



## 1. UVOD

Vprašanje varstva vseh vrst manjšin in v tem okviru vprašanje njihovega ustreznega političnega predstavljanja (oziroma, če to problematiko gledamo širše, njihovega statusa, položaja, politične in družbene participacije) je v večini sodobnih pluralnih družb vedno tudi – ali celo predvsem – politično in ideološko vprašanje. Zato nas ne preseneča dejstvo, da se to vprašanje ali vsaj njegovi posamezni segmenti vedno znova znajdejo v središču živahnih in včasih zaostrenih političnih razprav v mnogih državah, pa tudi v mednarodni skupnosti. Gre tudi za aktualno temo znanstvenih in strokovnih razprav, v katere se vmešča tudi ta prispevek.

Prvotni namen tega prispevka je bil, da bi nakazal izhodišča in okvir teh razpravo ter izluščil vsaj nekatere ključne vsebine in jih umestil v širši kontekst. Zavedam pa se, da je vse to pri obravnavanju tako široke teme skorajda nemogoče storiti. V svojem prispevku zato obravnavam le specifični izsek iz problematike varstva manjšin v sodobnih etnično pluralnih družbah – varstvo narodnih manjšin; pa tudi znotraj tega obravnavam zgolj specifični segment – politično participacijo narodnih manjšin v pluralnih družbah. V tem okviru se ukvarjam predvsem s teoretičnimi koncepti, modeli in mehanizmi politične participacije narodnih manjšin v demokratičnih sistemih. Moje ideološko in politično izhodišče je, da so ustrezni status, varstvo narodnih manjšin in njihova participacija ter enakopravna integracija bistvene sestavine in celo predpostavke demokracije v etnično pluralnih okoljih. Zavzemam se za uresničitev najvišjih standardov varstva narodnih manjšin in za njihov nadaljnji razvoj, pa tudi za to, da bi se ti standardi, ustrezno prilagojeni specifični situaciji, potrebam in interesom različnih manjšinskih skupnosti, uveljavili tudi za varstvo ostalih etničnih in drugih manjšin, ki izrazijo tovrstno potrebo in interes. To seveda pogojuje tudi mojo delovno hipotezo, da je treba status in varstvo narodnih manjšin ter njihovo politično participacijo urediti tako, da so na podlagi splošnih uveljavljenih standardov kar najbolj prilagojeni specifičnim potrebam in interesom posameznih manjšinskih skupnosti. Posledično to pomeni, da posameznih

\* \* \*

<sup>1</sup> Gre za nekoliko popravljeno besedilo (znanstveni članek, ki bo objavljen v hrvaškem jeziku), ki je bilo pripravljeno za posvet Narodne manjšine v demokratičnih družbah: Politično predstavljanje narodnih manjšin, ki sta ga organizirala Fakulteta političnih znanosti zagrebske univerze (Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu), in Center za mednarodne študije (Centar za međunarodne studije) v sodelovanju z občino Mrkopalj ter s finančno podporo Fundacije Friedrich Ebert (Friedrich Ebert Stiftung). Posvet, ki ga je koordiniral prof. dr. Siniša Tatalović, je potekal od 20. do 22. maja 2004 v hotelu Jastreb v Begovem Razdolju.



rešitev in modelov ni mogoče enostavno in nekritično prenesti iz enega okolja v drugega in jih avtomatično uporabiti v različnih situacijah, ampak je pri oblikovanju in uveljavljanju konkretnih rešitev vedno treba upoštevati predvsem situacijo, značilnosti in potrebe posameznega okolja in posamezne skupnosti ter njihove interese in zahteve, ki jih formulirajo.

V svojem prispevku najprej na kratko predstavljam nekaj značilnosti sodobne demokracije, kot jo opredeljujejo različni avtorji in jo pojmem sam, v grobih obrisih pa tudi nekaj izhodišč in standardov varstva narodnih manjšin. V tem kontekstu navajam nekaj (na žalost pogosto še vedno predvsem teoretičnih) konceptov, modelov in mehanizmov političnega predstavljanja narodnih manjšin. Gre za tematiko, ki sodi v širši kontekst manjšinskih in integracijskih politik, ki naj bi zagotovile polno in enakopravno integracijo manjšin v sodobne družbe.

## 2. KONCEPTI, MODELI IN MEHANIZMI POLITIČNEGA PREDSTAVLJANJA NARODNIH MANJŠIN

Za postavitev ustreznega konteksta za razpravo o političnem predstavljanju narodnih manjšin je treba najprej opredeliti demokracijo. V jeziku se je uveljavila vrsta različnih pomenov tega pojma. Z njim označujemo enega od načinov vladanja v državah, v katerih so uveljavljeni mehanizmi, institucije, poti in postopki "demokratskega odločanja"; praviloma gre pri tem za opredeljevanje oblik in načinov vladanja, v katerih je kot nosilec oblasti opredeljeno ljudstvo, ki bi ga lahko označili za političnega suverena. Ljudje, praviloma državljani konkretnih držav, uresničujejo to svojo oblast na različne pravno opredeljene načine - prek oblik neposredne in posredne demokracije. Z drugimi besedami, če nekoliko parafraziramo Jeffersona, bi rekli, da gre za oblast ljudstva, v imenu ljudstva, ki jo izvaja ljudstvo - neposredno in prek svojih predstavnikov.<sup>2</sup> Pogosto pri tem prav demokratične procedure razumejo kot bistvo in bistveno vsebino demokracije. Pojem demokracija označuje tudi specifično (politično) ideologijo in konkretno iz nje izhajajočo politiko; obe pa omogočata mobilizacijo ljudi za doseganje opredeljenih ciljev. V tem kontekstu praviloma govorimo o (zahodni) liberalni demokraciji. Hkrati pojem demokracija označuje družbeni projekt in ideal, h kateremu v določenemu vrednostnemu sistemu težimo ter ga lahko tudi konkretiziramo kot specifični (teoretični) model, projekt in cilj. Zato morajo biti posamezni elementi demokracije (natančneje - konkretnega modela) v zavesti ljudi uresničljivi do te mere, da so jih pripravljeni sprejeti in se zanje angažirati.

\* \* \*

<sup>2</sup> Ta koncept pogosto strnejo kar v frazo: "Oblast ljudstva, po ljudstvu in za ljudstvo."

Hkrati morata biti ideal in projekt demokracije – kot pravične, humane in demokratične družbe – v svoji zasnovi in vsebini toliko razumljiva in verjetna, ob upoštevanju vseh predpostavk in znanih okoliščin, da se v konkretnem trenutku ljudem dejansko zdita verjetna. Poleg omogočanja omenjenih mobilizacijskih funkcij pa koncepte in modele demokracije lahko uporabimo tudi kot “merila” konkretne družbene stvarnosti, na podlagi katerih lahko ugotovimo, v kolikšni meri se dejanska družbena stvarnost v določenem okolju približuje opredeljenim idealom, konceptom in modelom.<sup>3</sup>

V vseh teh pomenih in vsebinah, tudi ko gre za dolgoročni projekt, moramo demokracijo obravnavati kot proces, katerega bistvena značilnost je ta, da se ves čas obstoja v času in prostoru neprestano spreminja. Zato demokracija vedno v sebi nosi tudi določeno mero negotovosti.

Sprva in verjetno preveč poenostavljeno so mnogi pojmovali demokracijo kot (absolutno) oblast večine, ki je zmagala na volitvah, na referendumu ali pri glasovanju v predstavniskem telesu. Čeprav je “večina” morebiti zmagala le za en sam glas, naj bi bila s tem njena oblast ali odločitev legitimna, dokončna in zavezujoča za vse. Že kmalu pa se je pokazalo, da je treba “absolutno” oblast večine omejiti – tudi zato, da bi dolgoročno sploh lahko zagotovili sam obstoj demokracije. Te omejitve najprej predstavljajo natančno opredeljeni postopki demokratičnega odločanja in podrobna ureditev delovanja demokratičnih institucij, poleg njih pa tudi različne vsebinske omejitve, med katere štejemo tudi zaščito raznovrstnih manjšin, med katere seveda sodijo tudi narodne manjšine. Če teh omejitev ne bi bilo, potem bi se v skrajnih primerih (in takšni v zgodovini 20. stoletja niso neznan) lahko zgodilo, da bi neka oblastna struktura, ki je na volitvah zmagala, to svojo volilno zmago izkoristila za to, da bi (bistveno) omejila ali celo ukinila in odpravila demokracijo ter si tako zagotovila trajno, absolutno oblast.

\* \* \*

<sup>3</sup> Več o tej tematiki glej npr.: Bobbio, Norberto (1987), *The future of democracy: A defence of the rules of the game*. Oxford: Polity Press, 1987; Dahl, Robert A. (1965), *A preface to democratic theory*. Chicago, IL: The University of Chicago Press, 1965; Dahl, Robert A. (1982), *Dilemmas of pluralist democracy: Autonomy vs. control*. New Haven, London: Yale university press, 1982; DAHL, Robert A. (1989), *Democracy and Its Critics*. New Haven: Yale University Press, 1989; Dahl, Robert A. (1998), *On democracy*. New Haven, London: Yale University Press, 1998; Held, David (1989), *Models of democracy*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1989; Held, David (1995), *Democracy and the global order: From the modern state to cosmopolitan governance*. Cambridge: Polity Press, 1995; Held, David, ur. (1993), *Prospects for democracy: North, South, East, West*. Oxford, Cambridge: Polity Press, 1993; Lijphart, Arend (1985), *Powersharing in South Africa*. Berkeley: Institute of International Studies: University of California, 1985; Lijphart, Arend (1977), *Democracy in plural societies: A comparative exploration*. New Haven, London: Yale University Press, 1977; Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy: Government forms and performance in thirty-six countries*. New Haven, London: Yale University Press, 1999. Sartori, Giovanni (1987), *The theory of democracy revisited. (Part one: The contemporary debate; Part two: The classical issues)*. Chatham: Chatham House Publishers, 1987; Žagar, Mitja (1990), *Sodobni federalizem s posebnim poudarkom na asimetrični federaciji v večnacionalnih državah*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Pravna fakulteta Univerze Edvarda Kardelja v Ljubljani, 1990, 177–270; itd.

Zato bi sodobno demokracijo najenostavneje opredelili kot "omejeno oblast" (suverenega) ljudstva, ki bi jo lahko opredelili z elementi in značilnostmi, ki jih navajam v nadaljevanju:<sup>4</sup>

- (1) (Pred)pogoj demokracije je najširši **družbeni konsenz** o temeljnih predpostavkah, izhodiščih in vrednotah v družbi, ki omogočajo skupno življenje ter stabilnost in urejenost določene družbene skupnosti. Ta najširši družbeni konsenz bi lahko označili kot "družbeno pogodbo" (socialni kontrakt), na kateri temeljita demokratična družbena (in politična) ureditev ter politični sistem v demokratičnih državah.
- (2) Gre za **vladavino oz. oblast omejene večine**, katere bistvene omejitve so enake pravice in demokracija drugih ter natančno opredeljeni demokratični postopki, ki določajo tudi delovanje demokratičnih institucij.
- (3) **Zajamčene pravice manjšin** so ena najpomembnejših civilizacijskih pridobitev zgodovinskega razvoja, ki opredeljujejo tudi moderno demokracijo. Določene pravice so manjšinam zajamčene z obstoječim pravnim redom in o njih ni mogoče odločati v procesih večinskega odločanja, ampak je mogoče o njih odločati le v soglasju z manjšino, za katere zaščiteno pravico gre. Te pravice torej manjšinam jamči uveljavljen (politični in pravni) družbeni sistem – in s tem tudi večina v družbi, ki ima odločilno vlogo v upravljanju tega sistema; zaželjeno bi bilo, da bi bile pravice manjšin opredeljene že v temeljnem (pravnem in političnem) aktu določene skupnosti – torej konkretno v ustavi.

V ta okvir zaščite manjšin bi lahko uvrstili tudi avtonomije posameznih skupnosti in subkultur, ki se oblikujejo in pojavljajo v vsaki širši (globalni) skupnosti, ter so prav tako izraz (nacionalne, kulturne, verske ipd.) pluralnosti neke družbe.

Ključni argument nasprotnikov manjšinske zaščite je, da pravice manjšin pomenijo nasilje nad večino (ki se v določenem trenutku vzpostavi v družbi), vendar pa tako kot drugi zagovorniki manjšinske zaščite menim, da dolgoročno prav zaščita manjšin in s tem določeno omejevanje (morebitne neomejene in absolutne) oblasti večine (trenutne politične večine oz. enostavne večinske demokracije) zagotavlja pogoje za dolgoročnejši obstoj in razvoj demokracije v sodobnih pluralnih družbah.

\* \* \*

<sup>4</sup> Glej npr.: Žagar, Mitja (1989), "Politični pluralizem: stvarnost in perspektive" v: *Politični pluralizem in demokratizacija javnega življenja*, Zbornik referatov, Politološki dnevi, Ankaran 26. in 27. maja 1989. Ljubljana: Slovensko politološko društvo, 1989, 109–126; Žagar (1990), 218–222.

- (4) Bistveni element demokracije so demokratične **procedure in mehanizmi**, ki uresničevanje demokracije dejansko omogočajo. Gre predvsem za:
- (a) volilne procedure in mehanizme, ki omogočajo periodično oblikovanje politične večine in manjšine in ki določajo globalna politična razmerja v delitvi oblasti v času med volitvami;
  - (b) predstavniške mehanizme odločanja, ki jih opredeljuje ustavna in širše pravna ureditev. Ti mehanizmi se oblikujejo in konstituirajo na podlagi rezultatov pluralnih in demokratičnih volitev, znotraj njih pa se izraža tudi globalno politično razmerje sil, ki je prav tako pogojeno z rezultati volitev;
  - (c) oblike neposrednega odločanja ljudi (zbori krajanov in volilcev, referendum) ter oblike funkcionalne demokracije, ki naj omogočajo zainteresiranim posameznikom, organizacijam in skupnostim – skladno z njihovimi interesi – neposredno sodelovanje v procesih političnega odločanja.
- (5) **Oblike lokalne in regionalne avtonomije in samouprave**, ki omogočajo ljudem neposrednejše vključevanje v procese družbenega odločanja in zlasti v oblastne procese ter zadovoljevanje specifičnih potreb posameznikov in manjših skupnosti, postajajo vse bolj pomembna sestavina (in lahko bi rekli tudi vsebina) sodobne demokracije, ter omogočajo odražanje in izražanje v sodobnih družbah obstoječih različnosti.
- (6) V družbi mora obstajati določena raven **ekonomske in socialne pravičnosti**, ki zagotavlja relativno družbeno stabilnost in veliki večini ljudi zagotavlja možnost za uresničevanje njihovih demokratičnih pravic.

V okvir tega sodi tudi **zagotavljanje enakovrednejših možnosti slehernega posameznika** za njegov individualni razvoj (izobrazba, ustrezna zaposlitev, socialna in zdravstvena varnost in zaščita, možnost za družbeno in politično udejstvovanje) in za uresničevanje njegovih interesov. Te elemente bi lahko označili kot elemente **socialne in ekonomske demokracije** v najširšem smislu.

V ta okvir sodi tudi uresničevanje **industrijske demokracije**, ki se izraža zlasti v uveljavljenosti **delavske participacije** oziroma natančneje participacije vseh zaposlenih v upravljanju njihovih podjetij, zavodov in ustanov, pa tudi uresničevanje različnih oblik **samoupravljanja** (ki ga v tem kontekstu nikakor ne smemo enačiti in zožiti na samoupravljanje, kakršno je obstajalo v nekdanji Jugoslaviji) – tako na področju gospodarskih in javnih dejavnosti kot tudi na ravni lokalnih skupnosti in avtonomij.

- (7) Demokracija – kot jo pojmem – v sodobni družbi ni možna, če ne obstaja **politični pluralizem**, ki se pretežno izraža kot strankarski pluralizem in je institucionaliziran kot večstrankarski sistem. Vendar se poleg strankarskega pluralizma politični pluralizem lahko izraža tudi kot razne oblike "nove političnosti in družbenosti", ki terjajo oblikovanje in uveljavljanje različnih metod in oblik t. i. "funkcionalne demokracije".

Ekonomska demokracija političnega pluralizma in na njem temelječe politične demokracije ne more nadomestiti, je pa njeno uveljavljanje (poleg politične) pomemben kriterij demokratičnosti konkretne družbe.

- (8) Čeprav jih v tej shematski predstavitvi navajam nazadnje, pa so bistveni in ključni pogoj pa tudi bistvena vsebina sodobne demokracije **človekove pravice in svoboščine**. Brez ustrezne pravne ureditve, jamstva obstoja in uresničevanja človekovih pravic ter brez obstoja možnosti za njihovo uresničevanje sodobna demokracija – po mojem mnenju – sploh ni mogoča.

Ko govorim o človekovih pravicah, pri tem mislim na celotno telo človekovih pravic; v nasprotju s tistimi, ki te pravice opredeljujejo zgolj kot individualne, pa sam sodim, da so njihov sestavni del tudi kolektivne pravice, o čemer nekaj več v nadaljevanju. Tako so za sodobno demokracijo pomembne prav vse človekove pravice in svoboščine – od osebnostnih, političnih in civilnih pravic posameznika, prek socialnih in ekonomskih ter kulturnih pravic, pa vse do pravic posameznikov in skupnosti po mednarodnem pravu (kot so npr. pravica do razvoja, do zdravega okolja, miru). Med ključne pravice v tem kontekstu seveda uvrščam tudi (posebne) pravice pripadnikov manjšinskih skupnosti in manjšinskih skupnosti samih.

Ob koncu uvodnega razpravljanja o sodobni demokraciji bi rad poudaril, da je sodobna demokracija vedno tudi **formalna demokracija**, če pod tem pojmom razumemo dejstvo, da morajo kot nujni (pred)pogoj za uresničevanje demokracije obstajati opredeljene (določene) in (za)varovane demokratične poti in postopki odločanja. Te poti (mehanizmi) in postopki demokratičnega odločanja morajo biti v sodobnih družbah praviloma pravno opredeljeni in zavarovani (v končni posledici tudi s prisilnimi oblastnimi sredstvi), tako da niso odvisni le od samovolje konkretne oblasti, ampak je zagotovljena njihova (relativna) trajnost in stabilnost. Šele obstoj formalne demokracije omogoča obstoj demokratične skupnosti ter uresničevanje tistih elementov demokracije, ki jih nekateri označujejo kot vsebinska demokracija. V sodobnih družbah je uveljavljena zlasti t. i. "**institucionalna demokracija**", ki temelji na (institucionaliziranih) organizacijah ter opredeljuje in določa zlasti vlogo in položaj političnih in drugih družbenih institucij v političnem sistemu in v procesih družbenega upravljanja. Posebno vlogo v uresničevanju institucionalne demokracije imajo politične stranke pa tudi nekatere

druge institucije političnega sistema, ki predstavljajo izraz pluralizma organiziranih (političnih) interesov, v kontekstu naše teme pa kaže zlasti opozoriti na vlogo (morebitnih) manjšinskih strank in drugih institucij narodnih manjšin. Želeli pa bi si, da bi se bolj uveljavili tudi zametki "funkcionalne (projektne) demokracije", ki naj bi omogočili vključevanje ljudi v procese političnega odločanja na podlagi njihovih različnih specifičnih (ne le političnih) interesov in oblik organiziranja, vsaj v določeni meri pa tudi vključevanje posameznika. Vendar za zdaj ne obstaja še niti "operativni teoretični model" takšne demokracije in tovrstnega družbenega sistema, prav tako pa posamezne pojavne oblike in zametki funkcionalne demokracije praviloma niso formalno integrirani v procese družbenega in političnega odločanja.<sup>5</sup>

Kot je danes že splošno sprejeto, lahko prav uresničevanje človekovih pravic in svoboščin, vključno z manjšinskimi pravicami in varstvom štejemo za enega ključnih kriterijev presojanja obstoja demokracije in ravni demokratičnosti določene družbe. Kot še mnogi drugi menim, da so nediskriminacija, ustrezní status in varstvo narodnih manjšin bistvene in nujne sestavine ter celo predpostavke sodobne demokracije.

### 3. ZAŠČITA IN PRAVICE NARODNIH MANJŠIN TER POLITIČNA PARTICIPACIJA MANJŠIN

Narodne manjšine, kakršne poznamo danes, so posledica obstoja nacionalnih držav in meja med njimi. V evropskem prostoru je zgodovinski proces oblikovanja nacionalnih držav potekal vzporedno in medsebojno povezano s procesom nastajanja modernih evropskih narodov kot specifičnih etničnih skupnosti, oba omenjena procesa pa sta bila pogojena z uveljavljanjem in razvijanjem kapitalističnega načina produkcije.<sup>6</sup> Ta procesa sta v mnogočem zaznamovala zgodovinski razvoj v Evropi v zadnjih stoletjih, predvsem od 17. stoletja, še zlasti intezivno pa v 19. in 20. stoletju. V tem času so države – najprej v Evropi, potem pa tudi v drugih delih sveta – dobile svojo etnično vsebino in dimenzijo, vključno z nacionalno kulturo in (uradnim) jezikom. Razvil se je koncept moderne enonacionalne države, ki državo pojmuje kot nacionalno državo titularnega (naslovnega) naroda; slikovito bi lahko rekli, da gre za "poroko" med državo in kulturo titularnega naroda. Poleg uveljavljanja kapitalistične produkcije in modernizacije so bili ključni dejavniki teh procesov nacionalni zgodovinski miti, nacionalizem (vključno z nacionalističnimi gibanji), tisk in roman, ki so ustvarili tudi mit o etnični homogenosti nacionalnih držav, ki pri ljudeh še vedno pogojuje pojmovanje

\* \* \*

<sup>5</sup> Povzeto po: Žagar (1989), 114.

<sup>6</sup> Glej npr.: Hobsbawm, Eric J. (1990), *Nations and Nationalism since 1789: Programme, Myth, Reality*. Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1990, 9.



države, čeprav ne ustreza dejanski stvarnosti.<sup>7</sup> Mej med državami namreč nikoli ni mogoče zarisati in postaviti tako, da bi lahko zagotovili popolno etnično homogenost prebivalstva posamezne države. Kadar se določajo državne meje (eno)nacionalne države, se vedno zgodi, da znotraj njih ostanejo tudi manjšine – posamezniki in skupnosti, ki ne pripadajo titularnemu narodu; po drugi strani pa vsaj del pripadnikov titularnega naroda nacionalne države ostane zunaj meja države – kot pripadniki manjšin in manjšinskih skupnosti v drugih, najpogosteje sosednjih državah. Če so bile v fazi oblikovanja nacionalnih držav in določanja mej med njimi prav meje tiste, ki so razdelile določeno etnično mešano (pluralno) ozemlje in prebivalstvo na njem med različne države ter tako ustvarile (narodne) manjšine, pa so migracije ob vse večji in intenzivnejši mobilnosti tisti ključni dejavnik, ki v sodobnem svetu povečuje etnično pluralnost in ustvarja nove manjšine. Danes dejansko v svetu ni niti ene države, za katero bi lahko trdili, da je etnično popolnoma homogena.

Vseeno v glavah ljudi in v svetu še vedno prevladuje koncept enonacionalne države, na podlagi katerega obstoj etnične raznolikosti (pluralnosti) in manjšin mnogi – tudi nekatere države in njihove institucije, zlasti pa še nekateri politiki in politične stranke ter nacionalistična gibanja – še vedno vidijo kot problem in oviro pri uspešnem in učinkovitem delovanju nacionalne države. Nedavni zgodovinski dogodki – še zlasti razpad nekaterih evropskih večnacionalnih držav (Sovjetska zveza, Češkoslovaška, Jugoslavija) ter zahteve posameznih narodov brez lastnih držav in zatiranih manjšin po ustanovitvi njihovih lastnih nacionalnih držav (npr. Katalonci, Baski, Albanci na Kosovu in v Makedoniji, pa tudi v nekaterih drugih državah v Evropi, posamezni kavkaški narodi v Ruski federaciji, Kurdi, itd.) – so pokazali, da tudi na prelomu tisočletja proces oblikovanja modernih narodov in nacionalnih držav v svetu verjetno še ni končan. Analiza prevladujočega diskurza pa tudi pokaže, da je mit o zaželjeni etnični homogenosti nacionalnih držav še tako uveljavljen, da gre pri teh pojavih še vedno za težnjo, da se oblikujejo nove etnično homogene enonacionalne države.

\* \* \*

<sup>7</sup> Več glej npr.: Anderson, Benedict (1995), *Imagined communities: Reflections on the origin and spread of nationalism*. Revised ed. London, New York: Verso, 1995; Gellner, Ernest (1983), *Nations and nationalism*. First edition. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1983; Gellner, Ernest (1988), *Culture, identity, and politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988 (©1987); Gellner, Ernest (1994), *Encounters with nationalism*. Oxford, Cambridge: Blackwell, 1994; Gellner, Ernest (1998), *Nationalism*. London: Phoenix, 1998; Smith, Anthony D. (1988), *The ethnic origins of nations*. Oxford, New York: Basil Blackwell, 1988; Smith, Anthony D. (1999), *Myths and memories of the nation*. Oxford: Oxford University Press, 1999; Smith, Anthony D. (2000), *The nation in history: Historiographical debates about ethnicity and nationalism*. Hanover: Brandeis University Press, Historical Society of Israel, 2000; Smith, Anthony D. (2001), *Nationalism and modernism: A critical survey of recent theories of nations and nationalism*. Reprinted. London, New York: Routledge, 2001; Smith, Anthony D. (2003), *Chosen peoples: Sacred sources of national identity*. Oxford: Oxford University Press, 2003; Žagar, Mitja (1994/1995), "Constitutions in multi-ethnic reality." *Razprave in gradivo*, št. 29/30 (Ljubljana, 1994/1995), 143–164; itd.

Kljub takšnemu pojmovanju nacionalnih držav se vse bolj uveljavlja spoznanje, da so zaščita in posebne pravice manjšin – kot del celote človekovih pravic in svoboščin – v sodobnem svetu ključno merilo demokratičnosti posamezne države. Še več, ko je Badinterjeva komisija ugotovila, da je razpadla nekdanja jugoslovanska federacija (SFRJ), je zaščito narodnih manjšin opredelila kot enega od pogojev za demokracijo (in/ali uspešno demokratizacijo) v sodobnih etnično pluralnih družbah ter hkrati tudi kot predpogoj za mednarodno priznanje novih držav in kriterij za njihovo vključevanje v evropske integracijske procese.<sup>8</sup> V Evropi danes ta izhodišča večinoma štejejo za temeljna načela glede zaščite (narodnih) manjšin. V devetdesetih letih pa sta pomembni prelomnici v zgodovinskem razvoju evropskega varstva manjšin Okvirna konvencija o zaščiti narodnih manjšin ter Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih, ki sta bili sprejeti v okviru Sveta Evrope in sta postali prva pravno zavezujoča mednarodnopravna dokumenta o varstvu narodnih manjšin. Če upoštevamo navedeno, potem vsaj v Evropi na prelomu tisočletja ne bi smelo biti dvoma o tem, da obstajajo posebne pravice narodnih manjšin in potreba za posebno varstvo teh – pa tudi drugih – manjšin.

\* \* \*

<sup>8</sup> Podrobneje glej npr.: Alain Pellet (1992), "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples." *European Journal of International Law*, Let. 3, št. 1, <http://www.ejil.org/journal/Vol3/No1/art12.html#TopOfPage>; Danilo Türk (1993), "Recognition of States: A Comment." *European Journal of International Law*, let. 4, št. 1, <http://www.ejil.org/journal/Vol4/No1/art5.html#TopOfPage>; itd. Besedilo pravnih mnenj Badinterjeve komisije glej npr.: (Opinions 1-3) v Alain Pellet (1992), "The Opinions of the Badinter Arbitration Committee: A Second Breath for the Self-Determination of Peoples - Appendix: Opinions of the Arbitration Committee." *European Journal of International Law*, Let. 3, št. 1, <http://www.ejil.org/journal/Vol3/No1/art13.html#TopOfPage>; (Opinions 4-10) v Roland Rich (1993), "Recognition of States: The Collapse of Yugoslavia and the Soviet Union." *European Journal of International Law*, Let. 4, št. 1, <http://www.ejil.org/journal/Vol4/No1/art4.html#TopOfPage>.

<sup>9</sup> Dosedanje izkušnje so pokazale, da je pravno definiranje etničnih in narodnih manjšin politično zelo zapleteno in občutljivo vprašanje, zato države pri tem nikakor ne morejo doseči potrebnega soglasja. Med poskusi kaže posebej omeniti 1. člen osnutka Dodatnega protokola o osebah, ki pripadajo narodnim manjšinam, k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, za katerega pa tudi ni verjetno, da bo kmalu sprejet. Omenjeni osnutek opredeljuje narodno manjšino (national minority) kot:

*"... a group of persons in a state who: (a) reside on the territory of that state and are citizens thereof; (b) maintain long-standing, firm and lasting ties with that state; (c) display distinctive ethnic, cultural, religious or linguistic characteristics; (d) are sufficiently representative, although smaller in number than the rest of the population of that state or of a region of that state; (e) are motivated by a concern to preserve together that which constitutes their common identity, including their culture, their traditions, their religion or their language".* (Article 1 of the proposal for an additional protocol to the Convention for the Protection of Human rights and Fundamental Freedoms, concerning persons belonging to national minorities, in Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights, adopted on 1 February 1993.)

Ta poskus pravne definicije narodne manjšine kaže nekatere novejšre trende v teoriji mednarodnega prava, je pa po mnenju nekaterih držav – in tudi z vidika posameznih teoretikov – nesprejemljiv. (Glej npr.: "Report on an additional protocol on the rights of minorities to the European Convention on Human Rights" (1993), Rapporteur: Mr. Worms, France Socialist; Parliamentary Assembly, Council of Europe: ADOC 6742. 1403-15/1/93-2-E, 19 January 1993, 4-5.)

Še vedno pa velja ugotovitev, da ne obstaja splošno sprejeta mednarodno-pravna definicija etničnih in narodnih manjšin.<sup>9</sup> Zaradi različnih strokovnih in političnih pogledov se mednarodni pravni in politični dokumenti ter ustave in zakonodaja posameznih držav temu vprašanju večinoma izogibajo.<sup>10</sup> Zlasti na ravni posameznih držav je pogosteje uveljavljena praksa, da ustave in zakoni naštevajo manjšine, na katere se manjšinska zaščita nanaša in za katere vzpostavljajo določene (posebne) manjšinske pravice, le izjemoma pa se ustave ali zakonodaja lotevajo opredeljevanja definicije narodnih manjšin in njihovih pripadnikov – tako kot je to storil hrvaški ustavni zakon o pravicah narodnih manjšin iz leta 2002 v svojem 5. členu.<sup>11</sup> Ta se je naslonil na verjetno najbolj znano in citirano definicijo profesorja Capotortija, ki (etnično) manjšino opredeljuje kot skupino:

- ki je manj številčna glede na preostalo prebivalstvo države,
- ki je v nedominantnem položaju v tej skupnosti,
- katere pripadniki, ki so državljani države, v kateri živijo, imajo določene etnične, verske ali jezikovne značilnosti, ki jih razlikujejo od preostalega prebivalstva te države,
- katere pripadniki kažejo vsaj implicitno medsebojno solidarnost z namenom, da bi ohranili svojo kulturo, tradicije, vero ali jezik.<sup>12</sup>

Poleg navedene definicije v znanstveni in strokovni literaturi lahko najdemo vrsto definicij manjšin različnih avtorjev, ki so proučevali različne tematike, povezane z manjšinskimi skupnostmi. Čeprav so si te definicije v posameznih delih podobne, pa se med sabo tudi razlikujejo, saj izražajo raziskovalne in druge interese svojih avtorjev.<sup>13</sup> Poznavanje teh definicij in razlik med njimi je zelo

\* \* \*

<sup>10</sup> Glej npr.: Florence Benoit-Rohmer, Hilde Hardeman (1994), *The Minority Question in Europe: Towards the Creation of a Coherent European Regime*. CEPS Paper No. 55, Brussels: Centre for European Policy Studies, 1994, 25–29.

<sup>11</sup> *Ustavni zakon o pravima nacionalnih*, Narodne novine RH - Official Gazette of the Republic of Croatia, št. 154/2002.

<sup>12</sup> Capotorti, Francesco (1991), *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. New York: United Nations, 1991, 96.

<sup>13</sup> Tudi sam sem – predvsem za potrebe svojega pravnega raziskovanja – razvil delovno definicijo etnične in narodne manjšine. **Etnično manjšino** – kot najsplošnejšo in najširšo kategorijo pri opredeljevanju manjšinskih etničnih skupnosti – opredeljujem kot:

- a. specifično in oblikovano (etnično) skupnost,
- b. ki je manj številčna od preostalega prebivalstva v državi,
- c. ki je kot skupnost v nedominantnem (socialnem) položaju v tej državi,
- d. katere pripadniki so državljani države, v kateri živijo,
- e. pripadniki etnične manjšine se od večinskega prebivalstva razlikujejo po svojih posebnih etničnih, verskih in/ali jezikovnih značilnostih,
- f. obstaja posebna etnična identiteta te skupnosti in njenih pripadnikov ter njihov interes za ohranitev njihove specifične kulture, tradicij, vere ali jezika,

pomembno in koristno, saj le tako lahko pravilno razumemo in ocenimo ugotovitve, stališča, ocene in predloge posameznih avtorjev. Šele takrat lahko namreč ugotovimo, če pri svojih pogledih in ugotovitvah izhajajo iz istih izhodišč in v kolikšni meri so razlike med njimi pogojene prav z različnimi definicijami, iz katerih izhajajo.

Analiza ustav držav sveta in njihovih zakonodaj pa pokaže, da nacionalne države, ki urejajo pravice in status narodnih manjšin, in tudi mednarodnopravni dokumenti praviloma poseben pravni status, posebne manjšinske pravice in zaščito priznavajo le osebam, ki pripadajo **tipičnim (tradicionalnim) narodnim manjšinam**,<sup>14</sup> in le izjemoma v nekaterih primerih tudi narodnim manjšinam kot specifičnim skupnostim (kot kolektivnim subjektom).<sup>15</sup> Še vedno pa je precej

\* \* \*

g. etnična/narodna manjšina je nastala kot posledica specifičnega zgodovinskega razvoja države (migracije, sprememba upravno-administrativnega statusa ozemlja), pogosto z določitvijo meja nacionalne države, na ozemlju katere živijo.

Pri opredeljevanju **tipičnih (tradicionalnih) narodnih manjšin**, katerih pripadnikom države v skladu z notranju pravno ureditvijo zagotavljajo manjšinski status in morebitne posebne manjšinske pravice, splošnim elementom definicije dodam še naslednje elemente:

h. Tipična narodna manjšina tradicionalno in dolgo časa (avtohtono) živi na določenem ozemlju.

i. Tipična narodna manjšina je praviloma etnično povezana z določeno (večjo) etnično skupnostjo (matico, matičnim narodom, "kin-nation"), ki ima praviloma svojo lastno (nacionalno) državo. Država "matičnega naroda" je najpogosteje sosednja država države, v kateri tipična narodna manjšina živi.

j. Tipična narodna manjšina ima številne (kulturne, socialne, ekonomske, politične) stike in vezi z državo "matičnega naroda", manjšinsko vprašanje pa je pogosto tudi pomembna sestavina odnosov med obema državama (med "matično" etnično državo in državo, katere državljani so pripadniki narodne manjšine).

**Netipične tradicionalne etnične manjšine**, lahko od tipičnih narodnih manjšin razlikujemo tako, da ugotovimo, da sicer živijo (avtohtono) na ozemlju svoje tradicionalne poselitve, ne obstaja pa njihov "matični narod" zunaj meja države, katere državljani so, oziroma da njihov "matični narod" nima svoje lastne nacionalne države. V tem primeru včasih govorimo kar o narodih brez lastne države (stateless nation). (Glej: Žagar, Mitja (1995), "Ali so Slovenci na Hrvaškem narodna manjšina: Splošna terminološka vprašanja in pravna zaščita." – v Kržišnik-Bukić, Vera, ur., *Slovenci v Hrvaški*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja, 1995, 334–335; Žagar, Mitja (2002), "Nekateri novejši trendi razvoja varstva manjšin in (posebnih) pravic narodnih in drugih manjšin: Evropski kontekst." / "Some newer trends in the protection and (special) rights of ethnic minorities: European context" – v Polzer, Miroslav, Kalčina, Liana, Žagar, Mitja, ur., *Slovenija & evropski standardi varstva narodnih manjšin. / Slovenia & European standards for the protection of national minorities*. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK, Inštitut za narodnostna vprašanja, Avstrijski inštitut za Vzhodno in Jugovzhodno Evropo, 2002, 71–81, zlasti 73–74 (sl.), 77–104, zlasti 79–81 (an).)

<sup>14</sup> Tako npr. Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo nacionalnim, etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam (Declaration on the Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (A/RES/47/135) adopted by the General Assembly of the United Nations on December 18th, 1992) manjšinske pravice opredeljuje kot individualne pravice, čeprav poudarja, da "(p)ersons belonging to minorities may exercise their rights, including those set forth with the present Declaration, individually as well as in community with other members of their group, without any discrimination." (prvi odstavek, 3. člen)

<sup>15</sup> Glej npr.: Bešter, Romana (2001), *Primerjava nekaterih vidikov ustavne zaščite manjšin v državah članicah Sveta Evrope: Manjšinsko delstvo v Svetu Evrope in ustavna ureditev manjšinskega varstva v državah članicah Sveta Evrope*. Magistrsko delo. Ljubljana: Univerza v Ljubljani – Fakulteta za družbene vede, 2001; Žagar, Mitja, Novak, Aleš (1999), "Constitutional and international protection of national minorities in Central and Eastern Europe." – v Žagar, Mitja, Jesih, Boris, Bešter, Romana, ur., *The constitutional and political regulation of ethnic relations and conflicts: Selected papers*. Ethnicity 2. Ljubljana: Institute for Ethnic Studies, 1999, 177–214.



držav – med njimi so tudi evropske, članice Evropske unije (Francija, Grčija), ki ne priznavajo obstoja narodnih manjšin na svojem ozemlju in zato tudi ne vzpostavljajo posebnega sistema in režima manjšinske zaščite. Praviloma pri tem – vsaj na ravni političnih izjav – ne zanikajo več obstoja etnične in kulturne raznolikosti, vendar trdijo, da zadoščata že sam obstoj načela nediskriminacije in njegovo dosledno uveljavljanje v praksi. Dejansko to pomeni, da se te države pridružujejo stališčem tistih, še vedno ugovarjajo konceptu “posebnih” manjšinskih pravic, češ da bi te lahko povzročile nesprejemljivo diskriminacijo; hkrati praviloma sploh zanikajo možnost obstoja kolektivnih pravic in poudarjajo, da so pravice lahko izključno individualne.<sup>16</sup> Vseeno pa lahko ugotovimo, da mednarodno pravo, uradni dokumenti in zakonodaje številnih držav ter večina politikov in strokovnjakov, čeprav med njimi obstajajo precejšnje razlike in nekateri med njimi priznavajo zgolj individualne pravice pripadnikov manjšin, priznava obstoj posebnih manjšinskih pravic ter njihov pomen.<sup>17</sup>

Ob tem je treba spomniti, da so se “posebne” pravice narodnih manjšin oz. njihovih pripadnikov razvile predvsem zato, da bi zagotovile enakopravnost in enakost možnosti za pripadnike manjšinskih skupnosti, ki so zaradi različnih objektivnih okoliščin v nekem okolju postavljeni v manj ugoden položaj. Njihov temeljni namen je, da posameznikom omogočajo enakopravno uresničevanje vseh pravic, ki jim jih zagotavljata ustava in zakonodaja, kar naj bi zagotovile tako, da omogočajo vsem posameznikom – vsaj do določene mere – enakopraven izhodiščni položaj. Pri tem so manjšinske pravice še vedno večinoma opredeljene kot individualne pravice (pravice posameznikov), vendar pa se vsaj pri njihovem uresničevanju pogosto uveljavi tudi njihov kolektivni značaj, saj dejansko ne ščitijo le posameznika, ampak vsaj posredno tudi manjšinske skupnosti, ki jim ti posamezniki pripadajo.<sup>18</sup> Prav zato sam vedno trdim, da imajo manjšinske pravice praviloma dvojno naravo: gre za individualne pravice posameznikov, ki pripadajo določenim manjšinskim skupnostim in jih ti posamezniki lahko uresničujejo individualno; hkrati te pravice pripadniki narodnih manjšin pogosto lahko uresničujejo le skupaj z drugimi pripadniki manjšine, torej kolektivno in imajo zato tudi svojo kolektivno dimenzijo, čeprav so manjšinske pravice formalno le redko opredeljene kot posebne kolektivne pravice manjšinske skupnosti.

\* \* \*

<sup>16</sup> Glej npr.: Tibor R. Machan (1989), *Individuals and their rights*. La Salle, Illinois: Open Court, 1989.

<sup>17</sup> Glej npr.: Capotorti (1991); Iván Gyurcsik (1993), “The New Legal Ramifications to the Minority Question.” Paper for the 12th Annual Conference of the Institute for East-West Studies “Minority Rights and Responsibilities: Challenges in a New Europe,” Lake Bled, Slovenia, May 21–23, 1993; Kymlicka, Will, ur. (1996), *The Rights of Minority Cultures*. Oxford, New York: Oxford University Press, 1996; Kymlicka, Will (1999), *Multicultural Citizenship: A liberal theory of minority rights*. Reprinted in paperback. Oxford: Clarendon, 1999; Kymlicka, Will (2001), *Politics in the vernacular: Nationalism, multiculturalism, and citizenship*. Oxford, New York: Oxford University Press, 2001; itd.

<sup>18</sup> Glej npr.: Vernon Van Dyke (1985), *Human Rights, Ethnicity, and Discrimination*. Westport, Conn.: Greenwood Press, 1985, 14–15; 44–45.

Za zgodovinski proces razvoja (posebnih) manjšinskih pravic in zaščite narodnih manjšin, ki je neločljivo povezan z oblikovanjem, nastankom, obstojem in razvojem modernih narodov, nacionalnih držav in meja med njimi, lahko ugotovimo, da traja več stoletij in da je bil pogosto počasen, boleč in zelo negotov. Vzponom so pogosto sledili padci, vseeno pa lahko zasledimo določen razvojni trend, katerega bistveni značilnosti sta bili postopno uveljavljanje novih pravic in njihovo širjenje. Ključni koraki v zgodovinskem razvoju so (bili) povezani s specifičnimi zgodovinskimi okoliščinam in predvsem s tragičnimi izkušnjami vojn, ki predstavljajo mejnike v tem razvoju.<sup>19</sup> Tako bi razvoj manjšinskih pravic lahko razdelili v tri ali štiri ključne faze, ki jih opredeljujejo nekatere skupne značilnosti:<sup>20</sup>

Sodobni razvoj manjšinske zaščite se začena z westfalskimi sporazumi (1648), ki opredeljujejo začetek prve faze razvoja, za katero bi lahko rekli, da traja vse do prve svetovne vojne. V tem obdobju je bil razvoj manjšinskih pravic zelo počasen, sporadičen in omejen predvsem na Evropo. Njegove bistvene značilnosti so bile:

- (i) Manjšinska zaščita je bila omejena na zaščito verskih manjšin ter je vključevala le svobodo in enakopravnost ver, v nekaterih primerih pa tudi omejeno versko in lokalno samoupravo. Izjemoma so bile omenjene tudi etnične manjšine, njihova zaščita pa ni bila natančneje urejena.<sup>21</sup>
- (ii) Redki mednarodni dokumenti, ki so določali manjšinsko zaščito, niso predvidevali mehanizmov za njeno uresničevanje, tako da je bilo uresničevanje v celoti prepuščeno posameznim suverenim državam.
- (iii) Določbe o zaščiti manjšin, ki so obstajale v mednarodnih pogodbah in zakonodajah posameznih držav, so se le zelo redko uresničevale.
- (iv) Razen posredno, kadar so ustave razglašale načelo enakosti, ter v zelo redkih primerih, ko so prepovedale diskriminacijo na podlagi rase ali vere, ustave niso določale posebne zaščite narodnih manjšin.

V drugi fazi razvoja, ki je trajala od konca prve do začetka druge svetovne vojne, je bil razvoj manjšinske zaščite bistveno bolj dinamičen in intenziven, njegove bistvene značilnosti pa so bile:

\* \* \*

<sup>19</sup> Glej, npr.: Baron, Salo W. (1985), *Ethnic Minority Rights: Some older and newer trends*. The tenth Sacks Lecture delivered on 26<sup>th</sup> May 1983. Oxford, England: Oxford Centre for Postgraduate Hebrew Studies, 1985.

<sup>20</sup> Predstavitev razvoja povzeta po: Žagar (2002), 76–79 (sl.), 86–91 (an).

<sup>21</sup> Npr. Sklepni dokument dunajskega kongresa (1815) omenja Poljake kot etnično manjšino, vendar ne določa posebne manjšinske zaščite. S tem dokumentom so se Avstrija, Prusija in Rusija sicer zavezale, da bodo Poljakom, ki živijo pod njihovo oblastjo, dale nekatere etnične pravice, vendar te pravice niso bile določene.

- (i) Z razvojem se je manjšinska zaščita razširila z verskih tudi na rasne, etnične in jezikovne manjšine, "posebne" pravice oseb, ki pripadajo etničnim, rasnim, jezikovnim in/ali verskim manjšinam, pa so postale del človekovih pravic.
- (ii) Poleg mirovnih pogodb po koncu prve svetovne vojne, ki so bile ključni mednarodni pravni dokumenti za manjšinsko zaščito v posameznih državah (zlasti v državah poraženkah in novonastalih državah), so bili ključni dokumenti za zaščito narodnih manjšin tisti, ki so se oblikovali v okviru Društva narodov. Ključni dokumenti za manjšinsko zaščito v tem obdobju pa so bile mirovne pogodbe po prvi svetovni vojni.
- (iii) Ko so ustave posameznih držav sprejele in celo dogradile rešitve iz mednarodnih dokumentov in prakse, se je začelo obdobje sodobne ustavne zaščite narodnih manjšin, vendar pa večina držav, ki je temeljila na konceptu enonacionalne države, temu zgledu ni sledila.<sup>22</sup>
- (iv) Ker se niso razvili ustrezni in učinkoviti mehanizmi, ki bi na mednarodni ravni ali v posameznih državah zagotavljali uresničevanje mednarodnih in ustavnih manjšinsko zaščitnih določb, je obstajala vrsta hudih problemov pri uresničevanju manjšinske zaščite in "posebnih" pravic oseb, ki pripadajo manjšinam. Vseeno sta se raven zaščite in položaj manjšin bistveno izboljšala, če to obdobje primerjamo s prejšnjim.<sup>23</sup>

Tretja faza razvoja, ki se je začela po drugi svetovni vojni, je bila še bolj dinamična in intenzivna. Pri razvoju in širjenju manjšinskih pravic je treba poudariti zlasti vlogo nekaterih mednarodnih organizacij in integracij (npr.: Združeni narodi, Svet Evrope, Konferenca oz. Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, Evropske skupnosti oziroma Evropska unija, itd.) ter dvostranskih in večstranskih mednarodnih pogodb, ki urejajo zaščito oseb, ki pripadajo narodnim manjšinam, v izjemnih primerih pa tudi zaščito in pravice narodnih manjšin kot skupnosti. V tej fazi, zaznamovani z dekolonizacijo v prvih desetletjih po vojni in z razpadom nekaterih večnacionalnih držav (Češkoslovaška, Jugoslavija, Sovjetska zveza) ob koncu dvajsetega stoletja, je v ospredje ponovno prišlo načelo samoodločbe (in na njem temelječa pravica do samoodločbe), ki je bistveno

\* \* \*

<sup>22</sup> Med ustavami, ki su urejale manjšinsko zaščito, kaže omeniti zlasti ustavo ruske socialistične federativne sovjetske republike (1918), nemško weimarsko ustavo (1919) in ustavo Republike Estonije (1920). (Glej npr. Blaustein, Albert P., Sigler, Jay A., ur. (1988). *Constitutions That Made History*. Edited, compiled and introduction by: A. P. Blaustein, J. A. Sigler. New York: Paragon House Publishers, 1988, 337–398.)

<sup>23</sup> Več o tem glej, npr.: Capotorti (1991), 25; Claude, Inis L. (1955), *National Minorities: An International Problem*. Cambridge: Cambridge University Press, 1955, 17; 35–36; Ernest Petrič (1977), Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin. Maribor: Založba Obzorja, 1977, 32; 44–49; Roter, Petra (1995), "Razvoj mednarodnopravnega varstva manjšin od 17. stoletja do obdobja Društva narodov". Razprave in gradivo / Treatises and Documents, št. 29–30/1994-1995, 208–209.

spremenilo politični zemljevid in odprlo mnoga vprašanja.<sup>24</sup> Pri dojemanju in urejanju varstva narodnih manjšin se je pojavilo precej pomembnih (nacionalnih, regionalnih) razlik,<sup>25</sup> bistvene značilnosti tega obdobja pa so:

- (i) Z razvojem koncepta človekovih pravic in svoboščin so manjšinske pravice postale njegov sestavni del, pojavile in razvile pa so se tudi nove posebne manjšinske pravice. Manjšinske pravice ostajajo pretežno individualne pravice oseb, ki pripadajo narodnim manjšinam. Postopoma, zlasti v nekaterih političnih mednarodnih dokumentih ter v ustavah in zakonodaji posameznih držav se uveljavlja tudi priznavanje kolektivnih pravic narodnih manjšin.
- (ii) Manjšinske pravice opredeljujejo predvsem zavezujoči mednarodno-pravni dokumenti (pogodbe, konvencije) ter ustave in zakonodaja posameznih držav, poleg tega pa kaže omeniti tudi vlogo političnih, pravno nezavezujočih dokumentov (kot so deklaracije, resolucije), ki opredeljujejo in gradijo načela, koncepte in standarde manjšinske zaščite, ki bi kot pravila običajnega mednarodnega prava lahko postali zavezujoči. Vseeno je v večini primerov uresničevanje manjšinskih pravic in zaščite še vedno odvisno od politične volje posameznih držav, da spoštujejo obstoječe mednarodne in nacionalne dokumente in standarde.
- (iii) Pogosto vlade, ki izhajajo iz koncepta etnično homogene (eno)nacionalne države, nočejo sprejemati že obstoječih standardov manjšinske zaščite in jih uveljaviti v svojih pravnih sistemih, prav tako pa blokirajo tudi mednarodnopravni razvoj manjšinskih pravic.
- (iv) Posledično ustave in nacionalne zakonodaje ne vsebujejo manjšinsko zaščitnih določb, zato je raven zaščite narodnih manjšin v posameznih državah pogosto nižja od obstoječih mednarodnih standardov.
- (v) Na mednarodni ravni (npr. visoki komisar OVSE za narodne manjšine) ali v posameznih državah (npr. manjšinski ombudsman oz. varuh človekovih pravic na Madžarskem) so se oblikovali oziroma se začinjajo oblikovati

\* \* \*

<sup>24</sup> Glej npr.: Halperin, Morton, Scheffer, David J., Small, Patricia L. (1992), *Self-Determination in the New World Order*. Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1992; Žagar, Mitja (1994), "National Sovereignty at the End of the Twentieth Century: Relativization of Traditional Concepts; The Case of Slovenia", v Bučar, Bojko, Kuhnle, Stein, ur., *Small States Compared: Politics of Norway and Slovenia*. Bergen: Alma Mater, 1994, 243-248.

<sup>25</sup> Glej npr.: Stavenhagen, Rudolfo (1990), *The Ethnic Question: Conflicts, Development, and Human Rights*. Tokyo, Hong Kong: United Nations University Press, 129-141; Thornberry, Patrick (1990), *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford, England: Clarendon Press / New York: Oxford University Press, 1990; Thornberry, Patrick (1991), *Minority and Human Rights Law* (1991), A minority Rights Group Report. London: MRG, 1991; *World Directory of Minorities* (1990); itd.



mehanizmi, ki naj bi zagotovili boljše uresničevanje manjšinskih pravic in standardov zaščite. Prav tako se uveljavlja mednarodno varstvo pravic pred sodišči (npr. Evropsko sodišče za človekove pravice) in različnimi mednarodnimi telesi (npr. Komisija ZN za človekove pravice), na katere se lahko obrnejo posamezniki, kadar so kršene njihove pravice, ki jih zagotavljajo mednarodne pogodbe.<sup>26</sup>

(vi) Še vedno obstaja vrsta problemov pri uresničevanju "posebnih" pravic in zaščite manjšin oziroma oseb, ki pripadajo manjšinam, kot jih opredeljujejo mednarodni dokumenti, ustave in zakonodaje posameznih držav. Ti problemi so pogosto pogojeni z etničnimi politikami posameznih držav, ki niso pripravljene priznati niti obstoja etničnega pluralizma znotraj svojih meja.

V okviru tretje faze bi lahko čas po 1989–1990 opredelili kot posebno podobdobje, čeprav obstajajo tudi argumenti, da bi ta mejnik lahko opredelili kot začetek novega obdobja, četrte faze v razvoju zaščite narodnih manjšin. To je čas, ko se je po padcu komunističnih ("realsocialističnih") režimov v državah Srednje in Vzhodne Evrope začel proces "tranzicije". Te države so za svoj temeljni cilj opredelile vključitev v evropske integracijske procese in zlasti članstvo v Evropski uniji, ki je – v skladu z že omenjenimi priporočili Badinterjeve komisije – ustrezno manjšinsko zaščito postavila kot enega od pogojev za članstvo, zato so v svoje ustave in zakonodaje vključile tudi določbe o zaščiti narodnih manjšin, pri čemer so praviloma upoštevale veljavne mednarodne standarde. Hkrati sta bili v okviru Sveta Evrope pripravljene in sprejeti Okvirna konvencija za zaščito manjšin ter Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih, ki predstavljata prva pravno zavezujoča mednarodna dokumenta, ki urejata zaščito narodnih manjšin.<sup>27</sup> Čeprav je težko oceniti, koliko je sprejem teh nacionalnih in mednarodnih pravnih dokumentov dejansko neposredno vplival na uresničevanje (posebnih) manjšinskih pravic, status in izboljšanje položaja narodnih manjšin in njihovih pripadnikov v posameznih konkretnih okoljih, pa lahko ocenimo kot izjemno pomembno že samo dejstvo, da so te pravice pravno zavarovane in da vsaj formalno obstaja tudi možnost njihovega sodnega varstva.

Če je bilo za starejša zgodovinska obdobja, vključno s srednjim vekom, običajno, da sta obstajali določena avtonomija in tudi samouprava različnih skupnosti,

\* \* \*

<sup>26</sup> Glej npr. Bennett, A. LeRoy (1995), *International Organizations: Principles and Issues*. Sixth Edition. Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1995, 209–210.

<sup>27</sup> Glej npr.: Polzer, Miroslav, Kalčina, Liana, Žagar, Mitja, ur. (2002), *Slovenija & evropski standardi varstva narodnih manjšin. / Slovenia & European standards for the protection of national minorities*. Ljubljana: Informacijsko dokumentacijski center Sveta Evrope pri NUK, Inštitut za narodnostna vprašanja, Avstrijski inštitut za Vzhodno in Jugovzhodno Evropo, 2002.

ki so včasih imele celo zajamčen poseben status (kot npr. judovske skupnosti v statutih nekaterih srednjeveških mest), se je to z uveljavljanjem in razvojem (eno)nacionalne države korenito spremenilo.<sup>28</sup> Avtonomije in samouprave, ki so pomenile določeno obliko sodelovanja (participacije) različnih skupnosti v družbenem in političnem življenju in odločanju ter so izražale notranjo raznolikost družb, so postale z gledišča koncepta etnično homogene (eno)nacionalne države moteče ter so jih obravnavali kot oviro in celo kot grožnjo etnični in politični homogenosti držav. Kot smo že omenili, je takšno pojmovanje še vedno prisotno in včasih celo prevladujoče. Tako ne preseneča, da je bila tudi demokracija, ko so jo začeli uveljavljati, sprva pogosto precej ekskluzivna (izključujoča) in omejena le na ozek krog ljudi, ki so si z "demokratično večino" v družbi zagotovili legitimnost svoje oblasti. S širjenjem in z razvojem demokracije, še zlasti z razvojem človekovih pravic in svoboščin in omejevanjem (absolutne) oblasti (vsakokratne enostavne) večine, pa se je postopoma uveljavljala tudi zaščita manjšin. Z uveljavljanjem načela nediskriminacije, političnih pravic državljanov in postopnim širjenjem kroga njihovih upravičencev (z odpravo premoženjskega cenzusa, bolj inkluzivnim državljanstvom, znižanjem praga polnoletnosti, z uveljavitvijo volilne pravice žensk, itd.) so tudi pripadniki narodnih manjšin – kot posamezniki, enakopravni z vsemi drugimi državljanji v posamezni državi – lahko vstopili v demokratični politični proces, vendar pa v tem kontekstu še ne moremo govoriti o posebnih oblikah politične participacije manjšin. Da bi zagotovili dejanske pogoje za politično participacijo narodnih manjšin kot specifičnih skupnosti, je namreč treba uveljaviti nekatere nove koncepte, rešitve in mehanizme v političnem sistemu države in njegovih institucijah. Zato bi lahko rekli, da se je sodobna participacija narodnih manjšin začela razvijati v drugi fazi razvoja manjšinskih pravic in da gre pri tem za kontinuiran dolgoročen proces.

V tem procesu je bilo treba razrešiti tudi nekaj temeljnih vprašanj. Politične pravice – in tako tudi pravica do politične in družbene participacije manjšin – so praviloma vezane na državljanstvo države, v kateri se uresničujejo.<sup>29</sup> Državljanstvo je za priznanje političnih in posebnih manjšinskih pravic lahko tudi sporen pogoj, saj poznamo primere, ko celo tretja ali četrta generacija imigrantov (priseljencev), ki so bili rojeni v državi, v kateri imajo stalno prebivališče, nima državljanstva te države. Kot otroci tujcev imajo po načelu "krvi" (*ius sanguinis*) državljanstvo tiste države, katere državljanji so (bili) njihovi starši oziroma predniki. Razlogi, zakaj ti imigranti nimajo državljanstva države, v kateri stalno živijo, so

\* \* \*

<sup>28</sup> Glej, npr.: Baron (1985).

<sup>29</sup> Poznamo sicer nekatere izjeme, ko lahko na lokalnih volitvah sodelujejo tudi tujci s stalnim ali celočasnim bivališčem v tej lokalni skupnosti, ali pri volitvah za Evropski parlament, ko lahko v volitvah sodelujejo tudi državljanji drugih držav članic EU, vendar so te redke in – po mnenju nekaterih – tudi (pravno) sporne, kar še zlasti velja za prvi primer.

lahko različni in segajo od same (omejevalne) zakonodaje o državljanstvu držav, v katerih so se rodili in v katerih živijo, kulturnih in tradicionalnih razlogov, časti, pa vse do vprašanja (dedovanja) družinskega premoženja v državah, katerih državljani so (bili) njihovi starši.<sup>30</sup> Kakor koli že, posamezniki – imigranti, ki nimajo državljanstva države, v kateri (stalno) živijo, so zato izključeni iz demokratičnih političnih procesov; ker niso državljani, pa se v skladu s prevladujočo prakso zanje tudi ne more uveljaviti manjšinska zaščita, ki se je morebiti sicer razvila za zaščito pripadnikov tradicionalnih narodnih manjšin v državi, kjer živijo.

Drugi potencialno sporen pogoj in omejitev za pridobitev in uresničevanje posebnih manjšinskih pravic narodnih manjšin, ki seveda omejuje tudi možnost (posebne) politične participacije posameznih manjšinskih skupnosti, je avtohtonost, na katero ustave in nacionalne zakonodaje posameznih držav – vsaj posredno pa tudi nekateri mednarodni pravni dokumenti, če pri njihovem interpretiranju izhajamo iz najbolj uveljavljene Capotortijeve definicije – lahko vežejo posebne manjšinske pravice. V tem kontekstu avtohtonost navadno opredeljuje dolgotrajnost naselitve na določenem ozemlju in vključenost (integriranost) skupnosti v določeno etnično pluralno okolje. Avtohtone skupnosti praviloma sooblikujejo kulturno, ekonomsko in družbeno podobo svojega okolja. Pri tem kaže poudariti, da ni objektivnih meril, ki bi določala, kdaj neko skupnost lahko štejemo za avtohtono. Tako so različna merila in pojmovanja avtohtonosti praviloma posledica subjektivnih in političnih odločitev v nekem okolju ter, upoštevaje načelo suverenosti držav, opredelitve v veljavnih ustavah in nacionalnih zakonodajah. Prav odsotnost objektivnih meril je lahko razlog za različne interpretacije, probleme, zaostritve in spore, ki v posameznih primerih lahko ogrozijo celo stabilnost določene etnično pluralne skupnosti. Zato bi, če se v nacionalnih zakonodajah ohrani pogoj avtohtonosti, kazalo sprejeti stališče *The Minority Rights Group*, ki se je opredelila, da etnične manjšine postanejo avtohtone po dveh generacijah (40–50 let), če seveda izpolnjujejo ostala merila in pogoje.<sup>31</sup>

Omenjena pogoja za posebne manjšinske pravice – še zlasti v primerih, kadar jih nove manjšinske skupnosti in njihovi pripadniki ne morejo izpolniti – sta lahko sporna tudi zato, ker tipične in netipične narodne manjšine predstavljajo le zelo majhen delček etnične pluralnosti v sodobnih družbah. Vseno – morebiti pa prav zato! – države novim (imigrantskim) manjšinskim skupnostim in njihovim pripadnikom praviloma nočejo priznati posebnega manjšinskega statusa

\* \* \*

<sup>30</sup> Glej. Npr.: Bockstael, Eric, Feinstein, Otto (1991), "Ethnic Conflict and Development: A Belgian Case Study." United Nations Research Institute for Social Development – UNRISD, photocopied for the "Workshop on Ethnic Conflict and Development", Dubrovnik (Yugoslavia, Croatia), 3–6 June 1991.

<sup>31</sup> Glej: *World Directory of Minorities*. (1990) Longman international reference. Edited by: Minority Rights Group. UK: Longman, 1990, xiv.

in posebnih pravic, saj menijo, da bi jim to naložilo preveč obveznosti, ki jih ne želijo ali pa jih ne bi zmogle sprejeti. Zato imigrantske skupnosti in migranti pogosto ali celo praviloma ne uživajo posebne manjšinske zaščite. Zaščita in posebne pravice narodnih manjšin v državah, ki jih vzpostavljajo, tako praviloma ostajajo rezervirane za osebe, ki pripadajo tradicionalnim tipičnim (in praviloma tudi netipičnim) narodnim manjšinam; kar zadeva obstoj njihovih kolektivnih pravic, pa smo omenili, da so te izjema celo v tistih državah, ki so vzpostavile posebno zaščito in pravice narodnih manjšin. Sam menim, da bi bilo treba zaščito manjšin vzpostaviti in razviti tudi za nove, imigrantske manjšine in njihove pripadnike, vendar pa bo v tem kontekstu verjetno treba razviti tudi nov koncept za njihovo zaščito. Tako za mnoge nove manjšine, katerih pripadniki živijo disperzirano na celotnem ozemlju posamezne države, ne bo mogoče uveljaviti nekaterih tradicionalnih konceptov in oblik zaščite narodnih manjšin, ki so teritorialno pogojene in vezane na ozemlje tradicionalne in kompaktne poselitve teh manjšin. Bolj primerni bodo različni funkcionalni pristopi. Verjetno pa bo mogoče vzpostaviti temeljne standarde, ki bodo veljali tako za narodne kot tudi za druge etnične manjšinske skupnosti.

Kar zadeva politične pravice, ne more biti dvoma, da te tako kot vsem državljanom pripadajo tudi pripadnikom narodnih manjšin, ki imajo državljanstvo države, v kateri živijo. Precej bolj negotov pa je odgovor, ko gre za vprašanje politične participacije narodnih manjšin in njihovih posebnih pravic v tem kontekstu. Okvirna konvencija za varstvo manjšin Sveta Evrope je vzpostavila obveznost držav pogodbenic, da "ustvarijo razmere, potrebne za učinkovito sodelovanje pripadnikov narodnih manjšin v kulturnem, družbenem in gospodarskem življenju ter v javnih zadevah, še zlasti pri tistih, ki jih neposredno zadevajo".<sup>32</sup> To je pomemben korak, vendar pa tako kot drugi mednarodni dokumenti tudi konvencija – po svoji naravi splošna in abstraktna – ne govori o tem, na kakšen način naj države zagotovijo učinkovito sodelovanje pripadnikov narodnih manjšin na navedenih področjih. Pri tem ne more biti dvoma, da sodelovanje pripadnikov narodnih manjšin v javnih zadevah vključuje tudi njihovo politično participacijo. Kako bodo politično participacijo uredile, pa je očitno prepuščeno državam, ki se "suvereno" najprej odločijo, če bodo posebno manjšinsko varstvo sploh uveljavile, potem pa opredelijo v svoji pravni ureditvi, katere posebne manjšinske pravice bodo zagotovile in v kakšnem obsegu, pa tudi način njihovega uresničevanja. Vseeno lahko ugotovimo, da je v stroki – med tistimi, ki zagovarjajo obstoj posebnih manjšinskih pravic – prevladujoče stališče, da je pravica (narodnih) manjšin do politične participacije bistvena sestavina manjšinskega varstva. Seveda obstajajo

\* \* \*

<sup>32</sup> 15. člen Okvirne konvencije za varstvo manjšin. (Framework Convention for the Protection of National Minorities, CETS No.: 157).



različni načini, kako je to (posebno) pravico mogoče urediti in uresničevati. To kaže tudi pregled normativne ureditve in prakse v posameznih državah, pri čemer kot primer pozitivnega normativnega razvoja v kontekstu procesa tranzicije lahko omenimo države vzhodne in srednje Evrope.<sup>33</sup> Da je to vprašanje pomembno tudi v bilateralnih odnosih med državami, pa kaže Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodni skupnosti v Republiki Sloveniji, ki glede politične participacije narodnih manjšin v 8. členu določa: "Podpisnici zagotavljata, v skladu z notranjo zakonodajo, ustrežno udeležbo manjšin pri odločanju na lokalni, regionalni in državni ravni o zadevah, ki se nanašajo na pravice in položaj manjšin in njihovih pripadnikov."<sup>34</sup>

Narava in obseg tega prispevka ne dopuščata, da bi predstavil in analiziral koncepte, modele in mehanizme politične participacije narodnih manjšin v posameznih državah in jih primerjalno proučil. Zato se bom omejil na predstavitev nekaterih možnih teoretičnih konceptov, modelov in mehanizmov političnega predstavljanja manjšin, pri čemer bom le primeroma in obrobno omenjal prakso in izkušnje posameznih držav. Predvsem bom pri tem izhajal iz nekaterih novjših strokovnih in znanstvenih besedil, ki obravnavajo to specifično problematiko in širšo problematiko politične participacije v sodobnih demokracijah nasploh.<sup>35</sup> Pri tem opredeljujem štiri temeljne možne koncepte (pristope) in modele, ne ukvarjam pa se z različnimi specifičnimi izpeljavami teh modelov ter z variantami in rešitvami, ki so v okviru teh konceptov in modelov možne:

**Volitve in volilni sistemi:** V vseh primerih, ko so pripadniki manjšin državljani, jim, če izpolnjujejo splošne ustavno in zakonsko določene pogoje (polnoletnost,

\* \* \*

<sup>33</sup> Glej npr.: Jesih, Boris (2003), *Politična participacija narodnih manjšin: Primer koroskih Slovencev*. Doktorska disertacija. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Univerza v Ljubljani, 2003, 8–14.

<sup>34</sup> Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodni skupnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list Republike Slovenije, Mednarodne pogodbe, št. 6–7 (1993).

<sup>35</sup> Glej npr.: Cahn, Claude, ur. (2002), *Roma rights: Race, justice, and strategies for equality*. New York: International Debate Education Association, 2002; Gál, Kinga, ur. (2002), *Minority Governance in Europe*. Budapest: Open Society Institute, 2002; Gstettner, Peter (2001): "Kärntner minderheitenpolitik als Mittel zum Zweck." *Razprave in gradivo*, št. 39–39 (Ljubljana, 2001), 143–164; Hague, Rod, Harrop, Martin (2004), *Comparative government and politics: An introduction*. 6<sup>th</sup> ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2004; Jesih (2002); Marko, Joseph (1995), *Autonomie und Integration. Rechtstitute des Nationalitätenrechte im funktionalen Vergleich*. Wien, Köln, Graz: Böhlau, 1995; Marko, Joseph (1998), "Zur politischen Repräsentation und Partizipation von ethnischen Gruppen." *Europa ethnica*, Vol. 55, št. 3–4 (1998), 130–139; Pallaver, Günther (2001), "Die südtiroler Volkspartei. Erfolgreiches Modell einer ethnoregionalen Partei. Trends und Perspektiven." *Razprave in gradivo*, št. 38–39 (Ljubljana, 2001), 313–358; Polzer Srienz, Mirjam (2000), "Reprezentacija in participacija etničnih skupin v zakonodajnih organih." *Razprave in gradivo*, št. 36–37 (Ljubljana, 2000), 227–254; Todosijevič, Bojan (2002), "Minority political parties and ethnic voting in Subotica." *Nationalism & ethnic politics*, Vol. 8, št. 3 (2002), 95–109; Young, Iris Marion (2002), *Inclusion and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 2002 (©2000); itd.

poslovna oz. opravilna sposobnost, ipd.) avtomatično pripada volilna pravica – tako kot vsem državljanom demokratičnih držav. Sam obstoj volilne pravice za pripadnike narodnih manjšin pa jim seveda ne zagotavlja avtomatično tudi politične reprezentacije oz. njihovih predstavnikov v izvoljenih organih oblasti na različnih ravneh. Predvsem se pri tem zastavlja vprašanje, če je pripadnikov narodne manjšine v nekem okolju sploh dovolj, da bi vsaj teoretično v skladu z obstoječim volilnim sistemom in pravili lahko izvolili svojega predstavnika v določen predstavniki ali drug oblastni organ. Pri tem obstaja možnost, da kandidate iz vrst manjšin predlagajo različne politične stranke in stranke, ki v državi obstajajo in tekmujejo za oblast. Vendar pa je takšen manjšinski kandidat v tem primeru le pogojno predstavnik določene narodne manjšine, saj je predvsem kandidat, ki je izvoljen na listi določene stranke in se zato praviloma v parlamentu vključi v njen poslanski klub; je pa praviloma res, da je takšen predstavnik bolj občutljiv za problematiko, potrebe in interese manjšine, zato bo lahko v procesu odločanja te potrebe in interese bolj upošteval in jih zagovarjal ter jih tudi predstavil poslanskim kolegom in drugim, ki v tem procesu sodelujejo. Druga možnost je, da narodna manjšina oblikuje svojo lastno stranko ali tudi več strank, ki nastopajo na volitvah in si poskušajo zagotoviti svoje izvoljene predstavnike v predstavnikiških telesih na različnih ravneh ter s tem zagotoviti zastopanje manjšinske problematike, potreb in interesov v političnem procesu in odločanju. V takšnih primerih je prav etnični dejavnik, pripadnost določeni narodni manjšini, eden ključnih dejavnikov definiranja manjšinskih strank, ki iščejo svoje volilce predvsem med pripadniki te manjšine. Ob upoštevanju notranje pluralnosti sleherne narodne manjšine obstaja velika možnost, če je ta le zadosti številčna, da se bo oblikovalo več manjšinskih političnih strank, prav tako pa tudi velika verjetnost, da bo vsaj del volilcev, pripadnikov manjšine, zaradi svojega političnega prepričanja in usmeritve volil "večinske" (državne, nacionalne) politične stranke oz. stranke, ki niso etnično definirane. Prav dejstvo, da zaradi obstoječe notranje pluralnosti pride do disperzije manjšinskih glasov, praviloma še dodatno zmanjša možnosti, da bi si manjšine skozi redni volilni sistem zagotovile ustrezno politično reprezentacijo.

Prav zato so se v posameznih državah, kjer so se odločili, da bodo zagotovili ustrezno politično participacijo narodnih manjšin, razvili različni modeli, ki naj zagotovijo manjšinsko predstavljanje v političnem procesu in v predstavnikiških organih na različnih ravneh. Ti modeli so pogojeni z volilnimi sistemi, ki so v posamezni državi uveljavljeni. Gre za najbolj pogoste modele, ki so uveljavljeni v pravni ureditvi in praksi držav, ki so se odločile uveljaviti pravico do politične participacije narodnih manjšin.

Najenostavnejša možnost v okoljih, kjer je uveljavljen proporcionalni volilni sistem, je, da se za manjšinske stranke in njihove kandidate zniža ali sploh odpravi

splošni volilni prag ter s tem poveča njihova možnost za izvolitev. Tudi v tem primeru pa morajo manjšinske stranke zbrati vsaj tolikšno število glasov, kot je potrebno za izvolitev enega poslanca. Seveda bi bila v okolju, ki bi želel uveljaviti posebno pravico do manjšinske politične participacije, možna tudi rešitev, ko bi se omogočila izvolitev manjšinskih predstavnikov tudi v primeru, če ti dobijo vsaj določen delež (npr.  $2/3$ ,  $1/2$ ,  $1/3$ ) glasov, ki so sicer potrebni za izvolitev poslanca. Obstajala bi tudi možnost, da se v primerih, ko manjšinski kandidat ne doseže določenega volilnega praga, določi delitev preostankov glasov (strank in list, ki ne dosežejo volilnega praga) tako, da se zagotovi izvolitev predstavnika narodne manjšine.

V mešanih in večinskih volilnih sistemih je mogoče oblikovati volilne enote ali celo posebno ("manjšinsko") volilno enoto, v kateri imajo pripadniki narodne manjšine vsaj minimalno absolutno večino, s čimer naj bi se zagotovila izvolitev njihovega predstavnika – vsaj v primeru, če je manjšina notranje enotna ali uspe posamezni kandidat v tej volilni enoti pridobiti tudi podporo volilcev, ki niso pripadniki narodne manjšine.

**Neposredno zagotovljeno posebno manjšinsko predstavništvo** predstavlja drugi možni model za zagotavljanje ustrezne politične participacije narodnih manjšin. V tem primeru ustava in/ali zakonodaja določa(ta), da se v predstavniška telesa na različnih ravneh obvezno izvoli določeno število ali delež predstavnikov, ki predstavljajo narodne manjšine. Ta model je lahko zasnovan tako, da neposredno zagotavlja predstavnika oz. predstavništvo določene narodne manjšine (npr. poslanca italijanske in madžarske narodne manjšine v slovenskem parlamentu) v Državnem zboru. Lahko pa je zasnovan tako, da v predstavniškem telesu predvideva določeno število ali delež predstavnikov vseh priznanih narodnih manjšin, ne zagotavlja pa nujno predstavništvo sleherne manjšine; v tem primeru je možna tudi rešitev (kakršna je uveljavljena na Hrvaškem), da pripadniki nekaj – zlasti manjših – narodnih manjšin volijo svojega skupnega predstavnika, pri čemer je seveda večja verjetnost, da bo izvoljen kandidat številčnejše manjšine, če je ta sposobna zagotoviti notranjo enotnost oz. dovolj široko podporo določenemu kandidatu. Kadar se – v kateri koli različici – uveljavi ta model, se volilno telo za manjšinske predstavnike navadno oblikuje tako, da se volitve teh predstavnikov izvedejo na podlagi posebnih volilnih imenikov, v katere so vpisani pripadniki narodnih manjšin.

Pri uveljavitvi tega modela se zastavlja tudi vprašanje ureditve aktivne volilne pravice pripadnikov narodnih manjšin. Ena možnost je ureditev, ko imajo tudi pripadniki narodnih manjšin le en sam glas. V tem primeru se pripadnikom manjšin prepusti odločitev, da se odločijo bodisi za glasovanje za manjšinske kandidate bodisi pa za glasovanje na splošnih volitvah.

Druga možnost pa je, da imajo volilci, ki so pripadniki priznanih narodnih manjšin, dvojno volilno pravico in lahko glasujejo tako za svojega manjšinskega predstavnika (v okviru manjšinskih volitev) kot tudi za kandidate oz. stranke na splošnih strankarskih volitvah. Ta možnost pripadnikom narodnih manjšin omogoča, da z volitvami manjšinskega predstavnika sledijo svojim etničnim interesom in opredelitvam, kot tudi to, da z glasovanjem za kandidata ali stranko na splošnih volitvah uveljavijo svojo strankarsko opredelitev – s čimer se želi izogniti redukciji političnega pluralizma, ki obstaja tudi znotraj sleherne manjšine. Čeprav takšno ureditev nekateri kritizirajo kot diskriminatorno do pripadnikov večinskega prebivalstva, pa po drugi strani lahko ugotovimo, da je takšna “pozitivna diskriminacija” pripadnikov manjšin pravno dopustna, saj je njen namen predvsem zagotoviti enakopraven izhodiščni položaj populaciji, ki bi se ob uveljavljanju enakih standardov znašla v neenakopravni situaciji.

**Avtonomije** so naslednja možnost, ki naj zagotovi ustrezen položaj in politično participacijo narodnih manjšin. Večinoma so avtonomije opredeljene teritorialno in sicer tako, da ima določeno ozemlje, na katerem živijo pripadniki narodnih manjšin, poseben status in avtonomijo, ki omogoča uresničevanje specifičnih potreb, posebnih pravic in interesov teh manjšin in njihovih pripadnikov. V okviru avtonomije lahko takšna območja (npr. federalne enote, province, pokrajine, regije, avtonomna območja) samostojno urejajo določena področja in vprašanja, zlasti še tista, ki so življenjskega pomena za narodne manjšine in njihove pripadnike. Znotraj avtonomij se poveča tudi možnost politične participacije manjšin in njihovega dejanskega vpliva na sprejem odločitev, ki so za manjšino pomembne. Pri tem je mogoče avtonomije kombinirati tudi s prej omenjenima modeloma – s posebnimi rešitvami, ki znotraj veljavnega volilnega sistema omogočijo ustrezno oz. večjo zastopanost predstavnikov narodnih manjšin, pa tudi z uveljavitvijo rešitev, po katerih je neposredno zagotovljeno neposredno manjšinsko predstavninstvo v institucijah avtonomije.

Kot specifično obliko manjšinske avtonomije, ki je praviloma tudi teritorialno organizirana, poznamo različne manjšinske institucije, samouprave in organizacijske oblike, ki imajo pravico ali celo pooblastilo, da zastopajo narodne manjšine in njihove manjšinske interese v političnem procesu (npr. manjšinske samouprave na Madžarskem, samoupravne narodnostne skupnosti v Sloveniji). Takšne manjšinske samouprave lahko država tudi pooblasti, da za potrebe in v interesu narodnih manjšin in njihovih pripadnikov opravljajo določene javne in celo oblastne funkcije in pooblastila.

Vse bolj pogoste so pobude in zamisli, da bi se poleg teritorialnih uveljavile tudi funkcionalne avtonomije, ki ne bi bile vezane na ozemlje, ampak na individualno pripadnost določeni manjšinski skupnosti. Takšne rešitve bi bile še zlasti primerne za narodne manjšine, katerih poselitev je disperzirana, ter za pripadnike

narodnih manjšin, ki živijo zunaj območij, na katerih je uveljavljena manjšinska avtonomija. Prav tako bi bile takšne rešitve lahko uporabne tudi za zagotavljanje ustrezne politične participacije pripadnikov novih manjšin in imigrantskih skupnosti.

**Posvetovalna telesa** prav tako predstavljajo eno od možnosti za politično participacijo narodnih manjšin in njihovih pripadnikov. V tem primeru gre lahko za različna imenovana (npr. s strani vlade, različnih institucij – vključno z manjšinskimi) ali voljena telesa, ki sodelujejo – praviloma kot posvetovalna telesa, katerih mnenja imajo različno stopnjo obveznosti za nosilce odločanja – v procesu političnega odločanja kot nekakšna delovna telesa vlade, ministrstev, predstavniških teles ali javnih institucij, ki odločajo o zadevah, ki so pomembne za narodne manjšine in njihove pripadnike. Mnenja takšnih posvetovalnih teles, ki so lahko sestavljena zgolj iz predstavnikov manjšin oz. posameznikov, imenovanih ali izvoljenih iz vrst manjšin, lahko pa je njihovo članstvo tudi širše in ni vezano na pripadnost manjšini, so lahko za organe odločanja lahko obvezna ali zgolj svetovalna, pač odvisno od tega, kako so takšna telesa, njihova vloga in pristojnosti pravno opredeljeni in urejeni, pogosto pa je to odvisno tudi od njihovega konkretnega mandata. Tipični primer takšnih teles so različni manjšinski sveti ali sosveti, pa tudi različne komisije ali odbori.

#### 4. SKLEP: POLITIČNA PARTICIPACIJA IN INTEGRACIJA MANJŠIN

Na podlagi povedanega lahko ugotovimo, da ustrezná politična participacija narodnih manjšin predstavlja pomemben segment njihovega varstva in uresničevanja njihovih posebnih pravic v sodobnih družbah. Prav ustrezná politična participacija jim namreč zagotavlja nujno potreben vpliv na procese političnega odločanja, ki zagotavljajo njihovo varstvo in uresničevanje njihovih specifičnih interesov. Tako bi lahko rekli, da je politična participacija manjšin ključni dejavnik pri zagotavljanju njihove polne in enakopravne integracije v sodobne družbe. Ker pa je situacija sleherne manjšine, vključno z narodnimi manjšinami in njihovimi pripadniki specifična – pogojena s časom, prostorom, z zgodovinskim razvojem, s konkretnimi okoliščinami in procesi – bi na podlagi zapsanega s precejšnjo gotovostjo lahko potrdili tudi v uvodu zastavljeno delovno hipotezo, da je treba status in varstvo narodnih manjšin ter njihovo politično participacijo urediti tako, da so na podlagi splošnih uveljavljenih standardov kar najbolj prilagojeni specifičnim potrebam in interesom posameznih manjšinskih skupnosti. Pri oblikovanju in uveljavljanju konkretnih rešitev je dejansko vedno treba upoštevati predvsem situacijo, značilnosti in potrebe posameznega okolja in posamezne skupnosti ter njihove interese in zahteve, ki jih formulirajo.

Ob koncu bi rad predstavil še nekaj svojih predlogov in izhodišč za manjšinsko in integracijsko politiko. Kot zagovornik posebnih manjšinskih pravic menim,



da bi bilo treba v sodobnih pluralnih družbah uveljaviti kar najvišje standarde varstva manjšin. Pri tem kot izhodišče in ideologijo postavljam koncept multikulturalnosti in interkulturalnosti, ki priznava in ceni raznolikost sodobnih družb ter sleherni specifični skupnosti, ki to želi, omogoči, da se ohrani in razvija kot taka, hkrati pa se enakopravno in kot aktivni subjekt integrira v družbo, v kateri obstaja. Integracijska politika, ki naj to omogoči, mora pri tem upoštevati in priznavati tako slehernega posameznika kot tudi specifične skupnosti kot kolektivne subjekte. Zavzemam se, da bi se obseg in standardi varstva narodnih manjšin in njihovih pripadnikov povečali in razširili, prav tako pa menim, da bi bilo treba ustrezne - varstvu narodnih manjšin in njihovih pripadnikov podobne - standarde manjšinske zaščite uveljaviti tudi za različne druge manjšine in njihove pripadnike.

V tem kontekstu se zavzemam tudi za to, da se spremeni in razvije koncept manjšinskega varstva. Če uporabimo Jellinekovo klasifikacijo človekovih pravic, bi posebne manjšinske pravice, v kolikor in kakršne obstajajo v ustavah in/ali zakonodajah posameznih držav, lahko pretežno opredelili kot pravice "negativnega statusa" oziroma kot "negativne pravice".<sup>36</sup> Pri uveljavljenem negativnem konceptu zaščite narodnih manjšin države posredujejo samo v tistih primerih, ko so pravice posameznikov, ki pripadajo določeni manjšini, neposredno kršene - v večini primerov pa tudi takrat posredujejo le na zahtevo posameznika, katerega pravice so kršene, ali izjemoma na zahtevo pooblaščenih manjšinske organizacije. Države posredujejo le zato, da bi preprečile nadaljnje kršenje manjšinskih pravic ter zagotovile ustrezno kaznovanje kršilcev.

Predlagam, da bi kot alternativo negativnemu konceptu varstva manjšin razvili "pozitivni koncept zaščite manjšin," ki je pretežno še vedno zasnovan le kot teoretični model, čeprav se nekatere njegove prvine in izhodišča že uveljavljajo v normativni ureditvi in praksi posameznih držav.<sup>37</sup> "Bistveni značilnosti tega koncepta zaščite manjšin sta, da:

- (i) manjšine (kot posebne skupnosti) in njihove pripadnike (kot posameznike) vzpostavi kot aktivne in enakopravne subjekte v pluralni družbi in v političnem sistemu. Pri tem zagotavlja pogoje za njihovo (politično) participacijo in odločilno vlogo v političnem odločanju;
- (ii) zahteva dejavno vlogo države pri zaščiti manjšin in uresničevanju posebnih manjšinskih pravic. Že samo dejstvo, da si država ne bi prizadevala za

\* \* \*

<sup>36</sup> Gre za pravice, v katere država ne posega - razen v primerih, ko so te pravice neposredno kršene. (Jellinek, Georg (1963/1905). *System der subjektiven öffentlichen Rechte*. (Reprint - 1905 edition.) Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1963, 86 in naslednje.)

<sup>37</sup> Glej npr.: Žagar (1990); Žagar, Mitja (1992), "Position and Protection of Ethnic Minorities in the Constitution of The Republic of Slovenia: Basic information." *Razprave in Gradivo/Treatises and Documents*, št. 26-27/1992, 10-11.

uresničevanje manjšinskih pravic, bi pomenilo kršitev ustave in zakona, zato bi država nosila moralno, legalno in materialno odgovornost za posledice takšnega ravnanja.”<sup>38</sup>

Uveljavitev takšnega koncepta manjšinskega varstva bi omogočila tudi drugačno pojmovanje in razvoj politične participacije narodnih in drugih manjšin, saj bi vzpostavila neposredno odgovornost države – in s tem posredno večinskega prebivalstva – za uresničevanje te posebne pravice, še posebej pa za zagotavljanje ustreznih pogojev za njeno celovito in uspešno uresničevanje. Pri tem bi bilo seveda treba upoštevati specifični položaj, potrebe in interese sleherne manjšinske skupnosti ter jim prilagoditi tudi konkretno uveljavljeno zaščito. Po mojem mnenju bi bil tak koncept manjšinskega varstva najboljše zagotovilo za stabilnost in mir, sožitje, enakopravno integracijo in sodelovanje ter za uravnotežen razvoj sodobnih pluralnih družb.

\* \* \*

<sup>38</sup> Žagar (2002), 80 (sl.).