

---

Mitja ŽAGAR\*

# PERCEPCIJE PRIPADNIKOV DRUŽBENIH MANJŠIN O LEGITIMNOSTI KRIZNEGA UPRAVLJANJA MED PANDEMIJO COVIDA-19: PREDSTAVITEV REZULTATOV TERENSKEGA RAZISKOVANJA\*\*1

*Povzetek. Ob kratki predstavitvi pregleda literature, konceptualnega in metodološkega okvira članek predstavlja prve ugotovitve in rezultate terenskega raziskovanja percepcij in stališč pripadnikov družbenih manjšin, zlasti narodnih/etničnih/jezikovnih manjšin in drugih specifičnih skupnosti o pandemiji covid-19, krizi in kriznem upravljanju med pandemijo z vidika legitimnosti kriznega upravljanja in ukrepov, njihovega vpliva na človekove pravice in svoboščine ter uresničevanje načela nediskriminacije, na situacijo, položaj, pravice, varstvo, vključevanje in integracijo manjšin. Terenska raziskava z uporabo odprtih globinskih intervjujev v sosednjih državah Avstriji, Hrvaški, Italiji, Madžarski in Sloveniji je bila izvedena (v okviru raziskovalnih projektov ARRS/ARIS in Obzorja Evrope) med poletjem 2021 in junijem 2024.*

**Ključni pojmi:** *pandemija covid-19; krizno upravljanje in ukrepi; družbene manjšine in njihovi pripadniki; narodne/etnične/jezikovne manjšine; legitimnost kriznega upravljanja.*

---

\* Dr. Mitja Žagar, redni profesor, znanstveni svetnik, Inštitut za narodnostna vprašanja Ljubljana, Slovenija, e-pošta: mitja.zagar@guest.arnes.si.

\*\* Izvirni znanstveni članek.  
DOI: 10.51936/tip.62.1.109

<sup>1</sup> Članek predstavlja rezultate raziskovalnega programa Manjšinske in etnične študije ter slovensko narodno vprašanje (P5-0081) in temeljnega raziskovalnega projekta Politična participacija narodnih manjšin in njihovih pripadnikov: primerjalna študija politične participacije slovenskih skupnosti v sosednjih državah Republike Slovenije (J5-3117), ki ju financira ARRS/ARIS, ter projekta LEGITMULTE o legitimnem kriznem upravljanju v večnivojskih sistemih, ki ga financirata Evropska unija (Horizon Europe Programme Call HORIZON-CL2-2021-DEMOCRACY-91, GA No. 101051550) in švicarski državni sekretariat za izobraževanje, raziskovanje in inovacije (Swiss State Secretariat for Education, Research and Innovation – SERI).

## UVOD

Tematike, povezane z virusom SARS-CoV-2, pandemijo covida-19 in upravljanjem te (globalne) krize, so v obdobju 2020–2023 prevladovala med novicami, objavami in komentarji v množičnih in spletnih medijih ter med strokovnimi in znanstvenimi objavami v medicini in naravoslovju, pa tudi v tehniki, družboslovju in humanistiki. Pandemija in krizno upravljanje sta vplivala na vse posameznike, skupine, skupnosti, okolja in družbe ter njihovo življenje na vseh ravneh (od lokalnih skupnosti do globalne ravni), pa tudi na vsa področja življenja, med katerimi zaradi njihovega vpliva na življenje in dostopa do njih v času pandemije lahko posebej navedemo zdravje (vključno s problematiko cepljenja), zdravstvo, šolstvo in druge javne službe. To potrjujejo raziskave, opravljene v Sloveniji (npr. NIJZ 2020–2023), in objave, ki iz teh in drugih raziskav izhajajo. (npr. Gabrovec et al. 2022; Šorgo et al. 2022; Šorgo et al. 2022(a); Žmavc et al. 2022) Nacionalni, evropski in mednarodni raziskovalni projekti ter strokovne in znanstvene objave pozornost namenjajo tudi specifičnim okoliščinam, vplivu, pomenu in posledicam krize in kriznega upravljanja na različne družbene manjšine, vključno z narodnimi, etničnimi in jezikovnimi manjšinami (npr. Žagar 2020; 2021; 2023a; 2023b). Ni pa objav o percepcijah in stališčih pripadnikov teh manjšin o pandemiji covida-19, krizi in kriznem upravljanju ter njihovih posledicah za manjšinske skupnosti in njihove pripadnike, ki predstavljajo njihova stališča o legitimnosti kriznega upravljanja na podlagi terenskega raziskovanja v različnih državah.

Ta članek vsaj delno zapolnjuje praznino. Predstavlja rezultate terenskega raziskovanja v okviru temeljnega raziskovalnega projekta ARRS/ARIS »Politična participacija narodnih manjšin in njihovih pripadnikov: primerjalna študija politične participacije slovenskih skupnosti v sosednjih državah Republike Slovenije« (J5-3117)<sup>2</sup> in prve rezultate terenskega raziskovanja percepcij in stališč pripadnikov različnih družbenih manjšin Delovnega sklopa 4 (DS4/WP4) o legitimnem večnivojskem kriznem upravljanju s perspektive človekovih pravic, manjšin in nediskriminacije, ki ga koordinira Inštitut za narodnostna vprašanja (INV) v okviru projekta Obzorja Evrope LEGITMULT o legitimnem kriznem upravljanju v večnivojskih sistemih.<sup>3</sup> V okviru obeh projektov je bilo v obdobju od poletja 2021 do junija 2024 opravljenih več neformalnih razgovorov in 58 (odprtih) globinskih intervjujev s pripadniki različnih družbenih manjšin v Avstriji, Italiji in Sloveniji ter na Hrvaškem in Madžarskem, na katerih temelji ta članek.<sup>4</sup> Čeprav v predlogu temeljnega raziskovalnega projekta, pripravljenem pred

<sup>2</sup> Glej, <http://www.inv.si/Dokumenti/dokumenti.aspx?iddoc=1009&idmenu1=19&lang=slo>.

<sup>3</sup> Glej, LEGITMULT – Legitimate crisis governance in multilevel systems, a project funded by the European Union under Horizon Europe Programme Call HORIZON-CL2-2021-DEMOCRACY-91, GA No. 101051550 and the Swiss State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI). <https://legitimult.eu/>.

<sup>4</sup> Intervjuje so opravili sodelavci Inštituta za narodnostna vprašanja dr. Romana Bešter, dr. Danijel Grafenauer, dr. Boris Jesih, prof. dr. Matjaž Klemenčič, dr. Janez Pirc in dr. Barbara Riman, sodelavca Slovenskega raziskovalnega inštituta (SLORI) iz Trsta dr. Devan Jagodic in dr. Zaira Vidau, sodelavec Slovenskega znanstvenega inštituta (SZI) iz Celovca dr. Valentin Sima, sodelavci Fakultete za politične

pandemijo covida-19, pandemija, z njo povezana kriza in krizno upravljanje niso omenjeni, je že prvi intervjuju pokazal, da bodo te tematike zaradi njihovih posledic ter vpliva na življenje in položaj slovenskih manjšin v sosednjih državah pomembne in vedno znova omenjene vsebine odgovorov intervjuvancev, izvojenih predstavnikov teh manjšin. Zato so bila vprašanja o teh temah vključena med vprašanja za intervjuje in zastavljena vsem dvajsetim intervjuvancem. Na začetku terenskega raziskovanja DS4 v okviru projekta LEGITIMULT je bilo šestnajst intervjuvancev, ki smo jih intervjuvali v okviru temeljnega raziskovalnega projekta iz Avstrije in Italije, vključenih med prve intervjuvance evropskega projekta. Z njimi sta bila opravljena oba intervjuja. Kot ostali intervjuvanci za projekt LEGITIMULT so skladno s pristopom in metodo »snežne kepe« tudi oni predlagali možne dodatne intervjuvance iz svoje manjšine in drugih manjšinskih skupnosti iz Avstrije, Hrvaške, Italije in Slovenije. Intervjuji v okviru DS4 bodo potekali do pomladi 2025, zato se njihovo število postopoma povečuje. Poleg pripadnikov slovenske manjšine so skladno s ciljnim populacijami, opredeljenimi v predlogu projekta, med intervjuvanci na Hrvaškem še pripadniki italijanske, madžarske, romske, slovaške in srbske manjšine (večinoma predstavniki manjšin na lokalni, županijski in nacionalni ravni ter funkcionarji manjšinskih organizacij), pripadniki skupnosti LGBTIQ+ ter predstavniki državnih institucij, lokalne in regionalne samouprave ter društev, ki sodelujejo s temi skupnostmi. V Italiji so med intervjuvanci poleg pripadnikov slovenske manjšine pripadniki nemške manjšine in obmejni prebivalci na južnem Tirolskem, načrtovani pa so intervjuji z migranti in prosilci za azil. V Sloveniji so intervjuvanci pripadniki italijanske in madžarske narodne manjšine, romske skupnosti in nekaterih priseljenjskih skupnosti, ki so aktivni znotraj svojih skupnosti, ter predstavniki državnih institucij, lokalne samouprave in društev, ki s temi skupnostmi ter prosilci za azil in begunci delajo in sodelujejo. Za vse intervjuvance velja, da so poznavalci tematike in/ali strokovnjaki. Na Hrvaškem in v Sloveniji ni mogoče opraviti intervjujev o percepcijah krize, povezane s covidom-19, in kriznega upravljanja v teh državah z migranti in prosilci za azil, saj se migranti v teh – zanje tranzitnih – državah praviloma zadržujejo le kratek čas (nekaj dni, tednov ali mesecev), preden se odpravijo naprej. Zato so skoraj vsi migranti in prosilci za azil, ki so v času krize bili v omenjenih državah, državi že zapustili.

V okviru projekta LEGITIMULT so bile posamezne manjšinske in druge specifične skupine in skupnosti v posamezni državi v vzorec vključene skladno s predlogom projekta. Ker se projekt posebej osredotoča na legitimnost kriznega upravljanja v večnivojskih sistemih, so v vzorec izbranih držav vključene federacija (Avstrija), dve regionalizirani državi z različno stopnjo decentralizacije (Hrvaška in Italija) in centralizirana država z enostopenjsko lokalno samoupravo (Slovenija).

---

znanosti Univerze v Zagrebu (FPZ SZG) prof. dr. Ružica Jakešević, prof. dr. Đana Luša, prof. dr. Siniša Tatalović in prof. dr. Marta Zorko ter sodelavki Inštituta za primerjalni federalizem Evropske raziskovalne akademije (EURAC Research) iz Bolzana/Bozna dr. Elisabeth Alber in Martina Gianola.

Cilj predstavljenega terenskega raziskovanja je ugotoviti percepcije in stališča pripadnikov različnih družbenih manjšin (in specifičnih skupnosti) ter oseb (praviloma strokovnjakov), ki s temi skupnostmi (so)delujejo, o pandemiji covid-19, krizi in kriznem upravljanju med pandemijo z vidika legitimnosti kriznega upravljanja in ukrepov, njihovega vpliva na človekove pravice in svoboščine, na situacijo, položaj, pravice, varstvo, vključevanje in integracijo manjšin in njihovih pripadnikov. Ta članek preverja domnevi, ki ju lahko opredelimo kot kompleksni (delovni) hipotezi, da: (1) strategije, procesi, politike in ukrepi kriznega upravljanja v pluralnih in raznolikih družbah vplivajo na vse v teh okoljih, a praviloma bolj kot ostalo populacijo prizadenejo različne manjšine in marginalizirane skupnosti/skupine ter njihove pripadnike; (2) ustrezna, pravočasna in celovita krizna komunikacija tudi v jeziku manjšin ter formalno in dejansko sodelovanje (participacija) ali vsaj simbolično vključevanje manjšin in njihovih pripadnikov (predvsem njihovih formalnih/neformalnih predstavnikov) v oblikovanje, sprejemanje in izvajanje procesov kriznega upravljanja, strategij, politik in ukrepov izboljšajo legitimnost in učinkovitost kriznega upravljanja.

## **KONCEPTUALNI OKVIR, KRATEK PREGLED LITERATURE IN METODOLOŠKI PRISTOP**

Kompleksne, dinamične, notranje pluralne in raznolike družbe, lokalne skupnosti in druge ravni lokalne samouprave, regije in federalne enote v federacijah, države in njihove (mednarodne) integracije, pa tudi mednarodna skupnost so kompleksni in dinamični (družbeni) procesi. Mednarodna skupnost je skupnost držav, temeljnih subjektov mednarodnega prava, odnosov in sodelovanja. Države kot specifične oblike družbenega organiziranja ter sisteme urejanja in upravljanja družbenih odnosov in procesov znotraj njihovih meja opredeljujemo kot temeljne enote družboslovnega proučevanja in primerjav. V mednarodni skupnosti so države med seboj povezane in soodvisne, zato jih v raziskovanju le pogojno lahko obravnavamo kot neodvisne spremenljivke. To velja tudi za največje, najmočnejše in najvplivnejše države, ki predstavljajo globalne ali regionalne (vele)sile. Da to drži, je potrdila tudi pandemija covid-19.

Organiziranje, urejanje in upravljanje v sodobnih družbah in državah so zapleteni dinamični večnivojski procesi, ki so lahko uspešni, če v njih uspešno in usklajeno delujejo in sodelujejo vse relevantne ravni organiziranja, odločanja in upravljanja. Kot je potrdila kriza, povezana s pandemijo covid-19, to velja tudi za krizno upravljanje. Zato pri raziskovanju percepcij in stališč pripadnikov družbenih manjšin o uspešnosti in legitimnosti kriznega upravljanja v času pandemije covid-19 v njihovem okolju posebno pozornost namenjamo njihovim interpretacijam vloge, vpliva, sodelovanja in uspešnosti posameznih ravni oblasti, ki so v kriznem upravljanju sodelovale. Pri tem nas posebej zanima, kako dojemajo in ocenjujejo posledice in vpliv kriznega upravljanja in kriznih ukrepov na položaj, pravice, vključevanje in integracijo njihovih skupnosti ter na uveljavljanje načela nediskriminacije.

Že takoj na začetku pandemije covida-19 so se pojavile znanstvene objave o virusu SARS-CoV-2, bolezni covid-19 in pandemiji covida-19 zlasti v naravoslovju in medicini; njihovo število je hitro naraščalo (npr. *Nature*; *Science*; *The Lancet*; *Wiley Online Library*; *WoS*). Pandemija covida-19 in z njo povezano krizno upravljanje sta korenito spremenila življenje ljudi in družb globalno in v slehernem lokalnem okolju. Upošteva njun (zlasti družbeni in ekonomski) vpliv, odmevnost in posledice ne preseneča, da so se s temi temami takoj začeli ukvarjati raziskovalci iz praktično vseh ved, disciplin in področij. Zaradi ogromnega števila in obsega strokovnih in znanstvenih objav o virusu SARS-CoV-2, pandemiji covida-19, z njo povezanimi krizami in kriznem upravljanju se ta pregled literature osredotoča na nekaj temeljnih tem, konceptov in kontekstov, ki so izhodišča za razumevanje vpliva in posledic kriznega upravljanja za različne družbene manjšine, pravice in varstvo manjšin, njihovo situacijo in položaj, vključevanje, participacijo in integracije ter za razumevanje in interpretacije percepcij in stališč pripadnikov teh skupnosti, ki jih proučujeta predstavljena projekta. Med temi temami so:

- legitimnost (npr. Beetham 2012; Buchanan 2002; Caby & Frehen 2021; De Fine Licht et al. 2014; Esaiasson et al. 2012; Jackson et al. 2012);
- pristopi, koncepti, strategije, politike in ukrepi kriznega upravljanja nasploh in v času pandemije covida-19 (npr. Ansel et al. 2010; Christensen et al. 2016; Christensen & Ma 2021; Rodríguez et al. 2018);
- vloge vej oblasti in zlasti zakonodaje v procesih kriznega upravljanja (npr. Bolleyer & Salát 2021; Chaplin 2020; Petrov 2020); – demokracija, vključevanje, integracija in participacija državljanov ter njihove percepcije o kriznem upravljanju, njegovih vplivih in posledicah (npr. Alsan et al. 2020/2023; Bohle et al. 2022; Cronert 2022; Edgell et al. 2021; Engler et al. 2021; Gidengil et al. 2022; Guasti & Bustikova 2022; Heinzel & Liese 2021; Lowande & Rogowski 2021; Lozano et al. 2021; Maerz et al. 2020; Mouter et al. 2021; Rump & Zwiener-Collins 2021; Stasavage 2020).

Pregled literature se, upošteva cilje, zasnovo in tematike navedenih raziskovalnih projektov ter izvedenega terenskega raziskovanja, osredini na vprašanja sorazmernosti in legitimnosti kriznega upravljanja in posameznih ukrepov, človekovih pravic, položaja, pravic in varstva različnih manjšin ter njihovega vključevanja in integracije, enakosti, enakopravnosti ter uresničevanje (načela in politik) nediskriminacije. Z vidika (družbenih) manjšin in njihovih pripadnikov, njihovega vključevanja in integracije ter posledic, ki so jih imeli krizno upravljanje in ukrepi na njihovo življenje, vključevanje in integracijo so pomembni zlasti represivni in omejevalni ukrepi, kot so omejitve in začasni suspenzi pravic, omejitve gibanja, zaprtja družbe (*lockdowns*), lokalnih in državnih mej, zapiranje šol in (dolgotrajnejše) šolanje na daljavo, pa tudi omejen dostop do zdravstvenih in drugih javnih storitev, o katerih so poročali mediji. (npr. 24ur.com; BBC News; CNBC News; DW; MMC itd.) Mediji in komentatorji so ocenjevali, da tovrstni ukrepi

izrazito nesorazmerno prizadenejo (družbene) manjšine in njihove pripadnike ter zlasti marginalizirane posameznike in skupine na ekonomskem in socialnem dnu, ki so že sicer v večji meri izključeni. Vendar tovrstna medijska poročila in komentarji ter javno izražanje nezadovoljstva (tudi množični protesti) niso bistveno vplivali na procese kriznega upravljanja in na (zlasti izvršilne) oblasti v različnih okoljih, ki so bile ključne pri oblikovanju, sprejemanju in uresničevanju kriznih strategij, politik in ukrepov. Oblasti, ki so sprejemale krizne politike in odločitve, so svoje ravnanje in izključevanje drugih akterjev in javnosti iz procesov odločanja pojasnjevale in upravičevale z nujnostjo in kritičnostjo krizne situacije. Poudarjale so, da izjemne razmere terjajo izjemno in takojšnje ukrepanje, da bi lahko preprečili najhujše posledice. Tako so odgovarjale kritikom, ki so – pogosto upravičeno – trdili, da vsaj posamezni sprejeti omejevalni in represivni krizni ukrepi in posegi v človekove pravice, kot so bili suspenz posameznih človekovih pravic, zaprtja in omejevanje gibanja, niso bili sorazmerni. Oblasti so zatrjevale, da zaradi nujnosti ukrepanja ni bilo časa za širše razprave in posvetovanja, zlasti pa ne za dolgotrajne, negotove in morda neučinkovite vključujoče demokratične procese. Tudi v primerih, ko so kasneje sodišča ugotovila nezakonitost in neustavnost posameznih (zlasti represivnih) politik in ukrepov,<sup>5</sup> so oblasti in odločevalci, ki so te odločitve sprejemali in uresničevali, vztrajali pri svojih pojasnilih in dodali, da bi v podobnih situacijah ravnali enako. Menijo, da je bilo njihovo omejevanje demokracije, vključevanja in človekovih pravic potrebno in vredno cene. Pri tem so se sklicevali na izkušnje »vojne proti terorizmu«, ki so pokazale, da so ljudje v zameno za obljube o boljši varnosti in zaščiti, čeprav so te lažne, pripravljeni sprejeti začasne omejitve človekovih pravic in (temeljnih) svoboščin. Še več, pokazalo se je, da je »molčeča« večina pripravljena tovrstne omejitve sprejemati tudi, če te postanejo stalne ali vsaj zelo dolgotrajne. (Žagar 2020; 2023a; 2023b)

Med prvimi znanstvenimi objavami o pandemiji covida-19, relevantnimi z gledišča narodnih in drugih družbenih manjšin ter njihovih pripadnikov, omenjamo 85. tematsko številko revije *Razprave in gradivo* (2020) z enajstimi članki, ki obravnavajo neposreden vpliv pandemije na različna področja življenja narodnih manjšin in prve posledice pandemije, ki jih občutijo manjšinske skupnosti, obsežno znanstveno monografijo *Svet je postal drugačen: Vpliv covida-19 na etnične manjšine in obmejni prostor v Sloveniji in sosednjih državah*, ki sta jo uredili Katalin Munda Hirnök in Sonja Novak-Lukanovič (2021), ter študijo o vplivu in posledicah pandemije covida-19 na jezikovne manjšine in mejne skupnosti na južnem Tirolskem (Alber et al. 2021).

<sup>5</sup> Npr., ko je Ustavno sodišče Republike Slovenije (2021) presoјalo ustavnost 2. in 3. točke prvega odstavka 39. člena Zakona o nalezljivih boleznih (ZNB), je ugotovilo, da določbe niso skladne z drugim odstavkom 32. člena in tretjim odstavkom 42. člena Ustave RS, vendar je zaradi zavarovanja zdravja in življenja ljudi odločilo, da do odprave neskladja te določbe lahko uporabljajo. Hkrati je ugotovilo, da tudi odloki Vlade, sprejeti na podlagi omenjenih zakonskih določb, niso skladni z ustavo, zato se razveljavijo (Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. 5. 2021). Podobno je italijansko ustavno sodišče razveljavilo pomembne dele posebnega zakona o upravljanju pandemije covida-19, ki ga je sprejel deželni parlament južne Tirolske.

Poročilo hrvaške varuvinje človekovih pravic o stanju človekovih pravic in enakosti v državi leta 2021 (Pučka pravobraniteljica 2022a) ugotavlja, da so bile kot v drugih državah tudi na Hrvaškem človekove pravice in (temeljne) svoboščine, vključno s pravicami manjšin, med prvimi žrtvami kriz in kriznega upravljanja. Njena priporočila za boljšo odpornost na prihodnje krize, ki temeljijo na ocenah vpliva pandemije covida-19 na človekove pravice in enakost (Pučka pravobraniteljica 2022b), potrjujejo takšen zaključek. Sprejemanja in uveljavljanja restriktivnih, represivnih in pogosto nesorazmernih kriznih ukrepov, omejitev in (začasnega!?) suspenza človekovih pravic in svoboščin, ki, kot ugotavljajo sodišča, pomenijo kršitev človekovih pravic in demokratičnih načel, ne moremo šteti za legitimno in demokratično krizno upravljanje (Huffstetler et al. 2021; Žagar 2021).

Pandemija covida-19 je razkrila in poudarila obstoječe neenakosti, kot so pogosto dolgotrajne socialne, ekonomske, etnične in rasne neenakosti v sodobnih družbah. Hkrati je ustvarila nove neenakosti (Katikireddi et al. 2021; Platt & Warwick 2020). Že sicer ekonomsko in socialno prikrajšani posamezniki, med katerimi so člani etničnih, rasnih in drugih manjšin, vključno z migranti, begunci in drugimi marginaliziranimi posamezniki in skupinami, so med pandemijo postali še bolj ranljivi in bolj kot ostali izpostavljeni okužbi, njihov dostop do javnega zdravstva in drugih storitev je bil še težji in slabši (tudi v primerjavi s preostalimi prebivalci); poleg tega so se poslabšali njihove že obstoječe bolezni in (zdravstvena) stanja (npr. diabetes, debelost, hipertenzija, srčno-žilne težave itd.). V primerjavi s preostalimi prebivalci so, kot kažejo podatki, pogosto trpeli prekomerno smrtnost (Kumar et al. 2021; OECD 2022).

Negativne izkušnje, vplivi in posledice pandemije covida-19 in kriznega upravljanja potrjujejo, da morajo za povečanje odpornosti na podobne krize in za boljše soočanje s krizami v prihodnosti vsa okolja pripraviti načrte in ukrepe za boljšo odpornost in okrevanje na vseh ravneh. Ti načrti in ukrepi morajo izboljšati dostop do javnih storitev za vse prebivalce, zagotoviti enak dostop, zmanjšati digitalne in druge razlike ter na vseh področjih spodbujati vključevanje, enakost in enakopravnost vseh posameznikov, ne glede na spol, etično pripadnost in katero-koli drugo osebno lastnost in status, skupin in skupnosti. Poleg tega da zagotavljajo enakopravno vključevanje in integracijo, morajo ti načrti in ukrepi preprečevati tudi vse vrste nasilja. Med posamezniki in skupinami morajo ti načrti in ukrepi posebno pozornost nameniti ženskam, otrokom in mladim, starejšim, osebam z invalidnostjo, posameznikom v negotovih delovnih in socialnih razmerah, brezdomcem in različnim družbenim manjšinam, vključno z narodnimi, etničnimi, jezikovnimi in verskimi manjšinami, skupnostjo LGB-TQIA+ ter drugimi marginaliziranimi skupinami in posamezniki (FRA 2022a; 2022b; UN 2020).

Za pripadnike narodnih, etničnih in jezikovnih manjšin ter te skupnosti je ključna (upo)raba manjšinskih in regionalnih jezikov v javni komunikaciji na sploh in tudi v kriznem upravljanju, kar je potrdila spletna anketa, izvedena med

marcem in junijem 2020 v državah članicah EU med člani federalne unije evropskih narodnih manjšin (FUEN). Javna raba maternega jezika, informacije, komunikacija, javne storitve in krizna navodila v manjšinskih jezikih prispevajo k boljši vključenosti manjšin in izboljšujejo učinkovitost, legitimnost in demokratičnost kriznega upravljanja. Bodo pa pandemija in restriktivni ukrepi verjetno dolgoročneje vplivali na etnično vitalnost manjšin. Med restriktivnimi kriznimi ukrepi so manjšine in obmejne skupnosti posebej prizadeli zaprtje državnih mej, ki je zaustavilo vsakodnevne čezmejne stike, sodelovanje in migracije, zaprtje manjšinskih in/ali dvojezičnih šol, odpoved tradicionalnih manjšinskih dogodkov in prireditev. Na krizo, omejevalne in represivne ukrepe so se bolje odzvale manjšine, ki imajo podporo držav etničnega izvora, ki so dobro notranje organizirane ter povezane, ki so vključene v širše družbeno okolje, imajo dostop do informacijske tehnologije, komunikacijske in institucionalne infrastrukture za organizacijo nadomestnih spletnih in hibridnih dejavnosti ter so se sposobne prilagajati spremenjeni situaciji, npr. slovenska manjšina v Avstriji (FUEN 2020; Grafenauer in Jesih 2020; Jurić Pahor 2020).

Pandemija in krizno upravljanje sta dodatno poglobila dolgotrajno izključenost, revščino in diskriminacijo Romov, največje najbolj marginalizirane evropske etnične manjšine. Neustrezna bivališča brez pitne in sanitarne vode ter ustreznih sanitarij so Romom pogosto onemogočala uresničevanje preventivnih in drugih javnozdravstvenih ukrepov, prav tako pa je bil otežen njihov dostop do zdravstvenih storitev. Izpostavljeni izključujočemu in pogosto rasističnemu medijskemu poročanju in javnemu diskurzu, ki sta v Bolgariji, na Slovaškem, v Romuniji in nekaterih drugih državah Rome prikazovala kot kolektivno grožnjo javnemu zdravju, so bili v nekaterih okoljih žrtve nesorazmernih represivnih kriznih ukrepov, ki so posebej prizadeli romska naselja. V Sloveniji in po Evropi sta romske učence bolj kot ostale prizadela zaprtje šol in dolgotrajno izobraževanje na daljavo, saj pogosto niso imeli ustreznega digitalnega dostopa in tehnične opreme. Zato se je njihov izobraževalni uspeh še dodatno poslabšal, povečali pa so se njihova izključenost ter težave pri vzpostavljanju stika in sodelovanja med učitelji, romskimi učenci in njihovimi starši (Bešter in Pirc 2020; FRA 2020b; Matache in Bhabha 2020).

Večina omenjenih avtorjev ugotavlja, da demokratičnost in legitimnost kriznega upravljanja prispevata k njegovi boljši učinkovitosti. Menijo, da izključevalno, restriktivno in represivno krizno upravljanje – ob dominaciji izvršilne oblasti v družbenih okoljih – negativno vpliva na demokracijo ter krepi populizem in neliberalno demokracijo, kar se je med pandemijo izrazilo v krepitvi izključevanja, diskriminacije, agresivnih nacionalizmov, rasizma in ksenofobije (npr. Elias et al. 2021).

Ob zavedanju, da v družboslovju in humanistiki ni idealnih in v nekaterih primerih celo zadovoljivih pristopov in metod za proučevanje kompleksnih, dinamičnih in nenehno spreminjajočih se (družbenih) pojavov in konceptov ter percepcij in stališč o njih, smo se – skladno s pristopom metodološkega

pluralizma, ki se je izkazal za uporabnega na področju etničnih študij (npr. Della Porta in Keating 2008) – v okviru navedenih raziskovalnih projektov odločili za kvantitativno terensko raziskovanje z uporabo odprtih globinskih intervjujev. Pregled literature, dosedanje raziskovanje in njegovi rezultati, prijavi omenjenih raziskovalnih projektov in neformalni pogovori s pripadniki različnih manjšinskih skupnosti, s katerimi smo preverjali nekatera izhodišča in koncepte, so predstavljali vsebinska in metodološka izhodišča za oblikovanje vprašanj za odprte globinske intervjuje. Za oba projekta smo pripravili protokol, ki poleg podrobnih navodil za izvedbo intervjujev vsebuje tudi jedrna vprašanja, zastavljena vsem intervjuvancem. V okviru projekta LEGITIMULT, ki je zlasti relevanten za raziskovanja percepcij in stališč intervjuvancev o legitimnosti kriznega upravljanja in ukrepov, je protokol vključeval štirinajst jedrnih vprašanj s podvprašanji, ki so jih raziskovalci, ki so intervjuje opravljali, dopolnjevali z dodatnimi vprašanji, kadar so ocenili, da je to potrebno. Vprašanja so bila zasnovana tako, da ugotavljajo percepcije in stališča intervjuvancev, pripadnikov različnih manjšin o pandemiji in krizi covida-19 ter kriznem upravljanju z vidika legitimnosti kriznega upravljanja in ukrepov, njihovega vpliva na človekove in manjšinske pravice, na situacijo, položaj, varstvo, vključevanje in integracijo njihovih (in drugih) manjšin. Na podlagi preteklih izkušenj, da pripadniki in zlasti predstavniki različnih manjšin pogosto želijo, da so v raziskavah, raziskovalnih rezultatih in objavah, ki iz njih izhajajo, vidni njihovo ime, delo, položaj v manjšinski skupnosti in njihova stališča, jim to omogočamo, skladno s pravili in standardi etičnega raziskovanja. Vsak intervjuvanec se odloči, če želi, da se njegov intervju anonimizira, ali pa poda soglasje, da se intervju ne anonimizira in so identiteta in podatki, posredovani v raziskovanju, vidni in javni. Upošteva specifične raziskovanja manjšinskih skupnosti in tematik so bili prvi intervjuvanci izbrani na podlagi obstoječih stikov in informacij o posameznih manjšinskih skupnostih. Kot omenjeno, intervjuvance lahko štejemo za poznavalce manjšinskih tematik in strokovnjake: vključeni pripadniki posameznih manjšin so aktivisti, člani manjšinskih društev in organizacij ter manjšinski funkcionarji, ostali intervjuvanci pa so strokovnjaki, ki delujejo na specifičnih področjih in se ukvarjajo s specifičnimi manjšinskimi skupnostmi in njihovimi pripadniki. Pristop »snežene kepe« je bil uporabljen za izbor dodatnih intervjuvancev in manjšinskih skupnosti. Iz posamezne manjšinske skupnosti smo poskusili vključiti vsaj tri intervjuvance, da bi zaznali notranjo raznolikost teh skupnosti in obstoj različnih percepcij in stališč. Kadar to ni bilo mogoče, smo opravili tudi intervju z le enim pripadnikom specifične manjšinske skupnosti ali strokovnjakom, ki se s specifično problematiko ukvarja, ker smo presodili, da je to dragoceno za zaznavanje percepcij in stališč v teh skupnostih ter za ocenjevanje in interpretacijo pridobljenih podatkov in raziskovalnih rezultatov.

Na intervjujih intervjuvance v okviru jedrnih vprašanj sprašujemo o njihovih percepcijah, ocenah in stališčih do: odnosov med večino in manjšinami ter med manjšinami v času pandemije; vključevanja in integracije njihove manjšine

in njenih pripadnikov; kriznega upravljanja in ukrepov – upošteva je njihov vpliv na človekove pravice, varstvo manjšin in diskriminacijo; učinkovitosti, uspešnosti, demokratičnosti in legitimnosti kriznega upravljanja in ukrepov; vpliva in posledic kriznega upravljanja in ukrepov za njihovo skupnost in njene pripadnike nasploh in v primerjavi z večino in drugimi manjšinami; možnih predlogov in sprememb, ki bi izboljšali krizno upravljanje, povečali njegovo demokratičnost in legitimnost, zmanjšali restriktivnost in represivnost kriznih ukrepov, ki omejujejo človekove pravice in svoboščine kot npr. omejevanje gibanja, zapiranje mej in šol; legitimnosti oblasti, kriznega upravljanja in ukrepov na posameznih ravneh. Vprašamo jih tudi o njihovem zaupanju do oblasti na posameznih ravneh ter o predlogih za izboljšanje vključevanja in participacije manjšin in njihovih pripadnikov v procesih kriznega upravljanja na vseh ravneh odločanja.

Odgovore intervjuvancev na jedrna vprašanja in njihova dodatna razmišljanja ob intervjujih vnašamo v bazo podatkov, ki smo jo zasnovali in organizirali na podlagi kodirne sheme, ki izhaja iz jedrnih vprašanj. Vanjo v obliki besedila, ki so ga posredovali intervjuvanci, vnašamo (vsebinske) odgovore intervjuvancev, ki so aktualni za posamezno vprašanje, kar omogoča pregled in primerjavo odgovorov intervjuvancev. Baza podatkov je organizirana po vsebinskih sklopih na podlagi posameznih vprašanj, po posameznih manjšinskih skupnostih, iz katerih intervjuvanci izvirajo oziroma na katere se nanašajo odgovori intervjuvancev, ter po državah, kjer so bili intervjuji izvedeni. Bazo podatkov sproti dopolnjujemo s podatki in odgovori dodatno izvedenih intervjujev. Baza podatkov omogoča, da zaznavamo podobnosti, razlike in specifičnosti v odgovorih intervjuvancev na posamezna vprašanja, ki odražajo njihove percepcije in stališča. Pri tem se zavedamo, da uporabljeni pristop, ki ponuja vpogled v specifične percepcije in stališča posameznih intervjuvancev ter podobnosti in razlike znotraj posameznih skupin in skupnosti, le pogojno omogoča primerjavo med različnimi skupnostmi in med državami. Pridobljenih podatkov in rezultatov tudi ni mogoče nekritično posploševati.

Za koristno dopolnilo ostalim pristopom in metodam raziskovanja ocenjujemo neformalne razgovore s pripadniki in aktivisti različnih manjšin (npr. nacionalne, etnične in jezikovne manjšine, migranti itd.) in posamezniki, ki se z manjšinsko tematiko ukvarjajo (npr. predstavniki različnih institucij in društev, raziskovalci). Pogovarjali smo se o terminologiji in konceptih, o širšem kontekstu kriznega upravljanja in družbenega vključevanja manjšin v pripravah na terensko raziskovanje in med njegovim izvajanjem. Pomagali so pri preverjanju uporabljene terminologije in konceptov ter pri njihovem boljšem pojasnjevanju intervjuvancem. Opozarjajo na specifičen položaj in značilnosti intervjuvancev (npr. izobrazba, status, vključenost in integracija), specifičnost manjšinskih in drugih proučevanih skupnosti, na njihovo notranjo pluralnost in raznolikost. Zato pred začetkom intervjujev intervjuvance najprej prosimo, da nam pojasnijo svoje (pogosto zelo različno) razumevanje posameznih terminov in konceptov, preden jim predstavimo, kako jih uporabljamo v okviru obeh projektov.

Iz izkušenj vemo, da intervjuvanci intervjuje pogosto dojemajo kot formalno komunikacijo, ki terja družbeno korektno obnašanje in odgovore, kar lahko vpliva na njihove odgovore, izražene percepcije in stališča. V neformalni komunikaciji so praviloma udeleženci bolj sproščeni in izrazijo tudi tisto, česar v formalni komunikaciji ne želijo povedati. Zato so neformalni razgovori tudi dopolnilo intervjujev ter pomagalo pri ocenjevanju in interpretaciji odgovorov intervjuvancev.

## **PREDSTAVITEV NEKATERIH UGOTOVITEV TERENSKEGA RAZISKOVANJA**

Pri predstavitvi rezultatov terenskega raziskovanja in njihovi interpretaciji opozarjamo, da kakšna tretjina sogovornikov v neformalnih razgovorih in intervjuvancev omenja na začetku razgovora ali intervjuja in/ali pri odgovarjanju na posamezna vprašanja, da je od vrhunca pandemije covid-19, krize in posameznih restriktivnih in represivnih ukrepov minilo že nekaj časa. Zato se včasih ne spomnijo podrobnosti in niso prepričani o zanesljivosti svojega spomina. Skladno z navedenimi omejitvami opravljenega terenskega raziskovanja in pridobljenih kvalitativnih podatkov v tej predstavitvi navajamo predvsem nekaj podobnosti, razlik in specifičnosti, ki jih je mogoče zaznati v odgovorih intervjuvancev. Skoraj vsi sogovorniki se strinjajo, da formalno in neformalno vključevanje v (demokratske) procese odločanja, sodelovanje pripadnikov manjšin, njihovih predstavnikov in (po)svetovalnih teles, v katerih sodelujejo, ter komuniciranje v manjšinskih jezikih prispevajo k demokratičnosti, večji legitimnosti in učinkovitosti kriznega upravljanja, odločitev in ukrepov. Odločevalcem priporočajo, naj upoštevajo obstoječo družbeno pluralnost in raznolikost, specifične situacije, potrebe in interese različnih manjšin ter raznolikost in obstoj različnih interesov znotraj manjšin.

Pripadniki narodnih/etničnih/jezikovnih manjšin menijo, da morajo oblasti (vsaj) na območjih, kjer te manjšine živijo, v vsakdanjem življenju in zlasti v kriznih situacijah zagotoviti informacije, navodila in komuniciranje tudi v jezikih teh manjšin. Pri tem ne gre le za načelno zagotavljanje pravic in varstva manjšin in njihovih pripadnikov v demokracijah, ampak taka praksa izboljšuje učinkovitost in kakovost ter povečuje legitimnost (družbenega in političnega) odločanja, vključno s kriznim upravljanjem in ukrepi. To je zlasti pomembno, kadar vsi pripadniki teh manjšin ne razumejo dobro uradnega/večinskega jezika.

Intervjuvanci pogosto ugotavljajo, da je v začetnih fazah pandemij in kriz težko ali nemogoče vključiti v odločanje različne akterje, saj je treba čim prej sprejeti nujne odločitve in krizne ukrepe za zaščito življenj, javnega zdravja in varnosti. Vendar priporočajo, da se odločevalci, takoj ko je mogoče, vsaj posvetujejo z relevantnimi akterji, vključno s pripadniki in zlasti predstavniki manjšinskih in marginaliziranih skupnosti. Kadar je mogoče, naj jih vključijo v odločanje. Menijo, da morajo krizne odločitve in ukrepi upoštevati tudi specifične situacije, potrebe in interese manjšinskih, specifičnih in marginaliziranih

skupnosti ter oseb s posebnimi potrebami v posameznih okoljih. Med odgovori in predlogi intervjuvancev kaže omeniti stališča, da je treba vse prebivalce in skupnosti vključiti v vseživljenjsko državljansko vzgojo in izobraževanje za vključujoče družbe, da se tako opolnomočijo za polno vključevanje, sodelovanje/participacijo in integracijo v okoljih, kjer živijo; še posebej pa je to pomembno za pripadnike manjšinskih in drugih specifičnih skupin in skupnosti ter te skupine in skupnosti kot celote.

V neformalnih razgovorih in intervjujih skoraj vsi pripadniki manjšin poudarjajo, da morajo demokratične družbe zagotavljati najvišje standarde človekovih pravic in (temeljnih) svoboščin. Pravice manjšin (in na njih temelječe manjšinsko varstvo) so človekove pravice in svoboščine. Načela enakih pravic, enakosti in nediskriminacije bi morala vsem enakopravno zagotavljati pravice in svoboščine ter preprečiti namerno ali nenamerno, neposredno ali posredno diskriminacijo na podlagi rase, spola, rojstva, katerekoli osebne značilnosti, narodnega/etničnega ali socialnega porekla in pripadnosti in/ali razreda, jezika, vere, spolne usmerjenosti, prepričanj in političnih ali drugih mnenj in vrednot. Menijo, da je raven vključevanja, integracije, zaščite in sodelovanja oz. participacije oseb, pripadnikov in predstavnikov različnih specifičnih, manjšinskih in/ali marginaliziranih skupnosti ter teh skupnosti kot kolektivnih subjektov ključni kazalnik razvoja in uresničevanja demokracije v posameznih okoljih. Pri oblikovanju, urejanju in uveljavljanju varstva manjšin in pri preprečevanju vseh oblik diskriminacije morajo vsa okolja upoštevati specifične situacije, potrebe in interese sleherne skupnosti in njenih pripadnikov, kar pomeni, da morajo različne situacije in kontekste obravnavati različno. Poudarjajo, da posamezne (zlasti splošne) politike ne vplivajo enako na vse posameznike in skupnosti, ki v posameznem okolju živijo, zato ugotavljajo, da so manjšine in marginalizirane skupnosti ter njihovi pripadniki pogosto nesorazmerno (večinoma bolj) prizadeti. Menijo, da so pandemija covida-19, krizno upravljanje in (zlasti restriktivni in represivni) ukrepi najbolj prizadeli marginalizirane, bolj izolirane in slabše integrirane skupnosti, kot so Romi in skupnost LGBTIQ+, ter njihove pripadnike, ki so bili bolj diskriminirani kot večinsko prebivalstvo, pa tudi druge manjšine in njihovi pripadniki. Posebej so bili diskriminaciji izpostavljeni posamezniki, ki se identificirajo z več manjšinami in/ali marginaliziranimi skupnostmi (npr. etnična/nacionalna manjšina, LGBTIQ+, nezaposleni, revni in socialno prikrajšani itd.).

Preliminarne analize kažejo, da se percepcije in stališča o situaciji in položaju posameznih manjšinskih in drugih specifičnih, zlasti marginaliziranih skupnosti ter njihovih pripadnikov v času pandemije covida-19, o učinkovitosti in legitimnosti kriznega upravljanja in ukrepov, pa tudi o vplivu in posledicah kriznega upravljanja in posameznih (zlasti restriktivnih in represivnih) ukrepov za te skupnosti in njihove pripadnike (pomembno) razlikujejo. Gre za specifične zaznave in interpretacije posameznikov ne le med različnimi skupnostmi, ampak tudi znotraj posameznih skupnosti. To potrjuje (notranjo) kompleksnost, dinamičnost, pluralnost in raznolikost teh skupnosti ter dodatno pojasnjuje,

zakaj je potrebna previdnost pri primerjanju in še zlasti pri interpretaciji in poploševanju ugotovitev. Neformalni pogovori in intervjuji kažejo, da sogovorniki krizno upravljanje zaznavajo kot izključevalno, centralizirano in nedemokratično. Vendar niso prepričani, ali bi manj centralizirane in bolj vključujoče prakse, ki bi sicer povečale legitimnost kriznega upravljanja, bile uspešnejše. Ocenjujejo, da je sprva in na nacionalni ravni meritokratsko, centralizirano, izključujoče in nedemokratično krizno upravljanje z uveljavljanjem restriktivnih in tudi represivnih ukrepov učinkovitejše, upravičeno in celo nujno, da se preprečijo najhujše posledice. Na lokalni in regionalni ravni ter kasneje v krizi bi bilo dobrodošlo, bolj legitimno in verjetno uspešnejše bolj vključujoče krizno upravljanje, v katerem bi sodelovali tudi predstavniki različnih manjšinskih skupnosti.

Ob soglasju, da bi več vključevanja, participacije in demokracije ter upoštevanje specifičnih situacij, pravic, (socialnih, zdravstvenih, izobraževalnih, kulturnih in ekonomskih) potreb in interesov različnih, manjšinskih in/ali marginaliziranih skupnosti in njihovih članov izboljšalo legitimnost, učinkovitost in uspešnost kriznega upravljanja in ukrepov zlasti na regionalni in lokalni ravni, poudarjajo, da bi morali vse krizne politike in ukrepi imeti jasne pravne temelje, ki opredeljujejo naravo, obseg, vsebino in trajanje ukrepov, omogočajo njihovo prilagodljivost in zagotavljajo boljšo predvidljivost.

Med restriktivnimi in represivnimi ukrepi so intervjuvanci kot posebej problematične navedli omejevanje in/ali začasni suspenz posameznih človekovih pravic in svoboščin, omejevanje gibanja in zaprtja, zapiranja državnih meja, zapiranje šol in dolgotrajno izobraževanje na daljavo. Intervjuvanci iz narodnih/etničnih/jezikovnih manjšin in obmejnih skupnosti opozarjajo, da so omejitve gibanja, zaprtja in zaprtje mednarodnih meja prekinili njihovo čezmejno sodelovanje in mobilnost, povezave s sorodnimi skupnostmi in državami ter ljudmi na drugi strani meja. Ti ukrepi so vsaj začasno ustavili in/ali bistveno otežili kulturno, športno in družbeno življenje manjšin, njihove izobraževalne dejavnosti in programe usposabljanja. Čez čas so odpovedane (socialne, kulturne in izobraževalne) množične dogodke in tradicionalne programe, pomembne za ohranjanje, promocijo in razvoj njihove kulture, identitete, načina življenja in njihovih skupnosti, vsaj do določene mere nadomestile spletne dejavnosti. Vseeno ugotavljajo, da so ti ukrepi vplivali na vitalnost manjšinskih skupnosti. Čeprav se strinjajo, da sta zapiranje šol in učenje na daljavo med pandemijo covida-19 prizadela vse, ugotavljajo, da so učenci, dijaki in študenti iz manjšinskih in/ali marginaliziranih skupnosti te omejitve občutili bolj kot preostali del prebivalstva.

Med pandemijo na Hrvaškem in v Sloveniji so imeli pripadniki izoliranih in marginaliziranih skupnosti, kot so Romi, ki so pogosto nezaposleni in socialno ogroženi, dodatne probleme pri dostopu do zdravstvenih in drugih javnih storitev (kot je bilo izobraževanje na daljavo), ki so bile dostopne digitalno. Ker pogosto niso imeli IT-opreme, dostopa do interneta in pomembnih informacij, potrebnih znanj in veščin, se niso mogli naročati pri zdravniku in so težje prišli do cepljenja. Slabe bivalne razmere in neustrezna komunalna infrastruktura so

oteževali osebno higieno in izvajanje preventivnih ukrepov. Za romske učence, ki doma niso imeli niti osnovnih pogojev, je bilo izobraževanje na daljavo še bolj težavno kot za njihove sošolce. Pripadnikom skupnosti LGBTQ+ na Hrvaškem, ki so pred pandemijo zaradi negativnega odnosa v družbi, zakonodaje in diskriminacije zdravstvene storitve opravljali v tujini, je bilo to v času pandemije in zaprtja meja onemogočeno. Njihov dostop do zdravstvenih storitev je bil zato otežen, občutek ogroženosti in pritiski nanje pa so se povečali. Nekaj intervjuvancev na Hrvaškem in v Sloveniji je poudarilo, da so bili pripadniki te skupnosti med zaprtjem družbe bolj prizadeti in ogroženi tudi zato, ker so bili pogosto prisiljeni, ko izhod ni bil dovoljen, stalno živeti v njim neprijaznem družinskem ali drugem okolju, v katerem so bili izpostavljeni negativnim stereotipom, šikaniranju in včasih tudi (zlasti psihičnemu) nasilju.

## SKLEP

Kot omejeno, članek poskuša zapolniti praznino, ki jo je zaznal pregled strokovne in znanstvene literature. Ponuja kratek pregled literature in nekaterih konceptualnih in metodoloških vprašanj raziskovanja percepcij in stališč pripadnikov družbenih manjšin in specifičnih skupnosti o pandemiji covid-19, krizi in kriznem upravljanju med pandemijo. Na podlagi terenskega raziskovanja poskuša zaznati njihove percepcije in stališča o legitimnosti kriznega upravljanja in ukrepov, o vplivu kriznega upravljanja in ukrepov na človekove pravice in svoboščine, na situacijo, položaj, pravice, varstvo, vključevanje in integracijo (njihove in drugih) manjšin. Predstavlja nekaj ključnih ugotovitev terenskega raziskovanja, izvedenega z uporabo odprtih globinskih intervjujev v sosednjih državah Avstriji, Hrvaški, Italiji, Madžarski in Sloveniji. Predstavljene ugotovitve omogočajo, da potrdimo izhodiščni domnevi. Ugotavljamo, da strategije, procesi, politike in ukrepi kriznega upravljanja v pluralnih in raznolikih družbah vplivajo na vse in na vsa področja življenja v teh okoljih (vključno z javnim zdravjem, izobraževanjem in drugimi javnimi storitvami), kar potrjujejo tudi druge raziskave in študije (npr. ECDC 2023). Odgovori intervjuvancev potrjujejo, da krizno upravljanje in ukrepi praviloma bolj kot ostalo populacijo prizadenejo različne manjšine in marginalizirane skupnosti/skupine ter njihove pripadnike. Intervjuji in neformalni razgovori so potrdili tudi, da intervjuvanci menijo, da ustrezna, pravočasna in celovita krizna komunikacija, ki poteka tudi v jeziku manjšin, ter formalno in dejansko sodelovanje (participacija) ali vsaj simbolično vključevanje manjšin in njihovih pripadnikov (predvsem njihovih formalnih/neformalnih predstavnikov) v oblikovanje, sprejemanje in izvajanje procesov kriznega upravljanja, strategij, politik in ukrepov izboljšajo legitimnost in učinkovitost kriznega upravljanja.

Upošteva je izkušnje pandemije covid-19 so mnenja in predlogi intervjuvancev, ki so jih ti izrazili v svojih odgovorih na vprašanja ob intervjujih, ter ugotovitve in priporočila, oblikovana v okviru predstavljenih raziskovalnih projektov, koristni za zagotavljanje boljše odpornosti pluralnih in notranje raznolikih

družb ter bolj demokratično, legitimno, kakovostno in učinkovito krizno upravljanje pri srečevanju s prihodnjimi krizami. Razmišljati kaže zlasti o tem, kako zagotoviti, da bodo odločevalci pri odločanju upoštevali tudi specifične potrebe in interese različnih manjšinskih in drugih specifičnih skupnosti in njihovih pripadnikov, ter kako zagotoviti in organizirati njihovo sodelovanje v procesih kriznega upravljanja in pri odločanju o kriznih ukrepih. Zato je za boljšo odpornost družb v kriznih situacijah v prihodnje pomembno, da se kontinuirano in sistematično nadaljuje raziskovanje teh tematik.

## LITERATURA

- Alber, Elisabeth, Alice Engl, in Günther Pallaver (ur.). 2021. *POLITIKA 2021: Politik und Gesellschaft im Umbruch: Folgen der Covid-19-Pandemie Gemeinderatswahlen in Südtirol und im Trentino*. Bozen: Politika.
- Alsan, Marcella, Luca Braghieri, Sarah Eichmeyer, Minjeong Joyce Kim, Stefanie Stantcheva, in David Y. Yang. 2020. »Civil liberties in times of crisis.« *NBER Working Paper Series, Working Paper 27972*. Cambridge: National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w27972>.
- Ansell, Chris, in Arjen Boin, in Ann Keller. 2010. »Managing Transboundary Crises: Identifying the Building Blocks of an Effective Response System.« *Journal of Contingencies and Crisis Management* 18 (4): 195–207. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5973.2010.00620.x>.
- Beetham, David. 2012. »Political Legitimacy.« V: *The Wiley-Blackwell Companion to Political Sociology*, Edwin Amenta, Kate Nash in Alan Scott (ur.), 120–29. Blackwell Publishing.
- Bešter, Romana, in Janez Pirc. 2020. »Impact of Remote Learning during the Covid-19 Lock-down on Roma Pupils in Slovenia.« *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja/Treatises and Documents – Journal of Ethnic Studies* 85: 139–64. <https://doi.org/10.36144/RiG85.dec20.139-164>.
- Bohle, Dorothee, in Gregö Medve-Bálint, Vera Ščepanović, in Aalen Toplišček. 2022. »Riding the Covid waves: Authoritarian socio-economic responses of east central Europe's anti-liberal governments.« *East European Politics* 38 (4): 662–86. <https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2122044>.
- Bolleyer, Nicole, in Orsolya Salát. 2021. »Parliaments in times of crisis: COVID-19, populism and executive dominance.« *West European Politics* 44 (5/6): 1103–12. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1930733>.
- Buchanan, Allen. 2002. »Political Legitimacy and Democracy.« *Ethics* 112 (4): 689–719. <https://doi.org/10.1086/340313>.
- Caby, Vincent, in Lise Frehen. 2021. »How to Produce and Measure Throughput Legitimacy? Lessons from a Systematic Literature Review.« *Politics and Governance* 9 (1): 226–36. <https://doi.org/10.17645/pag.v9i1.4011>.
- Chaplin, Steven. 2020. »Protecting parliamentary democracy in 'plague' times: Accountability and democratic institutions during the pandemic.« *Commonwealth Law Bulletin* 46 (1): 110–23. <https://doi.org/10.1080/03050718.2020.1762235>.
- Christensen, Tom, in Liang Ma. 2021. »Comparing SARS and COVID-19: Challenges of Governance Capacity and Legitimacy.« *Public Organization Review* 21: 629–45. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00510-y>.

- Christensen, Tom, Per Lægheid, in Lise H. Rykkja. 2016. »Organizing for Crisis Management: Building Governance Capacity and Legitimacy.« *Public Administration Review* 76 (6): 887–97. <https://doi.org/10.1111/puar.12558>.
- Cronert, Axel. 2022. »Precaution and proportionality in pandemic politics: democracy, state capacity, and COVID-19-related school closures around the world.« *Journal of Public Policy* 42 (4): 705–29. <https://doi.org/10.1017/S0143814X22000101>.
- De Fine Licht, Jenny, in Daniel Naurin, Peter Esaiasson, in Mikael Gilljam. 2014. »When Does Transparency Generate Legitimacy? Experimenting on a Context-Bound Relationship.« *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 27 (1): 111–34. <https://doi.org/10.1111/gove.12021>.
- Della Porta, Donatella, in Michael Keating (ur.). 2008. *Approaches and Methodologies in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Deutsche Welle. 2024. »A Closer Look – Coronavirus«. *Deutsche Welle*, 6. junij 2024. <https://www.dw.com/en/health/s-58123583>.
- Edgell, Amanda B., in Jean Lachapelle, Anna Lührmann, in Seraphine F. Maerz. 2021. »Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during Covid-19.« *Social Science & Medicine* 285 (114244): 1–10. <https://doi.org/10.1016/j.socscimed.2021.114244>.
- Elias, Amanuel, in Jehonathan Ben, Fethi Mansouri, in Yin Paradies. 2021. »Racism and nationalism during and beyond the COVID-19 pandemic.« *Ethnic and Racial Studies* 44 (5): 783–93. <https://doi.org/10.1080/01419870.2020.1851382>.
- Engler, Sarah, P. Brunner, Romane Loviat, Tarik Abou-Chadi, Lucas Leemann, Andrea L. Glaser, in D. Kübler. 2021. »Democracy in times of the pandemic: Explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies.« *West European Politics* 44 (5/6): 1077–1102. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669>.
- Esaiasson, Peter, in Mikael Gilljam, in Mikael Persson. 2012. »Which decision-making arrangements generate the strongest legitimacy beliefs? Evidence from a randomised field experiment.« *European Journal of Political Research* 51 (6): 785–808. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2011.02052.x>.
- European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC). 2023. *After-Action review of the public health response of Slovenia to the COVID-19 pandemic*. ECDC Technical Report, 19–21 September 2023. <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/covid-19-after-action-review-response-pandemic-slovenia.pdf>.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. 2022a. *Fundamental Rights Report – 2022*, 8 June 2022. <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022>.
- FRA – European Union Agency for Fundamental Rights. 2022b. »Social rights and equality in the light of the recovery from the covid-19 pandemic,« 8 June 2022. <https://fra.europa.eu/en/publication/2022/fundamental-rights-report-2022>.
- FUEN. 2020. »Do You Speak Corona? Survey results on the use of minority languages under the covid-19 outbreak,« March/June 2020. [https://fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc\\_pEfaUggu\\_CoronaENG-min.pdf](https://fuen.org/assets/upload/editor/docs/doc_pEfaUggu_CoronaENG-min.pdf).
- Gabrovec, Branko, Špela Selak, Nuša Crnkovič, Andrej Šorgo, Katarina Cesar, Mario Fafangel, Mitja Vrdelja, in Alenka Trop Skaza. 2022. »Compliance with Preventive Measures and COVID-19 Vaccination Intention among Medical and Other Healthcare Students.« *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19 (18): 11656. <https://doi.org/10.3390/ijerph191811656>.

- Gidengil, Elisabeth, Dietlind Stolle, in Olivier Bergeron-Boutin. 2022. »COVID-19 and Support for Executive Aggrandizement.« *Canadian Journal of Political Science* 55 (2): 342–72. <https://doi.org/10.1017/S0008423922000117>.
- Grafenauer, Danijel, in Boris Jesih. 2020. »Impact and Consequences of Covid-19 on the Functioning of Minority Institutions of the Slovene National Community in Austria.« *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja/Treatises and Documents – Journal of Ethnic Studies* 85: 203–22. <https://doi.org/10.36144/RiG85.dec20.203-222>.
- Guasti, Petra, in Lenka Bustikova. 2022. »Pandemic power grab.« *East European Politics* 38 (2): 1–22. <https://doi.org/10.1080/21599165.2022.2122049>.
- Heinzel, Mirko, in Andrea Liese. 2021. »Expert authority and support for COVID-19 measures in Germany and the UK: A survey experiment.« *West European Politics* 44 (5/6), 1258–82. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873630>.
- Huffstetler, Hanna E., in Caitlin R. Williams, Benjamin M. Meier, the UNC Health and Human Rights Working Group. 2021. »Human rights in domestic responses to the COVID-19 pandemic: preliminary findings from a media-coverage database to track human rights violations.« *The Lancet Global Health* 9 (Special Issue): S16. [https://doi.org/10.1016/S2214-109X\(21\)00124-8](https://doi.org/10.1016/S2214-109X(21)00124-8).
- Inštitut za narodnostna vprašanja. »Politična participacija narodnih manjšin in njihovih pripadnikov: Primerjalna študija politične participacije slovenskih skupnosti v sosednjih državah Republike Slovenije (J5-3117).« <https://inv.si/publikacije/politicka-participacija-narodnih-manjsin-in-njihovih-pripadnikov-primerjalna-studija-politicke-participacije-slovenskih-skupnosti-v-sosednjih-drzavah-republike-slovenije/>, dostop 4. april 2025.
- Jackson, Jonathan, Ben Bradford, Mike Hough, Andy Myhill, Paul Quinton, in Tom R. Tyler. 2012. »Why do people comply with the law? Legitimacy and the influence of legal institutions.« *British Journal Criminology* 52 (6): 1051–71. <https://www.jstor.org/stable/44174080>.
- Jurić Pahor, Marija. 2020. »Border as Method: Impact of the Covid-19 Pandemic on the Border Area between Italy and Slovenia and on the Slovene Minority in Italy.« *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja/Treatises and Documents – Journal of Ethnic Studies* 85: 57–81. <https://doi.org/10.36144/RiG85.dec20.57-81>.
- Katikireddi, SrinvasaVittal, Sham Lal, Enitan D. Carrol, Claire L. Niedzwiedz, Kamlesh Khunti, Ruth Dundas, Finn Diderichsen, in Ben Barr. 2021. »Unequal impact of the COVID-19 crisis on minority ethnic groups: A framework for understanding and addressing inequalities.« *Journal Epidemiol Community Health* 75 (10): 970–74. <https://doi.org/10.1136/jech-2020-216061>.
- Kumar, Benadette N., Sally Hargreaves, Charles Agyemang, Rosemary A. James, Karl Blanchet, in Laurence Gruer. 2021. »Reducing the impact of the coronavirus on disadvantaged migrants and ethnic minorities.« *European Journal of Public Health* 31 (Issue Supplement 4): iv9–iv13. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckab151>.
- LEGITIMULT. »Legitimate crisis governance in multilevel systems, a project funded by the European Union under Horizon Europe Programme Call HORIZON-CL2-2021-DEMO-CRACY-91, GA No. 101051550 and the Swiss State Secretariat for Education, Research and Innovation (SERI)«, 1. junij 2024. <https://legitimult.eu/>.
- Lowande, Kenneth, in Jon C. Rogowski. 2021. »Executive Power in Crisis.« *American Political Science Review* 115 (4): 1406–23. <https://doi.org/10.1017/S0003055421000447>.
- Lozano, Maritza, Michael Atkinson, in Haizhen Mou. 2021. »Democratic Accountability in Times

- p>of Crisis: Executive Power, Fiscal Policy and COVID-19.«
- Government and Opposition*
- 58 (1): 39–60.
- <https://doi.org/10.1017/gov.2021.24>
- .
- Maerz, Seraphine F., Anna Lührmann, Jean Lachapelle, Amanda B. Edgell. 2020. »Worth the sacrifice? Illiberal and authoritarian practices during Covid-19.« *V-Dem Working Paper* 110 (September 2020). <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3701720>.
- Matache, Margareta, in Jacqueline Bhabha. 2020. »Anti-Roma Racism is Spiraling during COVID-19 Pandemic.« *Health Hum Rights* 22 (1): 379–82.
- Mouter, Niek, J. I. Hernandez, in A. V. Itten. 2021. »Public participation in crisis policymaking. How 30,000 Dutch citizens advised their government on relaxing COVID-19 lockdown measures.« *PLoS ONE* 16 (5): 1–42. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0250614>.
- Munda Hirnök, Katalin, in Sonja Novak-Lukanovič (ur.). 2021. *Svet je postal drugačen: Vpliv covida-19 na etnične manjšine in obmejni prostor v Sloveniji in sosednjih državah*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- NIJZ – Nacionalni inštitut za javno zdravje. 2023. »Izsledki panelne spletne raziskave SI-PANDA 2020–2023.« Nacionalni inštitut za javno zdravje, 3. april 2023. <https://nijz.si/zivljenjski-slog/izsledki-panelne-spletne-raziskave-si-panda/>.
- OECD. 2022. »Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) – The unequal impact of COVID-19: A spotlight on frontline workers, migrants and racial/ethnic minorities, 17 March 2021.« <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-unequal-impact-of-covid-19-a-spotlight-on-frontline-workers-migrants-and-racial-ethnic-minorities-f36e931e/>.
- Petrov, Jan. 2020. »The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: What role for legislative and judicial checks?« *The Theory and Practice of Legislation* 8 (1/2): 71–92. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1788232>.
- Platt, Lucinda, in Ross Warwick. 2020. »COVID-19 and Ethnic Inequalities in England and Wales.« *Fiscal Studies* 41 (2): 259–89. <https://doi.org/10.1111/1475-5890.12228>.
- Pučka pravobraniteljica. 2022a. »Izjvešće pučke pravobraniteljice – analiza stanja ljudskih prava i jednakosti u Hrvatskoj 2021.« <https://www.ombudsman.hr/hr/download/izvjese-ce-pucke-pravobraniteljice-za-2021-godinu/?wpdmdl=13454&refresh=6247119d58b0c1648824733>.
- Pučka pravobraniteljica. 2022b. »Utjecaj epidemije COVID-19 na ljudska prava i jednakost – preporuke za jačanje otpornosti na buduće krize.« <https://www.ombudsman.hr/hr/posebno-izvjese-ce-pucke-pravobraniteljice-hrvatskom-saboru-s-ciljem-jacanja-otpornosti-hrvatske-na-krize-poput-epidemije/>.
- Rodríguez, Havidán, William Donner, in Joseph E. Trainor (ur.). 2018. *Handbook of Disaster Research*. Second Edition. Cham: Springer International Publishing.
- Rump, Maike, in Nadine Zwiener-Collins. 2021. »What determines political trust during the COVID-19 crisis? The role of sociotropic and egotropic crisis impact.« *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 31 (1): 259–71. <https://doi.org/10.1080/17457289.2021.1924733>.
- Stasavage, David. 2020. »Democracy, Autocracy, and Emergency Threats: Lessons for COVID-19 From the Last Thousand Years.« *International Organization* 74 (S1): 1–17 (E1–E17). <https://doi.org/10.1017/S0020818320000338>.
- Šorgo, Andrej, Nuša Crnkovič, Branko Gabrovec, Katarina Cesar, in Špela Selak. 2022a. »Influence of Forced Online Distance Education During the COVID-19 Pandemic on the Perceived Stress of Postsecondary Students: Cross-sectional Study.« *Journal of Medical Internet Research* 24 (3): e30778. <https://doi.org/10.2196/30778>.

- Šorgo, Andrej, Nuša Crnkovič, Katarina Cesar, Špela Selak, Mitja Vrdelja, in Branko Gabrovec. 2022. »The influence of anxiety and fear of COVID-19 on vaccination hesitancy among postsecondary students.« *Scientific Reports* 12 (20564). <https://doi.org/10.1038/s41598-022-25221-2>.
- United Nations. 2020. *The UN General Secretary's Policy Brief: The Impact of COVID-19 on Women*, 9 April 2020. <https://unsdg.un.org/resources/policy-brief-impact-covid-19-women>.
- Ustavno sodišče Republike Slovenije. 2021. »Odločba Ustavnega sodišča št. U-I-79/20 z dne 13. maj 2021.« <https://www.us-rs.si/odlocba-ustavnega-sodisca-st-u-i-79-20-z-dne-13-5-2021/>.
- Žagar, Mitja. 2020. »Impacts of the SARS-CoV-2 Virus and Covid-19 Pandemic on Societies, Sciences and Minorities.« *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja/Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies* 85: 5–32. <https://doi.org/10.36144/rig85.dec20.5-32>.
- Žagar, Mitja. 2021. »Legitimno krizno upravljanje v demokratičnih družbah in vključevanje različnih manjšin in njihovih pripadnikov.« V: *Svet je postal drugačen: Vpliv covid-19 na etnične manjšine in obmejni prostor v Sloveniji in sosednjih državah*, urednici Katalin Munda Hirnök in Sonja Novak Lukanović, 9–26. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Žagar, Mitja. 2023a. »How does the COVID-19 Pandemic influence Peacebuilding, Diversity Management, the Handling of Ethnic Conflict, and Ethnic Minorities?« V: *Routledge Handbook of Peacebuilding and Ethnic Conflict*, uredniki Jessica Senehi, Imani Michelle Scott, Sean Byrne in Thomas G. Matyók, 94–104. Abingdon, New York: Routledge.
- Žagar, Mitja. 2023b. »Legitimate multilevel crisis management from the perspective of human rights, minorities, and non-discrimination.« *Razprave in gradivo: revija za narodnostna vprašanja* 91: 5–24. <https://sciendo.com/article/10.2478/tdjes-2023-0012>.
- Žmavc, Mark, Andrej Šorgo, Branko Gabrovec, Nuša Crnkovič, Katarina Cesar, in Špela Selak. 2022. »The Protective Role of Resilience in the Development of Social Media Addiction in Tertiary Students and Psychometric Properties of the Slovenian Bergen Social Media Addiction Scale (BSMAS).« *International Journal of Environmental Research and Public Health* 19 (20): 13178. <https://doi.org/10.3390/ijerph192013178>.

## PERCEPTIONS OF MEMBERS OF SOME SOCIAL MINORITIES ON THE LEGITIMACY OF CRISIS MANAGEMENT DURING THE COVID-19 PANDEMIC: PRESENTATION OF FIELD RESEARCH

**Abstract.** *The article presents a brief overview of the literature, conceptual and methodological framework, and initial findings of field research on the perceptions and attitudes of persons belonging to social/national/ethnic/linguistic minorities as concerns the COVID-19 pandemic and crisis management. Focus is given to the legitimacy of the crisis management and measures, their impact on human rights, and implementation of the principle of non-discrimination, as well as the situation, status, rights, protection, inclusion and integration of minorities. Using open-ended in-depth interviews, from summer 2021 to June 2024 the research was conducted in Austria, Croatia, Italy, Hungary and Slovenia (as part of ARRS/ARIS and Horizon Europe projects).*

**Keywords:** *COVID-19 pandemic, crisis management and measures, social minorities and persons belonging to them, national/ethnic/linguistic minorities, legitimacy of crisis management.*