

JEZIKI, JEZIKOVNA RAZLIČNOST IN MANJŠINE V OSNUTKU USTAVNE LISTINE EVROPSKE UNIJE

LANGUAGES, LINGUISTIC DIVERSITY AND MINORITIES IN THE EU CONSTITUTIONAL CHARTER DRAFT

The article deals with the changes which the EU Constitutional Charter will bring into the treatment of languages, linguistic diversity and minorities in the European legal order. The author gives a survey of the present situation for every above mentioned topic, stating the relevant articles of the Constitutional Agreement, and analyzing the changes. In his final estimate, the author ascertains that in the field of the use of the EU official languages, the Constitutional Agreement does not bring essential changes. The evaluation of linguistic diversity without categorizing languages as official and others represents a great novelty in the Constitutional Agreement and the issue of protection of national and linguistic minorities is not specifically dealt with.

Keywords: EU Constitutional charter, linguistic diversity, minorities

Članek obravnava spremembe, ki jih bo ustavna listina Evropske unije vnesla v obravnavanje jezikov, jezikovne različnosti in manjšin v evropski pravni red. Za vsako od obravnavanih tem avtor podaja pregled sedanjega stanja, navaja člene ustavne pogodbe, ki bodo obravnavali to tematiko ter analizira spremembe. V končni oceni avtor ugotavlja, da na področju rabe uradnih jezikov v Evropski uniji ustavna pogodba ne prinaša bistvenih sprememb, da predstavlja vrednotenje jezikovne različnosti brez kategorizacije jezikov na uradne in druge jezike veliko novost ustavne pogodbe in da tudi v tej ustavni pogodbi Evropska unija specifično ne obravnava vprašanja zaščite narodnih oziroma jezikovnih manjšin.

Ključne besede: Ustavna listina EU, jezikovna raznolikost, manjšine

V tem zapisu¹ bom skušal okvirno nakazati spremembe, ki jih bo v sistem Evropske unije prinesla napovedana širitev 1. maja 2004 na področju odnosa do jezikov, uveljavljanja jezikovne različnosti in zaščite jezikovnih manjšin. Pri tem bom kot izhodiščno besedilo uporabil osnutek ustavne pogodbe, ki jo je izdelala Evropske konvencija² in o kateri sedaj³ teče razprava na medvladni konferenci, s pripombo, da bo verjetno sedanje besedilo prevladalo vsaj v tukaj obravnavanih delih.

Kot izhaja iz naslova, bom obdelal tri teme: rabo jezikov v Evropski uniji s posebnim ozirom na uradne oziroma delovne jezike v institucijah EU, problem jezikovne različnosti kot novost, ki se vedno pogosteje pojavlja v politiki Evropske unije in na koncu odnos do manjšin, ki še vedno ostaja nedorečena tema Evropske unije. Orisal bom sedanje stanje vsake od tem, torej stanje pred širitvijo oziroma odobritvijo nove ustave; navedel bom predloge Evropske konvencije in na koncu skušal nakazati nekatere hipoteze o možnih smereh, ki naj bi jih na tem področju ubrala evropska politika v prihodnjih letih; v tem primeru gre seveda za osebno mnenje, ki pa temelji na dolgoletnih izkušnjah dela z Evropskim parlamentom in z Evropsko komisijo.

JEZIKI V EVROPSKI UNIJI

Pod tem naslovom v Bruslju razumejo uradne jezike držav članic oziroma tiste jezike, za katere so države članice dosegle status uradnosti. Ti jeziki so enakovredni v vseh pogledih: poleg tega, da so uradni jeziki, so tudi delovni jeziki Evropske unije, kar pomeni, da se uporabljajo na plenarnih zasedanjih Evropskega parlamenta, da se v vseh teh jezikih tiska uradni list skupnosti in da lahko vsak državljani držav članic EU pri odnosih z vsemi institucijami skupnosti uporablja katerega koli od teh jezikov, v istem jeziku pa ima tudi pravico do odgovora. To načelo je bilo uveljavljeno od vsega začetka, to je od ustanovitve Evropske gospodarske skupnosti pred skoraj petdesetimi leti, ko so bili jeziki štirje, članic pa šest: Francija, Nemčija, Italija, Belgija, Nizozemska in Luksemburg. Francoščina, nemščina, italijanščina in nizozemščina so postali tako prvi uradni in delovni jeziki skupnosti. Luksemburg, kjer so luksemburščino takrat obrav-

* * *

¹ Gre za nekoliko prirejeno besedilo avtorjevega predavanja v Lingvističnem krožku v Ljubljani 3. novembra 2003.

² Besedilo osnutka Evropske ustave je predsednik konvencije Valéry Giscard D'Estaing izročil Evropskemu svetu v Rimu 18. julija 2003. Celotno besedilo je v slovenskem prevodu objavljeno na spletni strani <http://european-convention.eu.int/docs/Treaty/cv850SLrev.pdf>

³ Besedilo tega članka je bilo oddano za objavo 6. novembra 2003.

navali še kot narečje, se je zahtevi po uradnosti svojega jezika prostovoljno odpovedal. Nekaj podobnega se je kasneje zgodilo z Irsko, ki pa je za irščino dosegla status uradnosti, ne pa delovnega jezika. Rezultat tega je, da je na primer na evropskih potnih listih napis tudi v irščini, vendar tega jezika ni mogoče uporabljati v Evropskem parlamentu, prav tako pa ne v pisnih in ustnih odnosih z institucijami Evropske skupnosti.

Vse to pa ni nikjer zapisano. Določila EU o jezikih so namreč zelo skopa in se omejujejo na navedbo v 290. členu Evropske pogodbe,⁴ ki prepušča Evropskemu svetu, da soglasno sklepa o pravilih, ki upravljajo jezike institucij. Velja pač nenapisano načelo, da vsaka država ob vstopu v Evropsko unijo sporoči svoj jezik, ki nato postane uradni jezik Evropske unije. To se bo 1. maja prihodnjega leta zgodilo z malteščino, čeprav ta jezik govori znatno manjše število ljudi kot irščino, pa tudi kot številne manjšinske jezike, začenši s katalonščino, ki jo govori 30 krat več državljanov Evropske unije. Zanimiv pa je primer Cipra: kadar je šlo za priznavanje pravic manjšin, je ciprska vlada Svetu Evrope sporočila, da Turki na otoku niso manjšina, ker je turščina eden uradnih jezikov v državi, kadar pa je bilo treba uveljaviti uradne jezike v Evropski uniji, se je Ciper zadovoljil z grščino: zgovoren primer, da tu na evropski ravni ni nikakršne objektivnosti, gre za izrazito in izključno politično odločitev. Za vse države pristopnice je torej vselej veljalo načelo, da EU sprejme uradni jezik, ki ga vsaka država predlaga: to bo veljalo tudi za slovenščino, ki bo 1. maja 2004 postala uradni in obenem delovni jezik Evropske unije.

Vendar so v osnutku ustavne pogodbe Evropske unije ta določila nekoliko spremenjena. Člen IV-10⁵ namreč vsebuje seznam jezikov, v katerih je sestavljena ustavna pogodba (gre za sedanje uradne jezike EU ter za uradne jezike desetih držav, ki bodo postale članice EU maja 2004), med tem ko člen III-12⁶ določa, da se vsak državljan lahko obrne na institucije Evropske unije v jezikih, ki so bili prej navedeni in prejme v teh jezikih tudi odgovor.

V zvezi s tem vprašanjem se vsilujeta dve ugotovitvi.

* * *

⁴ 290. člen veljavne Evropske pogodbe: »The rules governing the languages of the institutions of the Community shall, without prejudice to the provisions contained in the Rules of Procedure of the Court of Justice, be determined by the Council, acting unanimously.«

⁵ Člen IV-10 – Jeziki: »Pogodba o Ustavi, sestavljena v enem izvirniku v angleškem, češkem, danskem, estonskem, finskem, francoskem, grškem, irskem, italijanskem, latvijskem, litvanskem, madžarskem, malteškem, nemškem, nizozemskem, poljskem, portugalskem, slovaškem, slovenskem, španskem in švedskem jeziku, pri čemer so besedila v vseh teh jezikih enako verodostojna, se deponira v arhivu vlade italijanske republike, ki bo poslala overjeno kopijo vladam drugih držav podpisnic.«

⁶ Člen III-12: »Jeziki, v katerih se ima vsak državljan Unije pravico obrniti na katero koli institucijo ali posvetovalni organ iz člena I-8 in prejeti odgovor, so navedeni v členu IV. (...)«

Prva zadeva dejansko prepoznavnost slovenščine v Evropski uniji. Slednja je odvisna od tega, koliko jo bodo Slovenci uporabljali. V Evropskem parlamentu velja načelo, da vsak poslanec govori v svojem jeziku. To načelo glavnina dosledno spoštuje; upajmo, da jo bo spoštovalo tudi vseh sedem slovenskih poslancev. Mnogo kompleksnejše pa je vprašanje odnosov z Evropsko komisijo: res je, da je vse gradivo EU na razpolago v vseh jezikih, vendar se pogosto dogaja, da prevodi v manjše jezike kasnijo, včasih pa so v njih tudi netočnosti; in tako se dogaja, da velika večina evropskih institucij naslavlja prošnje za finančna sredstva v Bruselj neposredno v angleščini; ostali jeziki s tem dejansko izgubljajo na pomenu. Temu vprašanju bo treba nameniti posebno pozornost: prepoznavnost se namreč ne uveljavlja samo s pravno osnovo, zanjo je treba delati, in to vsak dan.

Druga ugotovitev se nanaša na manjšine, na Slovence v sosednjih državah. S tem, da bo postala slovenščina delovni in uradni jezik Evropske unije, bodo pravico do rabe svojega jezika v odnosih z EU pridobili tudi tisti Slovenci, ki živijo zunaj meja Republike Slovenije. Pravica pa bo veljala v obeh smereh: tudi Slovenci iz Republike Slovenije se bodo lahko na območjih, na katerih živi manjšina, posluževali pravic, ki so izvirno namenjene prav manjšini sami, kar potrjujejo tudi nekatere razsodbe Evropskega sodišča⁷ v zvezi z rabo nemškega jezika na Južnem Tirolskem. To pomeni, da bo Evropa obravnavala, glede na jezik, slovenski etnični prostor nediskriminatorno, kar je za Slovence in še zlasti za zamejske Slovence zelo pomembna novost.

Sicer pa je treba v zvezi z jeziki v Evropski uniji opozoriti še na prepoved diskriminacije glede na jezik, ki jo vsebuje 21. člen⁸ Listine EU o temeljnih pravicah. Slednja še ni sestavni del evropskega pravnega reda, po sklepu Evropske konvencije pa naj bi bila v celoti vključena v evropsko ustavno pogodbo, kar pomeni, da bo prepoved diskriminacije glede na jezik v kratkem pravnomočno evropsko določilo. Sicer pa diskriminacijo glede na jezik prepoveduje tudi Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svobodščinah,⁹ h kateri so pristopile vse države članice EU in tudi države kandidatke. Tudi ta konvencija bo z ustavno pogodbo postala sestavni del evropskega pravnega reda, kajti to je

⁷ Primera C-274/96 (Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz) in C-281/98 (Roman Angonese v Cassa di Risparmio di Bolzano SpA.)

⁸ Člen 21 – Nediskriminacija: »1.) Prepovedana je vsakršna diskriminacija na podlagi spola, rase, barve kože, narodnostne pripadnosti ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnostni manjšini, gmotnega stanja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. (...)» V ustavni pogodbi ima isti člen številko II-21.

⁹ Council of Europe – Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. Article 14 – Prohibition of discrimination : "The enjoyment of the rights and freedoms set forth in this Convention shall be secured without discrimination on any ground such as sex, race, colour, language, religion, political or other opinion, national or social origin, association with a national minority, property, birth or other status."

izrecno zapisano v osnutku ustavne listine EU.¹⁰ Končno pa je prepoved diskriminacije, vendar kot splošen pojem, vključena v 2. člen¹¹ osnutka ustavne pogodbe, kjer so navedeni pogoji za članstvo. Pomanjkanje specifikacije te prepovedi pa bo lahko razlog za njeno različno tolmačenje.

Vsekakor pa lahko rečemo, da bo z novo ustavno pogodbo in s širitvijo EU prepoved diskriminacije glede na jezik v Evropski uniji uzakonjena. Vendar Unija ne bo imela sredstev za preprečevanje diskriminacije oziroma za boj proti diskriminaciji, če bo ugotovila, da ta obstaja. V sedanji evropski pogodbi sicer obstaja člen,¹² ki daje Evropski komisiji pravna in finančna sredstva za preprečevanje oziroma boj proti diskriminaciji, vendar je tu navedba zelo jasna in diskriminacija glede na jezik ni predvidena. Še več, diskriminacija glede na jezik je izključena, kot je izrecno zapisala evropska komisarka Diamantopoulou¹³ v odgovoru na parlamentarno vprašanje. Tako se tudi center za boj proti diskriminaciji in ksenofobiji, ki ga je Evropska unija prav na osnovi tega člena pred časom ustanovila na Dunaju, ne sme ukvarjati z diskriminacijo glede na jezik. Predlog, da bi med predmete tega člena pri sestavi ustavne pogodbe vključili tudi jezik, je v Evropski konvenciji propadel. Tako lahko to poglavje o jeziku zaključim z ugotovitvijo, da je Evropska unija v svoj pravni red zapisala, da je diskriminacija glede na jezik prepovedana, ni si pa zagotovila pravnih in finančnih sredstev za preprečevanje te diskriminacije ali za boj proti njej.

JEZIKOVNA RAZLIČNOST

Pojem jezikovne različnosti je prišel v evropsko politično govorico šele v zadnjih letih. V uradnih listinah Evropske unije se kot načelo pojavi šele v Listini EU o temeljnih pravicah, znani kot listini iz Nice. V to listino je bilo namreč vključeno določilo,¹⁴ po katerem mora Evropska unija poleg kulturne in verske spoštovati tudi jezikovno različnost.

* * *

¹⁰ Člen I-7 - Temeljne pravice: »(...) 2.) Unija si prizadeva pristopiti k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Pristop k navedeni Konvenciji ne vpliva na pristojnosti Unije, kot so opredeljene v tej ustavi. 3.) Temeljne pravice, kakršne zagotavlja Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in kot izhajajo iz ustavnega izročila, skupnega državam članicam, so sestavni del splošnih načel prava Unije.«

¹¹ Člen 2 - Vrednote Unije: »Unija je utemeljena na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, v kateri vladajo pluralizem, strpnost, pravica, solidarnost in nediskriminacija.«

¹² Člen III-8 ustavne pogodbe: »1.) Brez poseganja v druge določbe Ustave in v mejah pristojnosti Unije po Ustavi lahko Svet ministrov z evropskimi zakoni ali okvirnimi zakoni sprejme potrebne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti. Svet ministrov ukrepa soglasno po pridobitvi privolitve Evropskega parlamenta. (...)« V veljavni Evropski pogodbi je isto besedilo vključeno v 13. člen.

¹³ Odgovor na pisno vprašanje štev. E-3479/01 dne 1. februarja 2002.

¹⁴ Člen 22 - Kulturna, verska in jezikovna raznolikost: »Unija spoštuje kulturno, versko in jezikovno raznolikost.«

Vprašanje pristopa do jezikovne različnosti se sicer v Evropski uniji pojavlja mnogo prej, vse od prvega demokratično izvoljenega Evropskega parlamenta; leta 1981 je namreč Evropski parlament sprejel prvo resolucijo¹⁵ o manjšinskih jezikih, ki ni izhajala iz tradicionalnega političnega pristopa do manjšin, ki je takrat prevladoval v sicer zelo redkih mednarodnih dokumentih, ampak je vrednotila predvsem jezike. Ta resolucija je povezana z zaskrbljenostjo, ki jo je takrat predvsem zaradi televizijskega medija povzročala standardizacija uradnih jezikov nacionalnih držav ter z njo izrinjanje manjšinskih jezikov iz vsakodnevne kulture ter postopno izginjanje njihove vloge kot sredstva občevanja med ljudmi. Čeprav so prvi dokumenti, ki se ukvarjajo s tem vprašanjem, še nejasni, je evolucija razmišljanja, ki izhaja iz kasnejših stališč Evropskega parlamenta, zelo jasna in vodi v poudarjanje jezikovne različnosti kot skupne evropske kulturne vrednote. Evropski parlament je tako ob prizadevanjih Evropske komisije, ki je svojo pozornost usmerila predvsem v poudarjanje in podpiranje evropske kulture kot protiutež ameriški ter k uveljavljanju medsebojnega poznavanja, vendar vedno na ravni držav, torej predvsem »uradnih« kultur, usmeril svojo pozornost tudi v poudarjanje manjšinskih ali regionalnih jezikov. Definicija je tu, zaradi razlik med posameznimi državami, zelo ohlapna, vendar je dokaj jasno, da so tu mišljeni jeziki, ki so drugačni od največjega uradnega jezika v državi, ki jih govori sorazmerno majhno število ljudi in ki so zgodovinsko prisotni na svojem ozemlju, pri čemer pri slednjem pojmu izključujemo tiste jezike, ki so posledica migracijskih valov po drugi svetovni vojni.¹⁶ Pod pritiskom parlamenta je na tem področju nekaj naredila tudi komisija, ki je odprla skromno proračunsko postavko¹⁷ za promocijo manjšinskih jezikov, vendar je ni nikoli razvila v samostojen program.

Ovira za to je bila predvsem evropska pogodba, ki je omejevala posege na tem področju. V maastrichtsko pogodbo so sicer v člen o kulturi¹⁸ vključili stavek, ki vrednoti različnost, vendar so morebitne posege na tem področju pogojevali s konsenzom, ki pa ga ni bilo nikoli mogoče doseči. Možnost, da bi te posege osnovali na členu o izobraževanju,¹⁹ ki je dopuščal večinsko odobritev, pa je izničila pravna služba, ki je določila, da sodi jezikovna različnost na področje kulture.

Z letom 2002 je iz proračuna EU izginila tudi ta proračunska postavka, komisija pa vseskozi zagotavlja osnovna finančna sredstva za delovanje nevladne

* * *

¹⁵ 16. Oct. 1981: European Parliament Resolution on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on Charter of Rights of Ethnic Minorities.

¹⁶ Ta definicija izhaja iz Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih Sveta Evrope.

¹⁷ Postavka B3-1006 v proračunu EU.

¹⁸ Kultura - Člen 151: »1.) Unija prispeva k razcvetu kultur držav članic, pri čemer upošteva njihovo nacionalno in regionalno raznolikost ter hkrati postavlja v ospredje skupno kulturno dediščino. (...)« V osnutku ustavne pogodbe je isto besedilo vključeno v člen III-181.

¹⁹ Člen 149 sedanje Evropske pogodbe.

organizacije EBLUL (Evropski urad za manj rabljene jezike), ki je tudi njeno osnovno posvetovalno telo.

Proti koncu stoletja se je začela ta toga usmeritev spreminjati. Tako je leta 1998 komisarka Edith Cresson napovedala poseben program za manjšinske jezike, ki pa ga ni uresničila. Isto je napovedala tudi njena naslednica, Viviane Reding, ki pa je vse od svojih prvih nastopov²⁰ v svoje posege vključevala načelo kulturne enakovrednosti jezikov. Znana je njena rečenica, da so vsi jeziki kulturno enakovredni, pa naj jih govori 300 tisoč ali 300 milijonov ljudi. Iz besedišča EU je Redingova izločila tudi pojem manjšinskih jezikov in s tem dejansko odvzela orožje tistim, ki so desetletja nasprotovali kakršnemu koli posegu v njihovo korist.

Tu je treba poudariti velik uspeh, ki ga je Redingova leta 2001 imela z Evropskim letom jezikov. To pobudo, ki jo je sprožil Svet Evrope, komisija pa se ji je pridružila, je Redingova izkoristila za vseevropsko promocijo jezikovne različnosti kot vrednote, za sprožitev pobude, da bi morali vsi Evropejci govoriti najmanj tri jezike (pri čemer je Redingova dosledno poudarjala materni jezik in jezik soseda) ter za razumevanje jezikov kot dodane vrednosti: glede na človeka, ki ta jezik govori in glede na ozemlje, kjer se neki jezik uporablja.

Iz te usmeritve je izšlo tudi stališče Evropskega sveta,²¹ ki je ob koncu Evropskega leta jezikov v dokumentu o pobudah, ki naj bi mu sledile, zapisal, da so s kulturnega vidika glede vrednot in dostojanstva vsi jeziki enakopravni. To je bil preskok, ki je pojem jezikovne različnosti postavil v evropsko zakonodajo.

Temu dokumentu sta sledila dva postopka: prvi je potekal znotraj normalnega dela evropskih institucij, drugi pa v Evropski konvenciji, v okviru priprav besedila prve evropske ustavne pogodbe.

Na osnovi stališča Evropskega sveta je poleti leta 2003 Evropska komisija odobrila akcijski načrt za učenje jezikov in jezikovno različnost.²² Načrt omogoča omejeno število posegov na teh področjih v prehodnem obdobju od leta 2004 do leta 2006, ko naj bi začeli veljati novi evropski programi na področju kulture. Ne gre za nov program, torej za dokument, ki bi razpolagal z lastnim financiranjem, ampak za neke vrste politično-programski akt, ki usmerja dejavnost komisije predvsem na področju priznavanja prioritet znotraj obstoječih programov na področju kulture in šolstva. Učenje jezikov in promocija jezikovne različnosti naj

* * *

²⁰ Viviane Reding je 1. oktobra 1999 na kolokviju o manjšinskih jezikih v Bruslju napovedala, da bo Komisija pred koncem leta 1999 sprejela program za manjšinske ali regionalne jezike.

²¹ Resolucija 147587/01 z dne 14. feb. 2002: (...) All the European Languages are equal in value and dignity from the cultural point of view and form an integral part of European culture and civilisation. (...)

²² Dokument COM (2003) 449 z dne 24. julija 2003: Promoting Language Learning and Linguistic Diversity - An Action Plan 2004-2006.

bi, na osnovi tega dokumenta, predstavljali prioriteto pri izbiri posameznih projektov. Gre seveda za načelno in navsezadnje nedorečeno stališče, ki pa bo tudi znotraj EU sprostil sredstva v korist projektov, ki bodo specifično zadevali jezikovno problematiko.

Pri tem akcijskem načrtu pa je zelo pomembno dejstvo, da v njem ni razlik med uradnimi oziroma delovnimi jeziki ter drugimi jeziki in da so v njem specifično izpostavljeni jeziki manjšin. To je sicer le delna novost, saj so nekateri prejšnji programi, na primer Ariane, že dopuščali projekte s področja manjšinskih ali regionalnih jezikov, je pa vsekakor velik korak naprej pri razumevanju jezikovne različnosti kot osnovne kulturne vrednote Evrope oziroma sestavnega dela njene ga kulturnega izročila.

Tu seveda ne smemo pozabiti na Evropski parlament, ki je v septembru 2003 odobril pomembno resolucijo,²³ ki poleg ponavljanja ostalih tem iz prejšnjih resolucij postavlja Evropski komisiji dve zahtevi. Prva je priprava programa za promocijo jezikovne različnosti na področju manjšinskih jezikov, ki bi končno zagotovil finančno in pravno osnovo na tem področju, druga pa je ustanovitev posebne Evropske agencije za učenje jezikov in promocijo jezikovne različnosti, ki bi kot samostojno telo nadzorovala izvajanje programov in usmerjala politiko EU na tem področju.

Vse to se seveda uokvirja v prihodnost Evropske unije oziroma v čas po sprejemu ustavne pogodbe in torej po širitvi EU. Prav besedilo ustavne pogodbe namreč odpira nove možnosti, ki bodo omogočile sprejemanje specifičnih programov na tem področju. V novi Evropski ustavni listini, seveda, če na medvladni konferenci ne bodo spreminjali besedila, ki ga je sprejela Evropska konvencija, je namreč jezikovna različnost izrecno omenjena kot eden izmed ciljev unije, in to že v 3. členu.²⁴ Ker naj bi postala Listina o temeljnih pravicah sestavni del nove ustavne pogodbe, bo torej v njej ostal tudi prej omenjeni člen²⁵ o spoštovanju kulturne, verske in jezikovne različnosti, kar naj bi dopolnjevalo načelo iz tretjega člena. Jezikovna različnost bo tako postala vrednota v mednarodnem obvezujočem pravnem dokumentu in, čeprav tu niso izpisane specifične obveznosti, gre vsekakor za pomembno novost, ki jo prinaša ustavna pogodba Evropske unije. To velja tem bolj, ker je znano, da vključitev jezikovne različnosti v besedilo še zdaleč ni bila enostavna, da je terjala ogromno prizadevanj članov konvencije, vlad, nevladnih organizacij in strokovnjakov, kajti še vedno je bil proti njej velik odpor.

* * *

²³ European Parliament resolution with recommendations to the Commission on European regional and lesser-used languages – the languages of minorities in the EU – in the context of enlargement and cultural diversity (2003/2057(INI)), 4 Sept. 2003.

²⁴ Člen 3 – Cilji Unije: » (...)Unija spoštuje svojo bogato kulturno in jezikovno raznolikost ter skrbi za varovanje in razvoj evropske kulturne dediščine (...)«.

²⁵ 22. člen Listine EU o temeljnih pravicah bo v ustavni listini imel številko II-22.

Vendar to ni vse. Konvencija je v svojem predlogu ustavne pogodbe spremenila postopek sprejemanja sklepov na osnovi člena o kulturi,²⁶ kjer bo odslej namesto konsenza zadostovala kvalificirana večina glasov. To pa odpira nove perspektive, predvsem možnost specifičnega programa, ki ga doslej zaradi obveznega konsenza ni bilo mogoče sprejeti. Resolucija Evropskega parlamenta je torej s tega vidika smiselna, ker dejansko nakazuje razvoj za čas po zapadlosti akcijskega načrta Evropske komisije. Poleg tega pa ti trije sklopi, osnutek ustavne pogodbe, o katerih bo na koncu odločal Evropski svet, akcijski načrt Evropske komisije in zadnja resolucija Evropskega parlamenta umeščajo jezikovno različnost na raven tematike, s katero se bo Evropska unija odslej ukvarjala, pa čeprav samo s komplementarnimi posegi, ker ustavna pogodba še vedno ne dopušča harmonizacije zakonskih določil posameznih držav članic.

Poglavje o jezikovni različnosti torej lahko končamo z dokaj pozitivno oceno, da bo postala z ustavno pogodbo jezikovna različnost sestavni del evropske zakonodaje, torej pravno utemeljeno načelo, pri čemer pa bo Evropska unija prevzela samo možnosti komplementarnih posegov, kajti primarna pristojnost bo tudi poslej pripadla posameznim državam članicam.

MANJŠINE

V sedANJI Evropski pogodbi ni besede manjšine. S to tematiko se Evropska unija enostavno ne ukvarja, ker je bila, vse do padca berlinskega zidu, za evropske politike tabu tema, saj so imele številne evropske države leta 1989 povečini neurejene odnose z manjšinami. Ob padcu berlinskega zidu so imele urejeno manjšinsko zakonodajo samo Finska, Nizozemska, Španija ter delno Velika Britanija in Nemčija, v vseh ostalih članicah pa zakonodaje ni bilo ali je bila zelo šibka. V zadnjem desetletju se je v številnih državah marsikaj spremenilo in zato so bila upravičena pričakovanja, da bo postala zaščita manjšin z ustavno pogodbo tudi evropska problematika.

To upanje je bilo podkrepljeno z dvema pomembnima dokumentoma.

Prvega je Evropski svet sprejel leta 1993 v Koebenhavnu, ko je oblikoval kriterije za članstvo; tedaj je med drugim zapisal, da sta spoštovanje in zaščita manjšin pogoja za članstvo v Evropski uniji.²⁷ Od držav kandidatk je Evropska unija zahtevala spoštovanje tega določila in tako je v letnih poročilih o napredovanju pogojev za članstvo vsako leto za vsako državo tudi poglavje o spoštovanju manjšinskih pravic. Res je sicer, da iz pregleda teh dokumentov izhaja, da Evropska

* * *

²⁶ Tako spremenjen 151. člen Evropske pogodbe bo v ustavni listini imel številko III-176.

²⁷ "Membership requires that the candidate country has achieved ... respect for and protection of minorities."

komisija pri ocenjevanju spoštovanja tega kriterija²⁸ ni imela ne pravnih sredstev in ne izdelanih kriterijev, zaradi česar so ocene pogosto pavšalne, včasih netočne, predvsem pa za vsako posamezno državo temeljijo na drugačnih predpostavkah, kar je seveda v kričečem nasprotju s kakršnim koli pojmovanjem splošnih standardov. Vendar pa je bil pogoj napisan in Evropska komisija ga je preko svojih poročil tudi formalno izvajala.

Drugi dokument je Evropski svet sprejel na vrhu EU v Laeknu ob koncu belgijskega predsedstva leta 2001; gre za osnovni dokument, s katerim je bila Evropski konvenciji zaupana naloga, naj pripravi osnutek evropske ustave. V tem besedilu je tudi sklicevanje na spoštovanje jezikov, kulture in tradicij drugih, poleg tega pa je izrecno zapisano, da je Evropska unija odprta za države, ki spoštujejo temeljne vrednote, kot so svobodne volitve, spoštovanje manjšin in spoštovanje pravne države. Vključitev spoštovanja manjšin v ta seznam naj bi torej vodila Evropsko konvencijo, da to načelo vključi v ustavno listino, kar pa se ni zgodilo. Tudi v členu, ki določa pogoje za članstvo v EU (gre za kombinacijo dveh členov besedila, kjer se člen o članstvu²⁹ sklicuje na značilnosti, navedene v 2. členu³⁰ ustavne listine) manjšine niso omenjene.

Tako se sedaj nahajamo v malodane absurdni situaciji, da je Evropska unija od držav, ki bodo postale njene članice 1. maja 2004, zahtevala spoštovanje pravic manjšin, česar pa jim po njihovem sprejetju med polnopravne članice – z ozirom na ustavno pogodbo EU – ne bo treba več izpolnjevati. Prav tako ne bo treba tega pogoja izpolnjevati državam, ki bodo postale članice EU kasneje, na primer Romuniji in Bolgariji. Od trenutka, ko bo začela veljati ustavna pogodba, bodo namreč zapadli tudi koebenhavski kriteriji.

V nediskriminacijski klavzuli,³¹ ki jo o temeljnih pravicah vsebuje Listina EU, je sicer zapisana tudi prepoved diskriminacije glede na pripadnost narodnim manjšinam. Mimo dejstva, da gre zgolj za prepoved, torej za pristop, ki so ga mednarodne institucije z določili o pozitivnih zaščitnih normah že zdavnaj presegle, tudi tu ni predvideno nikakršno sredstvo za nadzor oziroma za ukrepanje proti morebitnim kršiteljem; gre torej za načelno stališče, ki v praksi ne bo moglo imeti nobenega učinka.

Poglavje o manjšinah lahko torej zaključimo z ugotovitvijo, da je ustavna pogodba korak nazaj, ker manjšinam še vedno ne zagotavlja nikakršnih pravic v

* * *

²⁸ Človekovim pravicam in pravicam manjšin sta v letnih poročilih Evropske komisije za vsako posamezno državo namenjeni poglavji 1.1 in 1.2.

²⁹ Člen 57: Merila in postopki za pristop k Uniji. »Unija je odprta za vse evropske države, ki spoštujejo vrednote, navedene v členu 2, in ki so se zavezale, da jih bodo skupaj uveljavljale.«

³⁰ Glej opombo št. 10.

³¹ Glej opombo št. 7.

sedanjih petnajstih državah članicah, za deset novih članic z dnem začetka veljave ustavne pogodbe ukinja obvezo po spoštovanju in zaščiti manjšin, morebitnim prihodnjim članicam pa v zvezi z manjšinami ne postavlja nobenih pogojev. Zaman so bili vsi poskusi, da bi ta določila vključili v ustavno pogodbo; večina v konvenciji je proti temu nastopila kot monolitni blok.

ZAKLJUČEK

Naj ob koncu zapišem, da sem optimist ali pesimist? Po vsem zgoraj povedanem se vendarle nagibam k optimizmu. Dejstvo je namreč, da – globalno gledano – je tudi ustavna listina, kot je veljalo že za maastrichtsko in amsterdamsko pogodbo ter za pogodbo iz Nice, korak naprej pri spoštovanju jezikov, njihovem uveljavljanju in promociji.

Vendar je treba tu takoj pripomniti, da se v tem okviru odločno uveljavlja nova terminologija, to je jezikovna različnost kot vrednota vseh Evropejcev. Če nekoliko podrobneje pogledamo v evropsko politiko, pa tudi v medijsko obravnavanje tega problema v zadnjih letih, bomo ugotovili, da se jezikovna različnost pojavlja kot izrazito pozitivna poanta, med tem ko pridobiva pojem narodne manjšine, ali samo manjšine, vedno bolj negativen prizvok. Zaman se trudimo prepričati sogovornike o nasprotnem. Morda je koristneje, če v tem trenutku tudi manjšine skočijo na zmagoviti voz jezikovne različnosti in poskusijo od tega čim več iztržiti.

Veter, ki je bil v zgodnjih devetdesetih letih zelo naklonjen manjšinam, in je zato privedel do nove zakonodaje tudi v številnih zahodnoevropskih državah, sedaj piha v drugo smer. Tudi pri Svetu Evrope sedaj pri obravnavanju manjšin prevladujejo problemi držav nekdanje Jugoslavije, razen Slovenije, in nekdanje Sovjetske zveze, razen treh pribaltskih republik, kar kaže na odrivanje tega pojma proti vzhodu.

Seveda se s tem, da manjšine bolj ali manj zavestno pristanejo na nov način obravnavanja in se vključijo v usmeritev uveljavljanja jezikovne različnosti, bistvo problema ne spremeni. V Evropi pa so pomembne tudi besede. Navsezadnje v nekaterih državah s pojmom manjšine sedaj označujejo samo priseljence, kar je precej izrazit znak, kako se ta beseda oddaljuje od svojega prvotnega pomena.

Poleg tega pa je treba poudariti, da se jezikovna različnost ponuja tako rekoč na srebrnem pladnju kot pozitivna alternativa temu, kar med politiki, novinarji in glavnino Evropejcev velja za negativno. Manjšine so zagotovo šibkejši člen v verigi družbenih odnosov in to dejstvo moramo vedno upoštevati. Jezikovna različnost jim daje formalno enakopravnost jezikov ter jim nakazuje možnost sredstev za njihovo ohranjanje in razvoj. Gre torej za priložnost, ki jo ponuja novi čas, in res bi bilo škoda, če bi jo manjšine sedaj zamudile.

Kar pa zadeva evropske jezike nasploh, ne vidim velike nevarnosti, ki bi prihajala iz Bruslja. Če želimo, da se jeziki ohranijo, jih je treba kultivirati doma, zanje skrbeti, jih opremljati in razvijati. Tisoči pripadnikov manjšin po vsej Evropi to že desetletja delajo s požrtvovalnim prostovoljnim delom, in zgrešeno bi bilo, če tisti, ki imajo za seboj državo, prepustijo slednji vse, češ, bo že država poskrbela za ohranjanje našega jezika. To pa je že druga tema, ki je v tem prispevku ne bom načenjal.