

Slovenija pred Svetovalnim odborom Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin v primerjalnem kontekstu

*Jernej Letnar Černič, Dejan Valentinčič, Erazem Bohinc,
Gregor Maučec, Marko Novak**

POVZETEK

Varstvo narodnih skupnosti (manjšin) je eden izmed predpogojev za učinkovito delovanje vsakokratne ustavne demokracije. Države varujejo individualne in kolektivne pravice pripadnikov narodnih skupnosti, da zagotovijo učinkovito varstvo pravic manjšin v razmerju do večine. V pričujočem krajšem prispevku obravnavamo varstvo narodnih skupnosti v slovenskem pravnem redu v luči priporočil nadzornih mehanizmov Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin. Prispevek posveča posebno pozornost priporočilom Svetovalnega odbora pod Okvirno konvencijo Sveta Evrope glede slovenske države in izbranih evropskih držav. Prispevek v zaključni analizi poskuša odgovoriti na vprašanje če in kako izboljšati ustavnopravno varstvo narodnih skupnosti v slovenskem pravnem redu? Kateri so ključni kriteriji za priznanje morebitnih novih narodnih skupnosti? Se uporabijo enaki oziroma podobni kriteriji kot za italijansko in madžarsko narodno skupnost in ali je to sploh smiselno? Ali so priporočila Odbora Sveta Evrope uniformna in tudi uporabljiva za izboljšanje varstva narodnih skupnosti?

Ključne besede: narodna skupnost, človekove pravice, individualne pravice, kolektivne pravice, človekovo dostojanstvo

* Prispevek je nastal v okviru projekta »Analiza stanja hrvaške, nemške in srbske skupnosti v Republiki Sloveniji«, Agencija za raziskovalno dejavnost RS (1.10.2021-30.9.2022, št. V5-2107) na Evropski pravni fakulteti Nove univerze.

Slovenia before the Council of Europe Committee for the Protection of National Minorities in a comparative context

ABSTRACT

The protection of national communities (minorities) is one of the prerequisites for the effective functioning of any constitutional democracy. States protect the individual and collective rights of members of national communities to ensure adequate protection of the rights of minorities in the relationship with the majority. In this article, we discuss the protection of national communities in the Slovenian legal order in light of the recommendations of the Council of Europe's supervisory mechanisms for the protection of national minorities. The contribution pays special attention to the recommendations of the Advisory Committee under the Framework Convention of the Council of Europe regarding Slovenia and selected European countries. In the final analysis, the article tries to answer the question of the necessity of reform and how to improve the constitutional protection of national communities in the Slovenian legal order. What are the critical criteria for the recognition of possible new national communities? Should the same criteria be used as for Italian and Hungarian national communities and would that even make sense? Are the recommendations of the Committee of the Council of Europe uniform and also applicable for improving the protection of national communities?

Keywords: national community, human rights, individual rights, collective rights, human dignity

1. Ustavnopravni kontekst varstva narodnih manjšin

Slovenska država je utemeljena na vrednotah in načelih ustavne demokracije. Ustavna demokracija zahteva varovanje manjšinskih pravic v svobodni demokratični družbi. Številne raziskave ugotavljajo, da v slovenski družbi človekove pravice niso enakopravno, učinkovito in pluralno varovane. Slovenska družba po drugi

strani z leti postaja vse bolj heterogena.¹ V njej vsako leto živi več pripadnikov različnih narodnih in etičnih skupin. Varstvo narodnih skupnosti je v slovenski ustavni ureditvi urejeno na ustavni ravni. Ustava neposredno in ekspliktino varuje tako italijansko in madžarsko narodno skupnost. Posebno varstvo je zagotovljeno tudi za romsko skupnost. Slovenska država po drugi strani že vrsto let prejema priporočila strokovnih odborov Sveta Evrope, naj razmisli o razširitvi kolektivnega varstva narodnih skupnosti tudi na nekatere druge skupnosti, ki živijo v Sloveniji. Pričujoči prispevek obravnava predloge in priporočila svetovalnega odbora v luči ustavnopravnih obveznosti slovenske države kot tudi primerjalnopravnih praks nekaterih evropskih ustavnih demokracij. S pomočjo ustavnih praks se postavlja vprašanje ali je trenutno veljaven sistem varstva narodnih skupnosti skladen z ustavnopravnimi obveznostmi slovenske države kot tudi primerjalnimi praksami evropskih ustavnih demokracij. Prispevek je razdeljen na štiri glavne dele. Drugi del tako podaja splošen okvir varstva narodnih manjših v ustavnem in mednarodnem pravu človekovih pravic. Tretji del obravnava priporočila Svetovalnega odbora pod Okvirno konvencijo o varstvu narodnih manjšin za Slovenijo glede njenega varstva narodnih manjšin, kot tudi priporočila Odbora Avstriji, Nemčiji, Združenemu kraljestvu, Španiji, Hrvaški in Srbiji. Četrty del podaja analizo obravnavanega v luči ustavnih in mednarodnopravnih obveznosti slovenske države do varstva narodnih skupnosti.

2. Splošno o varstvu narodnih manjših v mednarodnem in domačem pravu človekovih pravic

Mednarodno pravo varstva človekovih pravic pripadnikom manjšin zagotavlja varstvo njihovih individualnih in kolektivnih pravic. Stalno Meddržavno sodišče je leta 1935 v eni izmed prvih sodnih zadev glede varstva pravic narodnih manjšin, in sicer v posvetovalnem mnenju št. 26 v zadevi manjšinskih šol v Albaniji ugotovilo, da se je albanska država zavezala »....zagotavljati albanskim državljanom, ki pripadajo rasnim, jezikovnim ali verskim manjšinam, pravico na svoje stroške ohranjati, upra-

¹ Avbelj, Letnar Černič, Justinek, 2020; Letnar Černič (2018).

vljati in nadzorovati ali v prihodnosti ustanavljati dobrodelne, verske in družbene institucije, šole in druge izobraževalne ustanove, s pravico do uporabe lastnega jezika in uresničevanja verske svobode».² Mednarodno pravo človekovih pravic ne podaja opredelitve narodnih manjšin oziroma skupnosti (države uporabljajo različna poimenovanja, poenoteno poimenovanje ne obstaja niti v mednarodnih dokumentih. Slovenska ustava posebno varstvo zagotavlja italijanski in madžarski narodni skupnosti ter romski skupnosti). Države se v mednarodni skupnosti zaradi različnih interesov niso znale zediniti glede elementov definicije narodne manjšine.³ Na ravni Organizacije Združenih narodov le Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah določa, da »V tistih državah, v katerih živijo etnične, verske ali jezikovne manjšine, osebam, ki pripadajo takim manjšinam, ne bo odvzeta pravica, da skupaj z drugimi člani svoje skupine uživajo svojo lastno kulturo, izpovedujejo in prakticirajo svojo vero ali uporabljajo svoj lasten jezik.«⁴ Določba pakta je predmet številnih kritik, da je preohlapna, saj določa individualne kot kolektivne pravice, vendar ne opredeljuje pojma narodne skupnosti. Podobno praznino najdemo na evropski ravni, kjer Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin Sveta Evrope varstvo določa, kot že ime pove, le okvirno varstvo narodnih skupnosti. Opredelitev narodnih skupnosti pa prepušča državam članicam. Alfredsson je Okvirno konvencijo zato posrečeno označil kot »okvir nedokončane slike«.⁵

Uresničevanje slovenske ustavne demokracije je pogojeno tudi z varstvom pravic narodnih skupnosti. Ustava Republike Slovenije v domačem pravu človekovih pravic podaja primerjalno pravno široko varstvo narodnih skupnosti. Podobno kot mednarodni dokumenti ne opredeljuje kriterijev za opredelitev narodnih skupnosti, temveč v 64. členu določa, da »Avtohtoni italijanski in madžarski narodni skupnosti ter njunim pripadnikom je zagotovljena pravica, da svobodno uporabljajo svoje narodne simbole in da za ohranjanje svoje narodne identitete ustanavljajo organizacije, razvijajo gospodarske, kulturne in znanstveno-raziskovalne dejavnosti ter dejavnosti na področju javnega ob-

² Stalno Meddržavno sodišče, zadeva »Manjšinske šole v Albaniji«, 6. april 1935, 79. odstavek mnenja,

³ Pejić, 1997, str. 666-685; Maučec, 2020 str. 377-409; Valentinčič, 2015; Valentinčič, 2014, str. 129-150.

⁴ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, 23. marec 1976, 1. julij 1992 (Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92), 27. člen.

⁵ Alfredsson, 2000, str. 291-304.

veščanja in založništva. V skladu z zakonom imata ti narodni skupnosti in njuni pripadniki pravico do vzgoje in izobraževanja v svojem jeziku ter do oblikovanja in razvijanja te vzgoje in izobraževanja. Zakon določa območja, na katerih je dvojezično šolstvo obvezno. Narodnima skupnostima in njunim pripadnikom je zagotovljena pravica, da gojijo odnose s svojima matičnima narodoma in njunima državama. Država gmotno in moralno podpira uveljavljanje teh pravic.«⁶ Ustava tako v slednjem in naslednjih odstavkih vzpostavlja številne individualne in kolektivne pravice od vzgoje do izobraževanja⁷, uporabo jezika v institucijah slovenske in demokratične in pravne države⁸, samouprave narodnih skupnosti,⁹ do zastopanja v zakonodajni veji oblasti in lokalni samoupravi.¹⁰ Člani skupnosti uresničujejo svoje pravice na varovanih območjih. Ustavnopravno varstvo italijanske in madžarske narodne skupnosti je bilo vzpostavljeno z nastankom slovenske demokratične in pravne države ter sprejetjem slovenske ustave. Romska skupnost je zaradi njene drugačne družbene realnosti zaščiten v ločenem, 65. členu ustave, ki določa, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon. Ta je bil sprejet leta 2006.¹¹ Primerjalno pravno uživajo narodne skupnosti v slovenskem pravnem redu enega izmed najširših varstev individualnih in kolektivnih pravic med vsemi evropskimi državami. Kljub tem je jasno, da nobeno še tako široko varstvo pravic narodnih skupnosti ni tako idealno, da ga ne bi bilo moč izboljšati tako na normativni kot praktični ravni.

Poleg teh ustavno zavarovanih skupin živijo v Sloveniji še številne druge etnične skupine od nemške, hrvaške, srbske, do španske in ukrajinske in številnih drugih, ki nimajo statusa posebej zaščitene narodnih skupnosti, kljub temu pa država na različne načine podpira delovanje in ohranjanje identitete nekaterih izmed njih. V veliki večini so to pripadniki družbenih skupin, ki so k nam prišli zaradi družinskih, ekonomskih in drugih razlogov v sodobnem času, med njimi tudi hrvaške, nemške in srbske skupnosti (čeprav pri nekaterih od njih opazimo tudi do-

⁶ Ustava RS, Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ6, 64 (1). člen.

⁷ Prav tam.

⁸ Prav tam.

⁹ Prav tam, 64 (3). člen.

¹⁰ Prav tam, 64 (3). člen.

¹¹ Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 33/07.

ločene attribute avtohtonosti, torej zgodovinske naseljenosti na določenem strnjenem območju). Slovenska država se je odločila za model, kjer je število skupnosti, ki jim podeljuje posebne pravice ozko omejila, obema, ki te kriterije izpolnjujeta, pa podeljuje zelo širok diapazon manjšinskih pravic. Manjšinske pravice niso statične pravice, zato se je potrebno vprašati, ali je takšen model (še) ustrezen. Pripadniki, organizacije in matične države nemške, hrvaške, srbske, bošnjaške, albanske, črnogorske in makedonske etnične skupine v Sloveniji so že večkrat izrazili zahtevo, da se tudi njih ustavno prizna in se jim podeli posebne manjšinske pravice. Bošnjaška, albanska, črnogorska in makedonska etnična skupina se sklicujejo predvsem na številčnost, saj kriterija avtohtonosti ne izpolnjujejo. Zgodovina nemške, hrvaške in srbske etnične skupine je nekoliko drugačna.

Za nemško in srbsko skupnost velja, da danes na avtohtonem ozemlju ohranjajo zgolj folklorne značilnosti svoje pretekle prisotnosti. Nemška skupnost dodatno skorajda ne živi več na zgodovinskem avtohtonem območju. Na avtohtonost se sklicuje tudi hrvaška skupnost, a raziskovalcem in aktivistom še ni uspelo raziskati, kje naj bi ta območja dejansko bila. Zato se poraja vprašanje, na kakšen način bi te skupnosti lahko absorbirale enake kolektivne pravice, kot sta jih deležni italijanska in madžarska narodna skupnost, če bi jim bil podeljen enak ustavni status. Npr. kdo bi poučeval v njihovih šolah (kočevarščine npr. skoraj nihče več ne govori), kdo bi v te šole sploh hodil, kdo bi lahko ustvarjal njihove medije kot npr. lastno televizijo, kdo bi jih sploh gledal, poslušal oziroma bral, kje bi sploh bilo mogoče postaviti dvojezične javne napise itd.? Je njihov položaj, kot ga imajo sedaj, ustrezen z vidika slovenskega ustavnega prava in prava človekovih pravic? Ministrstvo za kulturo in Javni sklad za kulturne dejavnosti z razpisi financirata njihovo delovanje, njihovi materni jeziki so prisotni v šolskih kurikulumih kot tuji jeziki itd. Ali mogoče ni ustrezen niti sedanji model, niti ne bi bila ustrezna izenačitev z Italijani in Madžari, ampak bi potrebovali še tretji nivo manjšinskega varstva v Sloveniji? To so relevantna vprašanja, na katera je potrebno odgovoriti kot predpogoj za razmišljanje o spremembi modela manjšinskega varstva v RS.¹²

¹² Glej npr. Valentinčič, 2021, str. 59-78.

3. Priporočila Svetovalnega odbora pod Okvirno konvencijo

Čeprav so stališča različnih evropskih držav glede obstoja in načina varstva narodnih manjšin zelo različna, je vendarle potrebno dodati, da so globalno gledano manjšine najbolj spoštovane in varovane prav na evropskem kontinentu. Najpomembnejša mednarodna organizacija na tem področju je Svet Evrope. V njegovem okviru sta bili sprejeti Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin in Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih, kjer pri prvi Svetovalni odbor, pri drugi pa Odbor strokovnjakov izvajata tudi monitoring pri državah podpisnicah listin ter podajajo priporočila za boljšo zaščito manjšin oziroma njihovih jezikov.

V zvezi z Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin (OKVNM) se za vsako posamezno državo podpisnico konvencije izvajajo krogi periodičnega monitoringa, ki in primis analizira stanje izvajanja OKVNM. Poročilom držav sledi obisk delegacije svetovalnega odbora, ki pripravi poročilo svetovalnega odbora in priporočila, na katerega imajo vlade držav pravico do odgovora. Temu sledi sprejetje resolucije s priporočili, ki ga sprejme Svet ministrov Sveta Evrope. Glede Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin in glede delovanja Svetovalnega odbora o konvenciji je potrebno v poštev vzeti kopico družbeno-političnih realnosti, brez katerih vsebine konvencije in dela odbora ni mogoče realno ocenjevati. Člani svetovalnega odbora so formalno neodvisni. To pomeni, da ne zastopajo države iz katere prihajajo ter da naj bi zastopali svoja strokovna stališča in ugotovitve ter ne bi sledili interesom posamezne države (ali koga drugega, npr. kakšne narodne manjšine). A pot do članstva v svetovalnem odboru pelje preko politike. Vlade držav podpisnic konvencije potrdijo candidature ter imena pošljejo Parlamentarni skupščini Sveta Evrope (kjer prav tako sedijo politiki, poslanci nacionalnih parlamentov držav članic, ki jih kolegi imenujejo v parlamentarno skupščino), ki nato izvoli člane Svetovalnega odbora. Kot nam kaže delo odbora skozi leta, je nekaterim članom neodvisnost zelo pomembna, jo poudarjajo ter strikno pazijo, da ne bi prišlo do drugačnega vtisa. Drugi člani, sploh takšni, ki prihajajo iz držav z nižjo razvito demokracijo, svojo neodvisnost težje vzdržujejo, saj vlade držav, od kjer prihajajo nanje pritiskajo, jim

grozijo z represarijami itd.¹³ Obstaja pa tudi tretja skupina članov, to so takšni, ki sami prostovoljno zavzamejo vlogo odvetnikov držav, od kjer prihajajo ter odvetnikov manjšin naroda, ki mu pripadajo, ki živijo v drugih državah. Takšna personalna sestava zagotovo pomembno vpliva na dinamiko dela in tudi na končna poročila po posameznih državah. Obisk delegacije svetovalnega odbora v posamezni državi pomembno zaznamuje dejstvo kdo je v delegaciji in dejstvo, da gre za nekajdnevni obisk in terensko delo na vseh relevantnih območjih ni mogoče, ter s kom se delegacija sreča, kdo so sogovorniki, saj vedno gre za selekcionirano skupino sogovornikov, ki ne nujno prikaže celovit odraz realnosti.

Slovenija je zaključila štiri kroge monitoringa (resolucije Sveta ministrov Sveta Evrope so bile sprejete v letih 2005, 2006, 2011, 2018), trenutno pa je v teku peti krog. Zaradi primerljivosti ugotovitev teh resolucij in priporočil, v pričujoči analizi obravnavamo resolucije in priporočila, ki jih je za sledeče države, tj. za Slovenijo, Nemčijo, Avstrijo, Španijo, Italijo, Hrvaško in Srbijo, sprejel Svet ministrov Sveta Evrope v okviru zadnjega dokončnega kroga monitoringa kot je navedeno pri vsaki posamezni državi.

V zvezi s Slovenijo je bil zadnji krog monitoringa zaključen v letu 2018 z resolucijo s priporočili Sveta ministrov Sveta Evrope, ki je bila sprejeta 24. oktobra 2018. Med priporočili za takojšnje ukrepanje so naštetá sledeča priporočila.¹⁴ Prvič, legalizacija (neformalnih, kot jih Svetovalni odbor poimenuje) romskih naselij ter izboljšanje njihovih življenjskih pogojev, infrastrukture ter izvajanje Zakona o romski skupnosti (ZromS1). Drugič, bolj striktno sankcioniranje sovražnega govora (kjer Odbor navaja tudi migrantsko krizo leta 2015 zaradi katere naj bi se sovražni govor poslabšal in se je migrante razumelo kot varnostno grožnjo). K temu priporočilu spada tudi predlog spremembe kazenskopravne zakonodaje, kjer naj se rasizem kvalificira kot obteževalna okoliščina pri obravnavi kaznivih dejanj. Poleg tega to priporočilo poudarja tudi zagotavljanje njihovega ustreznega pregona. V tej zvezi je potrebno zagotoviti tudi ustrezno izobraževanje vseh vpletenih (izobraže-

¹³ Valentinčič, 2022.

¹⁴ Četrto poročilo o Sloveniji Svetovalnega odbora o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin, 2017, <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017-in-slovenian-/16807843c6> in Resolucija CM/ResCMN(2018)12, 2018, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808e85f4.

vanje kadrov). Tretjič, potrebno je zagotoviti enake možnosti do izobraževanja za Rome.¹⁵

Med dodatnimi priporočili pa so naštetja sledeča priporočila. Prvič, okrepiti konstruktivni dialog z nemško govorečo skupnostjo za krepitev njihovih pravic in njihove identitete. Poročilo izpostavlja, da država nekaj podpore na področjih kulture, medijev, jezika in izobraževanja nudi pripadnikom »albanske, bošnjaške, črnogorske, hrvaške, makedonske in srbske narodnosti« nekdanje Jugoslavije, ki se običajno navajajo kot nove narodne skupnosti, pa tudi nemško govoreči etnični skupnosti, vključno s kočevskimi Nemci, kljub temu pa te skupnosti menijo, da sprejeti ukrepi niso zadostni. Odbor izpostavlja, da pripadniki teh skupnosti menijo, da zaradi tega, ker niso uradno priznani kot narodne manjšine, ne morejo v celoti uveljavljati svojih pravic. Zdi se, da se pri dialogu z osebami, ki pripadajo novim narodnim skupnostim, zavlačuje s ključnimi zadevami, namesto da bi se gradilo na naprednem dostopu do pravic posameznikov, katerih cilja sta ohranjanje in spodbujanje identitet in kulture oseb, ki pripadajo tem skupinam. Drugič, okrepiti pridobivanje anonimiziranih podatkov o manjšinskih skupnostih, kar bi omogočilo lažje spremljanje manjšin, kot tudi učinkovitejše sprejemanje ukrepov ter politik, ki bi temeljili na empiričnih podatkih. Tretjič, zagotoviti izvajanje zakonodaje glede italijanske in madžarske manjšine, še posebej glede izvajanja njihovih pravic v zvezi z uporabo jezika. Tukaj poročilo med krepitvijo uporabe manjšinskih jezikov dodatno navaja tudi »jezike drugih skupnosti«. Potrebno je tudi okrepiti izobraževanje učiteljev, ki poučujejo manjšinski jezik. Četrto, izvajanje protidiskriminacijske zakonodaje in zagotovitev sredstev. Sem spada tudi okrepitev delovanja varuha človekovih pravic, ki mu je potrebno zagotoviti ustrezne kompetence oz. možnosti ukrepanja. Petič, problematika izbranih, kjer bi moralo biti storjenega več glede ozaveščanja splošne javnosti o tej problematiki. Šestič, enakopravnost pri radijskih in televizijskih oddajah glede italijanske, madžarske in romske manjšine. Sedmič, okrepiti zavest in poučevanje v šolstvu in medijih o manjšinah. Osmič, izboljšati delovanje romskega sveta. Devetič, okrepiti zaposlitvene možnosti Romov.¹⁶

¹⁵ Prav tam.

¹⁶ Resolution CM/ResCMN(2018)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Slovenia; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016808e85f4 (30. 8. 2022).

Dodajmo, da poročilo med drugim vsebuje tudi, da Svetovalni odbor razume, da je skupnost Sintov, ki se sami ne uvrščajo med Rome, izrazila željo, da bi bila upravičena do pravic, zaščiteneh z Okvirno konvencijo, a da Svetovalni odbor ni bil obveščen o kakršnem koli napredku v tej smeri. Svetovalni odbor tudi z zadovoljstvom ugotavlja, da je dialog, ki se je začel v letu 2007 med predstavniki novih narodnih skupnosti in organi oblasti, med drugim pripeljal do tega, da je parlament v letu 2011 sprejel »Deklaracijo Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji«. Opozarja, da je bil poseben vladni svet za dialog s temi skupnostmi med leti 2012 in 2015 zaradi varčevalnih ukrepov ukinjen, poziva k nadaljnjemu dialogu in med drugimi državami in tudi poziva naj se ustrezno financira raziskave o položaju nemškogovoreče, hrvaške in srbske skupnosti v Sloveniji.

V zvezi z Nemčijo je bil zadnji krog monitoringa zaključen v letu 2014 z resolucijo s priporočili Sveta ministrov Sveta Evrope, ki je bila sprejeta 3. februarja 2016. Med priporočili za takojšnje ukrepanje so naštetja sledeča priporočila. Prvič, revizija in krepitev izvajanja splošnega zakona o enakosti z namenom boja proti diskriminaciji ter okrepitev pristojnosti Zvezne agencije za boj proti diskriminaciji. Drugič, aktivno spodbujanje enakopravnosti Sintov in Romov v socialno ekonomskem življenju z usmerjenimi ukrepi v sodelovanju z njihovimi predstavniki na podlagi merilnikov (benchmark) ter bolj vključujoče šolstvo. Tretjič, prevencija desnega ekstremizma ter zagotavljanje pluralnost nemške družbe. To priporočilo vključuje tudi predlog za okrepitev zakonodaje in njenega izvajanje glede sovražnega govora (še posebej v političnih kampanjah) ter v zvezi s preprečevanjem teorij o rasni superiornosti.

Med dodatnimi priporočili so naštetja sledeča priporočila. Prvič, uporaba do sedaj zbranih podatkov za sprejemanje ukrepov in politik. Drugič, krepitev ohranjanja manjšinskih kultur v sodelovanju z njihovimi predstavniki. Tretjič, sprememba kazensko-pravne zakonodaje z vključitvijo rasnih motivov kot obteževalnih okoliščin. Četrto, okrepiti podporo medijem glede uporabe manjšinskih jezikov. Petič, uporaba manjšinskih jezikov v upravi in zagotovitev izvajanja čl. 11 OKVNM (uporaba posebnih znakov v imenih tudi v uradnih registrih in napisih na topografskih tablah). Šestič, okrepitev izobraževanja o obstoju manjšin in njihovih kul-

turah kot del celotne nemške družbe ter okrepitev izobraževanja učiteljev v medkulturnih znanjih. Sedmič, povečanje števila učiteljev na vseh nivojih izobraževanja. K temu priporočilu spada tudi okrepitev sodelovanja Sintov in Romov v javnem življenju, še posebej političnem v zveznih deželah, kjer to še ni vzpostavljeno. Cilj je zagotoviti njihovo politično participacijo v zadevah, ki se nanašajo na njih.¹⁷

V zvezi z Avstrijo je bil zadnji krog monitoringa zaključen v letu 2016 z resolucijo s priporočili Sveta ministrov Sveta Evrope, ki je bila sprejeta 17. oktobra 2017. V četrtem mnenju v zvezi z Avstrijo, ki ga je Svetovalni odbor Sveta Evrope glede implementacije Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin v Avstriji sprejel leta 2016, je omenjen določen napredek na področju izboljšanja medetničnih odnosov na avstrijskem Koroškem, kajti dvojezičnost kot taka, pa tudi prisotnost slovenske manjšine sta na splošno postali bolj sprejeti kot sestavni del avstrijske družbe.¹⁸ Vendar se dostop do pravic manjšin po posameznih deželah še vedno precej razlikuje.¹⁹ Zaskrbljujoče je po mnenju Svetovalnega odbora tudi dejstvo, da finančna podpora za ohranjanje manjšinskih kultur ostaja nezadostna.²⁰ Za nadaljnje izboljšanje implementacije Okvirne konvencije je Svetovalni odbor avstrijski vladi priporočil da: (1) se čim prej loti celovitega procesa posodobitve zakonodajnega okvira, ki se nanaša na narodne manjšine ter temelji na pristopu »individualnih pravic« v povezavi s posameznimi členi konvencije; (2) zagotovi dejansko in učinkovito enakost pred zakonom vseh pripadnikov narodnih manjšin ter učinkovit dostop do pravnih sredstev v primerih zanikanja manjšinskih pravic; (3) z reformo svetovalnih svetov narodnih manjšin zagotovi njihovo funkcionalnost v smislu učinkovitega sodelovanja pripadnikov narodnih manjšin v vseh pomembnih postopkih odločanja.²¹

¹⁷ Resolution CM/ResCMN(2016)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Germany; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c1e3d in Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Germany adopted on 19 March 2015, ACFC/OP/IV(2015)003, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805946c6> (30. 8. 2022).

¹⁸ Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Austria adopted on 14 October 2016, ACFC/OP/IV(2016)007, <https://rm.coe.int/168070f1e3> in Resolution CM/ResCMN(2017)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Austria; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075f884. (29. 8. 2022).

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., str. 32.

Med priporočili za takojšnje ukrepanje so naštetja sledeča priporočila. Prvič, reformirati zakonodajni okvir v zvezi z narodnimi manjšinami iz vidika implementacije OKVNM, ki naj se bolj osredotoči na potrebe in pravice posameznika kot pripadnika narodnostne manjšine. Drugič, zagotoviti načelo enakosti pred zakonom tako na ravni sistemske ureditve kot tudi njene praktične aplikacije. V tej zvezi je zlasti pomembno, da se posameznikom zagotovi pravica do pravnega sredstva kot sredstva, ki zagotavlja možnost sodne presoje v zvezi z manjšinskimi pravicami, vključno s pravico do uporabe lastnega jezika. Tretjič, priporoča se reforma nacionalnega sveta o manjšinah z namenom zagotovitve funkcionalnega mehanizma, ki bo zagotavljal, da bodo pripadniki manjšin lahko primerno zastopani in bo imelo to telo ustrezne odločevalske pristojnosti.

Med dodatnimi priporočili so naštetja sledeča priporočila. Prvič, okrepiti sodelovanje med različnimi organizacijami za zagotavljanje načela enakopravnosti na državni in regionalni ravni. Varuhu človekovih pravic za enako obravnavo naj se podeli dodatne pristojnosti v zvezi z dostopom do sodišč. Drugič, pospešiti je potrebno izvajanje ukrepov za spodbujanje enakih možnosti za Rome. Sem mdr. spada področje izobraževanja, zdravstva in zaposlovanja, pri čemer pa naj se tesno posvetuje s predstavniki manjšin. Tretjič, občutno naj se povečajo sredstva, ki so namenjena združenjem narodnih manjšin, z namenom ohranjanja njihove kulture in tradicije. Četrto, spodbujati miren in strpen javni dialog. Petič, prizadevati si za učinkovitejše ukrepanje zoper rasizem in sovražni govor. Šestič, okrepiti število medijskih oddaj v manjšinskih jezikih. Sedmič, v učne načrte v šolah vključiti poučevanje zgodovine in kulture glede manjšin. Osmič, potreben je premislek glede zakona o zasebnih šolah, saj se pojavljajo očitki, da tovrstno šolanje ni na voljo pripadnikom manjšin. Devetič, okrepiti poučevanje manjšinskih jezikov ter povečati število učiteljev manjšinskih jezikov. Desetič, izpostaviti je potrebno ustrezne mehanizme na lokalni, regionalni in zvezni ravni za spodbujanje institucionaliziranega posvetovanja in dialoga med predstavniki narodnih manjšin in višjimi ravni odločanja, da se zagotovi, da se njihova stališča in pomisleki učinkovito upoštevajo.²²

²² Resolution CM/ResCMN(2017)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Austria; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075f884 (30. 8. 2022).

V zvezi s Španijo je bila na podlagi zadnjega kroga ocenjevanja s strani Sveta ministrov izdana resolucija dne 3. 2. 2021. V tej resoluciji leti kritika na španske oblasti predvsem glede diskriminacije Romov. Eksperti od španskih oblasti zahtevajo takojšnjo akcijo glede sprejetja obsežne protidiskriminacijske zakonodaje, ki bo tudi veljala za nedržavljanke. Obenem naj oblasti omogočijo boljši dostop in okrepijo poznavanje obstoječe zakonodaje in pravnih možnosti predvsem glede pravic Romov ter v tej zvezi povečajo financiranje tozadevne pravne pomoči. Nadalje naj Španija poveča človeške in finančne kapacitete Varuha za ČP v zvezi z obravnavo romske problematike. V kazenskem zakoniku naj Španija vključi kaznivo dejanje glede pregona sovražnosti do »ciganov« ter naj poveča medkulturno izobraževanje v šolah glede zgodovine ter kulture Romov. Povrh tega, naj se več ukvarja s šolskim absentizmom romskih otrok.

Dodatni predlogi se ravno tako nanašajo na Rome: dvigne naj se zavest glede konvencije med španskimi Romi ter drugimi skupinami, ki naj se oprejo na konvencijsko varstvo; oblikuje naj se neodvisen organ za obravnavo vprašanj enakosti ali zagotovi, da bo Svet za odpravljanje rasne in etnične diskriminacije povsem neodvisen. Nadalje naj se zagotovi, da bo naslednja faza Nacionalne strategije glede integracije Romov bolj usklajena z avtonomnimi skupnostmi. Razširi naj se tudi nabor politik glede Romov onkraj socialne varnosti tudi na področje izobraževanja, zaposlovanja, stanovanjske politike itd. Sprejme naj se nadaljnje korake, da španski slovarji ne bodo več vsebovali zaničevalnih besed glede stereotipov o Romih; medijsko poročanje naj se izogiba stereotipnim izjavam glede etnične pripadnosti storilcev kaznivih dejanj; okrepi naj se predstavništvo Romov v javnih službah; izboljša delovanje Državnega sveta za Rome; ter kljub uspehom v zadnjih letih naj se naslovijo problemi glede podstandardnega stanovanjskega položaja Romov v avtonomnih skupnostih.²³

V zvezi z Združenim kraljestvom je 7. 2. 2018 Svet ministrov Sveta Evrope v okviru četrtega cikla podal naslednja priporočila.

²³ Resolution CM/ResCMN(2021)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain; https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a0f477 in Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Forth Opinion on Spain adopted on 3 December 2014, ACFC/OP/IV(2014)003, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680307ecc> (30. 8. 2022).

Takojšnji ukrepi naj se izvedejo glede ponovne preučitve zakonodaje glede določene problematike Romov in t. i. Popotnikov (ang. Travellers). Preganja naj se prakse sovražnega govora glede različnih manjšin. Predvsem na Severnem Irskem naj se ustrezno promovira in varuje irski jezik. Posebno skrb je treba nameniti korniški manjšini.

Dodatni ukrepi pa se nanašajo na vključitev možnosti opredelitve za pripadnika korniške manjšine pri naslednjem popisu prebivalstva. Sicer je treba nameniti več promocije njihovi kulturi. Nadalje je treba zbrati raztresene podatke o Ciganih, »Travellers« in Romih, okrepite zakonodajo glede rasne enakosti na Severnem Irskem. Irščini na Severnem Irskem je treba posvetiti več pozornosti. Enako velja glede jezika cornish. Glede Statuta BBC je treba zagotoviti več pozornosti manjšinam in omogočiti programe v manjšinskih jezikih.²⁴

Glede ravni implementacije Okvirne konvencije s strani **Hrvaške** je Svetovalni odbor v njegovem petem mnenju med drugim zaznal prisotnost diskriminacije pripadnikov romske in srbske narodne manjšine ter povečanje zločinov iz sovraštva in primerov sovražnega govora v medijih in političnem diskurzu,²⁵ uperjenih zoper omenjeni narodni manjšini, preveč omejeno sankcioniranje negativnih stereotipov v raznih medijih, nezadostno prisotnost narodnih manjšin v nacionalnih radijskih in televizijskih programih, neustrezno izvajanje hrvaške zakonodaje o uporabi pisav manjšinskih jezikov ter neuravnoteženo zastopanost narodnih manjšin v hrvaškem parlamentu.²⁶ Na podlagi teh zapažanj je Svetovalni odbor hrvaške oblasti pozval, da: zagotovijo, da sta postopek in vprašalnik pri popisu prebivalstva v skladu z mednarodnimi standardi; razvijejo celovito strategijo za spodbujanje medetničnega dialoga in vključujoče družbe; odločno in ustrezno obravnavajo in sankcionirajo ter javno obsodijo vse primere javnega spodbujanja k nasilju in sovraštvu, zločinov iz sovraštva, protimanjšinske

²⁴ Resolution CM/ResCMN(2018)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the United Kingdom; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680787538 in Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Forth Opinion on United Kingdom adopted on 25 May 2016, ACFC/OP/TV(2016)005, <https://rm.coe.int/16806fb9ab> (30. 8. 2022).

²⁵ Resolution CM/ResCMN(2017)3 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=09000016807123e2 in Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Croatia adopted on 1 February 2021, ACFC/OP/V(2021)2, <https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49> (29. 8. 2022).

²⁶ Ibid., str. 5-6.

retorike v javnem in političnem diskurzu ter spletnega sovražnega govora v zvezi s pripadniki narodnih manjšin; spodbujajo vključujoče in kakovostno izobraževanje brez vsakršne segregacije v šolah in izvedejo vse potrebne ukrepe za redno obiskovanje pouka s strani romskih otrok.²⁷

Svetovalni odbor v njegovem četrtem mnenju glede implementacije Okvirne konvencije s strani **Srbije** opozarja, da v Srbiji obstajajo precejšnje razlike pri implementaciji pravic manjšin.²⁸ Zlasti je po mnenju Svetovalnega odbora potrebno izboljšati raven manjšinskega varstva v osrednji in južni Srbiji.²⁹ Pripadniki romske skupnosti so skorajda popolnoma odsotni v državni ali lokalni upravi, diskriminacija Romov pa ostaja prisotna v zvezi z večino vidikov njihovega vsakdanjega življenja.³⁰ Sveti za medetnične odnose po oceni Svetovalnega odbora še vedno delujejo na obžalovanja vredni nizki ravni, njihove pristojnosti pa so omejene. Svetovalni odbor je tudi predlagal bistveno izboljšanje zastopanosti narodnih manjšin na lokalni ravni.³¹ V luči teh ugotovitev in predlogov je Svetovalni odbor srbske oblasti spodbudil k: boljšemu ozaveščanju pripadnikov romske manjšine ter ustrezne socialne delavce o zakonodajnih standardih in pravnih sredstvih, ki so na voljo žrtvam diskriminacije; odločnemu reševanju problema strukturne diskriminacije Romov, vključno s sprejetjem potrebnih pozitivnih ukrepov za preseganje temeljnih vzrokov njihove diskriminacije; okrepljenim prizadevanjem za odpravo segregacije romskih otrok in njihovega zgodnjega osipa v izobraževanju, tudi z uporabo pedagoških pomočnikov; čimprejšnji izvedbi neodvisne kvalitativne študije glede funkcionalnosti Svetov za medetnične odnose in podpori neodvisnim raziskavam o ravni in naravi medetničnih odnosov; spodbujanju večkulturne in medkulturne perspektive v izobraževanju ter oblikovanju temu prilagojenih učnih načrtov in gradiv za zgodovino; vzpostavitvi možnih modelov za dvojezično/večjezično izobraževanje; sprejemu konkretnih in učinkovitih ukrepov, vključno z ustreznim in sistematičnim zbi-

²⁷ Ibid., str. 7.

²⁸ Resolution CM/ResCMN(2021)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a22771 in Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019, ACFC/OP/IV(2019)001, <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (29. 8. 2022).

²⁹ Ibid.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid.

ranjem potrebnih podatkov, za izboljšanje zastopanosti narodnih manjšin v javni upravi.³²

4. Analiza obravnavanih priporočil Odbora Sveta Evrope

Dejstvo, da je konvencija po svoji naravi okvirna (saj dokument z bolj čvrstim besedilom ne bi mogel biti sprejet zaradi za-
držanosti držav in prevelikih razlik med njimi) ter države pred-
vsem spodbuja, da manjšinsko varstvo izboljšajo, determinira
tudi način dela Svetovalnega odbora ter način priprave poročil
o državah ter njihovo vsebino. Paradoksalno se pogosto zdi, da
najbolj na udaru niso države, kjer je nivo izpolnjevanja manjšin-
skih pravic najnižji (saj je vedno v zraku tudi izstop države iz
konvencije ali popolno ignoriranje poročila in nekooperativnost
države, če bi bile zahteve preveč visoke), ampak ravno obratno.
Zdi se, da so najvišje zahteve do držav, ki imajo nivo manjšin-
skega varstva zelo visok, poročila so najbolj kritična, saj se zanje
lahko pričakuje, da bodo priporočila vzele najbolj resno in jih
spoštovale. Takšen primer je tudi Slovenija. Iz preteklih poročil
Svetovalnega odbora nepoznavalec nikakor ne bi mogel sklepa-
ti, da imata italijanska in madžarska narodna skupnost izjemno
visok nivo manjšinskih pravic, ki vključuje tudi pravice, ki de-
jansko presegajo vse ostale podpisnice OKVNM. Pri tem ima-
mo v mislih predvsem dejstvo da sistem varovanja madžarske in
italijanske narodne skupnosti v Sloveniji zajema vse prebivalce
narodnostno mešanega ozemlja in ne le pripadnikov narodnih
skupnosti³³, da pripadniki obeh narodnih skupnosti nimajo le
zagotovljenega političnega predstavništva, ampak tudi dvojno
volilno pravico ter da predpisi, ki se dotikajo le teh dveh naro-
dnih skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavi-
nikov teh skupnosti – torej pravica absolutnega veta.³⁴ Enako
nepoznavalec ne bi nikoli pomislil, da država posveča velike na-
pore ureditvi razmer in vključevanju romske skupnosti, kar se
npr. kaže tudi v tem, da ima kot edina država podpisnica sprejet
poseben zakon o romski skupnosti ter da v Sloveniji deluje edi-

³² *Ibid.*, str. 1-2.

³³ Npr. obvezni dvojezični osebni dokumenti tako za pripadnike manjšinskega kot večinskega prebivalstva, obvezno učenje jezika manjšine tudi za pripadnike večinskega naroda, obvezna uporaba narodnih simbolov narodnih skupnosti.

³⁴ Glej npr. Valentinčič, 2018, str. 211-249 in Valentinčič, Dejan. 2019. str. 531-543.

na zasebna romska radijska postaja v Evropi (za katero finančna sredstva zagotavlja država).

Drugo vprašanje, kjer se tudi zdi kot neenak pristop do obravnave različnih držav je tudi vprašanje, katere narodne manjšine svetovalni odbor obravnava v določeni državi (delno je to odvisno tudi od države same in od sogovornikov, s katerimi se člani delegacije srečajo ob obisku države, o čemer je bilo nekaj kritičnih besed zapisanih že prej). Poročila o Sloveniji tako obravnava tudi »nove narodne skupnosti«, to je Albance, Bošnjake, Črnogorce, Hrvate, Makedonce in Srbe ter nemško govorečo skupnost, čeprav je Slovenija ob deponiranju ratifikacijskih listin OKVNM v posebni deklaraciji zapisala: »Glede na to, da Okvirna konvencija za zaščito narodnih manjšin ne vsebuje definicije pojma narodne manjšine in je zato vsaki članici podpisnici prepuščeno, da določi skupine, ki jih bo obravnavala kot narodne manjšine, vlada Republike Slovenije v skladu z Ustavo in notranjo zakonodajo izjavlja, da sta to avtohtona italijanska in madžarska narodna manjšina. V skladu z Ustavo in notranjo zakonodajo Republike Slovenije se bodo določila Okvirne konvencije nanašala tudi na pripadnike romske skupnosti, ki živijo v Republiki Sloveniji.«³⁵ Ni čisto jasno, zakaj se delegacije svetovalnega odbora v nekaterih državah omejujejo predvsem na analizo stanja uradno priznanih narodnih manjšin, v drugih pa tudi manjšin, za katere obstajajo aspiracije po uradnem priznanju. Svetovalni odbor tudi ne daje jasnega odgovora, ali se omejuje na zgodovinsko prisotne, torej avtohtone narodne manjšine, ali tudi skupnosti, ki so posledica novejših migracijskih tokov. V nekaterih državah migrantske skupnosti sploh niso vključene v analizo, medtem ko na primeru Slovenije vidimo, da se priporoča ukrepe tudi za Albance, Bošnjake, Makedonce in Črnogorce, katerih prisotnost v Sloveniji je zagotovo posledica sodobnejših migracijskih tokov, medtem ko pri nemško govorečih, Srbih in Hrvatih opozarjajo tudi na njihovo avtohtonost na določenih območjih, a iz priporočil ni mogoče razbrati, ali naj bi se to uresničevalo le na teh omejenih območjih zgodovinske prisotnosti ter zgolj za člane teh lokalnih skupnosti, ali za te narodne skupnosti v celoti, vključujoč sodobne priseljence.³⁶

³⁵ Varuh človekovih pravic. 2017. Z odborom Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin v Sloveniji. Dostopno na: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/z-odborom-sveta-evrope-o-varstvu-narodnih-manjsin-v-sloveniji/>.

³⁶ Četrto poročilo o Sloveniji Svetovalnega odbora o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin. 2017. Strasbourg: Svet Evrope. Dostopno na: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted->

Primerjalno za Nemčijo tako lahko vidimo, da poročilo poleg Romov (katerim Svetovalni odbor v vseh državah namenja posebno pozornost zaradi njihovega splošnega obrobnega družbenega položaja) na kratko obravnava še dansko, lužiško-srbsko in frizijsko skupnost, ki jih država štiti, ne pa tudi drugih, npr. novejših, skupnosti migrantskega izvora, kot je to primer v Sloveniji. Priporočila sicer opozarjajo na določene možne izboljšave glede teh treh skupnosti, a če to primerjamo s položajem italijanske in madžarske skupnosti v Sloveniji, so vsekakor pričakovanja bistveno nižja. Pomenljivo je tudi, da zaključna resolucija teh treh skupnosti sploh ne omenja (kot tudi ne migranstskih), ampak le Rome, poleg nekaj splošnih priporočil. Za primerjavo, resolucija o Sloveniji poimenuje tudi nemšogovorečo skupnost in nove narodne skupnosti z območja nekdanje Jugoslavije. Podoben pristop kot do Nemčije ima Svetovalni odbor tudi do Združenega kraljestva. Več pozornosti kot v Nemčiji sicer namenja tradicionalno prisotnim manjšinam govorcev irščine in cornish, ne obravnava pa drugih skupnosti, ki jih je v Združenem kraljestvu zaradi imperialne zgodovine države zelo veliko in so zelo številčne. Posebej zadržan pa je Svetovalni odbor v svojem poročilu in Svet ministrov v resoluciji v primeru Španije. Čeprav gre brez dvoma za izrazito heterogeno državo, enako ni dvoma tudi kako občutljiva je Španija glede tega, tako Odbor po drobnogled vzame le Rome (poleg nekaj splošnih priporočil) in se omeji le na njihov položaj in priporočila za izboljšanje. Glede Avstrije je za Slovenijo zagotovo pomembno, da se poročila posebej koncentrirajo tudi na situacijo v deželi Koroški. A ne da se spregledati, da so pričakovanja precej manjša od npr. Slovenije in njenih narodnih skupnosti. Tudi za primer Avstrije velja, da se Odbor posebej ne ukvarja s številnimi migrantskimi skupinami, ki so prisotne v državi in ne priporoča kakšnega manjšinskega priznanja oziroma posebnih pravic. Nekoliko bolj natančno se zdi, da Svetovalni odbor pod drobnogled vzame Hrvaško in Srbijo, kjer priporoča več izboljšav. Ob tem pa je zanimivo, da čeprav sta obe državi specifični po tem, da priznavata preko dvajset narodnih manjšin, Odbor podrobno ne analizira položaja vseh manjšin, ampak se v primeru Hrvaške poleg Romov posebej natančno ukvarja s Srbi (kar lahko tudi razumemo glede na njihovo številčnost in napete mednacionalne odnose), pri Srbiji

pa predvsem opozori na nivo varstva v osrednjem in južnem delu države, ki ni primerljiv z Vojvodino (kjer pa so tudi še vedno potrebne izboljšave). Čeprav so Slovenci kot narodna manjšina uradno priznani v obeh državah, tako npr. njihov nivo izpolnjevanja manjšinskih pravic ni podrobneje vzet pod drobnogled.

5. Zaključek

Obseg, varstvo in narava varstva narodnih skupnosti sodi v polje proste presoje vsakokratne države. Mednarodno pravo človekovih pravic od držav terja, da varstvo narodnih skupnosti izpolnjuje vsaj najmanjši skupni imenovalc varstva človekovega dostojanstva. Tudi Svetovalni odbor po Okvirni konvenciji tako daje priporočila, ki naj jih države vzamejo na znanje, nima pa moči, da bi od držav zahteval konkretna ukrepanja. Slovenski ustavno pravni red temelji na sodobnem varstvu pravic narodnih skupnosti. Čeprav je normativno varstvo na visoki ravni, ne pomeni, da ga ne bi bilo možno izboljšati tako na teoretični kot praktični ravni, kot ugotavlja tudi Svetovalni odbor pod Okvirno konvencijo Sveta Evrope. Po drugi strani praksa kaže, da sosednje države sicer normativno varujejo kolektivne in individualne pravice pripadnikov avtohtone slovenske narodne skupnosti oziroma slovenskih manjšin, vendar na veliko nižji in ožji ravni kot slovenska država. Slovenska narodna skupnost v zamejstvu že desetletja trpi zaradi sistematičnih in vsesplošnih težav s financiranjem, zaradi česar se iz leta v leto težje upira poskusom asimilacije. Podobne praznine najdemo pri (ne) zastopanosti pripadnikov slovenske narodne skupnosti v lokalni samoupravi in zakonodajni veji oblasti sosednjih držav. Varstvo slovenske narodne skupnosti v sosednjih državah je zato slabo urejeno tako na normativni kot tudi na praktični ravni. Nekatere sosednje in druge evropske države uporabljajo zahteve po višjem varstvu kot del diplomatske strategije in orožij, pri čemer same za pripadnike slovenske narodne skupnosti na njihovem ozemlju zagotavljajo nižje varstvo, kot ga zagotavlja Republika Slovenija. Kot prikazuje ta analiza poleg sosednjih tudi druge analizirane države manjšinam dajejo manj pravic kot Slovenija. Ob tem pa je pomembno, da so tudi zahteve Svetovalnega odbora do Slovenije višje v primerjavi z drugimi analiziranimi državami.

Reforma varstva narodnih skupnosti v slovenskih družbi in širše je zato kočljivo vprašanje, kjer se pogosto prepletajo različni in-

teresi. Pogosto pridejo v ospredje tisti interesi, ki nimajo nobene povezave z dejanskim izboljšanjem pravic določene narodne skupnosti. Jasno je, da recipričnost ne more biti kriterij za priznavanje kolektivnih in individualnih pravic narodnih skupnosti, a popolnoma zanemariti jih tudi ni mogoče. Namen pričujočega prispevka je bil predstaviti in analizirati delo Svetovalnega odbora pod Okvirno konvencijo v luči morebitne reforme modela varstva narodnih skupnosti v slovenskem pravnem redu. Hkrati zaključujemo prispevek z vprašanji ali je potrebno razširiti varstvo narodnih skupnosti v slovenskem ustavnopravnem redu tudi na sodobne manjšinske skupine? Kakšen model je najprimernejši? Zagotovitev stabilnejšega financiranja? Zakonsko varovanje kolektivnih in individualnih pravic? Kar je v tem trenutku jasno je, da si mora slovenska država prizadevati za boljše varovanje človekovega dostojanstva in medsebojnega sobivanje večinskega prebivalstva in pripadnikov narodnih skupnosti ter sodobnih manjšin.

LITERATURA IN VIRI

Samostojne monografske publikacije

- Avbelj, M., Letnar Černič, J. Justinek, G. (2020). *The impact of European Institutions on the Rule of Law and Democracy in Slovenia*, Oxford, Hart, 2020.
- Letnar Černič, J. (2018), *Slovenija na razpotju: geneza varstva človekovih pravic v slovenski družbi*, Kranj: Nova univerza, Fakulteta za državne in evropske študije.
- Valentinčič, D. (2021). Medetnična integracija v lokalnem okolju: primer Nove Gorice in Gorice, Gorica: Goriška Mohorjeva in Inštitut ASEF.

Članki v revijah

- Alfredsson, G. (2000). *Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures*. *International Journal on Minority and Group Rights*, 7(4), 291-304.
- Pejic, J. (1997) *Minority Rights in International Law*, *Human Rights Quarterly*, Vol. 19, No. 3 (str. 666-685);
- Maučec, G. (2020). *Protecting minorities from discrimination and mass violence through provisional measures indicated by the International Court of Justice*. *The international journal on minority and group rights*, vol. 27, iss. 3, str. 377-409;
- Valentinčič, D. (2015). *Ali bi morala Slovenija spremeniti svoj model manjšinskega varstva?*. *Dignitas*, št. 65/66, str. 59-78.

Prispevki v zbornikih, enciklopedični sestavki in poglavja v knjigah

- Valentinčič, D. (2015). *Die Rolle des Mutterstaates beim Minderheitenschutz – Kritische Betrachtung am Beispiel Sloweniens*. V: *Minderheiten und Mutterstaaten: Schutz oder Intervention?*, ur. Hafner, Gerhard et al. *Klagenturt/Celovec, Ljubljana/Vaibach, Wien/Dunaj: Mohorjeva – Hermagoras, EURAC in Sodalitas*, str. 197-232.
- Valentinčič, D. (2019). *Komentar 64. in 65. člena Ustave Republike Slovenije*. V: Avbelj, M. (urednik). *Komentar Ustave Republike Slovenije : [znanstvena monografija]*. 1. natis. Nova Gorica: Nova univerza, Evropska pravna fakulteta, str. 531-543.

- Valentinčič, D. (2018). Pomen avtohtonosti pri zaščiti narodnih manjšin: slovenska perspektiva in kratka primerjava = Die Bedeutung der Autochthonität für den Schutz der nationalen Minderheiten: die slowenische Perspektive und ein kurzer Vergleich. V: Hafner, G. (urednik). *Alte und neue Minderheiten: Integration, Recht und Politik = Stare in nove manjšine: integracija, pravo in politika*. Klagenfurt; Laibach; Wien: Hermagoras; = Celovec; Ljubljana; Dunaj: Mohorjeva. Str. 211-249.
- Valentinčič, D. (2014). Pravice narodnih manjšin: primerjalni ustavnopravni, mednarodnopravni in državnoznanstveni pogled. V: Kdo so narodne manjšine v Republiki Sloveniji: zbornik skupine avtorjev, ur. Vera Kržišnik-Bukič. Ljubljana: Zveza zvez kulturnih društev narodov in narodnosti nekdanje SFRJ v Sloveniji. str. 129-150.

Pravni viri

- Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah, 23. marec 1976, 1. julij 1992 (Uradni list RS, št. 35/92 – MP, št. 9/92).
- Ustava RS, Ustava Republike Slovenije, Uradni list RS, št. 33/91-I, 42/97 – UZS68, 66/00 – UZ80, 24/03 – UZ3a, 47, 68, 69/04 – UZ14, 69/04 – UZ43, 69/04 – UZ50, 68/06 – UZ121,140,143, 47/13 – UZ148, 47/13 – UZ90,97,99, 75/16 – UZ70a in 92/21 – UZ6.
- Zakon o romski skupnosti v Republiki Sloveniji, Uradni list RS, št. 33/07.

Sodna praksa

- Stalno Meddržavno sodišče, zadeva »Manjšinske šole v Albaniji«, 6. april 1935.

Spletni viri

- Resolution CM/ResCMN(2018)12 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Slovenia; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016808e85f4 (30. 8. 2022).
- Resolution CM/ResCMN(2016)4 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Germany; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016805c1e3d (30. 8. 2022).
- Resolution CM/ResCMN(2017)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Austria; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=090000168075f884 (30. 8. 2022).
- Resolution CM/ResCMN(2021)6 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Spain; https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680a0f477 (30. 8. 2022).
- Resolution CM/ResCMN(2018)1 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by the United Kingdom; https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=0900001680787538 (30. 8. 2022).
- Resolution CM/ResCMN(2017)3 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Croatia, https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807123e2 (29. 8. 2022).
- Resolution CM/ResCMN(2021)11 on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Serbia, https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectId=0900001680a22771 (29. 8. 2022).
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Austria adopted on 14 October 2016, ACFC/OP/IV(2016)007, <https://rm.coe.int/168070f1e3> (29. 8. 2022).
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fifth Opinion on Croatia adopted on 1 February 2021, ACFC/OP/V(2021)2, <https://rm.coe.int/5th-op-croatia-en/1680a2cb49> (29. 8. 2022).
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Germany adopted on 19 March 2015, ACFC/OP/IV(2015)003, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016805946c6>.
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Serbia adopted on 26 June 2019, ACFC/OP/IV(2019)001, <https://rm.coe.int/4th-op-serbia-en/16809943b6> (29. 8. 2022).
- Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Fourth Opinion on Austria adopted on 3 December 2014, ACFC/OP/IV(2014)003, <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=0900001680307ecc> (30. 8. 2022).

Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities, Forth Opinion on United Kingdom adopted on 25 May 2016, ACFC/OP/IV(2016)005, <https://rm.coe.int/16806fb9ab> (30. 8. 2022).

Varuh človekovih pravic. 2017. Z odborom Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin v Sloveniji. Dostopno na: <https://www.varuh-rs.si/sporocila-za-javnost/novica/z-odborom-sveta-evrope-o-varstvu-narodnih-manjsin-v-sloveniji/>.

Četrto poročilo o Sloveniji Svetovalnega odbora o Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin. 2017. Strasbourg: Svet Evrope. Dostopno na: <https://rm.coe.int/fourth-opinion-on-slovenia-adopted-on-21-june-2017-in-slovenian-/16807843c6>.

Neobjavljeni viri

Valentinčič, D (2022). Zabeležka z Akademskega foruma Nove univerze: Evropsko varstvo narodnih manjšin: pogledi sloenskih strokovnjakinj v nadzornih mehanizmih Sveta Evrope. Ljubljana: Nova univerza, 1. 6. 2022.