

NAČELO ENAKOSTI IN POZITIVNA DISKRIMINACIJA V PRAVNEM UREJANJU POLOŽAJA MANJŠIN

THE CONCEPT OF EQUALITY AND POSITIVE DISCRIMINATION WITHIN THE FRAME OF PROTECTION OF NATIONAL OR ETHNIC MINORITIES

Author elaborates on the hypothesis that the concept of equality and positive discrimination within the frame of protection of national or ethnic minorities has a specific connotation. It is reflected in the fact that the territorial principle prevails within the concept of guarantees; because of the historical background minority rights were originally established as an independent system and only recently incorporated within the wider frame of the international human rights protection. In the article some cases from the case law from the European Court of Human Rights and cases from the Slovenia are quoted which prove that the evolution in the field of protection of minorities at international level is still not adequately represented in the internal regulation of obligations of States to adopt positive measures for improvement of the position of vulnerable groups in individual states. Quoted cases from Slovenia prove its determination to continue with measures of "positive discrimination" in the line of the guarantees stated in the Constitution of the Republic of Slovenia for two constitutionally recognized national minorities and Roma community in Slovenia, on the basis of territorial principle. The Framework Convention for the Protection of National Minorities also opens a door for the development of the protection of other minority groups in Slovenia and for application of a more flexible approach to the adoption of special measures for their participation in public life, as well as for maintenance of their identity, culture and language.

Keywords: principle, minority rights, positive discrimination, human rights

Avtorica izhaja iz podmene, da ima koncept enakosti in pozitivne diskriminacije v sklopu varstva narodnih ali etničnih manjšin svoje posebnosti, ki se izražajo zlasti v tem, da v zasnovi modela varstva pri zagotavljanju pravic prevladuje teritorialno načelo, ter v zgodovinski vlogi manjšinskega varstva, ki se je najprej izoblikovalo kot samostojna celota in šele v novjšem času vključilo v sistem mednarodnopravnega varstva človekovih pravic. V članku so citirani primeri iz sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice in sodne prakse v Sloveniji, ki potrjujejo, da je na mednarodni ravni prišlo do evolucije na področju varstva narodnih manjšin, ki pa se zaenkrat še ne zrcali v celoti tudi v obveznosti držav do sprejema pozitivnih ukrepov za izboljšanje položaja posameznih skupin. Citirani primeri iz Slovenije potrjujejo dosledno zavezanost k striktnemu uresničevanju ukrepov "pozitivne diskriminacije" na podlagi ustavnih pooblastil za urejanje položaja ustavno priznanih narodnih skupnosti in za romsko skupnost na podlagi teritorialnega načela manjšinskega varstva. Za poglobitev varstva drugih manjšinskih skupnosti v Sloveniji pa se v prihodnosti odpira prostor na področju sprejemanja pozitivnih ukrepov v smislu posebnih ukrepov, ki jih v fleksibilni obliki predvideva Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin za omogočanje participacije v javnem življenju ter za ohranjanje identitete, jezika in kulture.

Ključne besede: teritorialno načelo, varstvo manjšin, pozitivna diskriminacija, človekove pravice

UVOD

Nova kvaliteta v sistemu mednarodnopravnega varstva človekovih pravic na univerzalni in regionalni ravni po drugi svetovni vojni je v tem, da se je z oblikovanjem možnosti nadzora mednarodne skupnosti postopoma spreminjala vloga države, ki je do tedaj edina presojala raven uresničevanja človekovih pravic. V okviru Organizacije združenih narodov se je prvič v zgodovini izoblikoval univerzalni sistem varstva človekovih pravic. Na simbolni ravni ga predstavlja Splošna deklaracija o človekovih pravicah, ki je bila sprejeta v letu 1948 in je še danes temeljni dokument na področju varstva človekovih pravic in podlaga drugim pravno obvezujočim pravnim instrumentom. V zadnjih desetletjih prejšnjega stoletja so bili sprejeti mednarodni dokumenti, ki so pravno varstvo manjšin nedvoumno umestili v sklop mednarodnopravnega varstva človekovih pravic.

Sočasno so okrepili pravne podlage za socialno vključevanje, odpravo diskriminacije, odpravo rasnega nasilja in nestrpnosti. V normativni dejavnosti je Evropska unija opredelila načela na področju temeljnih pravic, ki so skupna dolgoletni pravni tradiciji držav članic, in izoblikovala pravni okvir za uresničevanje načel o enaki obravnavi in nediskriminaciji. V letu 2000 je sprejela *Direktivo o uresničevanju načel enakopravne obravnave oseb ne glede na rasno ali etnično poreklo / Direktiva 2000/43* (Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000, Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal of the European Communities, 19. 7. 2000)

V 5. členu Direktiva 2000/43 opredeljuje sprejem pozitivnih ukrepov za doseganje dejanske enakosti in izboljšanje položaja posameznih skupin. Direktiva obravnava sprejete "pozitivne ukrepe" kot dopustne, ne pa kot obvezne za države članice EU.¹

1 Posebno poročilo Eurobarometra iz leta 2006 o diskriminaciji v Evropski uniji (Special Eurobarometer 263 (2006) "Discrimination in the European Union")

http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_en.pdf, 17. 4. 2009) je bilo namenjeno prikazu rezultatov tematske raziskave o stališčih državljanov držav članic EU do razširjenosti diskriminacije na podlagi različnih osebnih okoliščin, njihovem poznavanju antidiskriminacijske zakonodaje na evropski in nacionalni ravni ter oceni uspešnosti sprejetih ukrepov za ozaveščanje in predlogih za izboljšanje. Raziskava je zajela državljane 25 držav članic EU (dalje v besedilu EU 25), v dodatku pa tudi Bolgarijo in Romunijo, ki sta bili tedaj kandidatki za vstop v EU. Pri intervjuvancih v Sloveniji odraža določeno protislovje, ki spremlja izražanje različnosti v javnem življenju v Sloveniji v primerjavi s podatki iz drugih evropskih držav. Tako na primer v Sloveniji pozitivno izstopa strpnost do pripadnikov različnih etničnih in tudi verskih skupin, saj so anketiranci v Sloveniji pripravljene vzdrževati stike, druženja in prijateljstva z osebami drugega etničnega porekla na zasebni ravni, manj od povprečja v EU 25 pa so naklonjeni izražanju kulturne raznolikosti v javnem življenju. Odstotek pozitivnih odgovorov o sprejemanju multikulturalnosti in pritrdilnih mnenj o tem, da ljudje različnega etničnega izvora bogatijo družbo, je v Sloveniji kar za 17 odstotkov nižji od povprečja v EU 25. Intervjuvanci so zadržani tudi glede možnosti okrepitve politične participacije pripadnikov drugih manjšinskih skupnosti v javnem življenju. V Sloveniji je odstotek vprašanih, ki podpira več poslanskih mest iz vrst drugih etničnih skupin v

Antidiskriminacijska zakonodaja in zagotavljanje enakih možnosti vsem skupinam, ki se zaradi navedenih okoliščin znajdejo v neugodnem položaju, je spodbudila številne dejavnosti na področju socialnega vključevanja.² Na evropski ravni so bili cilji socialnega vključevanja še posebno izpostavljeni v Evropskem letu enakih možnosti v letu 2007, ko so mednarodne institucije z dodatnimi posebnimi programi in ukrepi spodbujale države k sprejemanju inovativnih načinov za čim širšo integracijo. Vendar pa so bile v omenjenih dejavnostih narodne manjšine kot ciljna skupina oziroma žrtve diskriminacije le sporadično zastopane, tako v okviru Evropskega leta enakih možnosti kot tudi v Evropskem letu medkulturnega dialoga v letu 2008. V ospredju zanimanja so bile druge, marginalizirane skupine. Potrdilo se je dejstvo, da kljub skupnim prozadevanjem za ohranjanje kulturne raznolikosti države članice EU v sklopu temeljnih človekovih pravic v notranji zakonodaji vztrajno ohranjajo zelo različne poglede na zagotavljanje manjšinskih pravic.³

V prispevku izhajam iz predpostavke, da je uresničevanje enakih možnosti za vse pripadnike ogroženih skupin v praksi odvisno od interpretacije temeljnih konceptov nediskriminacije, pozitivne diskriminacije in enakosti, kakor tudi od konkretnih okoliščin vsakega primera.⁴ V pravni teoriji obstajajo različna tolmačenja pojma "pozitivna diskriminacija", ki odsevajo njegovo širše in ožje razumevanje ter segajo od načelnega zavračanja kot zavore za uresničevanje načela enakosti in zanikanja pomena uveljavljanja tega koncepta na ustavni ravni do absolutnih zahtev po posebni prednostni obravnavi ne glede na konkretne okoliščine, ki tako obravnavo opravičujejo ali ne. V knjigi *Pozitivna diskriminacija* Benjamin Flander med drugim navaja, da "na splošno z izrazom pozitivna diskriminacija označujemo z zakonom določeno začasno različno oziroma prednostno pravno obravnavanje določenih kategorij oseb pri uresničevanju pravic, ki so pravnim

Sloveniji (33 odstotkov) za 11 odstotkov nižji od povprečja EU 25 (44 odstotkov).

2 Številni mednarodni programi v zadnjem času so namenjeni ozaveščanju strokovne in širše javnosti o pomenu nediskriminatornih določb za uresničevanje človekovih pravic v praksi ter spodbujanju proaktivnega pristopa držav za sprejem posebnih ukrepov za zagotovitev *de facto* enakosti in socialnega vključevanja vseh prebivalcev, ne glede na rasno in etnično poreklo. Tudi v Sloveniji se o teh vprašanih veliko razpravlja, zlasti na pobudo nevladnih organizacij, ki opozarjajo na nezadovoljiv položaj posameznih skupin.

3 Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope št. 1492 iz leta 2000/1 o pravicah manjšin (Parliamentary Assembly (2001) "Recommendation 1492 - Rights of national minorities" <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1492.htm>, 17. 4. 2009) v točki 6 ugotavlja: "V državah Andora, Belgija, Francija in Turčija živijo pomembne manjšine, ki bi morale biti zavarovane in katerih pravice niso uradno priznane".

4 Enakost pred zakonom in prepoved diskriminacije upoštevajo vsi sodobni mednarodni instrumenti. 26. člen Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah se glasi: "Vsi so pred zakonom enaki in imajo brez kakršnekoli diskriminacije pravico do enakega zakonskega varstva"; Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije v členu 5/1 določa: "Države pogodbenice se obvežejo ... zagajati vsakomur pravico do enakosti pred zakonom."

naslovljencem praviloma zagotovljene v enakem obsegu in pod enakimi pogoji" (Flander 2004: 99).

Ne glede na omenjene različne pristope pa lahko ugotovimo, da ima koncept enakosti in pozitivne diskriminacije v sklopu varstva narodnih ali etničnih manjšin svoje posebnosti, ki se izražajo zlasti v tem, da v zasnovi modela varstva pri zagotavljanju pravic prevladuje teritorialno načelo ter v zgodovinski vlogi manjšinskega varstva, ki se je najprej izoblikovalo kot samostojna celota in šele v novejšem času v celoti vključilo v mednarodnopravno varstvo človekovih pravic.

V prevladujočem klasičnem konceptu slovenske doktrine, stroke in politike pojem "narodna manjšina" označuje predvsem tiste dele nekega naroda, ki so avtohtono prebivalstvo držav zunaj meja svoje države (Petrič 1977: 24). Zaradi zgodovinskih okoliščin so Slovenci v vseh sosednjih državah "tipična narodna manjšina". Slovenija si je na mednarodni ravni vedno prizadevala za priznanje in varstvo teh teritorialnih pravic in je tudi na notranji ravni dosledno vztrajala pri tem konceptu. Varstvo avtohtonih narodnih skupnosti v Sloveniji temelji na točno določenem poselitvnem območju kot pogoju za polno aplikacijo sistema manjšinskega varstva.

V besedilu obravnavam nekatere najznačilnejše dimenzije sodobnega manjšinskega varstva in navajam nekatere primere iz mednarodne sodne prakse in iz judikature Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS, ki ponazarjajo glavne dileme in zadrege pri uresničevanju načel enakosti in pozitivne diskriminacije v pravnem varstvu narodnih manjšin.

SPLOŠNO

Razvoj mednarodnopravnega varstva narodnih manjšin je od vsega začetka neločljivo povezan z vprašanji političnih interesov posameznih držav, mednarodnih ustanov in organizacij, skupin in manjšin samih. Zaradi te politične dimenzije pomeni proces oblikovanja pravnega varstva narodnih manjšin tudi soočanje strokovnih dognanj s političnimi interesi ter prizorišče uveljavljanja različnih konceptov in ideološko obarvanih pojmov "države", "nacije", "identitete" in tudi samega pojma "narodne" manjšine. Vse to je povzročilo izredno previdnost držav in mednarodnih organizacij do sprejema obvezujočih določb, kar se zrcali v dejstvu, da vse do sprejema 27. člena Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah v letu 1966 ni bilo posebne določbe v splošnem obvezujočem dokumentu OZN o varstvu pripadnikov manjšin.⁵ Od tedaj je bil storjen velik premik



5 Treba je bilo čakati še deset let od sprejema, da je oba Pakta OZN o človekovih pravicah ratificiralo zadostno število držav in sta začela veljati.

v študijski dejavnosti, ki se je v letu 1978 izrazil v študiji posebnega poročevalca Podkomisije za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin F. Capotortija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam. Pravno urejanje na mednarodni ravni je le postopoma presegalo tolmačenje, da ta člen zahteva od držav le "dopuščanje" in toleriranje izražanja identitete posameznikov – pripadnikov različnih narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih skupin. Preteklo je več kot 15 let od Capotortijeve študije do sprejema Deklaracije o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam (1992), katere namen je oblikovati skupno podlago za razlago obsega 27. člena. V preambuli Deklaracija med drugim izraža prepričanje, "... da pospeševanje in zaščita pravic oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam, prispevata k politični in socialni stabilnosti držav, v katerih živijo." Prvi člen Deklaracije določa pomen varstva obstoja in identitete manjšin kot kolektivno pravico manjšin.

Kljub politični občutljivosti, zaradi katere so države še posebno nerade izpustile iz izključne notranje pristojnosti celoten sklop pravnega varstva manjšin, se smer razvoja na področju izgrajevanja pravnega varstva narodnih manjšin nakuže v omejevanju arbitrarne presoje države o tem, ali bo neko skupino priznala kot manjšino ali ne, ter ali ji bo priznala možnosti za obstoj, ohranjanje in razvoj identitete.

Prvi korak k priznanju obveznosti držav za zagotovitev ustrezne posebne pravice za doseg dejanske enakopravnosti tako etničnih, narodnih ali rasnih skupin kot posameznikov, pripadnikov teh skupin v pravno obvezujočem dokumentu je bil storjen s sprejemom Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije.⁶ Poudariti pa velja, da se v tem sklopu varstva "posebni ukrepi" ne določajo ali izvajajo kontinuirano na podlagi teritorialnega načela, temveč le pogojno, *dokler in kjer so potrebni* za doseg dejanske enakopravnosti.

EVROPSKI PRISTOP K VARSTVU NARODNIH MANJŠIN

Sodobna ureditev v Evropi izhaja iz pozitivne vloge manjšin in poudarja pomen urejanja varstva narodnih manjšin za mir in stabilnost v Evropi, ter kulturno raznolikost, ki vključuje vse narode in manjšine v Evropi, označuje kot skupno vrednoto in bogastvo cele Evrope. V tem duhu so v normativni dejavnosti evrop-

● ● ●

⁶ Na tem področju je bila sprejeta tudi vrsta deklaracij, med njimi Deklaracija o rasi in rasnih predsodkih iz leta 1978 (UNESCO), ki med drugim poudarja pomen pravice do različnosti, tako posameznikov kot skupin (2. odstavek 1. člena). V sklopu mednarodnega sodelovanja so in še potekajo številne dejavnosti na mednarodni ravni za odpravo diskriminacije, za kar je bila poleg normativne dejavnosti sprožena tudi vrsta konkretnih akcij pomoči, svetovanj in izmenjav v sodelovanju UNESCO, OZN, EU, Sveta Evrope in OVSE.

skih mednarodnih ustanov in sodni praksi Evropskega sodišča in notranjih ureditvah evropskih držav nastajali pravni standardi skupnega razumevanja človekovih pravic, ki vključuje tudi obvezujoči značaj načel o spoštovanju človekovih pravic in nediskriminacije ter sprejeti mednarodni konsenz o varstvu narodnih manjšin. V zadnjem desetletju prejšnjega stoletja so v evropskem prostoru v dogovoru med evropskimi mednarodnimi organizacijami v Svetu Evrope pripravili dokumente za pravno varstvo manjšin. Izhodiščni pristop, ki označuje prispevek Sveta Evrope k oblikovanju evropskih standardov manjšinskega varstva, navaja Poročilo parlamentarne skupščine o pravicah manjšin iz leta 1993, ko ugotavlja: "Toda mi moramo storiti več kot zgolj zagotoviti nediskriminacijo – zagotoviti moramo pozitivne pravice za osebe, ki pripadajo narodnim manjšinam" (Worms (1993) "Assembly debate on 1 February 1993 (22nd Sitting)" V Doc. 6742, Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta93/erec1201.htm>, 17. 4. 2009). Okvirna konvencija povzema ta pristop v Preambuli (sedma alineja), ki določa, da mora pluralistična demokratična družba ne samo spoštovati etnično, kulturno, jezikovno ali versko identiteto vsake osebe, ki pripada narodni manjšini, temveč mora obenem ustvarjati ustrezne pogoje, ki ji omogočajo izražanje, ohranjanje in razvoj identitete.

Zgodovinska vrednost Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin je v tem, da je uspela združiti teritorialni in personalni princip varstva narodnih manjšin. S tem fleksibilnim pristopom je Okvirna konvencija okrepila vseevropski značaj mednarodnega konsenza o pomenu varstva manjšin v sklopu varstva človekovih pravic. Ugotovitve o pomenu obstoja, razvoja manjšin in posebnih pravic manjšin kot dodatnega sklopa k varstvu splošnih človekovih pravic so kot del celote umeščene v mednarodnopravno varstvo človekovih pravic (1. člen Okvirne konvencije).

Zato velja ocena, da so novi evropski dokumenti, še posebno Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, pomembno prispevali k dograjevanju manjšinskega varstva, s tem ko so potrdili kompatibilnost določb o posebnem varstvu za določene skupine s splošnim razvojem mednarodnopravnega varstva človekovih pravic. S sprejemom novih evropskih dokumentov in obetavno dinamiko v njihovem izvajanju si je manjšinsko varstvo zagotovilo svoje mesto v načrtovanju pravnih dokumentov na mednarodni in notranji ravni tudi *de lege ferenda*. Zato je še toliko pomembnejše, da Okvirna konvencija Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin, ki jo danes vrednotijo kot minimalni skupni standard manjšinskega varstva v Evropi, v 4. členu vsebuje posebno določbo "Enakost pred zakonom in sprejem ukrepov, ki zagotavljajo dejansko enakopravnost".

NAČELO ENAKOSTI IN POZITIVNA DISKRIMINACIJA

V pripravi instrumentov, ki lahko vsebujejo iztožljive pravice, so se pogosto izrazila nasprotujoča stališča držav glede posameznih elementov manjšinskega varstva in glede dejanske pripravljenosti sprejeti zavezujoče mednarodnopravne določbe o pozitivnih obveznostih ter neodvisen nadzor nad uresničevanjem sprejetih obveznosti. V različnih pravnih razpravah še vedno večkrat zasledimo misel, da varstvo obstoja in razvoja posameznih skupin, ki so *de facto* v neugodnem položaju, ni del filozofije Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin /EKČP/ ter sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice /ESČP/.

Načelo enakosti in prepoved diskriminacije je splošno sprejeto načelo, "po katerem so vse osebe enake pred zakonom in upravičene do enake zaščite z zakonom".⁷ Glede obveznosti sprejemanja pozitivnih ukrepov pa je prevladujoča ocena držav članic Sveta Evrope, da so določbe o pozitivnih obveznostih do varstva manjšin v nekaterih primerih sicer potrebne, vendar imajo na mednarodni ravni zgolj naravo "programskih določb", ker niso izražene na dovolj podroben način, da bi bile iztožljive. Tak pristop povzema tudi komentar k določbam 12. Protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin o tretji alineji Preambule o "ukrepih za doseg spodbujanja polne in učinkovite enakosti", ki določa:

"Dejstvo, da so nekatere skupine ali kategorije oseb v neugodnem položaju ali da obstajajo *de facto* neenakosti, lahko pomeni upravičenost do sprejema posebnih ukrepov, ki pospešujejo enakost ob zagotovitvi, da je spoštovano načelo sorazmernosti. Dejansko nekateri mednarodni instrumenti obvezujejo ali spodbujajo države, da sprejmejo pozitivne ukrepe. Vsekakor pa Protokol ne nalaga nobenih obveznosti za sprejem takih ukrepov. Taka programska določba ne bi ustrezala celotni naravi EKČP in kontrolnemu mehanizmu, ki temelji na kolektivnem varstvu individualnih pravic, ki so izražene na dovolj podroben način, da so iztožljive."⁸

7 Preambula 12. Protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin v prvi alineji opredeli to načelo kot temeljno načelo "Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic z dodatnim Protokolom in Protokoli št. 4, 6, 7, 12 in 13" (<http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SlovenianSlov%C3%A8ne.pdf>, 17. 4. 2009).

8 Komentar k določbam 12. Protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, točka 16, "Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic z dodatnim Protokolom in Protokoli št. 4, 6, 7, 12 in 13" (<http://www.echr.coe.int/NR/ronlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SlovenianSlov%C3%A8ne.pdf>, 17. 4. 2009).

Iz tega pristopa je razvidno, da taka razlaga določb 12. Protokola glede možnih pozitivnih premikov na področju varstva posebnih pravic narodnih manjšin ne presega že obstoječe interpretacije v sodni praksi Evropskega sodišča.⁹

BELGIJSKI JEZIKOVNI PRIMER, SODBA A/6 Z DNE 23. JULIJA 1968¹⁰

Primer je izredno zanimiv in večplasten ter omogoča obravnavo z različnih zornih kotov pravne analize posameznih obveznosti držav. Sodišče, pritožniki, Vlada Belgije in Komisija v predhodnem postopku so natančno preučili in analizirali razne vidike obveznosti držav na področju zagotavljanja enakosti in enake obravnave skupin, ki so v določenem okolju dejansko v različnem položaju. Pravna teorija in sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice kakor tudi novejši instrumenti na področju varstva pravic manjšin in nediskriminacije se sklicujejo na belgijski jezikovni primer predvsem v delu besedila: "14. člen EKČP ne prepoveduje vsake razlike v obravnavi in izvajanju priznanih pravic in svoboščin ... Pristojne državne oblasti se pogosto srečujejo s situacijami in problemi, ki ravno zaradi različnosti, ki jih označujejo, zahtevajo različne pravne rešitve; še več, nekatere pravne neenakosti imajo samo namen popraviti dejanske neenakosti ... Sodišče na podlagi načel, ki jih lahko izlušči iz pravne prakse velikega števila demokratičnih držav, meni, da je načelo enake obravnave kršeno, če za razlikovanje ne obstaja objektivno in razumno opravičilo."¹¹

Na podlagi teritorialnega načela je bila Belgija razdeljena na jezikovne enote.¹² Problem se pojavlja tudi na drugih področjih in v vsakdanjem življenju francosko

9 Iz sodne prakse ESČP sem izbrala dva primera, ki ponazarjata pristop k obravnavi načel enakosti in pozitivne diskriminacije v daljšem časovnem obdobju. To sta primera: Belgijski jezikovni primer, Sodba A/6, z dne 23. julija 1968 in primer Chapman v. U. K., 2001.

10 V sodbi A/6 z dne 23. julija 1968 je Evropsko sodišče ugotovilo, da v obravnavanem primeru ne gre za neupravičeno diskriminacijo oziroma kršitev določb Evropske konvencije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin glede možnosti za izobraževanje otrok francosko govorečih prebivalcev na območjih, ki so v skladu z zakonom določena kot področja s flamskim jezikom, niti ne za kršitev pravice do zasebnosti in spoštovanja družinskega življenja. Menilo je, da izraženi namen oblasti po poenotenju in uporabi le enega jezika (to je flamskega) na tem območju ni v nasprotju z Evropsko konvencijo za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Kršitev je ugotovilo le na območju šestih občin na periferiji Bruslja, kjer je ugotovilo dejansko nesorazmerje med možnostmi za izobraževanje obeh jezikovnih skupin (Case "Relating to Certain Aspects of Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" (merits), 1968: Judgment of 23rd July 1968, Strasbourg: Publications of the European Court of Human Rights).

11 Na to obrazložitev v belgijskem jezikovnem primeru se sklicujejo številni instrumenti. Npr: Obrazložitev k Protokolu 12 k EKČP, para 15.

12 V zgodovini je francoski jezik prevladoval na vseh področjih, zato mnogi podatki o tem primeru kažejo znake načrtovanja državne jezikovne politike v prid prevlade flamskega jezika.

in flamsko govorečega prebivalstva.¹³ Neposreden vzrok za pritožbo na Evropsko sodišče je bila sprejeta belgijska zakonodaja iz leta 1963, ki je Belgijo razdelila na jezikovno ločeni valonski, flamski in nemški del ter dvojezično mesto Bruselj.¹⁴ Francosko govoreči prebivalci so se pritožili zaradi tega, ker niso imeli ustreznih možnosti izobraževanja za svoje otroke v lastnem jeziku. Na območjih, kjer je bil prevladujoči jezik flamski, je bilo zaradi načela "ali flamski ali valonski jezik" izobraževanje le v flamskem jeziku,¹⁵ zato so morali otroci obiskovati pouk zunaj tega območja, če so jim starši želeli zagotoviti izobraževanje v francoskem jeziku.¹⁶

Sodišče v tem primeru, ki se nanaša na položaj francosko govorečega prebivalstva na celotnem območju pod prevladujočim flamskim vplivom, ni ugotovilo diskriminacije v duhu kršitev 8. in 14. člena Evropske konvencije za varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin in 2. člena Protokola, v nasprotju s presojo položaja v dvojezičnih občinah na periferiji mesta Bruselj. Občine na periferiji Bruslja: Alsemberg, Beersel, Antwerp, Ghent, Louvian in Vilvorde, kjer živi pet izmed šestih pritožnikov, po zakonski ureditvi spadajo v flamsko jezikovno enoto, občina Kraainen, kjer živi eden od pritožnikov, pa v del območja s posebnim statusom in možnostjo pouka v francoskem jeziku, vendar pa po mnenju pritožnika z neustrezno ureditvijo.¹⁷

13 Še trideset let po sodbi je Parlamentarna skupščina Sveta Evrope sprejela priporočilo o položaju francosko govorečega prebivalstva v šestih občinah na periferiji Bruslja po obravnavi poročila o dejanskem stanju, ki ga je poročevalec pripravil na podlagi študijskega obiska v Belgiji.

14 Že iz podatkov glasovanja o sprejemu Zakona je razvidno, da je bilo veliko odprtih vprašanj in pomislekov. Zakon so v Predstavniškem domu izglasovali z 81 glasovi za, 12 proti in s 63 vzdržanimi glasovi. V Senatu pa je bilo razmerje 82 glasov za, 25 proti in 13 vzdržanih (Case "Relating to Certain Aspects of Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" (merits), 1968: Judgment of 23rd July 1968, Strasbourg: Publications of the European Court of Human Rights: 14).

15 Njihove pritožbe so se v naslednjih letih nanašale tudi na izključenost iz drugih oblik družbenega življenja, npr. volitev na lokalni in regionalni ravni.

16 Starši so to poimenovali za prisilno "šolsko emigracijo".

17 Skupni elementi pritožbe vseh šestih pritožnikov se nanašajo na to, da Belgija kot država ni zagotovila ustreznih možnosti za izobraževanje v francoskem jeziku (v naštetih občinah) oziroma je na območju občine Kraainen zagotovila neustrezno obliko tega izobraževanja, umaknila sofinanciranje ustanov, ki izstopajo iz sheme teritorialne jezikovne razdelitve, in ni verificirala spričeval, ki jih te ustanove izdajajo, ni dovolila francoskim otrokom obiskovati francoskih oddelkov, ki obstajajo v določenih krajih, in jih morajo zato pošiljati v šole ali v "širše območje Bruslja" ali v valonski del (Case "Relating to Certain Aspects of Laws on the Use of Languages in Education in Belgium" (merits), 1968: Judgment of 23rd July 1968, Strasbourg: Publications of the European Court of Human Rights: 7).

PRIMER CHAPMAN V. ZDRUŽENO KRALJSTVO¹⁸

Več kot trideset let pozneje je Evropsko sodišče utemeljilo zadržanost do uvajanja pozitivnih ukrepov v primeru Chapman v. U. K., ko je med drugim ugotovilo: "Kljub naraščajočemu mednarodnemu konsenzu o pomenu varstva posebnih pravic manjšin, Sodišče ni prepričano, da je ta konsenz dovolj konkreten za vodilo ali napotek o standardih, za katere je zaželeno, da jih države pogodbenice spoštujejo v določenem konkretnem primeru."¹⁹

Pritožnica Sally Chapman je v vlogi z dne 31. maja 1994 navajala, da pomeni sprejeto načrtovanje okolja ter ukrepi zoper njo glede nastanitve v vozilu karavan na njenem zemljišču kršitev pravice do spoštovanja doma, družine in zasebnega življenja v smislu 8. člena EKČP. Pritožila se je tudi zaradi posega v mirno uživanje lastnine v nasprotju s 1. členom Protokola št. 1 k EKČP ter ker v nasprotju s 6. členom EKČP ni imela učinkovitega dostopa do sodišča za preverbo odločitve okoljevarstvenih oblasti. Nadalje se pritožuje, da je bila kot ciganka žrtev diskriminacije v nasprotju s 14. členom EKČP.²⁰

Sodišče je ugotovilo, da v obravnavanem primeru ni bilo kršitev EKČP.²¹ Med drugim je ugotovilo, da je bil poseg v pravice pritožnice sorazmeren z zakonitim ciljem ohranjanja okolja: "Do diskriminacije lahko pride, če država brez objektivne ali razumne obrazložitve opusti različno obravnavo oseb, katerih položaj je bistveno različen. V okoliščinah danega primera Sodišče ni ugotovilo pomanjkanja objektivnih ali razumnih obrazložitvev za ukrepe zoper pritožnico."



18 Chapman v. Združeno kraljestvo, sodba z dne 18. januarja 2001, (2001) "Chapman v. United Kingdom." V Application No. 27238/95 (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=22429860&skin=hudoc-in-en&action=request>, 17. 4. 2009).

19 Sodišče ni prepričano, da kljub nedvomni evoluciji, ki se je zgodila v mednarodnem pravu in jo odseva Okvirna konvencija, kakor tudi notranja zakonodaja glede varstva manjšin, da se lahko 8. člen EKČP tolmači kot da nalaga tako daljnosežno pozitivno obveznost državam glede socialne politike, kot je zagotavljanje zadostnega števila mest za parkiranje oziroma mest za potujoče cigane. Sodišče ob tem opozarja, da 8. člen EKČP ne pomeni pravice do zagotavljanja doma. Ali država zagotavlja sredstva za zagotovitev doma za vsakogar, je stvar politične in ne pravne odločitve (para 95 sodbe).

20 V gradivu je izpisana beseda *gypsies* z malo začetnico (opomba V. K.).

21 Sodniki in sodnici: g. Pastor Ridruejo, g. Bonello, ga. Tulkens, ga. Stráznická, g. Lorenzen, g. Fischbach in g. Casadevall so podali skupno nasprotujoče mnenje glede ugotovitve, da v tem primeru ni bilo kršitve 8. člena EKČP, sodnik Bonello pa še posebno nasprotujoče ločeno mnenje. V skupnem nasprotujočem mnenju sedmih sodnikov in sodnic med drugim ugotavlja, da je šlo za kršitev 8. člena EKČP "da mora Sodišče pri presoji upoštevati vse spremembe v državah pogodbenicah in upoštevati vsak nastajajoči konsenz v Evropi glede standardov, ki jih je treba doseči".

MANJŠINSKO VARSTVO V REPUBLIKI SLOVENIJI

Ustava RS vsakomur zagotavlja spoštovanje človekovih pravic, prepoveduje diskriminacijo in zbujanje narodnostnega, rasnega ali verskega sovraštva, razdora ali nestrpnosti. Dodatno k temu Ustava RS na podlagi teritorialnega načela zagotavlja posebne pravice italijanski in madžarski ter romski skupnosti kot ukrepe pozitivne diskriminacije.²² Protiustavno je vsakršno vzpodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti (čl. 63. Ustave RS). Kršitev enakopravnosti in diskriminacijo prepoveduje 14. člen Ustave RS, ki določa, da so v Sloveniji vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in svoboščine. Glede na to, da je v primeru kršitve možna ustavna pritožba na Ustavno sodišče RS, ima ta določba značaj splošne protidiskriminacijske klavzule v pravnem redu RS. V sklopu relativne zaščite pripadnikov manjšinskih skupnosti, to je varstva individualnih pravic in nediskriminacije ter uresničevanja varstva občin človekovih pravic kot tudi na področju dejavnosti za odpravo predsodkov, je v pravnem urejanju zagotovljena enakost in prepoved diskriminacije, kakor tudi možnosti za izražanje kulture in identitete.²³

Glede na zgodovinske in politične okoliščine je varstvo italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti urejeno že v Ustavi RS v členih 5, 64 in 65. Posebne pravice manjšin so zagotovljene kot posebno /dodatno/ varstvo ne glede na število pripadnikov narodnih skupnosti, finančna sredstva za uresničevanje teh pravic pa mora zagotavljati širša družba.²⁴ Pri pripravi novih zakonskih in drugih pravnih aktov se upošteva dosežena raven pridobljenih kolektivnih pravic



22 O tem obstaja obsežna literatura (glej npr: Komac 1999). V sklopu tega prispevka sem se omejila na prikaz glavnih značilnosti varstva, ki izhajajo iz aplikacije teritorialnega pristopa.

23 Več o potrebi po dograjevanju pravnega varstva "novih" manjšin v Sloveniji glej v prispevku Vere Kržišnik-Bukić 2006.

24 V obrazložitvi odločbe (št. odločbe: U-I-416/98-38 z dne 22. 3. 2001, B-II, točka 7) Ustavno sodišče RS med drugim navaja, da ustavna določba v členu 65. Ustave RS "pomeni pooblastilo zakonodajalcu, da romski skupnosti, ki živi v Sloveniji, kot posebni etnični skupnosti z zakonom zagotovi poleg splošnih pravic, ki gredo vsakomur, še posebne pravice. Pri urejanju posebnega položaja in posebnih pravic romske skupnosti zakonodajalec ni omejen z načelom enakosti, ki mu pri urejanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin prepoveduje vsako diskriminacijo, ki bi temeljila na narodnosti ali rasi ali na drugih okoliščinah, določenih v prvem odstavku 14. člena Ustave. Ustavno pooblastilo iz 65. člena dovoljuje zakonodajalcu, da romski skupnosti in njenim pripadnikom zagotovi posebno (dodatno) varstvo, ki je v teoriji prava znano kot t. i. pozitivna diskriminacija ali pozitivno varstvo." U-I-416/98 22-3-2001, Ur. l. RS, št. 28/01. – Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 74/98 in 70/2000) (ZLS) Statut Mestne občine Novo mesto (Ur. l. RS, št. 47/99) Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94, 69/94, 56/98 in 75/98) (ZUODNO), 8. tč. 3. čl. – Odločitve Ustavno sodišče RS ([http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JEZIK\]=1\)+AND+\(\[REPUB\]=5\)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/usodl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPUB]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25), 29. 4. 2009).

manjšin kakor tudi navedena ustavna izhodišča.²⁵ Na področju pravnega urejanja se pripravlja poseben zakon o narodnih skupnostih, ki bo povezal vse določbe o pravnem varstvu narodnih manjšin v Sloveniji, ki so zaenkrat zajete v posameznih določbah sprejete zakonodaje. Na ta način se nadaljuje kodifikacija določb o varstvu posameznih manjšinskih skupnosti, ki sledi sprejemu Zakona o romski skupnosti, sprejetega leta 2007.²⁶

Raven posebnih pravic narodnih skupnosti je bila po letu 1991 predmet različnih pobud presoje ustavnosti pred Ustavnim sodiščem RS. Ustavno sodišče RS je v judikaturi potrdilo koncept pozitivne manjšinske zaščite. To so bile pobude za presojo skladnosti določb o obveznem dvojezičnem šolstvu z Ustavo,²⁷ rabi simbolov narodnih skupnosti, dvojni volilni pravici pripadnikov narodnih skupnosti²⁸ in politični participaciji romske skupnosti na lokalni ravni.²⁹ V vseh primerih je Ustavno sodišče potrdilo ustavnost posebnih ukrepov in kolektivnih pravic manjšin.

Iz sodne prakse Vrhovnega in Ustavnega sodišča RS sem izbrala dva primera iz novejšega obdobja, ki ponazarjata nekatere vidike implementacije teritorialnega pristopa k varstvu narodnih manjšin v Sloveniji. Pritožbi se v obeh primerih posredno sklicujeta na kršitev načela enake obravnave in spodbijata ukrepe pozitivne



25 Pravno podlago za urejanje položaja italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji tvorijo ratificirani mednarodni dokumenti, Ustava RS Slovenije in sprejeti notranji zakonski in pravni akti.

26 Sprejeti ukrepi za izboljšanje položaja romske skupnosti se le delno nanašajo na varstvo pravic do ohranjanja identitete in uresničevanja drugih manjšinskih pravic, v večji meri pa so usmerjeni k preprečevanju socialne izključenosti. Dejavnosti za izboljšanje njihovega položaja v okviru vladnih programov in strategij za integracijo na različnih področjih družbenega življenja za pomoč Romom se izvajajo zlasti z različnimi ukrepi socialne politike.

27 Na pobudo Jožeta Gjuranja in Valerije Perger iz Lendave in Marjana Žerdina iz Čentibe je Ustavno sodišče odločilo, da 3. odstavek 3. člena Zakona o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja ni v neskladju z Ustavo RS. U-I-94/96 22-10-1998 / Ur. l. RS, št. 77/98; Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanja (ZOFVI), 3. odst. 3. čl. – Odločitve Ustavnega sodišča RS ([http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JEZIK\]=1\)+AND+\(\[REPUB\]=5\)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25](http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPUB]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25), 29. 4. 2009).

28 U-I-283/94 - 12-2-1998 / Ur. l. RS, št. 20/98 – Zakon o volitvah v Državni zbor (Ur. l. RS, št. 44/92) (ZVDZ) Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95) (ZLV) Zakon o evidenci volilne pravice (Ur. l. RS, št. 46/92) (ZEVP), 22. čl. Statut Mestne občine Koper (Uradne objave Koper/Capodistria, št. 9/95), 4. odst. 53. čl., 134. čl., 2. odst. 140. čl. Zakon o poslancih (Ur. l. RS, št. 48/92) (ZPos) Poslovnik Državnega zbora (Ur. l. RS, št. 40/93, 28/96 in 26/97) Odločitve Ustavnega sodišča RS ([http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JEZIK\]=1\)+AND+\(\[REPUB\]=5\)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25](http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPUB]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25), 29. 4. 2009).

29 U-I-416/98 22-3-2001 / Ur. l. RS, št. 28/01. Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 74/98 in 70/2000) (ZLS) Statut Mestne občine Novo mesto (Ur. l. RS, št. 47/99) Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94, 69/94, 56/98 in 75/98) (ZUODNO), 8. tč. 3. čl. – Odločitve Ustavnega sodišča RS ([http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JEZIK\]=1\)+AND+\(\[REPUB\]=5\)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=252](http://odlocitve.us-rs.si/ursr/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPUB]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=252), 9. 4. 2009).

diskriminacije oziroma izvajanja obvezne dvojezičnosti na narodnostno mešanem območju. Rezoniranje najvišjih sodnih instanc temelji na uveljavljanju in interpretaciji teritorialnega varstva manjšin kot vzorčnega modela dodatnega varstva.

VLOGA ZA IZDAJO POTNEGA LISTA V SLOVENSKEM, ANGLEŠKEM IN FRANCOŠKEM JEZIKU

V tem primeru je Vrhovno sodišče RS zavrnilo tožnično pritožbo zoper odločbo Upravne enote L. z dne 6. 3. 2002 in potrdilo prvostopno odločbo.³⁰ Z navedeno prvostopno odločbo je bilo odločeno, da se ne ugotovi tožnični vlogi za izdajo potnega lista v slovenskem, angleškem in francoskem jeziku, ker se po 13. v zvezi s 6. členom Zakona o potnih listinah državljanov Republike Slovenije (ZPLD-1, Ur. l. RS, št. 65/00) na območjih, določenih z zakonom, kjer avtohtono skupaj s pripadniki slovenskega naroda živijo tudi pripadniki italijanske oziroma madžarske narodnosti, potni listi izdajajo tudi v italijanščini ali madžarščini.³¹

ZAKON O VARSTVU POTROŠNIKOV

Ustavno sodišče RS je odločilo, da Zakon o varstvu potrošnikov ni v neskladju z Ustavo.³² Pobudniki spodbijajo prvi odstavek 2. člena Zakona o varstvu

30 Judikati Vrhovnega sodišča RS, dokument VS16707, Oddelek: Upravni, 23. 3. 2005, Sodba I Up 553/2004 (http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/?department%5B%5D=4&boolAdder=AND&typeAdder=task_code&wayAdder=contains&valueAdder=&d-f-year-selector-gizmo=d-f-y-g-2005&d-f-month-selector-gizmo=d-f-m-g-3&submit=prika%C5%BEI, 29. 4. 2009).

31 Pritožnica, ki živi na narodnostno mešanem območju, ni želela dvojezičnega potnega lista. Med drugim je navajala, da je potni list osebni dokument in ne obrazec, to pa pomeni, da je to njen dokument, pripada samo njej, zanj pa je tudi plačala ustrezno upravno takso. Zato meni, da so ji bile kršene ustavne pravice oziroma so ji bile nezakonito omejene, saj morajo biti zakoni oziroma drugi akti v skladu z ustavo. Ker dobi katerikoli drugi upravni akt v slovenskem jeziku, bi ji tudi potni list, kot tudi drugim državljanom Republike Slovenije, pripadal v taki obliki, kot drugim v Republiki Sloveniji, razen da so v njem dvojezično napisani naslovi. V nasprotnem primeru nima enakih pravic kot drugi državljani Republike Slovenije. Pritožbeno sodišče je pritožbo zavrnilo in med drugim zapisalo: "V 6. členu ZPLD-1 je predpisano teritorialno načelo pri izdajanju potnih listin. To pa pomeni, da potni list izda upravna enota, na območju katere ima prosilec stalno prebivališče. Potni listi se izdajajo na obrazcih, ki so predpisani s pravilnikom. Navedeni obrazci se po določbi 13. člena ZPLD-1 tiskajo v slovenščini, angleščini in francoščini, na območjih, določenih z zakonom, kjer avtohtono živijo skupaj s pripadniki slovenskega naroda tudi pripadniki italijanske oziroma madžarske narodnosti, pa tudi v italijanščini ali madžarščini. Teritorialno načelo pri izdajanju potnih listin zavezuje tako stranke kot upravni organ."

32 Ustavno sodišče je v postopku za preizkus pobude družbe Petrol, Slovenska naftna družba, d. d., Ljubljana, ter Taborja Feherja, s. p., Lendava, in drugih, ki jih zastopa Mitja Ulčar, odvetnik v Kranju, na seji dne 13. oktobra 2004 in družbe Poslovni sistem Mercator odločilo: Zakon o varstvu potrošnikov (Ur. l. RS, št. 20/98, št. 20/98 - popr., 110/02, 14/03 - ur. p. b., 51/04 in 98/04 - ur. p. b.) (ZVPot), 1. odst. 2. čl. Izrek: Prvi odstavek 2. člena Zakona o varstvu potrošnikov (Ur. l. RS, št. 20/98, 25/98 - popr., 110/02, 14/03 - ur. p. b., 51/04 in 98/04 - ur. p. b.) ni v neskladju z Ustavo. U-I-218/04-20-4-2006 / Ur. l. RS, št. 117/2004 Ur. l. RS, št. 46/2006 Zakon o varstvu potrošnikov (Ur. l. RS, št. 20/98, 25/98 - popr., 110/02, 14/03 - ur. p. b., 51/04 in 98/04 - ur. p. b.) (ZVPot), 1. odst. 2. čl. - Odločitve Ustavno sodišče RS (<http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=disk>

potrošnikov (v nadaljevanju ZVPot) [1] v delu, *ki zavezuje podjetja, da poslujejo s potrošniki na območjih, kjer avtohtono živita italijanska in madžarska narodna skupnost, tudi v jeziku narodne skupnosti*. Menijo, da navedena določba na ustavno nedopusten način omejuje pravico do svobodne gospodarske pobude in konkurenco na trgu in je zato v neskladju s 74. členom Ustave (podjetništvo).

Določba naj bi bila v neskladju tudi s prvim odstavkom 14. člena Ustave. Pobudniki trdijo, da navedena določba postavlja podjetja, ki poslujejo na območjih, kjer živita avtohtoni narodni skupnosti, v neenakopraven položaj v primerjavi s podjetji, ki na teh trgih ne poslujejo. Prva morajo namreč na teh omejenih trgih poslovati dvojezično.

V obrazložitvi odločitve Ustavno sodišče med drugim navaja, da je "Vprašanje uporabe jezika pri poslovanju s potrošniki povezano z ustavnopravnimi vprašanji, ki se nanašajo na varstvo avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Pri urejanju posebnega položaja in posebnih pravic avtohtonih narodnih skupnosti zakonodajalec ni omejen z načelom enakosti, ki mu pri urejanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin prepoveduje vsako diskriminacijo, ki bi temeljila na narodnosti ali na drugih okoliščinah, določenih v prvem odstavku 14. člena. Ustava dovoljuje zakonodajalcu, da avtohtonima narodnima skupnostma in njunim pripadnikom zagotovi posebno (dodatno) varstvo. Takšno posebno varstvo je zakonodajalec zagotovil pripadnikom narodnih skupnosti tudi s spodbijano določbo. Da bi pripadniki manjšin lahko učinkovito uveljavljali svoje pravice, ki jih imajo kot potrošniki, morajo namreč imeti možnost uporabljati tisti jezik, ki ga najbolje znajo in razumejo. Pri tem ni odločilno dejstvo, da pravica, ki jo pripadnikom manjšin daje spodbijana določba, ni izrecno predvidena v 64. členu Ustave. Ta pravica je utemeljena z zavezo države v 5. členu Ustave, da na svojem ozemlju varuje in zagotavlja pravice narodnih manjšin."³³ Sodišče ugotavlja:

Prav tako je imel zakonodajalec razumen razlog, da je uveljavil obveznost poslovanja v obeh jezikih le za podjetja, ki poslujejo s potrošniki, ne pa tudi za druga podjetja. Takšen razlog za ureditev izhaja iz namena ZVPot. Namen tega zakona je varstvo potrošnikov. Ker so potrošniki na območjih, kjer živita narodni skupnosti, tudi pripadniki narodnih manjšin, lahko ti

riminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPUB]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25, 29. 4. 2009).

33 Po mnenju sodišča je "Zakonodajalec s tem, ko je določil, da morajo podjetja na območjih, kjer živita avtohtoni narodni skupnosti, s potrošniki poslovati tudi v jeziku narodne skupnosti, ravnal v skladu s pooblastilom iz drugega odstavka 15. člena Ustave. Zato ne gre za poseg v pravico do svobodne gospodarske pobude iz prvega odstavka 74. člena Ustave, ki bi ga moralo Ustavno sodišče presoati po strogem testu sorazmernosti, in tudi ne za neskladje z navedeno ustavno določbo".

učinkovito uveljavljajo svoje pravice le v primeru, če pri tem lahko uporabljajo tisti jezik, ki ga najbolje znajo in razumejo.

SKLEPNE MISLI

V prispevku sem predstavila temeljna izhodišča sodobnega pristopa k pravnemu varstvu narodnih manjšin kot podlago za opredelitev elementov za vsebinsko interpretacijo pojmov "pozitivne diskriminacije in enakosti" na tem področju. Manjšinsko varstvo kot celota je kompleksno področje, ki ga spremljajo številna protislovna tolmačenja, tako da na področju normativnega urejanja na mednarodni ravni še ni prišlo do konsenza niti glede definicije pojma "narodna manjšina" niti do enotnega stališča držav o pomenu in potrebi po sprejemu posebnih ukrepov za doseg dejanske enakopravnosti manjšinskih skupnosti v notranjem urejanju.

Ravno v tem se potrjuje zgodovinski pomen Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin, ki je na podlagi že sprejetega političnega konsenza uspela izoblikovati minimum manjšinskih pravic. S tem da je umestila manjšinske pravice v sklop mednarodnopravnega varstva človekovih pravic je presegla statično pojmovanje vloge manjšin kot objekta političnih kompromisov in zagotovila nadaljni interes teorije in stroke tudi v sklopu razmišljanj o bistvu človekovih pravic kot atributu razvoja demokracije in identitete posameznika in skupine. Tudi iz citiranih primerov sodne prakse Evropskega sodišča za človekove pravice, ki ju loči obdobje več kot trideset let, izhaja spoznanje, da je na mednarodni ravni prišlo do evolucije na področju varstva narodnih manjšin, ki pa se zaenkrat še ne zrcali v celoti tudi v obveznosti držav do sprejema pozitivnih ukrepov za izboljšanje položaja posameznih skupin.

Navedeni primeri iz sodne prakse v Sloveniji potrjujejo dosledno zavezanost k striktnemu uresničevanju ukrepov "pozitivne diskriminacije" na podlagi ustavnih pooblastil za urejanje položaja ustavno priznanih narodnih skupnosti in za romsko skupnost na podlagi teritorialnega načela manjšinskega varstva. Za poglobitev varstva drugih manjšinskih skupnosti v Sloveniji pa se v prihodnosti odpira prostor na področju sprejemanja pozitivnih ukrepov v smislu posebnih ukrepov, ki jih v fleksibilni obliki predvideva Okvirna konvencija za omogočanje participacije v javnem življenju ter za ohranjanje identitete, jezika in kulture.

VIRI IN LITERATURA:

- Capotorti, Francesco (1991) *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations.
- (1968) Case "Relating to Certain Aspects of Laws on the Use of Languages in Education in Belgium." (merits): Judgment of 23rd July 1968. Strasbourg: Publications of the European Court of Human Rights.
- (2000) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000, "Implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin." *Official Journal of the European Communities*, 19. 7. 2000.
- (1988) "Deklaracija o rasi in rasnih predsodkih." V *Človekove pravice*. Zbirka temeljnih mednarodnih dokumentov. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Slovenijo: 85–94.
- Flander, Benjamin (2004) *Pozitivna diskriminacija*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Komac, Miran (1999) *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Klopčič, Vera (2006) *Mednarodnopravne razsežnosti pravnega varstva manjšin v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Kržišnik-Bukić, Vera (2006) "Ali je narodnomanjšinsko dostojanstvo univerzalna vrednota v Republiki Sloveniji." V Vera Klopčič *Mednarodnopravne razsežnosti pravnega varstva manjšin v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja: 9–23.
- (1988) "Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije." V *Človekove pravice: zbirka temeljnih mednarodnih dokumentov*. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Slovenijo: 65–83.
- (1988) "Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah." V *Človekove pravice: zbirka temeljnih mednarodnih dokumentov*. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Slovenijo: 27–45.
- (1998) "Okvirna konvencija Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin." V *Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe* št. 4 z dne 12. 3. 1998.
- Petrič, Ernest (1977) *Mednarodno pravno varstvo narodnih manjšin*. Maribor: Založba Obzorja.

INTERNETNI VIRI:

(2001) Chapman v. United Kingdom. V Application No.27238/95 (<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=22429860&skin=hudoc-in-en&action=request>, 17. 4. 2009).

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic z dodatnim Protokolom in Protokoli št. 4, 6, 7, 12 in 13 (<http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/200393FD-EAD3-434F-BD46-41BE147A18E9/0/SlovenianSlov%C3%A8ne.pdf>, 17. 4. 2009).

Judikati Vrhovnega sodišča RS. Dokument VS16707, Oddelek: Upravni, 23. 3. 2005, Sodba I Up 553/2004 (http://www.sodisce.si/znanje/sodna_praksa/vrhovno_sodisce_rs/?department%5B%5D=4&boolAdder=AND&typeAdder=task_code&wayAdder=contains&valueAdder=&d-f-year-selector-gizmo=d-f-y-g-2005&d-f-month-selector-gizmo=d-f-m-g-3&submit=prika%C5%BEi, 29. 4. 2009).

Parliamentary Assembly (2001) Recommendation 1492 Rights of national minorities (<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta01/EREC1492.htm>, 17. 4. 2009).

Special Eurobarometer 263 (2006) Discrimination in the European Union (http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_263_en.pdf, 17. 4. 2009).

U-I-283/94 - 12-2-1998 / Ur. l. RS, št. 20/98

Zakon o volitvah v Državni zbor (Ur. l. RS, št. 44/92) (ZVDZ); Zakon o lokalnih volitvah (Ur. l. RS, št. 72/93, 7/94, 33/94 in 70/95) (ZLV) Zakon o evidenci volilne pravice (Ur. l. RS, št. 46/92) (Z EVP), 22. čl. Statut Mestne občine Koper (Uradne objave Koper/Capodistria, št. 9/95), 4. odst. 53. čl., 134. čl., 2. odst. 140. čl. Zakon o poslancih (Ur. l. RS, št. 48/92) (ZPos) Poslovnik Državnega zbora (Ur. l. RS, št. 40/93, 28/96 in 26/97) Odločitve Ustavno sodišče RS ([http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JEZIK\]=1\)+AND+\(\[REPUB\]=5\)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPUB]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25), 29. 4. 2009).

U-I-416/98 22-3-2001 / Ur. l. RS, št. 28/01

Zakon o lokalni samoupravi (Ur. l. RS, št. 72/93, 57/94, 14/95, 26/97, 70/97, 74/98 in 70/2000) (ZLS) Statut Mestne občine Novo mesto (Ur. l. RS, št. 47/99) Zakon o ustanovitvi občin in določitvi njihovih območij (Ur. l. RS, št. 60/94, 69/94, 56/98 in 75/98) (ZUODNO), 8. tč. 3. čl. Odločitve Ustavno sodišče RS ([http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JE](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JE)

ZIK]=1)+AND+([REPU]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=252, 9. 4. 2009).

U-I-94/96 22-10-1998 / Ur. l. RS, št. 77/98

Zakon o organizaciji in financiranju vzgoje in izobraževanje (ZOFVI), 3. odst. 3. čl.

Odločitve Ustavno sodišče RS ([http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JEZIK\]=1\)+AND+\(\[REPU\]=5\)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPU]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25), 29. 4. 2009).

U-I-218/04 20-4-2006 / Ur. l. RS, št. 117/2004 Ur. l. RS, št. 46/2006

Zakon o varstvu potrošnikov (Ur. l. RS, št. 20/98, 25/98 – popr., 110/02, 14/03 – ur. p. b., 51/04 in 98/04 – ur. p. b.) (ZVPot), 1. odst. 2. čl.

Odločitve Ustavno sodišče RS ([http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+\(\[VODL\]=1\)+AND+\(\[JEZIK\]=1\)+AND+\(\[REPU\]=5\)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25](http://odlocitve.us-rs.si/usrs/us-odl.nsf/Search?SearchView&Query=diskriminacija+AND+([VODL]=1)+AND+([JEZIK]=1)+AND+([REPU]=5)&iskanje=diskriminacija&SearchOrder=1&SearchFuzzy=0&start=1&count=25), 29. 4. 2009).

Worms (1993) Assembly debate on 1 February 1993 (22nd Sitting). V Doc. 6742, report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights (<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/adoptedtext/ta93/erec1201.htm>, 17. 4. 2009).