

BOJAN BREZIGAR

AVSTRIJA POD DROBNOGLEDOM?  
SAJ NI ZARES ...\*

Vstop Haiderjevih svobodnjakov v avstrijsko zvezno vlado je k številnim problemom, s katerimi se ukvarja Evropska unija, dodal še enega: ali in kako lahko EU poseže v primeru, kadar ena izmed držav članic krši osnovne človekove pravice.

Vprašanje ni iz trte izvito in odgovor seveda ni enostaven. Evropska unija je nastala kot gospodarska zveza in kot taka ni nikoli posegala na področja, ki obče veljajo za izrazito politična. Šele v Amsterdamski pogodbi zasledimo načelo, da Evropska unija temelji »na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic, osnovnih svoboščin in pravne države, kar so skupna načela držav članic« (čl. 6). Sicer pa države niso Evropski uniji nikoli podelile pristojnosti, da kakorkoli samostojno ukrepa v primeru kršitev teh načel.

Stanje, ki je nastalo v Avstriji, je bilo seveda novost za Evropo, ki ni vedela, kako bi se lotila novega stanja. Vstop svobodnjakov v vlado je namreč sprožil preplah, ob tem pa seveda niso manjkale politične špekulacije vladarjev in držav, ki so hoteli z znašanjem nad Avstrijo pokazati svojo načelnost in privrženost demokraciji. Zanimivo je, da so bili najglasnejši prav desno usmerjeni evropski vladarji: francoski predsednik Chirac in španski premier Aznar sta bila v prvi bojni vrsti, na razdaljo pa jima je sledil nemški kancler Schröder.

Razlogov, ki so privedli do takih stališč do Avstrije, tu ne bomo obravnavali. Gre namreč za vprašanja, ki niso tesno povezana z vsebino tega zapisa, ki je namenjen predvsem oceni odnosa do manjšin, ki ga vsebuje poročilo "treh modrecev".

"Trije modreci" so bili izhod za rešitev iz slepe ulice, v katero je zašla Evropska unija, potem ko je svet ministrov EU (seveda brez Avstrije) sklenil osamitev avstrijske vlade. Ukrep, ki so mu po vsej Evropi pravili embargo, pa ni bil nikakršen embargo, saj je šlo samo za politično osamitev: v Avstriji ni bilo obiskov na najvišji ravni in avstrijskih voditeljev ni nihče vabil v tujino. Na sestankih so se jih sprva izogibali in nekajkrat tudi skupnega fotografiranja ni bilo. Vse to pa seveda ni embargo.

\* \* \*

\* Op. ur.: besedilo tega sestavka je bilo dostavljeno uredništvu v oktobru 2000. Avstrija je uradno verzijo svojega poročila dostavila Svetu Evrope 15. novembra 2000.

Zadeva se je zaostрила, ko je avstrijska vlada sklenila, da jeseni razpiše referendum, ki bi vlado pooblastil, da z vsemi sredstvi doseže prekinitev "embarga". To pa bi dejansko pomenilo popolno blokado Evropske unije, saj je za vse pomembne sklepe potrebno soglasje vseh držav članic. Med temi sklepi pa sta tudi interna reforma EU kot pogoj za širitev unije proti vzhodu in Listina EU o osnovnih pravicah: z obema pa se je Francija želela proslaviti na vrhu v Nici decembra 2000. Kar naenkrat je torej začela teči voda v grlo evropskim vladarjem, prav tistim, ki so se tako nespretno lotili resnega vprašanja nadzora EU nad uveljavljanjem demokracije v posameznih državah članicah.

Evropska komisija, ki je bila od vsega začetka skeptična do sankcij in pri kateri je vseskozi veljalo pri odnosu do Avstrije načelo "business as usual", je takoj našla rešitev, ki je obstajala v imenovanju "treh modrecev" (s posredovanjem evropskega sodišča za človekove pravice) z namenom, da preverijo na eni strani zavezanost avstrijske vlade skupnim evropskim vrednotam, »še zlasti v zvezi s pravicami manjšin, beguncev in priseljencev«, na drugi strani pa razvoj politične narave svobodnjaške stranke. Za to nalogo so bili izbrani bivši finski predsednik Marti Ahtisaari, direktor nemškega inštituta Max Planck za primerjalno javno pravo in mednarodno pravo Jochen Frowein ter bivši španski notranji minister, bivši generalni sekretar Sveta Evrope in prav tako bivši član Evropske komisije Marcelino Oreja. Trojica je nalogo sprejela 12. julija 2000, poročilo pa je oddala 8. septembra.

V tem sestavku nameravamo, kot rečeno, obravnavati samo aspekte, ki zadevajo avtohtone narodne manjšine. "Trije modreci" so ta vprašanja obravnavali izključno na osnovi obvezujočih mednarodnih določil, konkretno Okvirne konvencije Sveta Evrope za zaščito narodnih manjšin (2. odstavek poročila). Ti standardi so v poročilu tudi obnovljeni z naslednjim besedilom (12. in 13. odstavek poročila):

#### b) Standardi v zvezi s pravicami narodnih manjšin

*"12. Leta 1995 je Svet Evrope odobril Okvirno konvencijo za zaščito narodnih manjšin, ki predstavlja pomemben standard v zvezi z zaščito manjšin. Za Avstrijo je konvencija stopila v veljavo 1. julija 1998. V skladu s 6. členom mora pogodbenice spodbujati duh strpnosti in medkulturnega dialoga ter sprejeti dejanske ukrepe za promocijo medsebojnega spoštovanja, sodelovanja in razumevanja - zlasti na področjih izobraževanja, kulture in audiovizualnih medijev - med vsemi ljudmi, ki živijo na ozemlju držav podpisnic, ne glede na etnično, kulturno, jezikovno ali kulturno identiteto teh ljudi. Države podpisnice*

*se izrecno obvezujejo, da bodo sprejele primerne ukrepe za zaščito tistih ljudi, ki bi lahko bili izpostavljeni grožnjam ali diskriminacijskim dejanjem, sovraštvu ali nasilju zaradi svoje etnične, kulturne, jezikovne ali verske identitete."*

*"13. Avstrija je ratificirala Okvirno konvencijo za zaščito narodnih manjšin leta 1998. Konvencijo je ratificiralo 32 držav, med temi 9 držav članic Evropske unije. Določila o manjšinah, ki jih vsebuje sklepni dokument OVSE o človeški dimenziji, sprejet na Kopenhagenski konferenci junija 1990, so sprejele vse države članice EU."*

Poročilo je nepopolno, še zlasti v zvezi z okvirno konvencijo. Navedba, da je Avstrija konvencijo ratificirala in da je zanjo slednja stopila v veljavo 1. julija 1998, je namreč izrazito pomanjkljiva. Ratifikacija sama namreč ne izčrpa postopka, saj konvencija določa, da mora država pogodbenica v roku enega leta, odkar je konvencija stopila v veljavo, poslati Svetu Evrope poročilo o izvajanju konvencije. Avstrija tega roka ni spoštovala in kancler Schüssel se je v vladnem programu obvezal, da bo vlada pripravila poročilo do konca junija 2000. To je avstrijska vlada zares naredila, vendar je Svetu Evrope dostavila poročilo v nemščini, kar je v nasprotju s pravili; pri Svetu Evrope zato še vedno čakajo na uradno poročilo, ki mora biti poslano v angleščini ali francoščini. Zadeva se vleče že več kot tri mesece, kar vzbuja upravičene sume, da ne gre zgolj za tehnično težavo. Problem pa je, da Svet Evrope ne more začeti preučevati poročila, dokler ne prejme uradne (torej angleške ali francoske) verzije. Z drugimi besedami, Avstrija v zvezi s konvencijo še ne izpolnjuje osnovne obveznosti, ker že več kot leto dni zamuja z dostavo uradnega poročila in s tem onemogoča Svetu Evrope, da bi začel obravnavati izvajanje te konvencije.

Obvezam avstrijske vlade v zvezi s pravicami manjšin je namenjeno celotno 2. poglavje poročila, ki obsega odstavke od 20 do 29. To poglavje je razdeljeno v več sklopov; prvi sklop obravnava "Pravni sistem v Avstriji in dejansko stanje".

Poglejmo, kaj piše v posameznih odstavkih tega sklopa:

*"20. Republika Avstrija razpolaga od svoje ustanovitve po prvi svetovni vojni s sistemom zaščite narodnih manjšin, ki živijo na avstrijskem ozemlju. V skladu z Avstrijsko državno pogodbo z leta 1955, so izrecno priznane slovenske in hrvaške manjšine na Koroškem, na Gradiščanskem in na Štajerskem. Specifične kulturne pravice, posebno v zvezi s šolstvom, so zajamčene s to pogodbo. Obstaja tudi zakonodaja v zvezi z uradnimi jeziki na teh območjih v državi."*

Če tu naletimo na prvo veliko pomanjkljivost: odstavek, naslovu navkljub, govori le o pravnem sistemu in ne o dejanskem stanju, saj je nerazumljivo, da "trije modreci" navajajo kot obvezo iz državne pogodbe priznanje slovenske manjšine na Štajerskem, dejansko pa ta manjšina ni priznana. Če to je zadosten razlog za oceno, da je bilo poročilo sestavljeno brez primernega poznavanja dejanskega stanja, oziroma brez upoštevanja razpona med pravnim okvirjem in dejanskim stanjem. Tudi o specifičnih kulturnih pravicah je rečeno, da so zajamčene, ne pa, da se dejansko izvajajo. Prav tako je zelo splošen stavek o obstoju zakonodaje v zvezi z uradnimi jeziki, in vsekakor netočen, ker se geografska opredelitev "na teh območjih" nanaša na zgoraj navedena dežele, torej tudi na Štajersko, kjer tak zakon ne obstaja.

*"21. Od leta 1976 priznava avstrijska zakonodaja vrsto skupnosti narodnih manjšin ("Volksgruppen") s posebnimi značilnostmi, iz kateri izhajajo specifične pravice. Ti zakonski ukrepi ščitijo tudi druge narodne manjšine poleg tistih, ki so bile priznane z državno pogodbo. Na osnovi zakonodaje iz leta 1976 so priznane manjšine Hrvati, Slovenci, Madžari, Čehi, Slovaki in Romi."*

Trditev je točna, nanaša pa se izključno na zakonsko zaščito. Tu ni govora o izvajanju.

*"22. Na osnovi popisa prebivalstva iz leta 1991 je bilo število pripadnikov vsake od teh narodnih manjšin naslednje: Hrvati 29.596; Slovenci 20.191; Madžari 19.638; »ehi 9.822; Slovaki 1.015 in Romi 122. Upoštevati je treba, da se ta popis nanaša na rabo manjšinskih jezikov. Obstajajo druge ocene števila pripadnikov raznih narodnih manjšin, na osnovi katerih je Hrvatov približno 30.000 na Gradiščanskem in 12.000 na Dunaju, Slovencev približno 15.000 v vsej Avstriji, Madžarov med 20 in 30.000, »ehov med 15 in 20.000, Slovakov med 5 in 10.000 ter Romov približno 25.000. Te številke so navedene v prvem poročilu o Republiki Avstriji izdelanem na osnovi Okvirne konvencije za zaščito narodnih manjšin dne 30. junija 2000."*

Zadeva je dvakrat zanimiva. Prvič, ker kaže na dvojne podatke in oboji naj bi bili uradni. Za Avstrijo ni ugodno, da so tako različni: oboji so namreč uradni, prvi iz leta 1991 (torej že po padcu berlinskega zidu, ko izjavljanje za "vzhodnoevropsko" pripadnost ni bilo več ocenjeno kot sovražno dejanje, in drugi letošnji. Razen pri Romih, kjer obstajajo objektivni razlogi, zaradi katerih lahko domnevamo, da so pri popisu ljudje raje prikrivali svoj izvor, ugotovimo, da oblasti v poročilu leta 2000 (mimogrede, gre za nemško verzijo poročila, o katerem smo pisali prej) umetno večajo števila pripadnikov vseh manjšin razen Slovencev: število slednjih (in to je druga zanimivost) je kar čez noč padlo za 25 odstotkov, ne da bi bila za to dana kakršnakoli razlaga. Politično bi temu rekli, da obstajata dve možnosti: ali Avstrija umetno zmanjšuje število Slovencev, ali pa je zaščita manjšine na tako nizki ravni, da se je v slabem desetletju vsak četrti Slovenec

asimilirali. Znanstvena ocena bi morala seveda najprej upoštevati metodo ugotavljanja številčnosti manjšine (o kateri tu ni podatkov), poleg tega pa je seveda pod vsako kritiko dejstvo, da "trije modreci" navajajo dve različni seriji števil in se ne sprašujejo, katere so točne in odkod tako velike razlike.

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

Mimo dejstva, da je tu vir zopet neuradno poročilo, ki ga je "modrecem" očitno izročila avstrijska vlada in ne Svet Evrope, in ki ga ekspertna skupina Sveta Evrope še ni preučila in ocenila (in vse dotlej bo to poročilo ostalo samo enostranska podoba), zbode fragmentarnost podatkov v oči celo površnega poznavalca. V bistvu je tu rečeno, da v Avstriji obstaja šest manjšin, poučevanje manjšinskih jezikov pa je na razpolago samo Hrvatom in Madžarom na Gradiščanskem ter Slovencem na Koroškem. Ostali imajo pač morda zasebne šole, ampak o teh ni podatkov. Tudi tu manjka vsakršna kritična pripomba, ali vsaj objasnitev razlik.

*"24. Avstrijsko ustavno sodišče je v več razsodbah pojasnilo domet pravic manjšin priznanih v državni pogodbi. V razsodbi z dne 19. marca 2000 je ustavno sodišče razsodilo, da neka obstoječa omejitev v šolskem sistemu v slovenskem jeziku na Koroškem ni bila v skladu s specifičnimi določili Državne pogodbe. Sodišče meni, da mora obstajati v osnovnem šolstvu v šolah z manjšinami enakovrednost med poučevanjem v obeh jezikih, nemščini in slovenščini. Videti je, da ta razsodba še ni bila v celoti izvedena na upravni ravni."*

Kot dopolnilo k prejšnjemu odstavku je tu zapisano, da je ustavno sodišče razsodilo, da zakonodaja o dvojezičnem šolstvu na Koroškem ni v skladu z državno pogodbo in da te razsodbe oblasti (še) ne spoštujejo. Tega odstavka ni treba dodatno komentirati.

Drugi sklop poročila o manjšinah zadeva novi člen avstrijske ustave o manjšinah. Glasi se:

*"25. Če od leta 1997 je bila v teku razprava o predlogu, ki so ga izdelale vodilne organizacije raznih narodnih manjšin, da bi vključili v avstrijsko ustavo*

poseben člen o zaščiti manjšin. Sedanja avstrijska zvezna vlada je 31. maja 2000 predstavila parlamentu osnutek zakona s tako vsebino. Po razpravi o tem predlogu v avstrijskem parlamentu ("Nationalrat") so vključili v 8. člen avstrijske ustave nov 2. odstavek. Ta sprememba ustave je začela veljati 1. avgusta 2000. Besedilo novega člena se tako glasi:

#### 8. člen

(1) Nemški jezik je, brez vpliva na pravice, ki so na zvezni ravni priznane narodnim manjšinam, uradni jezik Republike.

(2) Republika (Zvezna država, zvezne dežele in občine) priznava svojo jezikovno in kulturno raznolikost, ki prihaja do izraza z njenimi avtohtonimi narodnimi manjšinami. Jezik in kulturo teh narodnih manjšin, njihovo kontinuiteto in njihovo zaščito, je treba spoštovati, zagamčiti in spodbujati."

"26 Glede na zgodovinski potek postopka za odobritev tega člena je jasno, da je sedanja zvezna vlada v celoti spoštovala to ustavno reformo. Zahvaljujoč se tej reformi je v avstrijsko ustavno pravo vključena specifična ustavna obveza za promocijo obstoja in dejavnosti raznih skupin narodnih manjšin ("Volksgruppen")."

Novi člen ustave o pravicah manjšin je seveda pozitiven. To piše v poročilu "modrecev", tako ocenjujejo tudi manjšine, in s to ugotovitvijo bi lahko tudi končali. Zanimivo pa je, da je v poročilu natančno naveden postopek z datumi, iz česar izhaja, da so manjšine tri leta zamen zahtevale tako določilo in je nanj vlada pristala šele sedaj, torej po kritikah, da ne spoštuje osnovnih pravic manjšin.

Naslednji, tretji sklop sestavlja en sam odstavek in zadeva druge ukrepe. Glasi se:

"27. 21. junija 2000 je bil sprejet upravni ukrep v zvezi z uradnimi imeni občin v deželi, kjer sta najštevilnejše prisotni hrvaška in madžarska manjšina. V 51 občinah na Gradiščanskem so namestili 260 dvojezičnih tabel, na katerih je ime krajev navedeno v dveh jezikih. Z drugim upravnim ukrepom, ki bo začel veljati 1. oktobra 2000, je avstrijska zvezna vlada za pripadnike madžarske manjšine odobrila vrsto določil v zvezi z rabo madžarskega jezika v odnosih z oblastmi."

Drugi ukrepi so torej sektorialni in zadevajo samo Gradiščansko. V tem primeru "trije modreci" ugotavljajo, da so oblasti namestile 260 dvojezičnih napisov (medtem ko v celotnem poročilu ni govora o napisih, ki jih za Koroško

določa že stara zakonodaja, pa jih nikoli niso namestili). Kar pa zadeva določila v zvezi z rabo madžarskega jezika v zvezi z odnosi z oblastmi v poročilu ni rečeno, ali gre za določila, ki so že v veljavi za druge manjšine (in, v tem primeru, kako jih oblasti izvajajo), ali pa gre za nova določila, ki veljajo samo za Madžare (in, v tem primeru, zakaj ne tudi za druge manjšine.)

Četrti sklop, 28. odstavek, se nanaša na priseljence in ga tu ne bomo obravnavali, peti sklop pa vsebuje zaključke o pravicah manjšin. Glasi se:

*"29. Avstrijski pravni sistem vsebuje specifično zaščito za manjšine, ki stanujejo v Avstriji. Ta zaščita je priznana na ustavni ravni. Avstrijski pravni sistem ščiti narodne manjšine v Avstriji bolj kot številne druge evropske države."*

Tudi v tem primeru gre za umotvor, ki jasno kaže na zadrego "treh modrecev", ki so morali "oprostiti" Avstrijo, za "oprostitilno razsodbo" pa niso imeli nobene prave podlage. Prvi stavek je to, kar pravijo vsi: v avstrijskem sistemu že obstaja specifična zaščita manjšin. To je zapisano v državni pogodbi, in drugi stavek dodaja, da je sedaj to zapisano tudi v avstrijski ustavi. Tu je seveda govor samo o "pravnem sistemu" in ne o dejanski zaščiti, kot da bi pravna določila izčrpala odgovor na vprašanje o zavzetosti avstrijske vlade za zaščito manjšin. Prvotno vprašanje, na katerega so morali odgovoriti "trije modreci" ni zadevalo samo pravnega sistema, saj je vsem znano, da se slednji ni bistveno spremenil; zadevalo je dejstva, teh pa modreci sploh niso vzeli v poštev, razen v dveh primerih: ko je šlo za neizvajanje razsodbe ustavnega sodišča in ko je šlo za nameščanje tabel na Gradiščanskem.

Še najbolj nenavadno pa zveni zadnji stavek: kaj pomeni trditev, da avstrijski pravni sistem ščiti narodne manjšine v Avstriji bolj kot številne druge evropske države? Ta stavek je vredno analizirati. Tudi ru smo namreč postavljeni pred dve vprašanji. Prvo je le ponovitev tega, kar smo pravkar napisali: gre zopet za sklicevanje na pravni sistem; skratka, "trije modreci" niso zapisali, da so v Avstriji manjšine zaščitene bolje kot v številnih drugih državah, ampak spet govorijo samo o pravnih osnovi in ne o dejanski manjšinski zaščiti. Ponavljajo, da so besede ustrezne, o dejanjih pa ne govorijo.

Drugo vprašanje pa se nanaša na številne evropske države. Kaj to pomeni? Res je namreč, da je bila v celotni zadevi sporna polnopravna udeležba Avstrije v Evropski uniji, po drugi strani pa je standarde, na katere se sklicujejo "modreci", določil Svet Evrope. Trditev, da avstrijski sistem bolje ščiti manjšine kot številne druge članice EU, bi bila vsebinsko seveda močnejša; "trije modreci" tega niso napisali in tako ostaja tudi zadnji stavek nedorečen, kajti zagotovo je res (in za to nismo potrebovali nobenih modrecev), je zaščita manjšin v Avstriji boljša kot v

številnih evropskih državah, če pri tem mislimo na Albanijo, Grčijo, Moldavijo, Belorusijo, Ukrajino in še katero.

Zaključek je torej precej enostaven. Poročilo "modrecev" k oceni zaščite manjšin ne dodaja prav ničesar, česar ne bi že vedeli. Nasprotno, iz besedila izhajajo številne nedoslednosti in številne pomanjkljivosti; nedoslednosti izhajajo iz razkoraka med pravno osnovo in dejanskim stanjem, pomanjkljivosti pa iz sektorialnih ukrepov, ki zadevajo samo nekatere manjšine in ne vseh. Sklepni odstavek z doslednim vztrajanjem pri pravni osnovi in popolnim opuščanjem ocene dejanske zaščite to še potrjuje, na koncu pa s pomanjkljivo opredelitvijo primerjalnega elementa (številne evropske države) zmedo še povečuje.

Vendar ob vsem tem obstaja za manjšine resna nevarnost, da bo Avstrija "sedla" na to poročilo in ga bo uveljavljala kot mednarodno priznanje za njeno zaščito manjšin. Tu pa je mnogo odvisno tudi od manjšin samih, kajti pomanjkljivosti in nedoslednosti v poročilu lahko obrnejo sebi v korist. V času, ko so "trije modreci" to poročilo pripravljali, so bile manjšine nenavadno tihe; to je mogoče razumeti tudi kot državljanski ponos, kajti tudi manjšinci so imeli ves interes, da EU čimprej umakne "sankcije" proti Avstriji. Sedaj, ko je to vprašanje mimo, pa bi res kazalo, da manjšinske organizacije resno vzamejo v pretres poročilo "treh modrecev" in skušajo v svojo korist obrniti vse, kar se obrniti da. Iz tega zapisa pa je razvidno, da je tega še kar veliko.



## SUMMARY

## AUSTRIA UNDER MICROSCOPE? IT'S NOT TRUE ...

*The article critically evaluates the report of the three experts (the so called »Wise Men«) of the European Union on the status of minorities in Austria. The report is full of inconsistencies and shortcomings; the former result from the discrepancy between legislation and actual state, the latter from partial measures concerning only certain minorities. The concluding part of the report, with its consistent persistence on legislation and complete omission of the estimation of the actual protection, only confirms this, while at the end, it only increases the confusion through its insufficient definition of comparative element (other European states). There is a danger that Austria might take advantage of this report, using it as an international recognition of its minority protection. Here, much depends on the minorities themselves, as these inconsistencies and shortcomings can be turned to their benefit. At the time when the three experts were preparing this report, minorities were unusually passive, probably because they too wished the EU to withdraw its »sanctions« against Austria. However, now that this issue ceased to be relevant, minority organizations should study this report and take advantage of everything that can possibly be turned to their benefit. The article claims*