

OKVIRNA KONVENCIJA SVETA EVROPE ZA ZAŠČITO NARODNIH MANJŠIN

Vera Klopčič

Manjšinsko vprašanje je bilo v zgodovini Evrope kot celote do sedaj obravnavano z različnih zornih kotov - bodisi z negativnim predznakom - kot problem odnosov med sosednjimi državami in kot problem znotraj posamezne države, ali pa z pozitivnim predznakom, kot bogastvo Evrope kot celote, kot možnost vzpostavitve mostu med dvema sosednjima državama in kot prispevek k kulturni raznolikosti in bogastvu vsake posamezne države.

Danes je manjšinsko vprašanje v Evropi prisotno v številnih oblikah kulturnega, gospodarskega in političnega sodelovanja.

Na področju pravnega urejanja manjšin je Svet Evrope že v prvem letu svojega obstoja (1949) v poročilu Parlamentarne skupščine Odboru za pravna in administrativna vprašanja pripoznal pomen »širše zaščite varstva pravic narodnih manjšin«.

Že v letu 1961 je Skupščina pripravila predlog (priporočilo 285) osnutka posebnega člena, ki naj se vključi v Evropsko Konvencijo o človekovih pravicah in zagotovi dodatno zaščito za pripadnike narodnih manjšin. Osnutek tega člena se glasi: »Osebam, ki pripadajo narodni manjšini ne bo zanikana pravica, da v skupnosti z ostalimi člani njihove skupine, dokler je to v skladu z javnim redom uživajo lastno kulturo, uporabljajo lasten jezik, ustanovijo lastne šole in pouk v jeziku po lastni izbiri ali da izpovedujejo in prakticirajo lastno vero«.

Sam pristop v tem osnutku je primerljiv z dikcijo sprejetega člena 27 Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah, ki je bil sprejet v okviru Organizacije Združenih narodov in se prav tako začne z besedami: »... Osebam, ki pripadajo etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam ne bo odvzeta pravica...«. Tekst Sveta Evrope govori le o pripadnikih narodnih manjšin, besedilo člena 27 Mednarodnega pakta OZN o državljanskih in političnih pravicah, pa govori o pravicah pripadnikov etničnih, verskih in jezikovnih manjšin in zajema pripadnike različnih skupin - manjšin. O primerjavi obsega pojma »narodne manjšine«, kot se uporablja v citiranih dokumentih Sveta Evrope ter »etničnih, verskih in jezikovnih manjšinah«, ki ga uporablja 27. člen Pakta, se pojavljajo različna mnenja. V poročilu Odbora o človekovih pravicah Sveta Evrope iz leta 1973 o pravicah narodnih manjšin, je bilo ob tej primerjavi oz. ob vprašanju ali ta dva pojma pokrivata isto področje ugotovljeno, da so »nekateri eksperti menili, da ja, nekateri pa da ne«. (str. 7, točka B. 27). Videti je da so imeli bolj prav tisti eksperti, ki so »menili, da ne«, saj je Deklaracija OZN iz leta 1992 dodala pridevnik »narodnih« poleg »etničnih, verskih in jezikovnih manjšin« s čimer je pripoznala posebno vsebino pojma »narodna manjšina«.

Dikcija »... da osebam, ki pripadajo etničnim, verskim ali narodnim manjšinam ne bo zanikala oziroma odvzeta kaka pravica« pomeni pripoznanje dejstva samega obstoja manjšin in pravic njihovih pripadnikov, vendar pa je dolžnost države le v tem, da to tolerira. Pot od priznanja t.i. »negativnega varstva« do postopnega spoznavanja o nuj-

nosti priznanja posebnih pravic za pripadnike posamezne manjšine, ki naj jim države zagotovijo možnosti za obstoj in ohranjanje identitete (tki. »pozitivno varstvo«) je bila dolgotrajna in naporna. Prepletale so se teoretična, študijska in normativna dejavnost v različnih mednarodnih organizacijah. Po dolgoletnih študijskih naporih in številnih poizkusih in pripravljenih osnutkih posameznih strokovnjakov, skupin, nevladnih organizacij in posameznih držav, je prišlo do bistvenega premika v normativni dejavnosti po letu 1990, s sprejetjem Deklaracije OZN o pravicah pripadnikov etničnih, verskih in jezikovnih manjšin (1992), Listine Sveta Evrope o varstvu manjšinskih in regionalnih jezikov (1992) in Dokumentov KEVS-a, zlasti dokumentov iz Kopenhagna (1990).

Politične spremembe v Evropi so v zadnjem času ponovno opozorile na nujnost urejanja položaja narodnih manjšin, zaradi ohranitve miru in stabilnosti v Evropi. Konferenca o evropski varnosti in sodelovanju je izoblikovala politična načela, na katerih naj sloni nadaljnje mednarodno pravno urejanje, v Svetu Evrope pa so se ponovno okrepila prizadevanja za izoblikovanje ustreznega pravnega instrumenta o varstvu narodnih manjšin.

Na srečanju najvišjih predstavnikov držav članic Sveta Evrope na Dunaju (oktober 1993) so se v Svetu Evrope odločili za kompromisno pot glede sprejemanja posebnega dokumenta o manjšinskem varstvu - dodatni protokol k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP) naj bi vseboval le pravice na kulturnem področju, obenem pa bi se pričelo delo na sprejetju širše zasnovane konvencije o zaščiti narodnih manjšin, ki bo sprejemljiva za čim širši krog držav in odprta tudi za nečlanice.

V januarju 1994 je v okviru Sveta Evrope začel delovati poseben odbor strokovnjakov, predstavnikov držav članic Sveta Evrope (CAHMIN - Ad hoc odbor za zaščito narodnih manjšin), z nalogo, da v skladu z že sprejetimi mednarodnimi dokumenti in načeli KEVS-a pripravi osnutek konvencije in osnutek teksta dodatnega protokola k EKČP.

Ad hoc odbor za zaščito narodnih manjšin je v svojem delu upošteval do sedaj že opravljeno delo v Svetu Evrope, Konferenci o evropski varnosti in sodelovanju in Organizaciji Združenih narodov. Pod predsedstvom gospoda Philipa Boillata (Švica) je CAHMIN v relativno kratkem času uspel pripraviti tekst Okvirne konvencije o zaščiti narodnih manjšin, (dalje v tekstu Okvirna konvencija oz. Konvencija), ki ga je ministrski odbor Sveta Evrope sprejel na sestanku 10. novembra 1994 in svečano odprl za podpis 1. februarja 1995.

Razprave o vprašanjih, kjer ni bilo možno doseči soglasja so bile zaključene z glasovanjem in prevladalo je »večinsko stališče«. Poročila z sestankov odbora kažejo, da so bili nekateri izidi zelo tesni - npr. za en ali dva glasova so bili preglasovani predlogi o vključitvi posebnih članov o »lojalnosti« pripadnikov narodnih manjšin, o »vključitvi različnih variant členov o dvojezičnih napisih oziroma napisih v jeziku narodne manjšine«, ter o različnih načinih implementacije konvencije. Razprava o elementih za definicijo pojma narodne manjšine je pokazala, da konsenz ni mogoč, niti ne o kriteriju, ali je nujno, da so pripadniki manjšin državljani omenjene države članice. Že ob sprejemu teksta Okvirne konvencije se je kot odprto vprašanje postavljalo vprašanje postopka njenega uresničevanja, še posebej zaradi sprejetega pragmatičnega pristopa oz. dejstva, da Okvirna konvencija ne vsebuje definicije pojma narodnih manjšin.

Ob razpravi o dopustnosti rezerv (ki načeloma niso dopustne za dokument, ki vsebuje načela) oz. predlogu, da se sicer ne dovolijo rezerve vendar pa države obvezno poda-

jo interpretativno klavzulo »o obsegu do kje nameravajo izpolnjevati načela konvencije«, je prišlo celo do ponovitve glasovanja. Po izmenjavi mnenj in pomislekov se je večina delegacij premislila in odločila za možnost dopustitve rezerv ravno zaradi nedorečenosti, ki izhaja iz pomanjkanja definicije pojma narodne manjšine (glej poročilo šestega sestanka CAHMIN-a).

V vsebinskem pogledu so se izraženi pristopi držav v delu CAHMIN-a razlikovali zlasti glede:

- namena v Konvenciji zapisati veliko več in bolj obvezujočega v prid varstva narodnih manjšin,
- glede odklanjanja vsake razprave o kriterijih, ki bi jih vključevala definicija narodne manjšine,
- glede stališča, da že EKČP daje dovolj pravne podlage za varstvo narodnih manjšin in so nadaljnja zagotovila v bistvu nepotrebna,
- glede načina implementacije, kjer je Slovenija podprla zamisel o ustanovitvi posebnega odbora neodvisnih strokovnjakov, ki bi imel tudi pojasnjevalno vlogo pri interpretaciji konvencije.

Vsa ta vprašanja so bila v skladu z pravili delovanja teles Sveta Evrope in demokratičnih ustanov razrešena z (pre)glasovanjem, oz. prepuščena v odločanje ministrskemu odboru. Sprejeti tekst je torej izraz kompromisa, dejanski vzroki različnih pristopov pa so v različnem dejanskem in pravnem položaju narodnih manjšin v državah članicah Sveta Evrope.

Okvirna konvencija pomeni korak naprej v mednarodnopravnem varstvu človekovih pravic in narodnih manjšin, saj povzema načela, ki so se najprej izoblikovala v študijski in teoretični dejavnosti in se nato izrazila tudi v normativni dejavnosti Organizacije Združenih narodov, Sveta Evrope in Konference o evropski varnosti in sodelovanju. To so načela o mednarodno pravni naravi varstva narodnih manjšin, o prepovedi ukrepov nasilne asimilacije, pomenu participacije pripadnikov narodnih manjšin in pomenu priznanja nujnosti posebnih ukrepov za ohranjanje identitete.

Konvencija je prvi celoviti in obvezujoči mednarodno pravni dokument o varstvu narodnih manjšin. V preambuli je pripoznan pomen zaščite manjšin za stabilnosti, varnost in mir v Evropi, ter pomen ohranjanja in razvoja identitete narodnih manjšin za pluralistično in demokratično družbo. Države se zavezujejo ustvarjati ustrezne pogoje za izražanje, ohranjanje in razvoj identitete narodnih manjšin, kakor tudi za ustvarjanje vzdušja tolerance in dialoga, ki naj omogoči, da kulturna raznolikost postane obogatitev vsake družbe.

To so tista izhodišča, ki pomenijo premik v dosednji obravnavi narodnih manjšin v mednarodnih odnosih in odražajo prodor spoznanja o pomenu varstva narodnih manjšin za Evropo kot celoto, ob spoštovanju in ohranjanju različnosti, ki jo bogatijo. Ohlapna dikcija, iskanje kompromisnih rešitev in izogibanje nekaterim »težavnim« vprašanjem pomeni odraz dejanskih razlik v pojmovanju vsebine manjšinske zaščite. Sprejeti tekst lahko poimenujemo kot skupno razumevanje vloge narodnih manjšin v Evropi danes. Odraža torej duh časa, zgodovinske okoliščine, ter dejansko stopnjo pripravljenosti posameznih držav soočiti se z izzivi dejanskega izboljšanja položaja narodnih manjšin.

Okvirna konvencija ne vsebuje definicije pojma »narodna manjšina«, kar kaže, da se je CAHMIN, zavedajoč se dosedanjih težav pri iskanju definicije v dosedanji normativni dejavnosti mednarodnih organizacij, temu vprašanju enostavno izognil. V skladu s

splošnim pristopom v konvenciji, ki večkrat poudari diskrecijsko pravico držav, pa pomanjkanje definicije, pojma narodne manjšine ne ovira samega uresničevanja konvencije.

Ker gre pri Okvirni konvenciji za dokument Sveta Evrope pa je ob razlagi posameznih pojmov potrebno upoštevati do sedaj sprejete dokumente Sveta Evrope in do sedaj podane elemente za definicijo pojma narodnih manjšin v dejavnosti Sveta Evrope, ki tvorijo takoimenovani evropski standard na področju varstva narodnih manjšin.

Priporočilo parlamentarne skupščine 1134 iz leta 1990 o pravicah manjšin loči splošna načela glede pravic manjšin, nato pa še posebej obravnava pravice narodnih in jezikovnih manjšin. Priporočilo parlamentarne skupščine 1201 iz leta 1993, ki vsebuje tudi predlog dodatnega protokola k EKČP (Evropski konvenciji o človekovih pravicah) vsebuje naslednjo definicijo pojma narodne manjšine:

- a) da bivajo na območju te države in so njeni državljani,
- b) ohranjajo dolgo trajajoče (long standing), močne in še trajajoče vezi s to državo,
- c) imajo različne etnične, kulturne verske in jezikovne značilnosti,
- d) so dovolj številčno zastopani, čeprav manjši v številu od ostalega prebivalstva države ali regije države,
- e) so motivirani ohraniti to kar odlikuje njihovo skupno identiteto, vključno z njihovo kulturo, tradicijo, vero in jezikom.

Upošteva te dokumente izhajajo, da so iz pojma »narodne manjšine« kot se uporablja v teh dokumentih izključeni nedržavljeni ali tujci, delavci migranti in begunci. Pripadniki teh skupin so upravičeni do posebnega varstva v okviru drugih dokumentov in dejavnosti Sveta Evrope (npr. participacija migrantov v javnem življenju na lokalni ravni, itd.).

Konvencija zavezuje države k upoštevanju splošnih načel mednarodnega prava in izvajanju določil v dobri veri, ter spoštovanju ozemeljske celovitosti in integritete drugih držav. K spoštovanju teh načel, kakor tudi k spoštovanju ustave in notranje zakonodaje posameznih držav pa so zavezani tudi pripadniki narodnih manjšin. Že v prvem členu Okvirna konvencija poudari, da je varstvo narodnih manjšin del mednarodno pravnega varstva človekovih pravic.

K Konvenciji je CAHMIN sprejel tudi posebno obrazložitev poročilo, ki daje napotke za nadaljnje uresničevanje Konvencije. Vsebuje tolmačenje nekaterih odprtih vprašanj, ki so se pojavljala že ob obravnavi posameznih določil, niso pa zajeta v normativnem delu Konvencije.

Temeljne značilnosti Konvencije so:

- Okvirna Konvencija o zaščiti narodnih manjšin je programski dokument, ki naj z ohlapno dikcijo zagotovi dovolj prostora za presojo držav o sprejemanju najustrežnejših ukrepov, ki naj pripadnikom posamezne manjšine zagotovijo možnosti za ohranjanje in izražanje identitete.

- Določila Konvencije niso direktno uresničljiva, temveč se izvajajo skozi notranjo zakonodajo in ukrepi vladne politike posamezne države.

- Okvirna konvencija ne vsebuje splošne definicije pojma narodne manjšine, temveč uveljavlja pragmatičen pristop, saj na tej stopnji ni bilo mogoče doseči konsenza vseh sodelujočih članic Sveta Evrope o tem vprašanju.

- Odločitev o pripadnosti manjšini je stvar osebnega izbora vsakega posameznika, ki naj se opredeli ali želi biti obravnavan kot pripadnik manjšine ali ne.

- Konvencija je odprta tudi za nečlanice (misli se na države udeleženke KEVS-a).

- Implementacija oz. kontrola nad izvajanjem konvencije je prepuščena Ministrskemu odboru, na podlagi predloženih poročil držav podpisnic.

- Okvirna konvencija govori o pravicah pripadnikov narodnih manjšin in nikakor v nobenem primeru ne uvaja kolektivnih pravic.

- Okvirna konvencija povzema stališče, da ne vodijo nujno vse jezikovne etnične, verske in kulturne razlike k oblikovanju narodnih manjšin.

Ko Okvirna konvencija povzema do sedaj sprejeta načela mednarodne skupnosti, kakor tudi spoznanja o celoti in pomenu mednarodnopravnega varstva človekovih pravic in manjšin, obenem poudarja medsebojne povezanosti med ravno uresničevanja teh načel in pravic, ter stopnjo demokratičnosti sodobnih družb. V takem pristopu je dovolj prostora tako za ustrezno obravnavo pravic pripadnikov posameznih narodnih manjšin kot tudi za ravnanje posameznih držav ob sprejemanju ustreznih ukrepov za ohranjanje in izražanje identitete.

Vendar pa so tudi po sprejemu okvirne konvencije ostala odprta nekatera vprašanja, ki so se pojavljala tudi v dosedanjem koncipiranju mednarodno pravnega varstva narodnih manjšin. To so vprašanja definicije pojma narodne manjšine, pravne oblike dokumenta o varstvu narodnih manjšin in načina implementacije oz. nadzora mednarodne skupnosti.

Pričakovati je okrepljeno študijsko dejavnost tudi na mednarodni ravni, ki bo omogočila teoretično dograditev nedorečenih določil Konvencije, tako kot se je to zgodilo ob sprejemu Mednarodnega Pakta OZN o državljanskih in političnih pravicah, ki je spodbudil Podkomisijo za preprečevanje diskriminacije in zaščito manjšin, da po skoraj 30 letih svojega delovanja naroči posebnemu poročevalcu F. Capotortiju izdelavo posebne študije o pravicah pripadnikov etničnih verskih, kulturnih in jezikovnih manjšin. Ena od ugotovitev te študije je bila tudi, da ni možno podati splošno sprejete definicije pojma »manjšine«, ker se dejanski položaj manjšin od države do države zelo razlikuje, »države pa bi želele ohraniti čimbolj proste roke«¹ v obravnavi manjšin tudi vnaprej. Predlagan je bil tudi sprejem posebne Deklaracije ali drugega ustreznega akta, ki bo podrobneje razdelal obseg člena 27. Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah. To je bila spodbuda začetka dela na osnutku predloga Deklaracije o pravicah pripadnikov narodnih, etničnih, verskih in jezikovnih manjšin (v letu 1978). Po 15 letih pa je bila Deklaracija tudi sprejeta na Generalni skupščini OZN (1992).

Pomen za Slovenijo

Za Slovenijo je okvirna Konvencija pomembna iz več vzrokov - zaradi možnosti izboljšanja položaja slovenskih manjšin v zamejstvu, kakor tudi kot možnost potrditve in

¹ CAPOTORTI Francesco, Study of the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities - New York, United Nations, 1979 - Preface IV.

predstavitev že uveljavljenih načel in prakse v urejanju položaja narodnih manjšin v Sloveniji.

Slovenija je že ratificirala vse pomembnejše mednarodne dokumente o človekovih pravicah, ki jo med drugim obvezujejo tudi k spoštovanju pravic posameznikov, ki pripadajo, etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam (člena 27 Mednarodnega Pakta OZN o državljanskih in političnih pravicah) in k spoštovanju načela nediskriminacije tudi glede elementa »pripadnosti narodnih manjšin« (14. člen EKČP). Oba omenjena dokumenta sta neposredno izvršljiva za države, ki jih ratificirajo in imata že utečen način implementacije oz. nadzora nad izvrševanjem. Na podlagi določil Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah je bil ustanovljen poseben odbor strokovnjakov, ki proučuje poročila držav članic. Izvajanje določil EKČP pa se preverja v delu evropske komisije in evropskega sodišča, kar je najbolj izpopolnjen mehanizem implementacije kakega mednarodnopravnega akta o človekovih pravicah.

V primerjavi s tema dvema dokumentoma je najpomembnejša razlika v sami naravi okvirne konvencije, ki ni neposredno izvršljiva in prepušča državam diskrecijsko pravico glede načina izvrševanja.

Okvirna konvencija povzema načela, ki obvezujejo države za delovanje navznoter (z notranjo zakonodajo in vladnimi ukrepi), za delovanje nasproti drugim državam, kakor tudi za delovanje samih pripadnikov narodnih manjšin, ki morajo spoštovati sprejeta načela mednarodnega prava, kakor tudi notranjo ustavno in zakonsko ureditev.

Razlika v pojmovanju »posebnih ukrepov«, ki jih navaja Konvencija za pospeševanje identitete narodnih manjšin in pristopom v ustavno zakonodajni ureditvi Slovenije je v tem, da jih konvencija pojmuje bolj fleksibilno, »kjer in dokler so potrebni, v takem obsegu kot se so potrebni« in nikakor ne v imperativnem smislu za določen teritorij. V ustavni in zakonodajni ureditvi R Slovenije pa so posebni ukrepi oz. posebne pravice pripadnikov narodnih manjšin vezane na določeno območje, ki je določeno kot narodnostno mešano območje.

Tak prožen pristop v Okvirni konvenciji dopolnjuje tudi določilo, ki države obvezuje, da se morajo vzdržati ukrepov nasilne asimilacije, posameznikom pa je dana možnost, da se sami opredelijo ali želijo biti obravnavani kot pripadniki manjšine ali ne.

Glede pravnega urejanja položaja narodnih manjšin sodi Slovenija med tiste države, ki so že v Ustavi opredelile narodne manjšine in njihove posebne pravice. Zato bi bilo možno, da bi kot prispevek k nadaljnji ureditvi in dograjevanju varstva manjšin tudi na mednarodni ravni, v okviru dejavnosti Sveta Evrope za spremljanje nadaljnega uresničevanja Konvencije Slovenija pripravila mednarodni strokovni posvet ali okroglo mizo, kjer bi model urejanja pravnega položaja narodnih manjšin v R Sloveniji primerjali z ureditvijo v dvostranskih sporazumih, evropskimi standardi in določili dokumentov OZN.

Podatki o dosedanjih podpisih, pristopih in ratifikacijah okvirne konvencije kažejo, da jo je do 11.05.1995 podpisalo 27 držav, ratificirala pa le ena (Romunija).²

Enaindvajset držav (med njimi tudi R Slovenija) je okvirno konvencijo podpisalo že 1.02.1995, s čemer so potrdile pripravljenost uresničevati in spoštovati načela Dunajskega vrha o varstvu narodnih manjšin in pomenu urejanja njihovega položaja za Evropo kot celoto.

² Glej v prilogi tabelo o pristopu držav k Okvirni konvenciji za zaščito narodnih manjšin.

OKVIRNA KONVENCIJA ZA ZAŠČITO NARODNIH MANJŠIN
(stanje 1.8.95)

Države članice	Datum podpisa	Datum ratifikacije ali pristopa	Datum, ko je stopila v veljavo	R: Rezerve D: Deklaracije T: Teritorialne deklaracije
Albanija	29/06/95			
Andora				
Avstrija	01/02/95			
Belgija				
Bolgarija				
Ciper	01/02/95			
Češka rep.	28/04/95			
Danska	01/02/95			
Estonija	02/02/95			
Finska	01/02/95			
Francija				
Nemčija	11/05/95			D
Grčija				
Madžarska	01/02/95			
Islandija	01/02/95			
Irska	01/02/95			
Italija	01/02/95			
Latvija	11/05/95			
Liechtenstein	01/02/95			
Litva	01/02/95			
Luksemburg	20/07/95			d
Malta	11/05/95			
Nizozemska	01/02/95			
Norveška	01/02/95			
Poljska	01/02/95			
Portugalska	01/02/95			
Romunija	01/02/95	11/05/95		
San Marino	11/05/95			
Slovaška	01/02/95			
Slovenija	01/02/95			
Španija	01/02/95			
Švedska	01/02/95			
Švica	01/02/95			
Turčija				
Velika Britanija	01/02/95			
države nečlanice				nobena

Literatura:

CAPOTORTI, Francesco: STUDY OF THE RIGHTS OF PERSONS BELONGING TO ETHNIC, RELIGIOUS AND LINGUISTIC MINORITIES. - New York : United Nations, 1979. - 114 str.; 30 cm.

ČLOVEKOVE pravice: ZBIRKA TEMELJNIH MEDNARODNIH DOKUMENTOV / (zbralo, prevedlo in uredilo Društvo za Združene narode za Združene narode za SR Slovenijo, 1988 (Ljubljana) : Formatisk). - 170 str.; 21 cm.

KLOPČIČ, Vera: CULTURAL RIGHTS IN MULTINATIONAL COMMUNITIES. - V: Kleine Nationen und ethnische Minderheiten im Umbruch Europas / edited by Silvo Devetak, Sergej Flere, Gerhard Seewann, str. 200 - 203.

PETRIČ, Ernest: MEDNARODNOPRAVNO VARSTVO NARODNIH MANJŠIN. - Maribor : Obzorje, 1977. - 462 str.; 20 cm. - (Sociološka in politološka knjižnica; 7).

Summary

*The Framework Convention of the Council of Europe
for the Protection of National Minorities*

Recent political changes in Europe have again called for the necessity of settling the status of national minorities, in order to preserve peace and stability in Europe. At the Conference on Security and Cooperation in Europe, political principles were formed, upon which further international legal regulation should be based, while in the Council of Europe endeavours for the creation of an adequate legal instrument for the protection of national minorities have been gaining ground. In January 1994 a special expert committee was founded within the Council of Europe, consisting of representatives of member states, which in a relatively short time prepared the text of the Framework Convention for the Protection of National Minorities. The Framework Convention is the first wholesome and compulsory legal document on the protection of national minorities. It is a step ahead in the international legal protection of human rights and national minorities, since it is based upon principles, first shaped in the study and theory sphere, and afterwards expressed also in the normative activity of the UN, the Council of Europe and the CSCE. These are the principles of the international legal character of national minority protection, and of the significance of the recognition of the necessity of special measures for identity preservation.