

SVET EVROPE IN NARODNE MANJŠINE

Vera Klopčič

Aktualna dogajanja-

Dejavnosti Sveta Evrope na področju varstva narodnih manjšin zajemajo¹:

- oblikovanje in dograjevanje pravnih standardov,
- nadzor nad izvajanjem sprejetih dokumentov,
- različne oblike sodelovanja z vladami držav članic in z nevladnimi organizacijami za doseg skupnega razumevanja vsebine in pomena manjšinskega varstva,
- delo posebnega odbora za vprašanja, ki se nanašajo na varstvo narodnih manjšin (DH-MIN)
- dejavnosti, ki se nanašajo na Rome v Evropi.

Dograjevanje pravnih standardov

Na področju oblikovanja in izpopolnjevanja pravnih standardov ostaja tudi na tem področju najpomembnejše merilo Evropska konvencija za varstvo človekovih pravic. Kljub temu, da izrecno omenja narodne manjšine le v nediskriminacijskem členu (14), ki med elementi zaradi katerih ne sme priti do diskriminacije navaja tudi pripadnost narodni manjšini, je sodna praksa Evropskega sodišča, še posebej v zadnjem času dokazala, da se Evropska konvencija kot "živ" instrument prilagaja tudi temu področju varstva človekovih pravic.²

Po sprejetju dveh pomembnih dokumentov, ki se nanašata na varstvo manjšin -Listine za varstvo regionalnih in manjšinskih jezikov, ter Okvirne konvencije Sveta Evrope z varstvo narodnih manjšin³ (dalje v tekstu Okvirna konvencija), ki sta skoraj istočasno stopila v veljavo, se je v najnovejšem obdobju v Svetu Evrope, še bolj očitno kot doslej, izkazala potreba po izoblikovanju načinov za izražanje skupnega interesa in povezo-

¹ V prispevku obravnavam dejavnosti na področju dograjevanja pravnega varstva narodnih manjšin kot nadaljevanje razprave o pravnem varstvu manjšin in Okvirni Konvenciji Sveta Evrope - glej Vera Klopčič, Okvirna Konvencija Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin, RIG št. 29 - 30, Ljubljana, 1995.

² V primeru Sidiropoulos in ostali zoper Grčijo, zaradi prepovedi ustanovitve združenja "Dom makedonske civilizacije" v Florini, se rozsodba Evropskega sodišča z dne 10. julija 1998 ob ugotovitvi, da gre za kršitev 11. člena E.K.Č.P. sklicuje na dosedanje sodno prakso kot tudi na najnovejše mednarodne dokumente.

V rozsodbi (para 40) je Sodišče med drugim ugotovilo, da je »možnost, da državljani ustanavljajo pravne institucije z namenom delovati kolektivno na področju skupnega interesa eden najpomembnejših vidikov svobode do združevanja, brez katerega je ta pravica oropana vsakega smisla«. Sodišče se je pri presoji sklicevalo na Sklepni dokument KEVS-a iz Kopenhagna in Pariško listino za Novo Evropo, ko je ugotavljalo: «da je ...namen prebivalcev regije ustanoviti posebno organizacijo za pospeševanje regionalnih posebnosti, popolnoma jase in zakonit ...Tudi v primeru, če predvidevamo, da bodo ustanovitelji, tako kot v tem konkretnem

Kontrolni mehanizem za nadzor nad izvajanjem Okvirne konvencije

Pomen učinkovitosti novih oblik nadzora nad uresničevanjem sprejetih dokumentov je danes v ospredju zanimanja različnih teles znotraj Sveta Evrope, držav in nevladnih organizacij, ter strokovne javnosti. V tem obdobju, ko se Okvirna konvencija pričenja izvajati, se je Svet Evrope usmeril v zagotovitev predhodnih posvetovanj in v razpravo o odprtih vprašanjih, še pred obravnavo prvih poročil držav. Te dejavnosti odražajo zavest o pomenu delovanja mehanizmov za nadzorovanje izvajanja Konvencije za interpretacijo ohlapnih določil Okvirne Konvencije. Od učinkovitosti v procesu implementacije je odvisno mesto Okvirne konvencije v hierarhiji mednarodnopravnih dokumentov, posredno pa bo to tudi preizkusni kamen uspešnosti dosedanjih prizadevanj Sveta Evrope na področju varstva narodnih manjšin.

Po določilih Okvirne konvencije (24 - 26 člen) je nadzor nad izvajanjem v rokah Odbora ministrov, to je najvišjega političnega telesa Sveta Evrope. V letu 1997 je Odbor Ministrov sprejel Pravila za delo kontrolnega mehanizma po členih 24-26 Okvirne Konvencije,⁵ v katerih določa pravila za izvolitev članov Svetovalnega odbora in postopek ter načine dela. Glavna naloga Svetovalnega odbora bo obravnava poročil držav in priprava mnenj za Odbor Ministrov. Poročila držav morajo biti pripravljena v skladu z osnutkom za pripravo poročil, ki jih je sprejel Odbor Ministrov v septembru 1998.⁶

Svetovalni odbor, ki je prišel z delom v letu 1998, bo v svojem delu izoblikoval in dopolnjeval kriterije za presojo ustreznosti posameznih notranjih rešitev z mednarodnimi standardi, ki jih določa Okvirna konvencija.

Glede na to, da Okvirna konvencija ne vsebuje definicije pojma narodna manjšina, se bo Svetovalni odbor najprej soočil z vprašanji, na katere skupine se Konvencija v posamezni državi nanaša in z vprašanji ustreznosti vsebine že podanih Deklaracij v katerih so nekatere države določile katere skupine bodo obravnavane kot narodne manjšine. Zaenkrat se Svetovalni odbor pri tem lahko opre le na splošno pravilo, da Deklaracije držav ob podpisu oz ratifikaciji Okvirne konvencije ne smejo biti nasprotno temeljnemu izhodišču Okvirne konvencije ter, da ne smejo biti diskriminatorne.⁷

Pri svojem delu lahko svetovalni Odbor pridobiva informacije iz drugih virov, vendar pa mora o tem obvestiti Odbor ministrov. V februarju 1999 bo prispelo že prvih trinajst poročil držav o sprejetih ukrepih za izvajanje Okvirne konvencije. Poročila držav, mnenje Svetovalnega odbora in mnenje Odbora ministrov bodo objavljeni in dostopni javnosti. Na ta način bo možen tudi vpogled v eventualne razlike v mnenjih Svetovalnega odbora in Odbora ministrov.

primeru spodbujali manjšinsko zavest, jim omenjeni mednarodni dokumenti, ki jih je Grčija podpisala, dovoljujejo ustanoviti organizacije za varstvo njihove kulturne in duhovne dediščine.

Dalje v tekstu, pa razsodba navaja, da dejavnosti združenja, tudi če so delno namenjena tudi »razvoju kulture manjšine« samo zaradi tega ne ogrožajo teritorialne celovitosti, državne varnosti in javnega reda ...»Obstoj manjšin in različnih kultur v državi je zgodovinsko dejstvo, ki ga mora demokratična družba tolerirati in celo podpirati v skladu z načeli mednarodnega prava« (para 41).

⁵ Okvimo konvencijo je do sedaj podpisalo in ratificiralo 24 držav, kar kaže na pripravljenost držav nadaljevati proces urejanja manjšinskega varstva na evropski ravni.

⁶ Tako so se posameznih problemov v zvezi z enakopravnostjo in uresničevanjem pravic manjšin do ohranjanja kulturne identitete dotaknili tudi na skupnem srečanju odborov za migracije, kulturno različnost in enakopravnost moških in žensk (Final Report of Activities, Joint specialist Group on Migration, Cultural Diversity and equality of women and men EG/ MG (96) 2 rev.

⁷ Rules adopted by the Committee of ministers on the monitoring arrangements under articles 24 to 26 of the Framework Convention for the protection of national minorities, adopted on 17 september 1997. - Strasbourg, Resolution (97) 10

Oblike sodelovanja

V procesu uresničevanja Okvirne konvencije se prepletajo različne oblike sodelovanja-med mednarodnimi ustanovami,med telesi znotraj Sveta Evrope, v sodelovanju Sveta Evrope z posameznimi državami, med državami in nevladnimi organizacijami.⁸ Pričeto delo posebnega odbora DH-MIN, Svetovalnega odbora ter dejavnost in interes vedno širšega kroga javnosti odpira možnosti za prestop iz politične na strokovno raven obravnave, ki zagotavlja objektivnejši pristop k odpravi konfliktov in možnosti za iskanje primernih rešitev.

V marcu 1998 je bil ustanovljen odbor Sveta Evrope za vprašanja, ki se nanašajo na varstvo narodnih manjšin (DH-MIN) kot pododbor stalnega Odbora za varstvo človekovih pravic. DH-MIN je zasnoval delo na izmenjavi mnenj in informacij, obravnaval je položaj posameznih neteritorialnih manjšin ter pripravljajl mnenja o teh vprašanjih za Stalni Odbor za človekove pravice. Z pripravo vprašalnika o položaju narodnih manjšin v vsaki od držav, DH MIN presega različno obravnavo »starih« in »novih« članic Sveta Evrope pri ocenjevanju položaja manjšinskih skupnosti.⁹

Na sestanku DH-MIN-a v oktobru 1998 so sodelovali tudi predstavniki najpomembnejših nevladnih mednarodnih organizacij, (FUENS-Federalističnega združenja evropskih narodnih manjšin, EBLUL - Urada za manj uporabljane jezike, AIDLCM - Združenja za obrambo ogroženih jezikov in kultur in MRG - Minority Rights Group), ter predstavili poglede na pomen urejenega manjšinskega vprašanja in na odprta vprašanja uresničevanja Okvirne konvencije. Vloga teh nevladnih organizacij je pomembna v vseh fazah uresničevanja Konvencije, v procesu obveščanja širše javnosti, v procesu obveščanja narodnih manjšin ter v procesu posvetovanja in sodelovanja med predstavniki narodnih manjšin in državnih ustanov.

Tudi v postopku priprave državnih poročil je postala vse pomembnejša vloga nevladnih organizacij, saj narodne manjšine potrebujejo infrastrukturo, informacije in strokovno pomoč za uveljavitev svojih pravic. Le tako je možno uresničiti pravico, ki jo ima vsak posameznik ali skupina, ki ima možnost dodati informacijo k državnemu poročilu. Kontrolni mehanizem, ki se oblikuje na tak način vsebinsko bogati pravni in politični nadzor predviden v Okvirni Konvenciji, narodnim manjšinam pa odpira možnosti vpliva in aktivnega sodelovanja pri dograjevanju manjšinskega pravnega varstva v Evropi.

⁸ Outline for reports to be submitted pursuant to article 25 paragraph 1 of the Framework Convention for the protection of national minorities, adopted on 30 september 1998. Strasbourg, ACFC/INF (98) 1

⁷ Evropski center za manjšinska vprašanja - ECMI iz Flensburga je v juniju 1998 pripravil mednarodni posvet o uresničevanju Okvirne konvencije, z izhodiščem, da naj bi se države vzdržale rezervacij in interpretativnih deklaracij ob ratifikaciji Okvirne Konvencije. ECMI, Recommendations on the Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (Flensburg, 14 June 1998, str 3).

⁸ V oktobru 1998 je Svet Evrope organiziral posvet »Od zapisanega do prakse« o pomenu Okvirne konvencije, na katerega je povabil člane Svetovalnega odbora, člane DH-MIN-a, vladne strokovnjake in predstavnike nevladnih organizacij, ter posvetovanje med člani Svetovalnega odbora in vladnimi strokovnjaki za pripravo državnih poročil.

⁹ Zanimivo je da je to pristop tudi v drugih dejavnostih Sveta Evrope. Tako je Odbor ministrov v letu 1998 preimenoval "Program dejavnosti za Rome v Srednji in vzhodni Evropi" v "Program za Rome v Evropi".

Viri:

1. **ECMI Recommendations** on the Implementation of the Council of Europe Framework Convention for the Protection of National Minorities (Flensburg, 14 June 1998)
2. **From paper to practice**, Implementing the Framework Convention for the Protection of National Minorities, seminar, Strasbourg, 28 October 1998
3. **Final Report of Activities**, Joint specialist Group on Migration, Cultural Diversity and equality of women and men EG/ MG (96) 2 rev.
4. **Vera Klopčič**, Okvirna Konvencija Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin, RIG št. 29 - 30, Ljubljana, 1995
5. **Rules adopted by the Committee of ministers** on the monitoring arrangements under articles 24 to 26 of the Framework Convention for the protection of national minorities, adopted on 17 September 1997, - Strasbourg, Resolution (97) 10
6. **Outline for reports** to be submitted pursuant to article 25 paragraph 1 of the Framework Convention for the protection of national minorities, adopted on 30 September 1998, Strasbourg, ACFC/INF (98) 1

*Summary****Council of Europe and the National Minorities***

New forms of control over the implementation of the adopted documents and their efficiency are today in the center of attention of different bodies within the Council of Europe, states, non-government organizations and experts. In the period when the Framework Convention is in the first phase of implementation, the Council of Europe organized preliminary consultations and discussions of open issues, which are to take place before the first state reports have been discussed. These activities are a proof of the significance of the mechanisms for the monitoring of the Convention's implementation as far as concerns the interpretation of the rather vague provisions of the Framework Convention. The status of the Framework Convention in the hierarchy of international legal documents depends upon the efficiency of the process of implementation. Indirectly, this will also be the touchstone of successfulness of all the Council's efforts in the field of minority protection.