omejen zaradi nejasnih standardov v kopenhavnskem dokumentu, posebej na področju zaščite manjšin (*ibid.*: 15).

V poročilu OSI je poudarjeno, da bi EU in države kandidatke lahko napredovale na področju zaščite manjšin, za to pa bi morala EU storiti več, da bi pojasnila in oblikovala skupne evropske standarde za zaščito manjšin, s katerimi preverja pripravljenost kandidatk. Hkrati bi morala mehanizme nadzora vzpostaviti tudi v državah članicah (OSI, 2001: 16). Države članice bi morale tudi same zagotoviti večje spoštovanje v svojih zaščitnih zakonih in praksi (*ibid.*). Številni mednarodni dokumenti o rabi jezika, izobraževanju manjšin in samoupravljanju bi lahko pri tem služili kot primerna referenčna točka (*ibid.*: 17). Države članice in kandidatke pa bi morale organizacijam civilne družbe, posebej tistim, ki predstavljajo manjšine, omogočiti pristop k oblikovanju manjšinske politike (*ibid.*: 16).

Na koncu poročila OSI so navedena priporočila, tako za države kandidatke kot tudi za EU. Za EU je še enkrat poudarjeno (OSI, 2001: 62), da bi morala med drugim:

- pojasniti oziroma izdelati skupne evropske standarde, ki jih uporabljajo pri spremljanju napredka držav kandidatk na področju zaščite manjšin

---

<sup>134</sup> Na Slovaškem in v Romuniji so sprejeli zakona, ki dovoljujeta rabo manjšinskih jezikov pri stikih z lokalnimi oblastmi. V Bolgariji, Češki, Madžarski in Romuniji je viden napredek pri ukrepih proti diskriminaciji. Bolgarija, Češka, Romunija in Slovaška so tudi sprejele zakonodajo glede rasne enakopravnosti (Hughes, Sasse, 2003: 24-26).

<sup>135</sup> Kot opredeljujejo oba pojma v omenjeni publikaciji, ukrepi proti diskriminaciji zagotavljajo enak položaj ne glede na izvor, zaščita pravic manjšin pa omogoča manjšinam ohranjanje njihove raznolikosti, da bi se tako izognile prisilni asimilaciji v večinsko kulturo. Oba vidika naj bi odgovarjala na problem izključenosti iz večinske družbe ter na problem asimilacije, skupaj pa naj bi tvorila celovit pristop do manjšinske zaščite (OSI, 2001: 12).



- zagotoviti enaka politična merila tako za države članice kot za kandidatke
- zagotoviti sistematični in stalni nadzor nad vladnimi politikami na omenjenem področju tako v EU kot v kandidatkah
- v dejavnosti za zaščito manjšin vključevati organizacije civilne družbe
- zagotoviti finančno in tehnično pomoč za usposabljanje javnih uslužbencev, pravnikov ter drugih kadrov za pripravo in uresničevanje zakonodaje na področju zaščite manjšin.

#### **5. 4. 3. Partnerstva za pristop**

Komisija je doslej dvakrat, leta 1999 in 2001, za vsako državo izdala tudi tako imenovana Partnerstva za pristop, dokumente za pomoč državam kandidatkam pri izpolnjevanju pogojev za članstvo v EU. Izdala jih je na podlagi Mnenja Komisije o prošnji držav kandidatk za članstvo v EU ter pozneje na podlagi Rednih poročil (Toggenburg, 2000).

T. i. Pristopna partnerstva določajo prednostne naloge držav kandidatk, ki se pripravljajo na članstvo v EU, ter združujejo vse oblike podpore EU v enoten okvir. V njih so določene kratkoročne prednostne naloge, ki naj bi jih uresničili v enem letu, in srednjeročne prednostne naloge.<sup>136</sup> Hkrati so poudarjeni tudi najpomembnejši instrumenti, ki jih je treba za učinkovito doseganje ciljev čim bolj razširiti. Pomanjkljivosti na področju zaščite manjšin, navedene v Mnenjih in Rednih poročilih, so pri nekaterih državah, kjer je Komisija našla resne pomanjkljivosti, uvrstili na omenjeni prednostni seznam.<sup>137</sup>

#### **5. 4. 4. Poročila Evropskega parlamenta o položaju manj rabljenih jezikov v državah kandidatkah za članstvo v EU**

Z varstvom manjšin v državah kandidatkah se je v dveh poročilih, v katerih pišem v nadaljevanju, ukvarjal tudi EP. Ti poročili pa imata pomembno zamejitev, saj se nanašata le na manj rabljene jezike (Komac, 2002: 104).

<sup>136</sup> Evropska komisija. Pristopno partnerstvo za Slovaško, 1999. *Slovakia: Accession Partnership 1999*, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap\\_02\\_00/en/ap\\_sk\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_sk_99.pdf), str. 2-3, 2. 3. 2003.

<sup>137</sup> Npr. Evropska komisija. Pristopno partnerstvo za Slovaško, 1999, str. 4.

#### 5. 4. 4. 1. Manj rabljeni jeziki v Avstriji, na Finskem in na Švedskem

Prvo poročilo je iz leta 1994 in se nanaša na položaj manj rabljenih jezikov v Avstriji, na Finskem in na Švedskem; v državah, ki so vstopile v EU leta 1995.<sup>138</sup> Poročilo je izdal odbor EP za kulturo, mladino, izobraževanje in medije, avtorji pa so si pri delu pomagali z definicijo manjšinskih jezikov, kot je navedena v Evropski listini o regionalnih in manjšinskih jezikih Sveta Evrope (ELRMJ).<sup>139</sup> V delu so predstavljeni manjšinski jeziki tistih manjšin, ki jih (vsaj deloma) priznavajo države, v katerih živijo. Poročilo o vsakem manjšinskem jeziku je razdeljeno na več delov: izvor jezika in število njegovih govorcev, morebitna zakonska zaščita manjšinskega jezika in njegova uporaba pri stikih z javnimi službami, mediji v jeziku manjšine, izobraževanje in kulturne dejavnosti. Nivo zaščite manjšinskega jezika sega od švedščine, ki je na Finskem drugi uradni jezik,<sup>140</sup> pa do romskega jezika, ki je na dnu lestvice zaščite v vseh treh državah.<sup>141</sup> Poročilo ne svetuje, kako bi lahko položaj teh jezikov izboljšali, temveč le opisuje dejanski položaj. Kot je poudarjeno na 1. strani poročila, ne gre nujno za uradno stališče EP.

#### 5. 4. 4. 2. Manj rabljeni jeziki v državah kandidatkah za vstop v EU

To poročilo se nanaša na Ciper, Češko, Estonijo, Madžarsko, Poljsko in Slovenijo; na države, ki so bile do leta 2001 najverjetnejše kandidatke za vstop v EU.<sup>142</sup> Napisali so ga strokovnjaki za manjšinska vprašanja, ima pa podobno strukturo kot prej omenjeno poročilo o Avstriji, Finski in Švedski. Prvi del poročila je namenjen izvoru posameznega manjšinskega jezika in obsegu njegove uporabe. V njemu je navedeno tudi število govorcev jezika ter obseg ozemlja, kjer se ga govori.<sup>143</sup> Drugi del podaja morebitno zakonsko zaščito manjšinskega jezika in

<sup>138</sup> Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v Avstriji, Finski in na Švedskem. *Lesser used languages in Austria, Finland and Sweden*, W-5 - 09/1997, sprejeto 15. 3. 1997, dostopno na [http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/w5en\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/w5en_en.pdf), 12. 7. 2003.

<sup>139</sup> Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih. *European Charter for Regional or Minority Languages*. European Treaty Series No. 148, sprejeta 25. 6. 1992, velja od 1. 3. 1998. O tej definiciji več v poglavju 2. 1.

<sup>140</sup> Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v Avstriji, Finski in na Švedskem, stran 33.

<sup>141</sup> Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v Avstriji, Finski in na Švedskem, strani 29, 50 in 71.

<sup>142</sup> Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v državah, kandidatkah za članstvo v EU. *Lesser-used languages in States applying for EU Membership*, EDUC 106A, 07/2001, sprejeto 22. 7. 2001, dostopno na [http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a_en.pdf), 13. 7. 2003.

<sup>143</sup> Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v državah, kandidatkah za članstvo v EU, [http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a_en.pdf), str. 5, 13. 7. 2003.

njegovo uporabo pri stikih z javnimi službami. Sledijo deli o medijskem položaju, izobraževanju in kulturnih dejavnostih v manjšinskem jeziku, na koncu pa sledi splošni pregled stanja. Od mednarodnih dokumentov o manjšinskem varstvu je poudarjen pomen ELRMJ ter OKVNM. Navedeno je tudi, ali so države kandidatke že ratificirale in podpisale oba dokumenta.<sup>144</sup>

V poročilu je opisano le dejansko stanje, saj se ne išče in svetuje rešitev za pomanjkljivosti pri manjšinskem varstvu.

## **5. 5. VARSTVO MANJŠIN KOT *ACQUIS COMMUNAUTAIRE* ZA ZUNANJO UPORABO?**

V Koebenhavnu je Skupnost prvič določila kriterije za vključitev novih članic s sklepi Evropskega sveta. Pogoji za vključitev so sicer navedeni v 49. členu PEU<sup>145</sup> ter v pristopnih pogodbah, ki jih podpišejo države članice. In če je EU od držav kandidatke zahtevala izpolnjevanje koebenhavnskih kriterijev, bi torej lahko pričakovali, da jih države članice dosledno spoštujejo ter da ti kriteriji sodijo v *acquis communautaire*, torej v niz pravic in dolžnosti, ki veljajo za vse države članice EU. »Acquis, ki se nanaša na povečanje članstva v Skupnosti, vsebuje celoten sklop pravil, političnih načel in sodnih odločb, ki jih mora sprejeti država, ki pristopa v članstvo« (Grilc, Ilešič, 2001: 95). Ali lahko govorimo o dveh pravnih redih, o enem za zunanjo uporabo ter o drugem, manj zahtevnem, za uporabo v državah, ki so že članice EU?

Pogodba iz Amsterdama je med primarne pravne vire, v člen 6 PEU, uvrstila vse koebenhavnske kriterije razen določila, ki zahteva zaščito manjšin (Toggenburg, 2000). S tem je pogodba dala kriterijem pravni status in jih opredelila kot temeljna načela EU, skupna vsem državam članicam, in ki jih morajo spoštovati vse države kandidatke za članstvo v EU. Dejstvo, da samo koebenhavska zahteva o spoštovanju in zaščiti manjšin ni bila vključena, s čimer bi postala obvezujoča, kaže na to, da ni bila zaželeno (*ibid.*).

---

<sup>144</sup> Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v državah, kandidatkah za članstvo v EU, [http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a_en.pdf), str. 7, 13. 7. 2003.

<sup>145</sup> Člen 49 PEU navaja, da lahko postane članica EU vsaka evropska država, ki spoštuje načela, navedena v členu 6 PEU; med njimi, kot že povedano, ni izrecno varstva manjšin. Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999.

Zanimivo je pri tem vprašanje, ki ga je Svetu EU 29. septembra 2000 poslala evropska poslanka Gorka Knoerr Borrás.<sup>146</sup> V njem med drugim sprašuje Svet EU, kaj meni o razliki med zahtevnimi kopenhavskimi pogoji državam kandidatkam, tudi glede varstva manjšin, ter dejstvom, da nekatere države članice EU (izpostavljeni sta Francija in Grčija) očitno kršijo pravice manjšin. Svet EU je uspel odgovoriti šele čez pol leta. V odgovoru navaja, da je skladnost s kopenhavskimi zahtevami pogoj za pridružitve EU ter da ima EU sredstva za preverjanje te skladnosti. Glede bistva vprašanja pa navaja le »kot je jasno iz členov 6 in 7 PEU, je EU skupnost skupnih vrednot«.<sup>147</sup> Svet EU torej ni neposredno odgovoril na vprašanje, hkrati pa je pokazal brezbriznost do zanikanja manjšinskih pravic v državah članicah, posebej v Grčiji in Franciji.

Kot smo doslej ugotovili, v pravu EU obstajajo določila glede varstva človekovih pravic. Ali bi lahko ta določila institucija, ki zagotavlja spoštovanje prava Evropskih skupnosti, smiselno uporabila tudi pri varstvu manjšin? Na koncu pogledjmo torej še pomen Sodišča Evropskih skupnosti pri vprašanju varstva manjšin.

---

<sup>146</sup> Pisno vprašanje [P-3108/00](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+P-2000-3108+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y) Gorke Knörr Borrás Svetu EU. *Subject State laws on language issues*, OJ 2001/C 174 E/19, dostopno na <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+P-2000-3108+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>, 10. 12. 2003.

<sup>147</sup> Odgovor Sveta EU na pisno vprašanje [P-3108/00](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&OBJID=47668&LEVEL=4&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y), OJ 2001/C 174 E/20, 8. 3. 2001, dostopno na [http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&OBJID=47668&LEVEL=4&SAME\\_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&OBJID=47668&LEVEL=4&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y), 10. 12. 2003.

## 6. SODIŠČE EVROPSKIH SKUPNOSTI IN VARSTVO MANJŠIN

Predhodnica Evropske unije (EU) je bila sprva le gospodarska skupnost, zato je tudi Sodišče Evropskih skupnosti (Sodišče ES)<sup>148</sup> odločalo le o zadevah, povezanih s tem. Pot do vključitve človekovih pravic v pravni red EU je bila dolga. Kot navaja Abdikeeva (2001), je o temeljnih človekovih pravicah Sodišče ES sprva razsojalo kot o gospodarskih pravicah. O svobodi izražanja so tako razsojali v zvezi z oglaševanjem blaga in storitev, splav je bil storitev, posameznikovo ime blagovna znamka, dom podjetje, življenje z družino je poudarjalo povezovanje, begunci in ženske pa so morali biti zaščiteni, ker so delavci (*ibid.*).

Eden od primarnih virov Sodišča ES so splošna pravna načela, ki so enaka za pravne rede vseh držav članic. Mednje Grilc in Ilešič (2001: 80) štejeta tudi varstvo človekovih pravic in pravico do rabe jezika. Problematično pa je število ustav, v katerih je zapisana neka pravica, da lahko preide v pravo EU kot splošno pravno načelo. Kot navajata Grilc in Ilešič (2001: 305), so zagovorniki vnosa človekovih pravic trdili, da je dovolj že navedba v enem ustavnem besedilu, vendar je Sodišče ES s sodbo v primeru *Staatsanwalt Freiburg vs. Keller* postavilo višje kriterije, torej omembo v več kot eni ustavi. Nekatere države pa narodnih manjšin ne priznavajo oziroma jih v svojih ustavah ne omenjajo, kot na primer Francija.<sup>149</sup> Zaradi tega je seveda težko sklepati, kako bi Sodišče ES ravnalo v zadevi, kjer bi se ukvarjalo neposredno z zaščito narodnih manjšin (Tsilevich, 2001).

Vendar, kot že rečeno, se sodišče ne pojavlja le kot sodnik v sporih med akterji pravnega reda EU, temveč tudi oblikuje pravna pravila. Čeprav sodbe Sodišča ES formalno niso precedenčne, imajo pomembno vlogo in precedenčne učinke. Sodišče namreč v svojih odločbah povzema ali celo prepisuje iz že objavljenih sodb (Grilc, Ilešič, 2001: 80).

Ena od najpomembnejših sodb Sodišča ES, ki se dotika problematike narodnih manjšin, je sodba v primeru *Bickel/Franz*.<sup>150</sup> Sodišče ES je v tem primeru

---

<sup>148</sup> Po Grilc, Ilešič (2001: 4) se *European Court of Justice* v slovenščini pravilno imenuje Sodišče Evropskih skupnosti. Napačni sta torej poimenovanji Evropsko sodišče, ki je zavajajoče zaradi mešanja z Evropskim sodiščem za človekove pravice, ter Evropsko sodišče pravice, saj naj bi bila pravica vsebovana že v pojmu sodišče.

<sup>149</sup> Ustava Republike Francije. *Constitution de la Republique France*, sprejeta in začela veljati 4. 10. 1958, dostopna na <http://www.assemblee-nat.fr/english/8ab.asp#TITLE%20I>, 10. 2. 2004.

<sup>150</sup> Sodišče ES, primer C-274/96, 24. 11. 1998; *Bickel/Franz vs. Italy*, dostopen na:

odločilo, da imajo nemško govoreči pravico zagovarjati se v nemškem jeziku na sodiščih na območju dvojezične južne Tirolske v Italiji, čeprav niso državljani Italije. S tem je Sodišče ES poseglo v jezikovne zadeve na območju določene evropske regije, v delu ene od držav članic. Sodišče ES je torej poseglo v zakonodajo države članice na področju jezika; ugotovilo je določeno jezikovno diskriminacijo, pa čeprav zgolj kot kršitev prostega pretoka storitev (De Witte, 1999). Ta primer sicer ne pomeni, da je sodišče sprejelo zaščito manjšin kot splošno pravno načelo, vendar je pomembno razširilo dotedanje razumevanje štirih temeljnih ekonomskih svoboščin EU (*ibid.*).

V zvezi z zaščito manjšinskih jezikov in s tem tudi z zaščito narodnih manjšin omenjam še sodbo Sodišča ES v zadevi Groener.<sup>151</sup> Nizozemski državljanke so na Irskem zavrnilo prošnjo za delovno mesto na irskem državnem kolidžu, češ da ne obvlada dovolj dobro irskega jezika, čeprav je pri delu uporabljala angleščino. Groenerjeva je sprožila spor pred Sodiščem ES, češ da na Irskem onemogočajo prost pretok delovne sile (Grilc, Ilešič, 2001: 451-452). Sodišče je ugotovilo, da je jezikovna zahteva, ki je sicer posredno diskriminatorne narave, vendarle utemeljena. Irska vlada si namreč že več desetletij prizadeva za promoviranje irščine kot načina izražanja nacionalne identitete in kulture, zato zahteva, da jo učitelji v javnih šolah do neke mere obvladajo. Dodatne argumente pa je Sodišče ES našlo tudi v potrebi po varovanju majhnih narodov in manjšinskih jezikov (*ibid.*).

Po Amsterdamski pogodbi, ki vnaša v pravo EU dimenzijo človekovih pravic,<sup>152</sup> se lahko tudi narodna manjšina oziroma njen pripadnik kot fizična oseba obrne na to sodišče. Vendar je treba poudariti, da gre le za načelno možnost, ki pa je težko izvedljiva.<sup>153</sup> Pri tem se lahko spomnimo v letu 2002 (pa tudi še v letu 2004) posebej aktualnega vprašanja dvojezičnih napisov na južnem Koroškem. Avstrijsko ustavno sodišče je kot rok za postavitve dvojezičnih napisov povsod tam na južnem Koroškem, kjer je več kot 10 odstotkov prebivalcev Slovencev, določilo 1. januar 2003. Avstrija tabel dotlej ni postavila, torej vztrajno negira pravno državo kot enega

---

<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-in/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=judgements&numaff=C-274%2F96&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, 16. 4. 2003.

<sup>151</sup> Sodišče ES, primer C-379/87, 28. 11. 1989; *Groener vs. Minister for Education*, dostopen na [http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=687J0379](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=687J0379), 20. 4. 2003.

<sup>152</sup> Več o povezavi manjšinske problematike z Amsterdamsko pogodbo v poglavju 4. 2. 2.

<sup>153</sup> Telefonski intervju z Rudijem Voukom, podpredsednikom Narodnega sveta koroških Slovencev, 9. 1. 2003.

od splošnih načel prava Skupnosti.<sup>154</sup> Po besedah profesorja Rajka Kneza<sup>155</sup> z mariborske Pravne fakultete bi lahko pripadniki manjšine tožili Avstrijo le pred avstrijskim sodiščem. Nato bi le-to lahko izvedlo postopek predhodnega vprašanja glede prava skupnosti pred Sodiščem ES.

Če država zagotavlja določene manjšinske pravice, vendar jih ne izvaja, teoretično obstajajo možnosti pred Sodiščem ES (De Witte, 1999). Kaj pa, če država določenih narodnih manjšin sploh ne priznava? Potem verjetno ni možnosti za zaščito manjšinskih pravic niti pred Sodiščem ES (*ibid.*).

Sodišče ES sicer ni nikoli izključilo možnosti, da bi zaščito manjšin razglasili za splošno načelo prava Skupnosti. Sodišče je raje, kot da bi priznalo celotne sezname človekovih pravic v ustavah držav članic, o priznavanju posameznih temeljnih pravic kot splošnih načel prava ES odločalo po posameznih primerih (Grilc, Ilešič, 2001: 138). Obstaja torej upanje, da bo Sodišče ES v prihodnjih sodbah zavzelo pozitivno stališče do vključitve pravic manjšin med temeljne pravice.

---

<sup>154</sup> O splošnih pravnih načelih Skupnosti govori člen 6 PEU, o sankcijah zoper državo, ki krši splošna pravna načela, pa člen 7 PEU. Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*, OJ C 340, sprejeta 2. 10. 1997, veljati začela 1. 5. 1999.

<sup>155</sup> Telefonski intervju s prof. Rajkom Knezom s Pravne fakultete v Mariboru, 6. 12. 2002.

## 7. PREVERJANJE HIPOTEZE IN ZAKLJUČEK

Lahko bi zaključili, da se Evropska unija (EU) razvija od skupnosti, katere cilji so bili predvsem gospodarski, proti gospodarski in politični uniji. Zatorej na njenem začetku ni bilo moč pričakovati, da bo v svojih pogodbah zagovarjala varstvo manjšin. Pozneje lahko v različnih dokumentih ter v delovanju institucij EU zasledimo vse več ukrepov, ki gredo v korist narodnim manjšinam, četudi niso namenjeni manjšinam neposredno. EU je namreč pri tem omejena s svojimi pristojnostmi. Največji napredek na ravni pogodb zasledimo leta 1997 v Amsterdamski pogodbi, kjer je bil v Pogodbo o Evropski skupnosti (PES) vključen člen o sprejetju ukrepov proti diskriminaciji, temelječi na rasmu ali etničnem izvoru; na njegovi podlagi je nato Svet Evropske unije (Svet EU) sprejel Direktivo o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo (Rasno direktivo).

Največjo skrb za manjšine, in to že od 80. let 20. stoletja, kaže EP. Žal njegove resolucije niso pravno obvezujoče, kljub temu pa je EU na podlagi pozivov EP ustanovila in financirala Evropski urad za manj razširjene jezike (EBLUL) ter Mercator, program, namenjen poučevanju, raziskovanju in podpori manjšinskim jezikom EU. Na podlagi resolucije EP so tudi ustanovili posebno postavko v evropskem proračunu, namenjeno podpori ukrepom v korist regionalnih in manjšinskih jezikov, ki pa jo je Sodišče Evropskih skupnosti (Sodišče ES) nato leta 1998 ukinilo zaradi nezadostne zakonske podlage.

Tudi Komisija kot izvršni organ ima (v okviru svojih pristojnosti) pomembno vlogo pri vprašanjih, povezanih z manjšinsko problematiko. Tako je dala iniciativo za sprejetje Rasne direktive ter nato izrazila zaskrbljenost, ker države članice EU do zastavljenega roka niso sprejele ustreznih zakonov, s katerimi bi uresničile zahteve te direktive. Poleg tega Komisija kot telo, ki upravlja z denarjem EU, finančno podpira številne projekte, povezane z manjšinskimi jeziki. Izredno pomembna je tudi vloga Komisije pri spremljanju izpolnjevanja koebenhavskih političnih kriterijev, med njimi manjšinske zaščite, v procesu približevanja kandidatki k EU, saj je s tem močno spodbudila in okrepila zaščito manjšin v državah kandidatkah za članstvo, pa tudi nasploh v Evropi. Pri tem se je Komisija, v pomanjkanju ustrezne zakonodaje na ravni EU, zgledovala po dokumentih Sveta Evrope in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Naslonila se je predvsem na določila Okvirne



konvencije za varstvo narodnih manjšin (OKVNM) ter preverjala, ali so jo kandidatke že ratificirale, in to kljub temu, da več držav članic EU ni ratificiralo tega dokumenta. Po vstopu novih članic bo EU verjetno težko pojasnjevala te dvojne standarde manjšinske zaščite.

Komisija je dala tudi pobudo za imenovanje t. i. treh modrecev, ki so po vstopu skrajno desne svobodnjaške stranke v avstrijsko vladno koalicijo preverili avstrijsko politiko do manjšin. Njihovo poročilo je sicer precej površno in nedosledno, vendar pa naj bi nejasnosti glede ukrepanja EU ob dogodkih v Avstriji pripeljale do presenetljivo hitrega sprejetja Rasne direktive v Svetu EU. Kmalu za tem pa je EU sprejela tudi Pogodbo iz Nice; ki 7. člen Pogodbe o Evropski uniji (PEU) dopolnjuje z določbo o preventivnih ukrepih proti kršenju temeljnih pravic v kateri od držav članic EU.

Svet EU kot zakonodajni organ EU (poleg EP) za sprejetje zakonodaje na za varstvo manjšin pomembnih področjih, kot sta kultura in ukrepi proti diskriminaciji, temelječi na rasnem ali etničnem izvoru, potrebuje soglasje. Glede na to, da Svet EU pri tem ni avtonomen, temveč odvisen od vlad držav članic, je to glede manjšinske zaščite zelo težko doseči. To izkoriščata predvsem Grčija in Francija, sicer članici EU, ki sta najbolj nenaklonjeni zaščiti manjšin. Klju temu pa je Svetu EU uspelo sprejeti že omenjeno Rasno direktivo, največji uspeh EU doslej v zvezi z manjšinsko problematiko. Rasna direktiva namreč vsebuje zahteve do nediskriminatornega obnašanja na številnih področjih, hkrati pa navaja tudi definicijo diskriminacije, olajšuje dokazovanje diskriminacije ter uveljavlja pozitivno diskriminacijo kot nadomestilo za neugodnosti, ki jim je izpostavljena skupina oseb rasnega ali etničnega porekla, drugačnega od večine. Za zdaj sicer še ni povsem jasno, kako daljnosežne posledice bo imela Rasna direktiva, saj več državam članicam EU še ni uspelo sprejeti ustreznih zakonov. Pomanjkljivost direktive je odsotnost prepovedi jezikovne diskriminacije, kar kaže, da glede vključitve takšnega določila ni bilo moč doseči soglasja.

Pomembne za manjšinsko problematiko pa so tudi nekatere sodbe Sodišča Evropskih skupnosti (Sodišče ES). Kot je bilo videti v primeru Bickel/Franz, je Sodišče ES poseglo v jezikovna določila v državi članici, odločitev v primeru Groener pa je utemeljevalo tudi na potrebi po varovanju majhnih narodov in manjšinskih jezikov. Hkrati je Sodišče ES z omenjenima sodbama tudi pomembno razširilo razumevanje temeljnih ekonomskih svoboščin EU. Sodišče ES tudi ni nikoli izključilo možnosti, da bi zaščito manjšin razglasili za splošno načelo prava Skupnosti.

Zanimivo pa bo tudi videti, kakšen bo odnos Sodišča ES do tako delikatne oblike popravljanja posledic diskriminacije, kot je pozitivna diskriminacija, navedena v Rasni direktivi.

Na podlagi navedenega lahko potrdimo v uvodu postavljeno hipotezo. EU sicer nima konkretnih zakonskih določil za varstvo narodnih manjšin. Kljub temu pa so institucije EU sprejele več dokumentov, ki so pomembni za manjšinsko varstvo, in lahko vsaj posredno vplivajo na položaj manjšin v članicah EU.

In kako kaže v prihodnje? Glede na nasprotovanje nekaterih držav članic EU, predvsem Francije in Grčije, je za zdaj malo verjetno, da bi se položaj glede manjšinske zaščite na ravni EU bistveno spremenil. Tudi predlog Evropske konvencije o prihodnosti Evrope, ki je pripravila Osnutek Pogodbe o ustavi za Evropo ter vanj vključila Listino EU o temeljnih človekovih pravicah (Listina), ne prinaša nobenih posebnih manjšinskih pravic, saj določila v Listini ne gredo prek prepovedi diskriminacije. Morda pa se bo nekoč zahteva po spoštovanju manjšinske zaščite v državah kandidatkah kot bumerang vrnila v EU ali pa bo vnovič presenetilo Sodišče ES.

## SEZNAM VIROV KNJIGE

Benoît-Rohmer, Florence (1996) *The Minority Question in Europe: Towards a Coherent System of Protection for National Minorities*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Cerar, Miro ml. (1996) *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Devetak, Silvo (1999) *Pravica do različnosti*. Maribor: ISACOMET.

Grilc, Peter in Tomaž Ilešič (2001) *Pravo Evropske unije*. Ljubljana: Cankarjeva založba.

Hayes-Renshaw, Fiona in Helen Wallace (1997) *The Council of Ministers*. London: MacMillan Press LTD.

Jesih, Boris (2003) *Politična participacija narodnih manjšin: primer koroških Slovencev*. Doktorska disertacija. Ljubljana: FDV.

Kaučič, Igor in Franc Grad (1999) *Ustavna ureditev Slovenije*. Ljubljana: Gospodarski vestnik.

Komac, Miran (1999) *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Komac, Miran in Dean Zagorac, ur. (2002) *Varstvo manjšin: uvodna pojasnila & dokumenti*. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Petrič, Ernest (1977) *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*. Maribor: Založba Obzorja.

Šinkovec, Janez (1996) *Evropsko pravo*. Ljubljana: Časopisni zavod Uradni list Republike Slovenije.

Thornberry, Patrick (1991) *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon / Oxford University Press.

## ČLANKI V ZNANSTVENIH IN STROKOVNIH REVIJAH

Brezigar, Bojan (2000) Avstrija pod drobnogledom? Saj ni zares... *Razprave in Gradivo* 36/37, 115-123.

Polzer Srienz, Mirjam (2000) Reprezentacija in participacija etničnih skupin v zakonodajnih organih. *Razprave in gradivo* 36/37, 227-253.

## POGLAVJA IZ ZBORNIKOV

Kruschitz, Doris (2002) Institucije in organi Evropske unije. V Bogomil Ferfila (ur.) *Slovenija in Evropska unija*, 443-486. Ljubljana: FDV.

Zayas, Alfred Maurice de (1993) The International Judicial Protection of Peoples and Minorities. V Catherine Broelman et al. (ur.) *Peoples and Minorities in International Law*, 253-287. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.

Žagar, Mitja (2002) Nekateri novejši trendi razvoja varstva manjšin in (posebnih) pravic narodnih in drugih manjšin: Evropski kontekst. V Liana Kalčina et al. (ur.) *Slovenija in evropski standardi varstva manjšin*, 71-81. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK; Inštitut za narodnostna vprašanja; Avstrijski inštitut za vzhodno in jugovzhodno Evropo.

## ZBORNIKI

Open Society Institute, uredil Aleš Drolc, prevedla Katarina Gorenc in Barbara Zupan (2001) *Spremljanje pridruževanja EU. Zaščita manjšin*. Ljubljana: Open Society Institute.

## MEDMREŽJE

Abdikeeva, Alpha (2001) »European Standards in Minority Protection; Meeting EU Standards for Accession?«  
<http://www.eumap.org/articles/content/10/103>, 10. 7. 2003.

Brezigar, Bojan (2002) »Evropska konvencija in jezikovna različnost«.  
<http://www.eblul.org/futurum/pajenn.asp?ID=18>, 18. 8. 2003.

Bell, Mark (2002) »Combating Racism through European Laws: A Comparison of the Racial Equality Directive and Protocol 12«. Combating Racial and Ethnic Discrimination: Taking the European Legislative Agenda Further.  
<http://www.migpolgroup.com/uploadstore/taking%20leg%20agenda%20further.pdf>, 7. 7. 2002.

De Varennes, Fernand (2001) »Language Rights as an Integral Part of Human Rights«. The UNESCO MOST Journal on Multicultural Societies Vol.3, No.1. <http://www.unesco.org/most/vl3n1var.htm>, 26. 8. 2003.

De Witte, Bruno (1999) »Free Movement of Persons and Language Legislation of the Member States of the EU. Some Reflections after the Recent Judgement in Bickel and Franz«.  
[http://www.eurac.edu/Press/Academia/18/Art\\_0.asp](http://www.eurac.edu/Press/Academia/18/Art_0.asp), 12. 2. 2004.

Goldston, James A. (2003) »The European Union Race Directive« Open Society Justice Initiative.  
[http://www.justiceinitiative.org/publications/russia\\_ec/moscow\\_workshop/goldston\\_moscow](http://www.justiceinitiative.org/publications/russia_ec/moscow_workshop/goldston_moscow), 7. 2. 2004.

- Hughes, James in Gwendolyn Sasse (2003) »Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs«. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003\\_Hughes\\_Sasse.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus1-2003_Hughes_Sasse.pdf), 18. 2. 2004.
- Ó Riagáin (2001) »The European Union and Lesser Used Languages« *The UNESCO MOST Journal on Multicultural Societies*, Vol. 3, No. 1. <http://www.unesco.org/most/v13n1ria.htm>, 28. 8. 2003.
- Schwellnus, Guido (2001) »'Much ado about nothing?' Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights«. *Constitutionalism Web-Papers, ConWEB* No. 5/2001. <http://les1.man.ac.uk/conweb/papers/conweb5-2001.pdf>, 7. 5. 2003.
- Stein, Stuart (2000) »Stability Pact for South Eastern Europe«. <http://www.ess.uwe.ac.uk/Kosovo/Kosovo-Documents17.htm>, 12. 3. 2004.
- Toggenburg, Gabriel (2000): »A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities«. *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 4 (2000) No. 16. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>, 12. 7. 2003.
- Tsilevich, Boris (2001): »EU Enlargement and the Protection of National Minorities: Opportunities, Myths, and Prospects«. <http://www.eumap.org/articles/content/10/101>, 10. 8. 2003.
- Van den Berghe, Frederic (2000): »Race in European Law – An Analysis of Council Directive 2000/43/EC«. *European standards in minority protection*. <http://www.eumap.org/articles/content/10/104>, 5. 2. 2004.

## INTERVJUJI

- Telefonski intervju s prof. Rajkom Knezom s Pravne fakultete v Mariboru, 6. 12. 2002.
- Intervju z Martino Makovini, informatorko Centra Evropa, Informacijskega centra Delegacije Evropske komisije v Sloveniji, 4. 10. 2002.
- Telefonski intervju z Rudijem Voukom, odvetnikom iz Celovca in podpredsednikom Narodnega sveta koroških Slovencev, 9. 1. 2003.

## ČLANKI V TISKANIH OBČILIH

- Alfter, Brigitte (2000) The wise men have gone-the problems are still there. *Contact Bulletin*, št. 1, str. 9-10.
- Haeggman, Johan (2003) EBLUL organises first conference on lesser-used languages in Greece. *Contact Bulletin*, št. 2, str. 1.

Moring, Tom (2000) Linguistic diversity included in EU Charter, but protection of minorities is weak. *Contact Bulletin*, št. 1, str. 5.

EBLUL (2002) Package for Linguistic Diversity. *Contact Bulletin*, Special Edition, str.2.

## DOKUMENTI

### Evropska unija

Amsterdamska pogodba. *Treaty of Amsterdam*; OJ 1997 C 340, sprejeta 2. 10. 1997, velja od 1. 5. 1999, dostopna na [www.europarl.eu.int/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf](http://www.europarl.eu.int/topics/treaty/pdf/amst-en.pdf), 10. 2. 2004.

Enotni evropski akt. *Single European Act*, OJ (L 169/1), sprejet 17. 2. 1986, velja od 1. 7. 1987, dostopen na <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr14a.htm>, 21. 3. 2004.

Direktiva Sveta EU o uresničevanju načela enakega obravnavanja oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo. *Council Directive on Implementing the Principle of Equal Treatment between Persons Irrespective of Racial or Ethnic Origin*; 2000/43/EC, OJ 2000 (L 180/22), sprejeta 29. 6. 2000, velja od 19. 7. 2003, dostopna na [http://216.239.59.104/search?q=cache:9U3VA3lszecJ:europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l\\_180/l\\_18020000719en00220026.pdf+2000/43/EC+&hl=sl&ie=UTF-8](http://216.239.59.104/search?q=cache:9U3VA3lszecJ:europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2000/l_180/l_18020000719en00220026.pdf+2000/43/EC+&hl=sl&ie=UTF-8), 10. 2. 2004.

Listina Evropske unije o temeljnih človekovih pravicah. *Charter of Fundamental Rights of the European Union*, OJ 2000 C 364/01, sprejeta 7. 12. 2000, dostopna na [http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/charter/pdf/text_en.pdf), 3. 3. 2003.

Maastrichtska pogodba. *Treaty of Maastricht*; OJ 1992 C 191/01, sprejeta 7. 2. 1992, velja od 1. 11. 1993, dostopna na [http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU\\_treaty.html#0001000001](http://europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/dat/EU_treaty.html#0001000001), 10. 2. 2004.

Pogodba iz Nice. *Treaty of Nice*; OJ 2001 C 80/01, sprejeta 26. 2. 2001, velja od 1. 2. 2003, dostopna na [http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c\\_325/c\\_32520021224en00010184.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2002/c_325/c_32520021224en00010184.pdf), 10. 2. 2004.

Pogodba o ustanovitvi enotnega Sveta in enotne Komisije Evropskih skupnosti. *Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities*, OJ 1967 152/01, sprejeta 8. 4. 1965, velja od 13. 6. 1967, dostopna na [http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr13a.htm#B\\_Treaty\\_establishing\\_a\\_Single\\_Council](http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr13a.htm#B_Treaty_establishing_a_Single_Council), 21. 3. 2004.

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti. *European Economic Community Treaty*; sprejeta 2. 3. 1957, velja od 1. 1. 1958, dostopna na <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entr37.htm#31>, 12. 2. 2004.

- Resolucija Evropskega parlamenta o listini Skupnosti o regionalnih jezikih in kulturah ter o listini o pravicah narodnih manjšin. *European Parliament Resolution on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities*, OJ 1981 C 287/106, sprejeta 16. 10. 1981, dostopna na <http://www.friul.net/normative/arfe.html>, 14. 3. 2003.
- Resolucija Evropskega parlamenta o ukrepih v korist manjšinskih jezikov in kultur v Evropski skupnosti. *European Parliament Resolution on measures in favour of minority languages and cultures in the European Community*, OJ 1983 C 68/103, sprejeta 11. 2. 1983, dostopna na <http://www.arts.uwaterloo.ca/MINELRES/eu/re830211.htm>, 15. 3. 2003.
- Resolucija Evropskega parlamenta o jezikih in kulturah regionalnih in etničnih manjšin v Evropski skupnosti. *European Parliament Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community*, OJ 1987 C 318/160, sprejeta 30. 10. 1987, dostopna na <http://www.friul.net/normative/kuijpers.html>, 14. 3. 2003.
- Resolucija Evropskega parlamenta o jezikovnih in kulturnih manjšinah v Evropski skupnosti. *European Parliament Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community*, OJ 1994 C 61/110, sprejeta 9. 2. 1994, dostopna na <http://www.friul.net/normative/killilea.html>, 16. 3. 2003.
- Resolucija Evropskega parlamenta o regionalnih in manj rabljenih evropskih jezikih. *European Parliament Resolution on regional and lesser-used European languages*, OJ C 177E/334, sprejeta 13. 12. 2001, dostopna na [http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=31&TXTLST=1&POS=1&Type\\_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=131201&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@01|Find@%6c%65%73%73%65%72%20%75%73%65%64%20%6c%61%6e%67%75%61%67%65%73|FILE@BIBLIO01|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=1&DATEF=011213](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=31&TXTLST=1&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=131201&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@01|Find@%6c%65%73%73%65%72%20%75%73%65%64%20%6c%61%6e%67%75%61%67%65%73|FILE@BIBLIO01|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=1&DATEF=011213), 7. 6. 2003.
- Resolucija o človekovih pravicah na svetu v letu 2000 ter o politiki EU na področju človekovih pravic. *European Parliament Resolution on human rights in the world in 2000 and the European Union Human Rights Policy*, A5-0193/2001, sprejeta 5. 7. 2001, dostopna na [http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=20010705&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=27&SDOCTA=13&Type\\_Doc=FIRST&LANGUE=EN](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=CALDOC&TPV=DEF&FILE=20010705&TXTLST=1&POS=1&LASTCHAP=27&SDOCTA=13&Type_Doc=FIRST&LANGUE=EN), 12. 4. 2003.
- Resolucija o položaju glede temeljnih pravic v Evropski uniji leta 2000. *European Parliament Resolution on the situation as regards fundamental rights in the European Union*, A5-0223/2001, sprejeta 5. 7. 2001, dostopna na [http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=14&TXTLST=1&POS=1&Type\\_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=050701&PrgPrev=TYPEF@A5|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO01|NUMERO@223|YEAR@01|PLAGE@1&TYPEF=A5&NUMB=1&DATEF=010705](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=14&TXTLST=1&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=050701&PrgPrev=TYPEF@A5|PRG@QUERY|APP@PV2|FILE@BIBLIO01|NUMERO@223|YEAR@01|PLAGE@1&TYPEF=A5&NUMB=1&DATEF=010705), 15. 2. 2004.

Resolucija Evropskega parlamenta o spoštovanju civilnih svoboščin in človekovih pravic pripadnikov grške narodne manjšine, ki so jih obsodile albanske oblasti. *European Parliament Resolution on respect for the civil liberties and human rights of members of the Greek minority who have been sentenced by the Albanian authorities*, B4-0131, 0140, 0146 in 0158/94, sprejeta 29. 9. 1994, dostopna na

[http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=8&TXTLST=4&POS=1&Type\\_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=290994&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@94|Find@%67%72%65%65%6b%20%6d%69%6e%6f%72%69%74%79|FILE@BIBLIO94|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=1&DATEF=940929](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=8&TXTLST=4&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=290994&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@94|Find@%67%72%65%65%6b%20%6d%69%6e%6f%72%69%74%79|FILE@BIBLIO94|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=1&DATEF=940929), 2. 6. 2003.

Resolucija Evropskega parlamenta o diskriminaciji Romov. *European Parliament Resolution on discrimination of Roma*, OJ 1995 C 249/156, sprejeta 13. 7. 1995, dostopna na

[http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=9&TXTLST=2&POS=1&Type\\_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=130795&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@95|Find@%64%69%73%63%72%69%6d%69%6e%61%74%69%6f%6e%20%72%6f%6d%61|FILE@BIBLIO95|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=1&DATEF=950713](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=9&TXTLST=2&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=130795&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@95|Find@%64%69%73%63%72%69%6d%69%6e%61%74%69%6f%6e%20%72%6f%6d%61|FILE@BIBLIO95|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=1&DATEF=950713), 15. 2. 2004.

Resolucija Evropskega parlamenta o varstvu manjšinskih pravic in človekovih pravic v Romuniji. *European Parliament Resolution on the protection of minority rights and human rights in Romania*, OJ 1995 C 249/157, sprejeta 13. 7. 1995, dostopna na

[http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=9&TXTLST=3&POS=1&Type\\_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=130795&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@95|Find@%72%6f%6d%61%6e%69%61|FILE@BIBLIO95|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=2&DATEF=950713](http://www3.europarl.eu.int/omk/omnsapir.so/pv2?PRG=DOCPV&APP=PV2&LANGUE=EN&SDOCTA=9&TXTLST=3&POS=1&Type_Doc=RESOL&TPV=DEF&DATE=130795&PrgPrev=PRG@TITRE|APP@PV2|TYPEF@TITRE|YEAR@95|Find@%72%6f%6d%61%6e%69%61|FILE@BIBLIO95|PLAGE@1&TYPEF=TITRE&NUMB=2&DATEF=950713), 15. 2. 2004.

Sodišče ES, primer C-274/96, 24. 11. 1998; *Bickel/Franz vs. Italy*, dostopen na:

<http://europa.eu.int/jurisp/cgi-in/form.pl?lang=en&Submit=Submit&docrequire=judgements&numaff=C-274%2F96&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>, 16. 4. 2003.

Sodišče ES, primer C-379/87, 28. 11. 1989; *Groener vs. Minister for Education*, dostopen na

[http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga\\_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=687J0379](http://europa.eu.int/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!CELEXnumdoc&lg=en&numdoc=687J0379), 20. 4. 2003.

Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v Avstriji, Finski in na Švedskem. *Lesser used languages in Austria, Finland and Sweden*, W-5 - 09/1997, sprejeta 15. 3. 1997, dostopna na

[http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/w5en\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/w5en_en.pdf), 12. 7. 2003.

Evropski parlament. Generalni direktorat za raziskave. Manj rabljeni jeziki v državah,



kandidatkah za članstvo v EU. *Lesser-used languages in States applying for EU Membership*, EDUC 106A, 07/2001, sprejeto 22. 7. 2001, dostopno na [http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a\\_en.pdf](http://www.europarl.eu.int/workingpapers/educ/pdf/106a_en.pdf), 13. 7. 2003.

Pisno vprašanje [P-3108/00](#) Gorke Knörr Borràs Svetu EU. *Subject State laws on language issues*, OJ 2001/C 174 E/19, dostopno na <http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//TEXT+WQ+P-2000-3108+0+DOC+XML+V0//EN&L=EN&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>, 10. 12. 2003.

Odgovor Sveta EU na pisno vprašanje [P-3108/00](#), OJ 2001/C 174 E/20, 8. 3. 2001, dostopno na [http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&OBJID=47668&LEVEL=4&SAME\\_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y](http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?L=EN&OBJID=47668&LEVEL=4&SAME_LEVEL=1&NAV=S&LSTDOC=Y), 10. 12. 2003.

Evropska komisija. Mnenja Komisije o prošnjah za članstvo držav kandidatk v EU. *Opinions on Application for Membership of the European Union*, dostopno na: [http://europa.eu.int/comm/enlargement/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/enlargement/index_en.html), 12. 5. 2003.

Mnenje Komisije o prošnji Romunije za članstvo v EU. *Opinion on Romania's Application for Membership of the European Union*, sprejeto 15. 7. 1997, dostopno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/romania/ro-op-en.pdf>, str. 17-18, 13. 5. 2003.

Evropska komisija. Mnenje Komisije o prošnji Slovaške za članstvo v EU. *Opinion on Slovakia's Application for Membership of the European Union*, 15. 7. 1997, dostopno na <http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/opinions/slovakia/sk-op-en.pdf>, str. 21-22, 13. 5. 2003.

Evropska komisija. Pristopno partnerstvo za Slovaško, 1999. *Slovakia: Accession Partnership 1999*, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap\\_02\\_00/en/ap\\_sk\\_99.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/dwn/ap_02_00/en/ap_sk_99.pdf), str. 2-3, 2. 3. 2003.

Evropska komisija. Zaskrbljenost Komisije zaradi neuspeha držav članic, da bi uveljavile nova določila glede rasne enakopravnosti. *Commission concerned at Member States' failure to implement new racial equality rules*, IP/03/1047, sprejeto 18. 7. 2003, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/employment\\_social/fundamental\\_rights/pdf/events/TPresidConfJuly03IP\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/events/TPresidConfJuly03IP_en.pdf), str. 1, 28. 02. 2004.

Evropska konvencija o prihodnosti Evrope. Osnutek Pogodbe o ustavi za Evropo. *Draft Treaty establishing a Constitution for Europe*, sprejet 13. 6. 2003, dostopen na <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850SLrev.pdf>, 28. 2. 2004.

## **Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi**

Dokument Koebenhavnskega srečanja Konference o človekovi dimenziji Konference

za varnost in sodelovanje v Evropi. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the Conference on Security and Cooperation in Europe*, 129 International Legal Materials 1305 (1990), sprejet 29. 6. 1990, dostopen na [www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm](http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm), 10. 2. 2004.

## Organizacija združenih narodov

Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, Resolucija Generalne skupščine 2106 A (XX), 660 United Nations Treaty Series 195, sprejeta 21. 12. 1965, velja od 4. 1. 1969, dostopna na [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d\\_icerd.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_icerd.htm), 21. 3. 2004.

Mednarodni pakt o državljskih in političnih pravicah. *International Covenant on Civil and Political Rights*. Resolucija Generalne skupščine 2200A (XXI), 999 United Nations Treaty Series 171, sprejet 16. 12. 1966, velja od 23. 3. 1976, dostopen na [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm), 10. 2. 2004.

## Svet Evrope

Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih. *European Charter for Regional or Minority Languages*. European Treaty Series No. 148, sprejeta 25. 6. 1992, velja od 1. 3. 1998, dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/148.htm>, 10. 2. 2004.

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*. European Treaty Series No. 5, sprejeta 4. 11. 1950, velja od 3. 9. 1953, dostopna na <http://www.echr.coe.int/Convention/webConvenENG.pdf>, 10. 2. 2004.

Odbor strokovnjakov o zadevah, ki se nanašajo na varstvo manjšin. Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities. Rezultati izmenjave informacij na vprašanje, na katere skupine se bo nanašala Okvirna konvencija (1999). *Results of the exchange of information on the question to which groups the Framework Convention will be applied (1999)*, sprejeto 15. 1. 1999, dostopno na [http://www.coe.int/T/E/Human\\_Rights/Minorities/1\\_GENERAL\\_PRESENTATION/PDF\\_DH-MIN\(98\)4add1.pdf](http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Minorities/1_GENERAL_PRESENTATION/PDF_DH-MIN(98)4add1.pdf), 12. 8. 2003.

Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin (1994). *Framework Convention for the Protection of National Minorities* (1994). European Treaty Series No. 157, sprejeta 10. 11. 1994, velja od 1. 2. 1998, dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/Html/157.htm>, 10. 2. 2004.

Parlamentarna skupščina, Priporočilo 1201 (1993). *Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights*, sprejeto 1. 2. 1993, dostopno na <http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/TA93/EREC1201.HTM>, 7. 2. 2004.

Pojasnjevalno poročilo k OKVNM. *Explanatory Report on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*, sprejeto 10. 11. 1994, dostopno na <http://www.scania.org/ssf/human/1101expl.htm>, 10. 2. 2004.

### **Drugi dokumenti**

Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91, sprejeta 23. 12. 1991, velja od 23. 12. 1991, dostopna na [http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje\\_zakonodaje/ustava/ustava.html](http://www.dz-rs.si/si/aktualno/spremljanje_zakonodaje/ustava/ustava.html), 10. 2. 2004.

Ustava Republike Francije. *Constitution de la Republique France*, sprejeta in začela veljati 4. 10. 1958, dostopna na <http://www.assemblee-nat.fr/english/8ab.asp#TITLE%20>, 10. 2. 2004.

Ahtisaari, Marti, Jochen Frowein in Marcelino Oreja (2000) Poročilo 'treh modrecev'. *Report of 'three wise men'*, sprejeto 8. 9. 2000, dostopno na <http://www.virtual-institute.de/en/Bericht-EU/report.pdf>, 12. 4. 2003.

Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo. *Stability Pact for South Eastern Europe*, sprejet 10. 6. 1999, dostopen na <http://www.stabilitypact.org/constituent/990610-cologne.html>, 12. 6. 2003.

Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo, Pomiritev za prihodnost. *Reconciliation for the Future*, <http://www.stabilitypact.org/reconciling/default.asp>, 12. 2. 2004.