



Revus

Journal for Constitutional Theory and Philosophy of
Law / Revija za ustavno teorijo in filozofijo prava

2 | 2004

Varstvo družbenih manjšin

Ustavnopravno varstvo manjšinskih narodnih skupnosti v Sloveniji

(Constitutional) Protection of the Rights of Minorities

Ciril Ribičič



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revus/1530>

DOI: 10.4000/revus.1530

ISSN: 1855-7112

Publisher

Klub Revus

Printed version

Date of publication: 1 janvier 2004

Number of pages: 29-43

ISSN: 1581-7652

Electronic reference

Ciril Ribičič, « Ustavnopravno varstvo manjšinskih narodnih skupnosti v Sloveniji », *Revus* [Spletna izdaja], 2 | 2004, Datum spletne objave: 21 juin 2013, ogled: 15 septembre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/revus/1530>

All rights reserved

U S T A V N O P R A V N O V A R S T V O M A N J Š I N S K I H N A R O D N I H S K U P N O S T I V S L O V E N I J I

CIRIL RIBIČIČ

1. Razgibana narodna sestava Slovenije

Slovenija je po veljavni ustavni ureditvi država vseh svojih državljanov in državljanov, ki temelji na trajni in neodtujljivi pravici slovenskega naroda do samoodločbe¹. Pestra narodna sestava Slovenije kaže, da se je slovenski narod ohranil na prepihu med slovanskim, germanskim in romanskim svetom, razumljivo velik vpliv pa je imela tudi vključitev Slovenije v jugoslovansko federacijo, ki je trajala več kot sedem desetletij². Slovenske narodne skupnosti živijo v vseh štirih sosednjih državah, v Italiji, Avstriji, na Madžarskem in Hrvaškem, izseljenci

¹ Načelo samoodločbe slovenskega naroda je temeljno predustavno oz. nadustavno vprašanje in kot takšno zapisano že v Temeljni ustavni listini in v preambuli k Ustavi Republike Slovenije, ki ga v normativnem delu ustave verjetno sploh ne bi bilo nujno poudarjati (prim. Igor Kaučič, Franc Grad, *Ustavna ureditev Slovenije*, GV, Ljubljana, 2000, s. 70) oziroma ga moramo razlagati tako, da ni v nasprotju z načeli o demokratični ureditvi in enakosti vseh njenih državljanov in državljanov, ne glede na narodno pripadnost. Prim. Ciril Ribičič, *Ustavnopravni vidiki osamosvajanja Slovenije*, Uradni list, Ljubljana, 1992.

² Prim. Poročilo Alvara Gil-Roblesa, komisarja za človekove pravice pri Svetu Evrope, ob njegovem obisku v Sloveniji maja 2003 (Poročilo je objavljeno na spletnih straneh Sveta Evrope: www.coe.int/T/E/Commissioner). Gil-Robles meni, da nekateri aktualni problemi izvirajo iz poudarjene nacionalne zavesti, povezane z osamosvajanjem Slovenije v 1991. letu. (s. 3).

pa širom po svetu. V tem članku se omejujem na ustavnopravni položaj manjšinskih narodnih skupnosti v Sloveniji, tako tistih klasičnih manjšinskih narodnih skupnosti, dolga desetletja ustavno priznanih, kakor tudi drugih, ki so še v nastajanju.

Slovenija je imela ob osamosvajanju to prednost, da v njej ni živela avtohtona srbska manjšina³, ki je bila v drugih delih Jugoslavije, od Kosova prek Bosne in Hercegovine do Hrvaške, izgovor za osvajaalne pohode velikosrbskih nacionalistov⁴. V Sloveniji je bilo že pred pol stoletja drugače, saj italijanska narodna skupnost ni bila več razlog za spore in zaostritve, ampak dejavnik tvornega sodelovanja med Italijo in Slovenijo⁵. Kolektivno in individualno varstvo Italijanov in Madžarov v Sloveniji pomeni izjemo od pravila, da socializem ni bil uspešen pri reševanju manjšinskega vprašanja.

Varstvo teh dveh manjšin je bilo na takšni ravni⁶, da sta si ob osamosvojitvi želeli in sta tudi dobili obljubo, da se z osamosvojitvijo države ne bo poslabšal njun položaj ali zožile pravice njunih pripadnikov⁷. Te obljube osamosvojena država doslej ni prekršila. Pomembno se je sicer spremenil način uveljavljanja vpliva narodnih skupnosti, pri tem pa se njun relativni vpliv ni pomembneje zožil. Medtem ko je zastopstvo zdaj manj številno (po en poslanec italijanske in madžarske narodne skupnosti v državnem parlamentu, desetina predstavnikov v lokalnih predstavništvih, izvolitev podžupanov iz vrst narodne skupnosti⁸),

³ Izjema so posamezne srbske (in hrvaške) vasi v Beli krajini.

⁴ Zanimivo je, da dogodek, ki je dokončno pokazal, da Slovenija ne želi ostati v Jugoslaviji, če v njej ne bo narodne enakopravnosti, ni zadeval položaja Slovencev, temveč se je dotikal položaja Albancev na Kosovu; mislim na zbor v podporo stavki rudarjev v Starem trgu na Kosovu, ki sta ga v Cankarjevem domu skupaj pripravili takratna oblastna struktura in porajajoča se politična opozicija.

⁵ Zanimivo je, da je bila dolga desetletja zahodna meja z Italijo odprta, medtem ko je bila vse od spora med Titom in Stalinom v letu 1948 neprodušno zaprta in z minskimi polji zavarovana vzhodna meja z Madžarsko.

⁶ Po ustavi SRS iz 1974. leta sta imeli italijanska in madžarska narodnost pravico svobodno uporabljati svoj jezik (na območju, na katerem sta živeli, je bil enakopraven s slovenskim jezikom), izražati in razvijati nacionalno kulturo, ustanavljati svoje organizacije in uporabljati svoje simbole. Zagotovljeno jima je bilo šolanje v lastnem jeziku (posebne manjšinske šole oz. dvojezične šole). Svobodno sta lahko razvijali svojo kulturo in stike z matičnim narodom, kar je podpirala tudi država (250. in 251. člen). Zastopstvo narodnosti v predstavniških telesih z ustavo ni bilo predpisano, vendar sta v praksi imeli svoje predstavnike v vseh zbiorih republiške skupščine, na lokalni ravni pa so njuni predstavniki imeli položaj posebnega, četrtega zbora.

⁷ O tem govorijo Sporazum političnih strank in poslanskih skupin o plebiscitu, Pismo o dobrih namenih iz 1990. leta in Temeljna ustavna listina iz 1991. leta. Slednja pravi, da so italijanski in madžarski narodni skupnosti in njunim pripadnikom zagotovljene pravice iz prejšnje ustave in veljavnih mednarodnih pogodb. Ni odveč omeniti, da je bil med podpisniki tega sporazuma tudi predstavnik italijanske narodne skupnosti Roberto Battelli.

⁸ O ustavnosti takšne ureditve pravi Ustavno sodišče v odločbi v zadevi št. U-I-283/94: »Omejitev možnosti izvolitve v funkcijo podžupana, ki postavlja v slabši položaj osebe, ki niso italijanske narodnosti, je stvarno utemeljena in zato ni ustavno nedopustna. Utemeljena je z že opisanimi nameni t. i. pozitivne diskriminacije oziroma posebne zaščite narodne skupnosti. Tudi ta določba Statuta, ki daje posebno prednost pripadnikom avtohtone italijanske narodne skupnosti, je bila sprejeta najmanj z dvetretjinsko večino v občinskem svetu. To pomeni, da je to pravico pripadnikom te narodne skupnosti priznal večinski narod prek predstavnikov v občinskem svetu; tudi iz tega razloga je ni mogoče šteti za nedopustno diskriminacijo ...«

pa se je njihov položaj v eni točki celo okrepil. Gre za pravico veta pri sprejemanju predpisov, ki zadevajo uresničevanje ustavnih pravic Italijanov in Madžarov in jo je tako na državni kot na lokalni ravni uvedla Ustava Republike Slovenije iz leta 1991.⁹

V Sloveniji so prebivalci slovenske narodnosti v prepričljivi večini (popis prebivalstva iz leta 1953 je pokazal, da jih je bilo v Sloveniji 96,52 % vseh prebivalcev), vendar je v zadnjega pol stoletja delež Slovencev v prebivalstvu Slovenije upadal. Popis prebivalstva iz 1991. leta je prvič registriral, da je v Sloveniji manj kot 90 % Slovencev (88,3 %), iz popisa iz 2002 pa izhaja, da je Slovencev v Sloveniji 83,06 %¹⁰. V Sloveniji je po popisu iz 2002. leta 1,98 % Srbov, 1,81 % Hrvatov, 1,1 % Bošnjakov, 0,53 % Muslimanov (mišljena je etnična pripadnost) in 0,41 % Bosancev ter 0,2 % Makedoncev. Madžarov je 0,32 % in Italijanov 0,11 %. Pri analizi teh podatkov je treba upoštevati, da vprašanim ni bilo treba odgovoriti na to vprašanje¹¹ (2,47 % vprašanih jih ni odgovorilo), 6,43 % jih je neznane narodnosti, nekaj pa jih je tudi neopredeljenih oz. so se izrekli kot pripadniki regije.

2. Nesimetričen položaj manjšinskih narodnih skupnosti

Položaj manjšinskih narodnih skupnosti v Sloveniji je v več pogledih nesimetričen. Na prvi pogled je očitno nesorazmerje med številom pripadnikov narodnih skupnosti, ki uživata najpopolnejše varstvo v Sloveniji (nadstandardno, tudi če ga merimo z merili razvitih evropskih držav¹²), in pripadniki drugih na-

⁹ Ta pravica v ustavi ni opredeljena kot veto, temveč v tej obliki, da določeni predpisi ne morejo biti sprejeti, če k njim ne dajo soglasja predstavniki narodnih skupnosti. To pravico imajo predstavniki manjšin pri sprejemanju predpisov, ki urejajo zgolj njihove ustavne pravice. To pomeni, da jo je mogoče zožiti ali celo zaobiti tako, da se manjšinske pravice ne urejajo s posebnimi predpisi, temveč vključujejo v splošno zakonodajo, na primer na področju šolstva, državne uprave ali sodstva. Na podlagi soglasja obeh poslancev narodnih skupnosti je bil leta 1994 na primer sprejet zakon o samoupravnih narodnih skupnostih (Uradni list RS, št. 65/94, s. 3643).

¹⁰ V absolutnem smislu število Slovencev v Sloveniji narašča: tako kažejo popisi, da je od leta 1953 do 2002 njihovo število naraslo za 220.000, tako da jih je po zadnjem popisu v Sloveniji 1.631.363, če ne štejemo tistih, ki ob zadnjem popisu niso želeli odgovoriti na to vprašanje. Širše: Popis 2002, Statistični urad RS, www.stat.si/popis2002/si/rezultati_html

¹¹ Ustavno sodišče je odločilo, da ne bo presojalo, ali je vprašanje o narodni pripadnosti ob popisu protiustaven poseg v zasebnost posameznika, za kar so se zavzeli trije sodniki (dr. Lojze Ude, dr. Zvonko Fišer, dr. Ciril Ribičič). Po mnenju slednjih se mora popis uporabljati za statistične namene in potekati brez pritiskov, še posebno kadar ne gre za ugotavljanje dejstev, temveč za spraševanje po notranji, subjektivni opredelitvi posameznika (Odločba in ločena mnenja v zadevi št. U-I-92/01 z dne 28. 2. 2002).

¹² Naj njun poseben, že dolga desetletja uveljavljen položaj ponazorim z dvema podatkom: (1) Italijani in Madžari so bili v razdelku I temeljnih načel Ustave Socialistične republike Slovenije iz 1974. leta omenjeni na tistem mestu, ki govori o pravici slovenskega naroda do samoodločbe, ki jo uresničuje »skupaj z narodnostima, s katerima živi«; (2) poslanska skupina narodnih skupnosti je bila sopodpisnik sporazuma parlamentarnih političnih strank in poslanskih skupin o plebiscitu za osamosvojitve Slovenije.

rodov, ki jih je veliko več, pa takega varstva na kolektivni ravni nimajo. Kateri so temelji te posebnosti slovenske ureditve? Italijani in Madžari¹³ živijo v Sloveniji dolga stoletja, in to strnjeno, na ozemlju, na katerem se nimajo za tujce ali priseljence, temveč se upravičeno počutijo kot avtohtono, prvotno, domače prebivalstvo in imajo v nekaterih manjših naseljih večino tudi še danes. To je vsebina t. i. avtohtonosti¹⁴, o kateri tuji opazovalci večkrat menijo, da je neoprijemljiv pojem, ki omogoča arbitrarnost¹⁵ in neupravičeno diskriminacijo preostalih, »neavtohtonih« manjšin. Gre torej za narodni skupnosti, ki sta tradicionalni, sta dolgotrajna, klasična značilnost na ozemlju današnje Slovenije. Nista novodobni, kot velja za skupnosti, ki so nastale iz tistih prebivalcev Slovenije, ki imajo korenine v drugih delih nekdanje jugoslovanske federacije. Položaj obeh avtohtonih narodnih skupnosti urejajo posebni mednarodni sporazumi¹⁶, to pa za novodobne manjšinske skupnosti¹⁷ ne velja. Poleg tega ustava izrecno poudarja, da imajo Italijani in Madžari zagotovljene ustavne pravice ne glede na število pripadnikov (64. člen)¹⁸.

¹³ Ivan Kristan, *Constitutional Position of the Autochthonous Ethnic Minorities in Slovenia*, Razprave in gradivo, št. 95/1994, s. 261 in nasl.

¹⁴ Avtohtonost pomeni, da je nekdo »po izvoru od tam, kjer živi, domač, prvoten« (Slovar slovenskega knjižnega jezika, DZS, Ljubljana, 1994, s. 28). Če pogledamo v Slovar tujk (Cankarjeva založba, Ljubljana, 1970, s. 20), kaj pomeni beseda »aborigen«, bomo opazili, da gre za od nekdanj prebivajočega, domačega, izvirnega, prvotnega, avtohtonega prebivalca. Na VI. kongresu za ustavno pravo v Čilu je bil v prispevkih teoretikov z obeh ameriških celin in iz Evrope dan večji poudarek kot klasičnim narodnim manjšinam in novodobnim skupinam priseljencev tako imenovanim »indigenous peoples« (pueblos indigenas), torej prvotnim, izvirnim naseljencem, domačinom, torej aborigenom, ki so v marsikaterem pogledu v podobnem položaju kot t. i. avtohtone narodne manjšine v Evropi nasploh in v Sloveniji posebej. Širše: Ciril Ribičič, *Karneval konstitucionalizma*, Pravna praksa št. 3/2004, s. 38. Prim. tudi: Orlando Alcivar, *Nuevos derechos constitucionales de las minorias indigenas en el Ecuador* in Reiner Hofman, *Rights, States, Minorities, and Indigenous Peoples - the Case of Germany*, VIth World Congress of Constitutional Law »Old Concepts, New Worlds«, Santiago 2004, www.iacilworldcongress.org.

¹⁵ Večjo težo ima ta pripomba, ko gre za razlikovanje med avtohtonimi in neavtohtonimi Romi, od česar je odvisno, ali oz. v kateri lokalni skupnosti imajo predstavnika v občinskem svetu. Dr. Janez Čebulj v ločenem mnenju k odločbi v zadevi št. U-I-416/98 z dne 22. 3. 2001 opozarja, da je pojem avtohtonosti romskih skupnosti, ki imajo svoje predstavništvo v občinskih svetih, določil šele zakon. Ustava o tem ne govori, zato se mu zdi sporno, da Ustavno sodišče tako rešitev sprejema, ne da bi poprej presojalo skladnost zakonske rešitve z ustavo.

¹⁶ Položaj Italijanov so urejali poseben statut, priložen londonskemu memorandumu, in pozneje Osimski sporazumi iz 1977. leta, Madžarov pa sporazum med Madžarsko in Slovenijo o pravicah manjšin na obeh straneh meje iz 1993. leta.

¹⁷ Pri tem je poudarjena razlika med avtohtonimi in novodobnimi manjšinskimi narodnimi skupnostmi. To pa ne pomeni, da bi »novodobnost« obravnavali kot nekaj manj pomembnega, vezanega na kratko časovno obdobje ali celo podcenjujočega. Nasprotno, tudi številni pripadniki novodobnih narodnih skupnosti živijo v Sloveniji že dolga desetletja.

¹⁸ V zvezi s tem je zanimiva odločba avstrijskega ustavnega sodišča z dne 13. 12. 2001, ki je kot protiustavno razveljavila ureditev, po kateri se dvojezični krajevni napisi postavijo samo v krajih, v katerih živi večje število (četrtnina) pripadnikov manjšine. Slovenija je vedno dosledno podpirala stališča slovenske narodne skupnosti na avstrijskem Koroškem, ko se je ta upirala preštevanju.

3. Avtohtoni narodni skupnosti

V samostojni Sloveniji je bilo precej poskusov omejevanja pravic italijanske in madžarske narodne skupnosti, ki sta jih v glavnem uspešno preprečevala levo-sredinska vladna večina in v nekaj primerih tudi Ustavno sodišče (mandat njunih predstavnikov, dvojna volilna pravica, uporaba narodnih simbolov, dvojezično šolstvo). Zelo odmeven je bil spor o tem, ali lahko njuna poslanca v državnem parlamentu glasujeta o izvolitvi predsednika vlade. Do presoje ustavnosti takšne rešitve je prišlo takrat, ko sta resnično odločilno vplivala na izvolitev predsednika vlade, ker so bile levo- in desnosredinske stranke po volitvah 1996. leta skoraj povsem izenačene po številu poslancev¹⁹.

Pobudniki ustavnosodne presoje so trdili, da je treba njun mandat omejiti tako, da bosta glasovala le o vprašanjih, ki se nanašajo na narodne skupnosti. Ustavno sodišče pobudnikom ni priznalo pravnega interesa za sprožitev take presoje, sodnik dr. Lojze Ude pa je v ločenem mnenju zapisal, da je odgovor na vprašanje pobudnikov preprost: mandat teh dveh poslancev je po ustavi enak mandatu vseh drugih poslancev²⁰ in je sestavina zamisli o pozitivnem varstvu manjšin.

V parlamentarnih razpravah in delovnih telesih državnega zbora je bilo večkrat slišati mnenja, da je sprejemljivo zagotavljanje enakopravnosti manjšin in njihovih pripadnikov, nesprejemljivo pa naj bi bilo, da imajo večje pravice kot Slovenci. Takšno stališče je nenaklonjeno manjšinam. Ena od njegovih različic je bil predlog o ukinitvi t. i. dvojne volilne pravice pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti. Ti namreč volijo svoje posebne predstavnike v državni parlament in lokalna predstavništva, obenem pa imajo tudi splošno volilno pravico. Njihov vpliv na sestavo parlamenta in občinskih svetov je torej večji, kot to velja za pripadnike večinskega naroda; niso le izenačeni z njimi, temveč imajo tudi več pravic (pozitivna diskriminacija). To na področju varovanja manjšin (ne samo narodnih) ne bi smelo biti neobičajno. Manjšine so posebej ogrožene, in da bi se v izbrani državi lahko obdržale in se razvijale, se počutile varne in enakopravne, ni dovolj, da so njihovi pripadniki izenačeni s preostalimi državljani, temveč morajo dobiti posebne, dodatne pravice. To je v interesu manjšine in večine, saj pripomore k njunemu tvornemu sožitju.

V Sloveniji je t. i. dvojna volilna pravica pripadnikov italijanske in madžarske narodne skupnosti zelo pogosto deležna kritike. Glede tega vprašanja je

¹⁹ Spor se je zaostрил takrat, ko je levosredinski politični blok (kot tisti, ki je kazal večje razumevanje za posebne pravice narodnih skupnosti) dobil glas večine pri volitvah predsednika vlade ob pomoči obeh manjšinskih poslancev.

²⁰ Prim. Odločba in ločena mnenja v zadevi št. U-I-283/94 z dne 12. 2. 1998.

ustavno sodišče ugotovilo, da je ureditev skladna z ustavo. Dvojna volilna pravica namreč izhaja iz ustavne ureditve, ki zagotavlja visoko stopnjo varstva obeh narodnih skupnosti in ne pomeni kršitve načela enakosti volilne pravice. Gre za izjemo, ki je določena »v ustavi sami kot oblika t. i. pozitivne diskriminacije«^{21,22}. V številnih drugih evropskih državah ima pozitivna diskriminacija pri političnem zastopanju manjšin drugačne oblike: nižje je določen volilni prag; oblikujejo se posebne volilne enote; kadar je to nujno, se poveča skupno število poslancev; določena je manj zahtevna večina za izvolitev oz. nižje število preferenčnih glasov itd. Pri presoji pomena dvojne volilne pravice je treba opozoriti na to, da je delež pripadnikov narodnih skupnosti (razen na lokalnih volitvah v posameznih majhnih občinah v Prekmurju) tako majhen, da nimajo njihovi glasovi tako rekoč nobenega realnega vpliva na izvolitev kandidatov na splošnih volitvah.

Ustavno sodišče je na pobudo državnega sveta presojalo ustavnost zakonskih rešitev, ki dopuščajo, da manjšinske narodne skupnosti za svoje simbole uporabljajo narodne simbole, ki so obenem simboli sosednje države. Soglasno je odločilo (upoštevajoč tudi prakso italijanskega ustavnega sodišča²³): »Avtohtonima italijanski in madžarski narodni skupnosti ter njunim pripadnikom gre torej že po ustavi pravica, da kot svoje uporabljajo italijanske oziroma madžarske narodne simbole, ne glede na to, ali so identični s simboli italijanske oziroma madžarske države.«²⁴

4. Težave italijanske in madžarske narodne skupnosti

Tudi Italijani in Madžari se srečujejo z velikimi težavami: Italijani so imeli to prednost, da so živeli ob odprti meji z razvitim italijanskim gospodarstvom, kjer je znanje italijanščine lahko pomenilo tudi možnost za boljši poklicni uspeh. Po

²¹ Ustavno sodišče pravi v odločbi v zadevi št. U-I-283/94: »Pravica pripadnikov obeh avtohtonih narodnih skupnosti, da glasujejo na volitvah poslanca narodne skupnosti in na volitvah preostalih poslancev, izhaja iz ustave same, zato je zakonodajalec ravnal skladno z ustavo, ko jo je vgradil v volilni sistem. Visoka stopnja zaščite avtohtonih narodnih skupnosti, ki jo zagotavlja ustava, sicer res pomeni dvakratno odstopanje od načela enakosti volilne pravice, vendar je to odstopanje predvideno in zahtevano v ustavi sami kot oblika t. i. pozitivne diskriminacije.«

²² Širše: Benjamin Flander, *Pozitivna diskriminacija*, mag. naloga, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana, 2003, s. 178 in nasl. Avtor zagovarja stališče, da je boljši od pristopa ameriškega vrhovnega sodišča, ki pozitivno diskriminacijo obravnava kot odklon od enakopravnosti, pristop evropskih ustavnih sodišč, ki jo šteje za sestavino vsebinske enakopravnosti (s. 189).

²³ Gre za odločbo št. 189/1987, v zadevi, ki jo je sprožil sodnik v zvezi s kazenskim postopkom zoper Stanislava Marušiča in s katero se je italijansko ustavno sodišče postavilo na stališče, da je normalno dopustno izobešanje tujih zastav v javnosti, ki naj se prepove samo v izjemnih in posebnih primerih.

²⁴ Odločba v zadevi št. U-I-296/94 z dne 28. 1. 1999.

osamosvojitvi Slovenije jim je težave povzročila na novo nastala meja med Slovenijo in Hrvaško. Italijanska narodnost je pred osamosvojitvijo Slovenije in Hrvaške delovala kot enotna na območju celotne Istre, medtem ko so po osamosvojitvi na hrvaški strani ostale pomembne institucije te narodnosti (gledališče, znanstveni inštitut, časopis²⁵), pa tudi število pripadnikov je upadlo na kritičen minimum za obstoj in razvoj manjšine (popis iz 1991. leta jih je naštel 2959). Madžari so se v zadnjem desetletju srečali s poskusi omejevanja dvojezičnosti²⁶, ki je že dolga desetletja ponos Slovenije. Ustavno sodišče je presodilo, da zakonska ureditev o dvojezičnih vrtcih (predpisana je uporaba slovenščine in madžarščine) ni v neskladju z ustavo²⁷. Njihovo sožitje s slovensko večino so nekajkrat skalile aktivnosti nacionalistično usmerjenih skupin, tako znotraj večinskega slovenskega naroda kot madžarske narodne skupnosti. Ob oblikovanju novih majhnih občin je prišlo do tega, da v posameznih od njih absolutno prevladujejo Madžari, to pa lahko nasprotja prej poglobi kot zmanjšuje. To, da Slovenija še ni oblikovala pokrajin, in podržavljenje pristojnosti, ki so jih nekdanje upravljale (velike) občine, imata negativne posledice za manjšinski narodni skupnosti, saj bi lahko pokrajine učinkoviteje kot majhne občine pripomogle k njunemu razvoju²⁸. Obe narodni skupnosti, madžarska in italijanska, sta soočeni z resnim, skoraj četrtinskim upadom števila njunih pripadnikov v zadnjih desetih letih (popis iz 2002. leta je v primerjavi s popisom iz 1991. leta pokazal na upad števila Italijanov od 2959 na 2258 in Madžarov od 8000 na 6243), zaradi česar sta izrazili razočaranje in zaskrbljenost²⁹, ki ju kaže deliti z njima.

Italijanom in Madžarom je nekajkrat grozilo, da bi utegnili priti do zniževanja ravni njihovega varstva, in sicer zato, ker Slovenija ni bila zadovoljna z

²⁵ Širše: Ciril Ribičič, *Podoba parlamentarnega desetletja*, Ljubljana, 2000, s. 172.

²⁶ Medtem ko so za italijansko narodno skupnost organizirane posebne šole v italijanskem učnem jeziku, na narodno mešanem območju v Prekmurju delujejo dvojezične šole, v katerih se skupaj učijo slovenski in madžarski učenci. V Prekmurju je bilo po osamosvojitvi večkrat organizirano zbiranje podpisov proti dvojezičnim dokumentom (potnim listom, osebnim izkaznicam), namenjenim vsem prebivalcem narodno mešanega območja.

²⁷ Odločba v zadevi št. U-I-94/96. Ustava nalaga zakonu, da naj določi območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno.

²⁸ Širše: Ciril Ribičič (ur.), *Regionalizem v Sloveniji*, Uradni list RS, Ljubljana, 1998.

²⁹ Na začetku leta 2004 je protestno odstopil s funkcije predsednika matičnega delovnega telesa za narodne skupnosti v državnem zboru poslanec italijanske narodne skupnosti Roberto Battelli. Pri tem je opozoril, da je skrb zbujajoče, da družbeno ozračje ne opogumlja k izrekanju narodne drugačnosti, da se večina brani manjšine. Še zlasti, če gre za manjšino, ki je soustanoviteljica države, ki je povsem integrirana in lojalna. Po eni strani je mogoče srečati mnoge ocene, ki poudarjajo privilegiran položaj dveh avtohtonih narodnih skupnosti nasproti drugim manjšinskim skupnostim, po drugi strani pa ocene, da gre za skupnosti, ki sta v odmiranju. Povod za odstop je bilo zmanjševanje proračunskih sredstev, namenjenih za pomoč in razvoj italijanske narodne skupnosti.

ravnijo varstva slovenskih narodnih manjšin v sosednjih državah, zlasti v Italiji, kjer se je dolgo odlagalo sprejetje globalnega zaščitnega zakona. Pri tem so se pobudniki omejevanja pravic sklicevali na načela vzajemnosti, recipročnosti in paritete, češ da je treba zagotoviti enako raven varstva manjšin na obeh straneh meje. Zakaj je takšen pristop vprašljiv in nevaren za razvoj manjšin? Predvsem zato, ker manjšine ni mogoče obravnavati kot predstavništva matičnega naroda in njegove države. Pripadniki italijanske manjšine so državljani Republike Slovenije. Slovenija jim zagotavlja poseben položaj v lastnem interesu, ne predvsem v interesu sosednje Italije oz. graditve dobrih odnosov z njo. Slovenija je zainteresirana za ohranitev in razvoj manjšinske narodne skupnosti, za njeno dobro počutje, ki je pomembno za sožitje med večino in manjšino, za ozračje strpnosti in priznavanja razlik kot pozitivnih vrednot za razvoj manjšine in vse države. Vsak drugačen pristop naredi manjšino za ujetnika trenutnih odnosov med sosednjima državama in za talca, če njuni diplomaciji nista uspešni.

5. Sporne primerjave položaja manjšinskih narodnih skupnosti

Ta opozorila veljajo po svoje tudi za predloge, ki zahtevajo izenačitev (paritetne pravice) za različne manjšine znotraj iste države (avtohtone in neavtohtone, stare in novodobne, »velike« in majhne ipd.), zlasti ko gre za kolektivne manjšinske pravice. Ustavna ureditev v Sloveniji zagotavlja vsakomur, ne glede na to, katere narodnosti je, da svobodno izraža svojo narodno pripadnost, goji svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo, še posebno v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki odločajo o njegovih pravicah³⁰. Italijanska in madžarska narodna skupnost imata ob teh še dodatne posebne kolektivne pravice (svobodna uporaba simbolov, vzgoja in izobraževanje v lastnem jeziku, razvijanje odnosov z matičnim narodom, ustanavljanje samoupravnih skupnosti, zastopanost v predstavniških organih in soglasje pri sprejemanju predpisov, ki se nanašajo na njihove pravice). Romi imajo samo nekatere od teh kolektivnih pravic, npr. zastopstvo v občinskih svetih. Kolektivne pravice italijanske in madžarske narodne skupnosti določa ustava, medtem ko naj bi kolektivne pravice Romov uredil poseben zakon.

Ko gre za takšne primerjave, je vprašljivo govoriti o diskriminiranju pripadnikov ene manjšine nasproti drugi, saj je podlaga za posebne pravice manjšin drugje, v težnji, da se zagotovi tako varstvo in na takšni ravni, da bo vsaka od njih zmogla presegati težave, ki izvirajo za njo in za njene pripadnike iz tega, da so v manjšini. Položaj ene manjšine ne more biti odvisen (predvsem) od tega,

³⁰ Člena 61 in 62 Ustave Republike Slovenije.

kakšen je položaj druge manjšine v isti državi. Z eno izjemo: vsaka manjšina mora uživati tisto raven varstva, ki je kot minimalna določena na mednarodni oz. evropski ravni³¹. S tega vidika je zanimivo vprašanje, ki ga je Sloveniji zastavil komisar za človekove pravice Sveta Evrope Gil-Robles: ali ne bi mogla uvrstiti vseh manjšin, tudi skupin, ki prihajajo iz drugih delov nekdanje Jugoslavije, med skupnosti, za katere se uporablja *okvirna konvencija Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin*³². Podobno je stališče svetovalnega odbora za nadzor nad uresničevanjem okvirne konvencije tako v mnenju o Sloveniji kot v nekaterih drugih mnenjih. Pri tem je treba upoštevati, da okvirna konvencija v glavnem oz. neposredno ne ureja kolektivnih manjšinskih pravic³³, da je torej bolj skupek minimalnih pravic pripadnikov manjšinskih skupin. Po drugi strani pa okvirna konvencija ni bila ratificirani v nekaterih članicah Evropske zveze (Franciji, Luksemburgu, Belgiji, Grčiji). Zdi se, da so organi Sveta Evrope strožji, ko gre za t. i. tranzicijske države in kandidatke za vstop v Evropsko zvezo³⁴, zaradi česar so očitki o dvojnih merilih upravičeni. Vsekakor pa ni nobenih prepričljivih argumentov, da bi novodobnim manjšinskim skupnostim zagotavljali enako raven varstva, kot jo ustava priznava za italijansko in madžarsko (ter deloma romsko), še manj za to, da bi se zaradi večjega števila pripadnikov novodobnih manjšinskih skupnosti v primerjavi s pripadniki italijanske in madžarske narodne skupnosti slednjim zoževale posebne pravice na skupno, povprečno raven.

6. Položaj Romov v Sloveniji

Spoznanje o tem, da bi kazalo dati Romom³⁵ poseben pravni položaj, je dozorelo že v času pred osamosvojitvijo³⁶, vendar je bilo in je še vedno precej obotav-

³¹ Širše: Mitja Žagar, *Constitutions in Multiethnic Reality*, Razprave in gradivo, št. 29-30/1994-95, s. 160.

³² Ob tem kaže upoštevati, da nekatere od najbolj vplivnih ustanovnih članic Sveta Evrope in Evropske zveze še niso ratificirale Okvirne konvencije o varstvu manjšin, kaj šele, da bi bile to storile za vse, tudi novodobne manjšine ali skupine priseljencev. Med njimi se največkrat omenja Francija.

³³ Isto velja tudi za *evropsko konvencijo o človekovih pravicah*, tako da ni mogoče uveljavljati pred Evropskim sodiščem za človekove pravice v Strasbourgu kršitve kolektivnih pravic manjšin. Širše: Metoda Orehar Ivanc v: *Komentar Ustave RS*, dr. Lovro Šturm (ur.), FPDEŠ, Ljubljana, 2002, s. 623, 627. Prim. tudi pregled sodb, v katerih je ESČP odločalo o varstvu pravic pripadnikov manjšin in v katerih se vendarle kažejo elementi kolektivnega varstva manjšin (glede jezika, posebnega načina življenja manjšine, pravice do samoodločbe in pravice do združevanja): Vera Klopčič, *Individualni in kolektivni elementi v mednarodnopravnem varstvu človekovih pravic*, doktorska disertacija, Pravna fakulteta v Ljubljani, Ljubljana, 2002, s. 187 in nasl.

³⁴ Double Standards on Minority Rights for Accession to European Union, Minority Rights Group International, www.hrea.org. Prim. tudi: Minorities are Treated differently within the European Union, www.eumap.org.

³⁵ Po popisu iz 2002. leta jih v Sloveniji živi 3246, kar je vsaj dvakrat manj, kot ocenjujejo strokovnjaki. Prim. Miran Komac, *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 1999, s. 66.

³⁶ V amandmaju LXVII, sprejetem 1989. leta, je bilo kot eno od področij zakonskega urejanja naveden tudi »način uresničevanja posebnih pravic Romov«.

ljanja glede tega vprašanja.³⁷ Doslej ni bil sprejet splošni zakon za varstvo Romov³⁸, ki ga je napovedala ustava v svojem 65. členu: »Položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon.« Vse bolj prevladuje vprašljiva razlaga, po kateri ni potreben takšen celovit, splošen zakon o varstvu romske manjšine, temveč je mogoče posamezna vprašanja urediti v več področnih zakonih. Eden od njih je zakon o lokalni samoupravi, ki je s spremembo 39. člena določil, da imajo Romi vsaj po enega predstavnika v občinskih svetih tistih občin, v katerih živi avtohtona romska skupnost. Pomisleki in zavlačevanje pri realizaciji te vsestransko smiselne rešitve, ki jo je enostransko prikazovati kot privilegij, kažejo, da bi bilo morda težko doseči potrebno večino za sprejetje globalnega zakona. Položaj Romov v Prekmurju je v primerjavi z drugimi deli Slovenije (Dolenjsko) boljši, odnos večine prebivalstva do njih pa strpnejši. K občutju strpnosti pripomore tudi evangeličanska cerkev.

Do pospešene uresničitve navedene določbe zakona o lokalni samoupravi je prišlo potem, ko je ustavno sodišče na pobudo pripadnika romske skupnosti Rajka Šajnoviča ugotovilo nezakonitost statuta mestne občine Novo mesto³⁹. Naložilo ji je, da statut v šestih mesecih dopolni z določbo o zastopanosti Romov v mestnem svetu. Ustavno sodišče je obenem ugotovilo, da zakon ni v skladu z ustavo, ker ne določa meril in omogoča arbitrarnost glede vprašanja, v kateri občini živi avtohtona romska skupnost, ki mora biti zastopana v občinskem svetu⁴⁰.

Državni zbor ni vključil v zakon meril, kot je to zahtevala odločba ustavne sodišča, temveč je dopolnil zakon tako, da je naštel 20 občin, v katerih pre-

³⁷ Na to opozarjata poročilo ECRI iz julija 2003 in komisarja za človekove pravice Sveta Evrope iz novembra 2003: pozitivno ocenjujeta varstvo italijanske in madžarske skupnosti, bolj kritično pa položaj Romov. Po mnenju komisarja je zakonodaja, ki se nanaša na pravice Romov, nepopolna, še zlasti glede uporabe njihovega jezika v postopkih pred državnimi organi in glede šolanja v lastnem jeziku. Zanimivo je, da kljub številnim problemom praviloma ne prihaja do pritožb Romov varuhu človekovih pravic. Prebivalci pogosto ne želijo imeti stikov z Romi, ki praviloma živijo v izoliranih naseljih (s. 32, 33). Mirjam Polzer – Srienz ocenjuje, da je varstvo Romov v Sloveniji šele na začetku: *Primerjava pravnega položaja Romov v Avstriji in Sloveniji*, v: Poti za izboljšanje položaja Romov v srednji in vzhodni Evropi, Zbornik referatov, Svet Evrope, Murska Sobota, april 1997, s. 63. Pač pa so v zadnjem času ponekod glasnejši pripadniki večinskega naroda, ki zahtevajo ugodnosti zaradi tega, ker živijo skupaj oz. v bližini romskih naselij.

³⁸ Urad vlade za narodnosti upravičeno poudarja, da bi šlo za »zaokrožen dokument, ki bi predvsem navzven kazal opredelitev Republike Slovenije do romskega vprašanja«. (Informacija o položaju Romov v Republiki Sloveniji, Ljubljana, 1995).

³⁹ »Upoštevajoč, da je avtohtonost romske skupnosti na območju mestne občine Novo mesto nesporno ugotovljena, ustavno sodišče ugotavlja, da bi mestna občina Novo mesto že na podlagi sedanje ureditve lahko uresničila svojo zakonsko obveznost iz petega odstavka 39. člena ZLS in omogočila romski skupnosti izvolitev predstavnika v občinski svet na lokalnih volitvah ... Iz tega razloga je ustavno sodišče ugotovilo, da je izpodbijani statut v neskladju z ZLS, ker ne določa, da ima romska skupnost, ki je avtohtono naseljena na območju mestne občine Novo mesto, svojega predstavnika v občinskem svetu.« (Odločba v zadevi št. U-I-416/98).

⁴⁰ Odločba v zadevi št. U-I-416/98-38 z dne 22. 3. 2001.

biva avtohtona romska skupnost. Ustavno sodišče je ugotovilo, da je (tudi) takšna rešitev skladna z ustavo⁴¹. Ustavno sodišče je odločilo, da so v neskladju z zakonom statuti tistih od 20 občin, ki ne določajo zastopanosti Romov v občinskem svetu⁴². Doslej le še ena občina (Grosuplje) ni izpolnila svoje zakonske obveze. K spoštovanju te obveznosti je država ne more učinkovito prisiliti niti zato, ker je ustavno sodišče kot protiustavno razveljavilo zakonsko ureditev razpusta občinskega sveta in razrešitve župana (90.b člen zakona o lokalni samoupravi), kadar kršita ustavo in zakon. Po drugi strani na neustrezen položaj Romov vztrajno opozarjajo predstavniki Sveta Evrope, kar je razumljivo, glede na to, da se Romi tisti Evropejci, ki nimajo druge države razen (bodo-čo) »evropsko državo«.

7. Na novo nastajajoče manjšinske narodne skupnosti

Ko gre za prebivalce Slovenije, ki imajo korenine v drugih delih nekdanje jugoslovanske federacije in pripadajo njenim narodom in narodnostim, je res, da jih je neprimerno več (zlasti to velja za Srbe, Hrvate in Bošnjake) kot Italijanov in Madžarov, pa ne uživajo posebnega kolektivnega manjšinskega varstva. Po drugi strani gre za novodobne manjšinske narodne skupnosti, nastale pretežno iz ekonomskih priseljencev iz drugih delov nekdanje federacije in tistih, ki so delali v armadi, carini in podobnih zveznih institucijah, pa so ostali v Sloveniji in si tu ustvarili družino, ter iz beguncev, ki so prišli v Slovenijo med vojnimi spopadi in se ne želijo, pogosto pa tudi nimajo kam vrniti. Pripadniki teh narodov ne živijo v Sloveniji strnjeno, razen v posameznih manjših vaseh, temveč razpršeno. Seveda uživajo vse tiste individualne pravice, ki so namenjene pripadnikom vseh narodnih skupnosti (izražanje narodne pripadnosti in kulture, uporaba lastnega jezika in pisave na sploh in v postopkih pred

⁴¹ Odločba v zadevi št. U-I-315/02 z dne 3. 10. 2002. V njej pravi ustavno sodišče: »Izpodbijana ureditev bi posegla v pravice lokalne skupnosti, če bi zakonodajalec določil takšne občine arbitrarno, tj. ne da bi prej ugotovil, ali na območju občine prebiva avtohtono naseljena romska skupnost, oziroma če bi med takšne občine uvrstil tudi občine, na območju katerih ne prebiva avtohtono naseljena romska skupnost. V konkretnem primeru pa predlagatelj tega ne zatrjuje. Državni zbor je v odgovoru zatrdil, da je pri določanju občin, ki so dolžne zagotoviti predstavnika romske skupnosti v svetu občine, izhajal iz ugotovitev urada vlade za narodne manjšine ...«

⁴² Odločba v zadevi št. U-I-345/02 z dne 14. 11. 2002, v kateri pravi ustavno sodišče: »V odločbi št. U-I-315/02 je ustavno sodišče pojasnilo, da bi izpodbijana ureditev posegla v pravice lokalne skupnosti, če bi zakonodajalec določil takšne občine arbitrarno ... V obravnavani zadevi sta občini Grosuplje in Semič v odgovoru navajali, da sta prepričani, da romska skupnost, ki prebiva na njunem območju, ne izpolnjuje minimalnih pogojev avtohtonosti oziroma zgodovinske ali tradicionalne poselitve. Takšno trditev bi bilo mogoče šteti kot očitke državnemu zboru, da je uvrstitev teh dveh občin v 101.a člen ZLS arbitraren. Vendar občini očitka ne utemeljuje. Izražata le svoje prepričanje, ki ga nista podkrepili z navedbo dejstev, ki bi njuna »prepričanja« utemeljevala. Občini pa ne zanikata obstoja romske skupnosti na svojem območju.«

državnimi organi). Opozoriti je treba, da so imeli do osamosvojitve vsi prebivalci Slovenije enake pravice, ne glede na to, ali so bili državljani Slovenije ali katere druge jugoslovanske republike, ob osamosvojitvi pa je bila veljavnost takšne ureditve podaljšana do pridobitve državljanstva⁴³. Zato se je vprašanje njihovega položaja odprlo šele v zadnjih letih.

Pridobivanje slovenskega državljanstva je potekalo brez večjih zapletov, razen kadar je šlo za prosilce, ki naj bi se aktivno bojevali v Jugoslovanski armadi proti samostojnosti Republike Slovenije. Pač pa je prišlo pri tistih (manj kot desetini vseh), ki se niso odločili za slovensko državljanstvo, do nezakonitega izbrisa njihovega stalnega prebivališča⁴⁴. Ustavno sodišče je soglasno odločilo, da jim je treba »izdati dopolnilne odločbe o ugotovitvi njihovega stalnega prebivanja v Republiki Sloveniji« od njihovega nezakonitega izbrisa naprej⁴⁵.

Ugovori, da ta odločitev krši ustavno prepoved retroaktivnosti predpisov, niso prepričljivi. Spregledujejo namreč, da *v tem primeru ne gre za poseganje države v pridobljene pravice posameznikov (čemur je namenjena prepoved), temveč za popravljanje krivic, ki jih je z nezakonitim ravnanjem povzročila ravno država*. Nasprotniki poprave krivic, ki jo je naložilo ustavno sodišče, se izgovarjajo na odškodnine, ki naj bi jih dobili prizadeti⁴⁶. Veliko razprave je sprožilo tudi vprašanje, ali lahko upravni organi dopolnilne odločbe o stalnem bivališču izbrisanim izdajajo neposredno na podlagi tistega dela odločitve ustavnega sodišča, ki določa način izvršitve po 40. členu zakona o ustavnem

⁴³ Ustavni zakon za izvedbo Temeljne ustavne listine iz 1991. leta je določil, da so državljani drugih republik, ki so imeli na dan plebiscita stalno bivališče v Sloveniji, »izenačeni v pravicah in dolžnostih z državljani Republike Slovenije« (razen glede lastnine na nepremičninah), in sicer vse dokler ne pridobijo slovenskega državljanstva.

⁴⁴ Stalno bivališče je bilo podlaga za to, da so državljani drugih republik, ki so živeli v Sloveniji, imeli volilno pravico že na prvih večstrankarskih volitvah spomladi 1990 in konec 1990. leta na plebiscitu. Nezakonit izbris stalnega bivališča pa je posredno pripeljal do vsestranskega poslabšanja njihovega položaja, ker so na stalno bivališče vezane druge pomembne pravice za vse tiste, ki niso zaradi izgube stalnega bivališča celo prisilno ali prostovoljno zapustili Slovenije.

⁴⁵ Odločba v zadevi št. 246/02-28 z dne 3. 4. 2003. Pri tej odločitvi in drugih citiranih odločitvah ustavnega sodišča, ki so bile sprejete po koncu leta 2000, je kot sodnik soodločal tudi avtor tega prispevka.

⁴⁶ V zvezi s predlogom, da se na referendumu glasuje o tem, da izbrisanim ne bi pripadla nikakršna odškodnina, je ustavno sodišče (U-II-1/04 z dne 26. 2. 2004) na naslednji način obrazložilo svoje mnenje, da je takšno vprašanje v nasprotju z ustavo: »Ustava v prvem odstavku 26. člena vsakomur zagotavlja pravico do povračila škode, ki mu jo v zvezi z opravljanjem službe ali kakšne druge dejavnosti državnega organa, organa lokalne skupnosti ali nosilca javnih pooblastil s svojim protipravnim ravnanjem storita oseba ali organ, ki tako službo ali dejavnost opravljata. Navedena določba na ustavni ravni zagotavlja odškodninskopravno varstvo proti državi in njenim organom. Gre za ustavno pravico, ki jo je v skladu s tretjim odstavkom 15. člena ustave sicer mogoče omejiti, ne pa v celoti izključiti. Izključitev (razveljavitev) posameznih človekovih pravic ustava dopušča samo v primeru vojnega ali izrednega stanja, in še to le začasno (16. člen ustave), pri čemer za nekatere pravice prepoveduje tudi to. V tretjem odstavku 15. člena ustave o razveljavitvi (izključitvi) človekovih pravic ne govori. Z zakonom jih zato (izven pogojev iz 16. člena ustave) ni mogoče razveljaviti, pač pa jih je mogoče samo omejiti. Izključitev možnosti zahtevati odškodnino zaradi protipravnega ravnanja države je zato v nasprotju s 26. členom ustave.«

sodišču, ali pa je za to treba sprejeti posebni (t. i. tehnični) zakon. Stališče ustavnega sodišča, da takšen zakon ni nujen, izhaja iz dolgotrajne in bogate judikature tega sodišča, ki je prvič določilo način izvršitve, še preden je izrecno pristojnost za to dobilo v Zakonu o ustavnem sodišču. Doslej je način izvršitve ustavno sodišče uredilo v približno 60 primerih. Poleg tega do izbranih ni bilo sporno, da je za zakoniti predpis, ki je edini lahko podlaga za izdajo odločb upravnih organov, »treba šteti tudi odločbo ustavnega sodišča, kadar ustavno sodišče na podlagi 2. odst. 40. člena zakona o ustavnem sodišču določi način izvršitve odločbe ustavnega sodišča«⁴⁷. Za dosledno uveljavitev odločbe ustavnega sodišča se je izrecno zavzel komisar za človekove pravice pri Svetu Evrope Gil-Robles⁴⁸.

Pričakujemo lahko, da se bo krepila težnja po priznanju statusa manjšinskih narodnih skupnosti za Srbe, Hrvate, Bošnjake⁴⁹, Makedonce, Albance in Črnogorce. Desetletje po osamosvojitvi se ni več mogoče izgovarjati na položaj, ki so ga imeli v nekdanji Jugoslaviji, ko so bili izenačeni s prebivalci Slovenije, tudi če niso imeli njenega državljanstva, in na položaj, ki so ga imeli ob osamosvajanju. Toliko bolj, ker so danes bolje organizirani in se je okrepila zavest o njihovih skupnih interesih ter glede na to, da je Slovenija ratificirala *okvirno konvencijo Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin*, ki posebno težo namenja tudi številčnosti pripadnikov manjšinskih narodnih skupnosti.

V Inštitutu za narodnostna vprašanja so začeli pravi trenutek raziskovati položaj in status pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije v Republiki Sloveniji⁵⁰. V raziskovalnem poročilu je celovito prikazana preobrazba skupin prebi-

⁴⁷ Dr. Lovro Šturm, *Ustavnost in zakonitost*, v: Komentar Ustave RS, FPDE, Ljubljana, 2002, s. 1009. Franc Testen poudarja, da je »pravna narava odločitve, ki jo sprejme na podlagi 2. odst. 40. člena zakona o ustavnem sodišču, drugačna od pravne narave odločitve, ki zadeva ustavnosodno presojo predpisa. Zato lahko zakonodajalec način izvršitve, določen na ta način, spremeni z zakonom ...« (*Pristojnosti ustavnega sodišča*, Komentar Ustave RS, s. 1133, 1134). Takšnemu stališču argumentirano pritrjuje mag. Andraž Teršek, (*Referendumske meje in pasti ustavne demokracije*. Analiza in komentar sklepa ustavnega sodišča RS, št. U-II-3/03-15, Pravna praksa, št. 1/2004, priloga; prav tako (isti avtor) v *Ustava ne prenese črkobralskega formalizma*, Pravna praksa, št. 8-9/2004, str. 35.

⁴⁸ Komisar je priporočil, da se: »Ensure that the situation of the persons erased from the list of permanent residents be regularised without delay in the manner prescribed by the Constitutional Court« (s. 29).

⁴⁹ Ne le zapleti v zvezi z realizacijo odločitev ustavnega sodišča glede izbranih, temveč tudi zapleti v zvezi z gradnjo džamije v Ljubljani kažejo na povečevano nestrpnost do tistega dela manjšinskih narodnih skupnosti, ki je povezan z narodi, s katerimi so Slovenci živeli v nekdanji skupni državi, čeprav se v tem primeru vprašanje povezuje tudi z odnosom do pravic manjš(insk)e verske skupnosti in svoboščin njenih pripadnikov. Potem ko je ustavno sodišče ugotovilo, da je referendumsko vprašanje o pravicah izbranih v nasprotju z ustavo (U-II-1/04), je ljubljanski mestni svet sprožil presojo ustavnosti referenduma o gradnji džamije (dejstvo ob izročitvi rokopisa tega članka odg. uredniku dne 17. 3. 2004).

⁵⁰ Vera Kržišnik-Bukić, Vera Klopčič, Miran Komac, *Albanci, Bošnjaki, Črnogorci, Hrvati, Makedonci in Srbi v Republiki Sloveniji* – ABCMHŠ v RS –, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, december 2003. Ambicija raziskovalcev je ponuditi zasnovo modela splošnega urejanja narodnomanjšinske tematike v Republiki Sloveniji na začetku 21. stoletja in ob vstopu v Evropsko zvezo.

valcev iz drugih delov nekdanje federacije v manjšinske narodne skupnosti. Gre za raziskovanje, ki prepričljivo utemeljuje potrebo po ureditvi statusa teh narodnih skupnosti, brez katerega je slovenska narodnostna politika necelovita in pomanjkljiva.

Ureditve njihovega položaja ne bi smeli obravnavati kot nekaj, kar ogroža, temveč, nasprotno, kot tisto, kar zaokroža proces osamosvojitve Slovenije. Šele z osamosvojitvijo Slovenije so namreč skupine prebivalcev iz drugih republik začele svoje preoblikovanje v manjšinske narodne skupnosti. Zato ureditev njihovega manjšinskega statusa izhaja iz samostojnega položaja Slovenije, nasprotovanje temu pa je mogoče označiti kot neracionalno obremenjenost z nekdanjo ureditvijo.

8. Nemško govoreča manjšina

Nemško govoreča manjšina je številčno izjemno majhna⁵¹, pa še ozemeljsko razpršena in slabo organizirana. Po drugi strani kaže upoštevati, da gre za ostanek nekdanje manjšine, ki je bila avtohtona in je živela strnjeno na več krajih v Sloveniji. Od prek 20.000 pripadnikov pred II. svetovno vojno se je njihovo število drastično zmanjšalo zaradi izseljevanja (9.000 kočevskih Nemcev se je že med vojno naselilo v Avstriji), množičnih likvidacij, izgonov, preselitev in pobegov po II. svetovni vojni, in sicer na 1824 ljudi, kolikor jih je registriral popis iz 1948. leta⁵². *Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti* (ECRI) ugotavlja v poročilu o Sloveniji⁵³, da se v Sloveniji nemško govoreča manjšina še vedno srečuje z nekaterimi starimi predsodki in stereotipi, povezanimi z dogajanjem med II. svetovno vojno. Po njenem mnenju je nestrpnost do nemško govoreče manjšine velika, zato podpira ukrepe v korist te manjšine, omenjene v dvostranskem sporazumu med Slovenijo in Avstrijo o sodelovanju v kulturi, izobraževanju in znanosti, ki je bil podpisan 30. aprila 2001. Ta sporazum določa v 15. členu, da bosta pogodbenici vključili v skupne programe obeh zunanjih ministrstev tudi projekte v korist kulturnih in tudi izobraževalno in znanstveno pomembnih želja in potreb pripadnikov nemško govoreče etnične skupine v Sloveniji (kot na primer projekte na področju učenja jezika in

⁵¹ Po podatkih popisa iz 2002. leta živi v Sloveniji 181 Avstrijcev in 499 Nemcev.

⁵² Dušan Nečak, *Nekaj osnovnih podatkov o usodi nemške narodnostne skupnosti v Sloveniji po letu 1945*, Zgodovinski časopis, št. 3/1993, s. 439 in nasl.

⁵³ Poročilo o Sloveniji je bilo objavljeno 8. julija 2003 in je dostopno na spletnih straneh Sveta Evrope (www.coe.int).

spomeniškega varstva, štipendij ipd.). To je pozitiven premik pri obravnavi položaja pripadnikov nemško govoreče narodne skupnosti.

9. Manjšinske narodne skupnosti in Evropska zveza

Z vstopom Slovenije v Evropsko zvezo, ki srednjeročno načrtuje, da bo prerasla v federacijo, se za manjšine na vseh straneh izginjajočih državnih meja marsikaj spreminja. Postopno bodo manjšine vse manj čutile odrezanost od matičnega naroda, razen tistih, ki bodo prehodno ostale na drugi strani zunanjih meja Evropske zveze (to velja za Slovence v drugih državah, nastalih na območju nekdanje Jugoslavije). Za Slovenijo lahko to pomeni začetek uresničevanja zamisli o Zedinjeni Sloveniji, ki pa bo seveda mnogo bolj odprta tudi za vse tuje vplive in povezave, kot je danes. Po drugi strani bo s preobrazbo Evropske zveze v federalno državo slovenski narod ostal v izraziti manjšini, mnogo hujši, kot jo ima v zgodovinskem spominu iz Avstro-Ogrske in Jugoslavije⁵⁴. Za razumevanje težav, ki jih imajo manjšinske narodne skupnosti, je dobro, če jih primerjamo s težavami, ki lahko čakajo Slovenijo kot majhno državo in Slovence kot majhen narod v bodočih »združenih državah Evrope«, toliko bolj, ker niti v preteklosti nis(m)o imeli samo dobrih izkušenj z vključevanjem v večnacionalne države. Zato je čas za pospešeno urejanje tistega, kar Slovenija še ni postorila na področju svojega odnosa do manjšinskih narodnih skupnosti.

⁵⁴Ustavnopravna znanost v Sloveniji gleda na izkušnje iz nekdanje jugoslovanske federacije kot na dragoceno, čeprav ne vedno prijetno predšolsko izobraževanje, potrebno za vstop in delovanje znotraj Evropske zveze. Širše: Ciril Ribičič (ur.), *Evropsko povezovanje: izkušnje (slovenske) preteklosti in pogled v (evropsko) prihodnost*, okrogla miza, REVUS-Revija za evropsko ustavnost, št. 1/2003, s. 15–43.