

UREDITEV MEDETNIČNIH ODNOSOV IN STATUSA NARODNIH MANJŠIN V SLOVENIJI IN V ODNOSIH S SOSEDNJIMI DRŽAVAMI

Vera Klopčič

Uvod

V času, ko postaja manjšinsko vprašanje zopet eno prioritetenih vprašanj mednarodnih odnosov, se mnoge države znova soočajo s političnimi izzivi tudi za ponovno presojo pravnih določil in posameznih dokumentov manjšinskega varstva tako pred mednarodnimi forumi kot tudi na notranji ravni. Oživljajo se stare dileme in iščejo nove rešitve. Poleg pristopa, ki ima vseevropski pomen in temelji na spoznanju o bogastvu različnosti, pomenu ohranjanja identitete in spoštovanja le-te, ter pomena urejanja varstva manjšin v Evropi kot celoti, se oživljajo tudi pristopi, ki izhajajo iz različnih možnih političnih razsežnosti medetničnih konfliktov v državah v tranziciji oz. v državah Vzhodne in Jugovzhodne Evrope in v zahodnih državah. Iz nekaterih dejavnosti evropskih ustanov bi lahko celo sklepali, da velja skrb Evrope za ureditev manjšinskega varstva in za razreševanje medetničnih konfliktov predvsem ureditvi razmer v "novih demokracijah", ki naj se od "starih demokracij" le učijo na vseh področjih uredničenja in varstva človekovih pravic.

Ravno na področju varstva narodnih manjšin tako poenostavljeno razlikovanje ni- ma prave podlage, saj okoliščine v vsaki državi zahtevajo posebno obravnavo. To je tudi eno od izhodišč sprejetih mednarodnih dokumentov o varstvu narodnih manjšin, ki naj usmerja prakso in mednarodno sodelovanje na tem področju.

Za državo, kot je Republika Slovenija, je urejeno manjšinsko vprašanje izrednega pomena. V pristopu k urejanju tega vprašanja se prepletajo elementi zgodovinske in trajne kulturne povezanosti s pripadniki slovenskih narodnih skupnosti v zamejstvu in izseljeništvu, zavest o doslednem uredničenju demokratičnih načel, ki zagotavljajo enakopravnost avtohtonim etničnim skupinam znotraj države, ter razvita stopnja tolerance v odnosu do vseh pripadnikov drugih etničnih skupin, ki v Sloveniji živijo. Lastna država in njena suverenost sta izrednega pomena za izražanje samobitnosti naroda, kar se je odrazilo tudi v procesu samoodločbe in v vseh aktih in izjavah, ki jih je Slovenija sprejela v času osamosvajanja.

V tem prispevku obravnavam pravne temelje za ureditev medetničnih odnosov, tako kot izhajajo iz osamosvojitvenih dokumentov, notranje zakonodaje Republike Slovenije in bilateralnih sporazumov, nanašajo pa se na pravne temelje urejanja medetničnih odnosov tako na notranji ravni kot tudi v odnosih s sosednjimi državami.

Osamosvojitveni dokumenti

V Temeljni Ustavni Listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije z dne 25. junija 1991 (Uradni list RS, št. 4/91) je zapisano:

- da Slovenija "prevzema vse pravice in dolžnosti, ki so bile z Ustavo Republike Slovenije in Ustavo SFRJ prenesene na organe SFRJ" (I poglavje);

- "da so državne meje Republike Slovenije mednarodno priznane državne meje dosedanje SFRJ z Republiko Avstrijo, z Republiko Italijo in Republiko Madžarsko v delu, v katerem te države mejijo na Republiko Slovenijo, ter meja med Republiko Slovenijo in Republiko Hrvaško v okviru dosedanje SFRJ." (II poglavje);

- "da Republika Slovenija zagotavlja varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin vsem osebam na ozemlju Republike Slovenije, ne glede na njihovo narodno pripadnost, brez sleherne diskriminacije, skladno z Ustavo Republike Slovenije in z veljavnimi mednarodnimi pogodbami";

- "Italijanski in madžarski narodni skupnosti v Republiki Sloveniji in njunim pripadnikom so zagotovljene vse pravice iz veljavnih mednarodnih pogodb."

S tem Dokumentom in z Deklaracijo o neodvisnosti Republike Slovenije se nova država zavezuje k spoštovanju človekovih pravic in temeljnih svoboščin, k spoštovanju načela o nedotakljivosti meja, načel mednarodnega prava in veljavnih mednarodnih pogodb ter:

- razglša svojo samostojnost in neodvisnost, se kot mednarodnopravni subjekt v polnem pomenu besede ter v skladu z načeli združevanja suverenih držav v Evropi povezuje z drugimi državami, želi postati članica OZN, se vključevati v proces KEVS-a, Sveta Evrope, v Evropsko skupnost in druge povezave držav;

- spoštuje načela mednarodnega prava in v skladu s pravnim nasledstvom določbe mednarodnih pogodb, ki jih je sklenila SFR Jugoslavija in se nanašajo na ozemlje Republike Slovenije.

Z aktom o potrditvi nasledstva glede konvencij, statotov in drugih mednarodnih sporazumov, ki predstavljajo akt o ustanovitvi mednarodnih organizacij, je "Skupščina Republike Slovenije ugotovila pravno nasledstvo mednarodnih sporazumov, katerih članica je bila nekdanja SFR Jugoslavija."

Vsa ta zavezujoča določila, ki so bila slovesno podana v procesu osamosvajanja in nastanka nove države, so pomembna za narodne manjšine in druge etnične skupine v Sloveniji, saj zagotavljajo pravno varnost in pravne temelje za urejanje medetničnih odnosov. V mednarodnem merilu pa izražajo spoštovanje načel sodobnega povezovanja na mednarodni ravni spoštovanje nedotakljivosti meja ter sprejetih mednarodnih pogodb. S članstvom v OZN, SE, OVSE in v drugih mednarodnih organizacijah je nova država sprejela tudi temeljna izhodišča, ki jih navajajo Ustanovne Listine teh organizacij, in načela na katerih temelji način miroljubnega razreševanja morebitnih sporov, kot temeljna načela sodobnega urejanja mednarodnih odnosov vključno z instrumenti in proceduro, ki se nanaša na "zgodnjo zaznavo in preprečevanje konfliktov". Ob sprejemu v Svet Evrope je posebni poročevalec Odbora za pravna vprašanja in človekove pravice Sveta Evrope v svojem poročilu (AS/Jur (44)55, 22. marec 1993) med drugim ugotovil:

"Moj vtis je, da Slovenija izpolnjuje zahteve v vseh pogledih. Ima moderno zakonodajo civilnega in kazenskega prava - in na mnogih drugih področjih - in moderne ustanove, ki (zaenkrat) še ne obstajajo niti v vseh državah članicah Sveta Evrope (Ustavno sodišče, Ombudsmana in posebne prestavnike narodnih manjšin v predstavnikiških telesih). Pod takimi pogoji moramo reči, da sta obe skupnosti (s tem mislimo na italijansko in madžarsko narodno skupnost) kar privilegirani. Obe sta, grosso modo, zadovoljni s svojim položajem. Seveda, izboljšave so vedno možne. Slovenija, po mojem mnenju polno spoštuje vladavino prava in temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Način kako varuje pravice manjšin je model in primer za mnoge evropske države, tako "vzhodne kot zahodne" (tekst v angleščini je objavljen v publikaciji "Ethnic minorities in Slovenia, Institute for Ethnic Studies, Ljubljana, Slovenija, 1993 and 1994, str 6).

S pristopom k mednarodnim konvencijam, zlasti pa k Mednarodnemu Paktu OZN o državljanskih in političnih pravicah, ter Evropski konvenciji o človekovih pravicah je Slovenija sprejela najbolj izpopolnjen sistem mednarodnega nadzora nad izvajanjem obveznosti, ki zajemajo tudi možnost pritožbe posameznika.

Notranja zakonodaja

Ustava Republike Slovenije (1991) izhaja iz omenjenih načelnih izhodišč in določa:

- da država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Skrbi za avtohtone slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce, ter pospešuje njihove stike z domovino. Skrbi za ohranjanje naravnega bogastva in kulturne dediščine ter ustvarja možnosti za skladen civilizacijski in kulturni razvoj Slovenije... (čl 5).

- da morajo biti zakoni in drugi predpisi v skladu s splošno veljavnimi načeli mednarodnega prava in z mednarodnimi pogodbami, ki obvezujejo Slovenijo... (čl 8);

- v Sloveniji so vsakomur zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine, ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, gmotno stanje, rojstvo, izobrazbo, družbeni položaj ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Vsi so pred zakonom enaki. (čl 14);

- zagotovljeni sta sodno varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ter pravica do odprave posledic njihove kršitve (čl. 15);

- da ima vsakdo pravico do izražanja narodne pripadnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo (čl. 61);

- da je protiustavno vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti, ter da je protiustavno vsakršno spodbujanje k nasilju ali vojni (čl. 63);

- položaj in posebne pravice Romov, ki živijo v Sloveniji, bo urejal poseben zakon (člen 65).

- da so avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti zagotovljene posebne pravice (čl. 64) na področju vzgoje in izobraževanja, uporabe narodnih simbolov, na področju javnega obveščanja in založništva, ustanavljanja organizacij ter stikov z matičnim narodom.

Ta pristop izhaja iz že dosežene ravni pridobljenih kolektivnih pravic za avtohtoni narodni manjšini. Ustava določa tudi, da država Slovenija "gmotno in moralno podpira uveljavljanje teh pravic", kar pomeni, da država iz sredstev proračuna financira delovanje dvojezičnega šolstva na narodnostno mešanem območju, kjer živijo pripadniki madžarske narodne skupnosti oz. šolstva v jeziku italijanske narodne skupnosti, dvojezično poslovanje na narodnostno mešanem območju, itd.

Narodni skupnosti sta neposredno zastopani v predstavniških organih lokalne samouprave in v Državnem zboru. V Državnem zboru deluje posebna komisija za narodni skupnosti, ki ji izmenoma predsedujeta poslanca italijanske oz. madžarske narodne skupnosti. Oba poslanca imata pravico veta v primeru obravnave zakona, ki se nanaša na uresničevanje katere od posebnih pravic narodne skupnosti.

- Na območjih, kjer ti skupnosti živita, ustanovijo njuni pripadniki za uresničevanje svojih pravic svoje samoupravne skupnosti. Na njihov predlog lahko država pooblasti samoupravne narodne skupnosti za opravljanje določenih nalog iz državne pristojnosti ter zagotavlja sredstva za njihovo uresničevanje. (Podrobneje o pravnem varstvu narodnih manjšin v Sloveniji glej: "Pravni položaj narodnosti/ narodnih manjšin v Sloveniji". . Razprave in gradivo, Ljubljana, 1992, 26-27, str. 287-302.)

- V okviru Vlade Republike Slovenije deluje poseben Urad za narodnosti, ki na državni ravni koordinira in skrbi za uresničevanje ustavnih obveznosti.

Tudi drugi, v času osamosvajanja Slovenije sprejeti pravni akti izhajajo iz sprejetih načel spoštovanja človekovih pravic in nediskriminacije, kakor tudi celotna notranja zakonodaja. Tako je Zakon o državljanstvu (Uradni list RS, št. 1/91-I, 30/91-I, 38/92 in 13/94) določil možnost za vse prebivalce, da ob izpolnjevanju določenih pogojev, (npr. določeno obdobje bivanja v Sloveniji oz. zaposlitve v Sloveniji) pridobijo slovensko državljanstvo. To možnost je tedaj izkoristilo približno 170.000 oseb iz drugih republik in pokrajin nekdanje Jugoslavije.

Namen teh dokumentov, ki urejajo položaj avtohtonih narodnih manjšin v Republiki Sloveniji, položaj etničnih skupin in posameznih državljanov različnih narodnosti, jezika in vere, je zagotoviti sožitje in medsebojno poznavanje in spoštovanje različnih entitet. Tako za skupino kot tudi za posameznike pa pomenijo ti pravni temelji možnost za izražanje lastne kulture, jezika ter ohranjanje narodne identitete.

Mednarodnopravne razsežnosti

Citirani dokumenti v prvem delu tega prikaza potrjujejo zavezanost nove države k spoštovanju načel mednarodnega prava, mednarodnih organizacij in mednarodnih dokumentov, ki temeljijo na splošno sprejetem mednarodnem načelu, da zagotavljanje pravic narodnim manjšinam ne sme ogroziti načela teritorialne integritete in celovitosti držav.

Z vstopom v članstvo mednarodnih organizacij je Slovenija tudi formalno potrdila spoštovanje teh načel, ki jih že v celoti spoštuje v notranji zakonodaji in v ukrepih notranje politike.

Specifičen geopolitični položaj in zgodovinske okoliščine so narekovale, da v sosednjih državah Slovenije živijo pripadniki slovenske manjšine. Njihov položaj (kakor

tudi položaj obeh avtohtonih narodnih manjšin v Sloveniji) je urejen s posebnimi mednarodnopravnimi pogodbami:

1. Z Republiko Madžarsko je sklenjen poseben bilateralni sporazum "O zagotavljanju posebnih pravic slovenske manjšine, ki živi na Madžarskem in madžarske manjšine, ki živi v Sloveniji" (1992). V preambuli se sklicuje na sprejete mednarodne dokumente OZN, SE in OVSE. V njem se državi zavezujeta, da bosta zagotavljali možnosti za ohranjanje, razvoj in izražanje narodne identitete obeh manjšin na področju šolstva, kulture, medijev, publiciranja in raziskovalnega dela, na ekonomskem in drugih področjih. Sporazum predvideva ustanovitev medvladne komisije za manjšine, ki bo nadzorovala izvajanje sporazuma. Državi naj zagotovita udeležbo predstavnikov manjšin v tej komisiji.

2. Položaj slovenske manjšine v Avstriji ureja Avstrijska državna pogodba (1955) kot temelj mednarodnopravne obveznosti Republike Avstrije;

- člen 6 ADP zagotavlja varstvo človekovih pravic vsem, ki živijo pod avstrijsko suverenostjo, brez diskriminacije;

- člen 7 zagotavlja posebne pravice slovenski manjšini na Koroškem in Štajerskem, vključno s pravico do izobraževanja v lastnem jeziku, do svojih lastnih organizacij, zborovanj in tiska, dvojezičnih oznak in topografskih napisov, do uporabe jezika v kulturnih, upravnih in sodnih ustanovah (tč. 1- 4 7 člen ADP);

- 5 odstavek 7. člena določa, da se mora prepovedati dejavnost organizacij, ki merijo na to, da hrvatskemu ali slovenskemu prebivalstvu odvzame njegov značaj in pravice kot manjšine.

3. Položaj slovenske manjšine v Italiji in italijanske manjšine v Sloveniji urejajo "Osimski sporazumi" (Pogodba med Socialistično federativno republiko Jugoslavijo in Republiko Italijo 1976), ki v četrti alineji preambule navajajo, da državi: "potrjujeta svojo privrženost načelu največjega možnega varstva državljanov - pripadnikov manjšin, ki izvira iz njunih ustav in njune notranje zakonodaje...", ter izražata prepričanje, da bodo sporazumi prispevali h krepitvi miru in varnosti v Evropi.

- Člen 8 "Osimskih sporazumov" določa, da bosta obe državi "ohranili v veljavi notranje ukrepe, ki sta jih že sprejeli pri izvajanju Posebnega statuta in bosta v okviru svojega notranjega prava zagotovili pripadnikom zadevnih manjšin enako raven varstva, kot jo je določal specialni statut, ki neha veljati".

Vloge manjšin v dejavnostih R Slovenije na mednarodni ravni

Pri zavzemanju za urejanje položaja slovenskih manjšin v zamejstvu R Slovenija vztraja pri spoštovanju sprejetih mednarodnopravnih določil na univerzalni, regionalni in bilateralni ravni, nima pa ozemeljskih zahtev do sosednjih držav. V zgoraj navedenih pravnih aktih je začrtana možnost, da se morebitna odprta vprašanja rešujejo v dialogu z manjšinami. V delo meddržavnih komisij, ki obravnavajo kulturno, znanstveno in prosvetno sodelovanje s sosednjimi državami so vključeni tudi predstavniki narodnih manjšin, saj je na tem področju prisotna tudi problematika možnih oblik izpopolnjevanja varstva narodnih manjšin.

Na regionalni ravni je Slovenija dejavna v okviru Delovne skupine Alpe-Jadran in SEP-a, kjer se zavzema za konstruktivno sodelovanje držav na področju varstva in zaščite etničnih manjšin ter aktivno sodelovanje samih predstavnikov manjšin.

Republika Slovenija je članica OZN, Sveta Evrope in OVSE in se v okviru dejavnosti teh organizacij zavzema za dosledno izveljavljanje in implementacijo mednarodnih določil o varstvu narodnih manjšin in etničnih skupin. Slovenija je že podpisala Okvirno konvencijo Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin, ki povzema načela mednarodne skupnosti v odnosu do varstva narodnih manjšin kot dela celote mednarodnopravnega varstva človekovih pravic.

Z doseženo stopnjo spoštovanja pravnih dokumentov o zaščiti narodnih manjšin na notranji in mednarodni ravni ter s sodelovanjem pri pripravi mednarodnopravnih normativnih mehanizmov je Slovenija pomembno prispevala tudi k izoblikovanju tki. "evropskega standarda" na področju varstva narodnih manjšin.

Literatura:

Ethnic minorities in Slovenia (eds. Vera Klopčič and Janez Stergar). 2nd revised and enlarged ed. - Ljubljana: Institute for ethnic studies; Information bureau, 1994, 70 str.

Pravica manjšin v evropskih dokumentih. - V: Manjšine v prostoru Alpe-Jadran. - Ljubljana, 1994, str. 105-110.

Ustava Republike Slovenije. -V: Uradni list RS, št. 1-4/91 z dne 25. julija 1991

Summary

Regulation of Interethnic Relations and National Minority Status in Slovenia as well as in the Relations with Neighbouring Countries

A settled minority issue is of the utmost importance for a country like the Republic of Slovenia. Different elements are interwoven in the approach to the settlement of this issue. These elements include traditional and lasting cultural bonds with members of Slovene national minorities in the neighbouring countries and with Slovene emigrants and migrant workers abroad along with the awareness of the implementation of democratic principles in the near future. These principles guarantee equality to autochthonous ethnic communities as well as a developed degree of tolerance in relation to all members of other ethnic communities living in Slovenia. One's own state and its sovereignty are extremely important for the expression of national identity, which was fully reflected in the process of national identity, which was fully reflected in the process of self-determination and in all acts and declarations adopted by Slovenia at the time of gaining of independence.

The new state has committed itself to respect human rights and fundamental freedoms, the principle of inviolability of frontiers and the principles of international law, as well as the effective international treaties in the shaping of the Declaration of Independence of the Republic of Slovenia.

By accession to international conventions, particularly to the UN International Covenant on Civil and Political Rights and to the European Convention on Human Rights, Slovenia has accepted the most elaborate system of international control over the implementation of obligations, including the possibility of complaints lodged by individual.