

75

treatises and  
documents

*Journal of Ethnic Studies*

razprave in  
gradivo

*Revija za narodnostna vprašanja*

December 2015

# Treatises and Documents, Journal of Ethnic Studies

## *Razprave in gradivo, Revija za narodnostna vprašanja*

UDC-UDK 323.15.342.4 (058)  
ISSN 0354-0286 (Print / *Tiskana izdaja*)  
ISSN 1854-5181 (On-line edition / *Elektronska izdaja*)

### Editor-in-Chief / *Odgovorni urednik*

**Sara Brezigar** (Institute for Ethnic Studies, Slovenia / *Inštitut za narodnostna vprašanja, Slovenija*)

### Editor / *Urednica*

**Emma Lantschner** (University of Graz, Austria, and European Academy Bozen, Italy / *Univerza v Gradcu, Avstrija, in Evropska Akademija v Boznu, Italija*)

### Technical Board / *Tehnični odbor*

**Romana Bešter, Meta Gostinčar-Cerar, Sonja Kurinčič Mikuz** (indexing and sales / *indeksiranje in prodaja*),  
**Mojca Medvešek** (on-line edition / *e-izdaja*), **Janez Pirc**

### Editorial Board

**Benjamin Barber** (Rutgers University, N.Y., USA), **Sara Brezigar** (Institute for Ethnic Studies, Slovenia), **Milan Bufon** (Slovenian Research Institute, Italy, and University of Primorska, Slovenia), **Sean Byrne** (University of Manitoba, Canada), **Jadranka Čačić-Kumpes** (University of Zadar, Croatia), **Fernand De Varennes** (Vytautas Magnus University, Lithuania), **Rainer Hofmann** (University of Frankfurt, Germany), **Boris Jesih** (Institute for Ethnic Studies, Slovenia), **Barbara Kejžar** (Centre for School and Outdoor Education, Slovenia) **William Kymlicka** (Queen's University, Canada), **Avguštin Malle** (Slovenian Scientific Institute, Austria), **Joseph Marko** (University of Graz, Austria, and European Academy Bozen, Italy), **Francesco Palermo** (University of Verona and European Academy Bozen, Italy), **Srdja Pavlović** (University of Alberta, Canada), **Tom Priestly** (University of Alberta, Canada), **Albert Reiterer** (University of Vienna, Austria), **Petra Roter** (University of Ljubljana, Slovenia), **Sherrill Stroschein** (University College London, U.K.), **Patrick Thornberry** (Keele University and Oxford University, U.K.), **Vladimir Wakounig** (University of Klagenfurt, Austria), **Colin Williams** (Cardiff University, U.K.), **Jernej Zupančič** (University of Ljubljana, Slovenia), **Mitja Žagar** (Institute for Ethnic Studies, Slovenia).

### *Uredniški odbor*

**Benjamin Barber** (*Univerza Rutgers, N.Y., ZDA*), **Sara Brezigar** (*Inštitut za narodnostna vprašanja, Slovenija*), **Milan Bufon** (*Slovenski raziskovalni inštitut, Italija, in Univerza na Primorskem, Slovenija*), **Sean Byrne** (*Univerza v Manitobi, Kanada*), **Jadranka Čačić-Kumpes** (*Univerza v Zadru, Hrvaška*), **Fernand De Varennes** (*Univerza Vytautas Magnus, Litva*), **Rainer Hofmann** (*Univerza v Frankfurtu, Nemčija*), **Boris Jesih** (*Inštitut za narodnostna vprašanja, Slovenija*), **Barbara Kejžar** (*Center šolskih in obšolskih dejavnosti, Slovenija*) **William Kymlicka** (*Univerza Queen's, Kanada*) **Avguštin Malle** (*Slovenski znanstveni inštitut, Avstrija*), **Joseph Marko** (*Univerza v Gradcu, Avstrija, in Evropska akademija v Boznu, Italija*), **Francesco Palermo** (*Univerza v Veroni in Evropska akademija v Boznu, Italija*), **Srdja Pavlović** (*Univerza v Alberti, Kanada*), **Tom Priestly** (*Univerza v Alberti, Kanada*), **Albert Reiterer** (*Univerza na Dunaju, Avstrija*), **Petra Roter** (*Univerza v Ljubljani, Slovenija*), **Sherrill Stroschein** (*Univerza v Londonu, Združeno kraljestvo*), **Patrick Thornberry** (*Univerza v Keeleju in Univerza v Oxfordu, Združeno kraljestvo*), **Vladimir Wakounig** (*Univerza v Celovcu, Avstrija*), **Colin Williams** (*Univerza v Cardiffu, Združeno kraljestvo*), **Jernej Zupančič** (*Univerza v Ljubljani, Slovenija*), **Mitja Žagar** (*Inštitut za narodnostna vprašanja, Slovenija*).

### Published by / *Založil in izdal*

Inštitut za narodnostna vprašanja / *Institute for Ethnic Studies*  
SI, 1000 Ljubljana, Erjavčeva 26, tel.: +386 (0) 1 20 01 87 0, fax +386 (0) 1 25 10 964, <http://www.inv.si>, e-mail: [inv@inv.si](mailto:inv@inv.si)  
Legal representative / *Predstavnik*: **Sonja Novak-Lukanovič**  
Co-financed by the Slovenian Research Agency / *Revijo sofinancira Javna agencija za raziskovalno dejavnost RS.*

### Abstracting and indexing services / *Vključitev v baze podatkov*

The journal is currently noted in the following / *Revija je vključena v*:  
CSA Sociological Abstracts, CSA Worldwide Political Science Abstract, International Political Science Abstracts (IPSA), FRANCIS, IBZ, IBSS, SCOPUS.

### Contacts / *Kontakti*

Editorial correspondence should be addressed to / *Pošto za uredništvo revije naslovite na*:  
Institute for Ethnic Studies / *Inštitut za narodnostna vprašanja*, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, Slovenia,  
e-mail: [editortd@guest.arnes.si](mailto:editortd@guest.arnes.si)  
Ordering information / *Naročila*: **Sonja Kurinčič Mikuz**, Institute for Ethnic Studies / *Inštitut za narodnostna vprašanja*,  
Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: [sonja.kurincic@guest.arnes.si](mailto:sonja.kurincic@guest.arnes.si)

### Disclaimer / *Pojasnilo*

The published articles express authors' viewpoints. / *Objavljeni prispevki izražajo stališča avtorjev.*

### The Journal was published as follows / *Revijo smo izdajali*:

**1960-1986**: Razprave in gradivo (Treatises and Documents) ISSN 0034-0251;  
**1987-1989**: Revija za narodnostna vprašanja – Razprave in gradivo  
(Journal of Ethnic Studies - Treatises and Documents) ISSN 0353-2720;  
**1990-2010**: Razprave in gradivo: Revija za narodnostna vprašanja  
(Treatises and Documents: Journal of Ethnic Studies) ISSN 0354-0286.

## Table of contents / Kazalo

### ARTICLES / ČLANKI

- 5 **Jernej Zupančič**  
**O integraciji romskih naselij v slovenski naselbinski sistem**  
About the Integration of Roma Settlements into Slovene Settlement Network
- 27 **Katarina Kreceva**  
**Researching Ethnicity through Education Policy: Towards the Most Adequate Epistemology**  
Raziskovanje etničnosti skozi izobraževalno politiko: najprimernejši epistemologiji naproti
- 49 **Miran Komac**  
**Narodne manjšine v Sloveniji 1920–1941**  
Ethnic Minorities in Slovenia 1920-1941
- 83 **Oskar Edoror Ubhenin**  
**Echoes of Resistance: Social Groups and Mass Violence in Nigeria**  
Odmevi odpora: družbene skupine in množično nasilje v Nigeriji





Jernej Zupančič

---

## O integraciji romskih naselij v slovenski naselbinski sistem

Prispevek obravnava vprašanje integracije romskih naselij v naselbinsko mrežo v Sloveniji, kar predstavlja tako formalno kakor funkcijsko spremembo. Teoretični utemeljitvi pojmov sanacije in integracije sledi kratek prikaz načrtovalskega stanja romskih naselij. Prispevek se predvsem osredotoča na vprašanje možnosti boljše funkcijske povezanosti v lokalna okolja in s tem izboljšanje kvalitete bivanja slovenskih Romov.

**Ključne besede:** Slovenija, Romi, romska naselja, integracija, prostorsko načrtovanje, manjšine.

## About the Integration of Roma Settlements into Slovene Settlement Network

*The paper focuses on the integration issues of Roma settlements in Slovenia, representing both formal and functional aspects. After a brief theoretical approach of sanitation and integration processes of Roma and their living space, the explanation of planning situation of Roma settlements follows, while the main discussion is dedicated to options of a (better) functional connection of these settlements in the local environment and therefore improving the quality of living of Slovenian Roma.*

**Keywords:** Slovenia, Roma, Roma settlements, integration, spatial planning, minorities.

---

**Correspondence address:** Jernej Zupančič, Oddelek za geografijo/Department of Geography, Univerza v Ljubljani, Filozofska fakulteta/University of Ljubljana, Faculty of Arts, Aškerčeva 2, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: jernej.zupancic@ff.uni-lj.si.

## 1. Uvod

Pojem integracije je v kontekstu romskega vprašanja (cf. Žugel 1991) verjetno med najbolj pogostimi. Vendar se večidel nanaša na različne vidike družbenih odnosov, manj pa upošteva lokalno bivalno celoto – naselja. Bivanje Romov se že več desetletij izpostavlja primarno kot problem in velja za enega od glavnih razlogov za neuspešnost pri vključevanju v sistem vzgoje in izobraževanja, brez tega pa je vstop na trg dela težaven in večidel neuspešen. To pogojenost je mogoče na različne načine interpretirati, saj povezanost teh treh variabel nikakor ni premosorazmerna, predvsem kar zadeva zaposljivost Romov; tj. da je tudi s skromno kvalifikacijo mogoče dobiti delo. Izbira dela je dejansko bistveno manjša, večje pa tveganje brezposelnosti. Neurejena naselja so nedvomno razlog tako osebne kakor kolektivne (lokalne skupnosti, sooseske) marginalizacije in izključenosti. Upravičeno je zato govoriti o procesu getoizacije, o naseljih pa kot o getoiziranih prostorih, v katerih se medčloveški odnosi vrtijo predvsem v ozkem območju. V nekaterih romskih naseljih je velika gradbena gostota problem ne le nizkega bivalnega standarda temveč tudi generator medsosedskih sporov (Zupančič 2003, 115). Travmatizacija<sup>1</sup> stanovalcev se odraža tudi navzven, saj je poseganje po sosednjih površinah v bližini naselja pogost pojav. A skoraj nezogiben, če upoštevamo težnjo po uresničevanju različnih funkcij. S tem se javlja tudi problem lastnikov zemljišč, ki ne morejo uživati ekonomskih prednosti svojih posesti. Spori navzven naselje dodatno zapirajo v odnosu do sosredstva, kar utrjuje socialno izoliranost na lokalni ravni.

Integracija je po drugi strani želeni cilj večine programov, namenjenih Romom kot ranljivi družbeni skupini. Sedaj se ponuja termin inkluzija kot nadgradnja integracije v smislu doseganja socialnoekonomskih ciljev. Vprašanje bivanja je zopet izpostavljeno kot eno od primarnih, žal pa se prepogosto omenja zgolj v ožjem smislu, to je v funkciji stanovanja in ne širše. Pogosto temelji na povsem iluzornem pričakovanju, da je mogoče predvsem z instrumenti socialnega intervencionizma na eni ter sistematičnega opremljanja romskih naselij s tehnično oziroma komunalno infrastrukturo (električno napeljavo, vodovodnim omrežjem, prometnimi površinami s povezavo na javno cestno omrežje, odvozom komunalnih odpadkov ter kanalizacijo), hkrati avtomatično doseči tudi socialne vidike integracije, kot so na primer boljša obiskanost vzgojnoizobraževalnih zavodov, učni uspeh in kasneje tudi uspešnejše tekmovanje na trgu dela.

Sedaj so na razpolago vsaj desetletja intenzivnejših interventnih posegov v romska naselja s ciljem njihove tehnične sanacije in legalizacije. Obstajajo podatki, načrti, analize stanj in dobrih praks, kar daje dovolj gradiva za presojo učinkovitosti različnih pristopov in ukrepov. Komunalno infrastrukturo so v zadnjem desetletju že zgradili v marsikaterem romskem naselju, premalo pa je argumentov, da so v želeni meri doseženi tudi cilji integracije. Toda analizirani primeri dobrih praks (kot na primer v Pušči, Vanči vasi, Vejarju (nekdaj Hudeje))

kažejo, da je vsaj parcialno sodelovanje romske soseske in njenih predstavnikov stanovalcem omogočilo boljše sodelovanje s slovensko okolico, več stikov in več možnosti reševanja problemov (Rogelj 2014). Daleč od pričakovanega, a napredek je vendarle opazen. Velja tudi obratno: romske soseske, ki so zavestno iskale oblike povezovanja bodisi z institucijami na lokalni ali državni ravni ali pa bile deležne večje komunikacije s te strani, izkazujejo boljši napredek tudi pri infrastrukturnem opremljanju lastnih naselij. Iz tega sledi, da je za dosežek na področju prostorskega urejanja, sanacije in tehničnega (infrastrukturnega) opremljanja naselja kot celote, kakor tudi vključevanja teh naselij v slovenski naselbinski sistem, pomembno povečevanje socialnih stikov Romov s svojimi sosedi ter institucijami in organizacijami. V tem smislu govorimo o konceptu odpiranja (romskih) naselij (cf. Zupančič 2014).

Prispevek se osredotoča predvsem na vprašanja normativne in funkcijske integracije romskih naselij v slovenski naselbinski sistem. Pri tem so romska naselja vzeta kot prostorske celote lokalno sklenjene romske poselitve, ne glede na to, ali se prebivalci v njih etnično opredeljujejo kot Romi ali ne. Razlikujejo se po velikosti in tlorisni zasnovi, kakor tudi po urejenosti in tehnični opremljenosti. Pri tem se predpostavlja, da je mogoče pričakovati trajnejše in celovitejše individualne rešitve stanovanjske problematike v urejenih, legaliziranih naseljih. Celostna obravnava romskih naselij upošteva njihovo notranjo raznolikost, saj je le tako mogoče iskati optimalne rešitve za kakovostno bivanje. Poleg osebnega (družinskega) prostora je tam še odprti in javni ter seveda ekonomski prostor.

## 2. Kratko k metodologiji in teoriji dela

Desetletje in pol precej intenzivnega raziskovanja in tudi razvojnega usmerjanja romskih naselij v Sloveniji je dalo vrsto podatkov, analiz in ugotovitev, pa tudi praks in izkušenj. Opravljene študije (Zupančič 2003; Zupančič 2007a; Zupančič 2010, Zupančič 2013; Zupančič 2014; pa tudi Pirc 2013 in Bešter & Medvešek 2013a); če se omejimo le navedbeno na najbolj uporabne<sup>2</sup> so kljub nekaterim slabostim zajema podatkov dovolj verodostojen in celovit pregled nad opravljenimi ukrepi, investicijami in načrti ter ne nazadnje politikami, ki so te poskuse sprožale in vodile. Prispevek zato ne ponuja novih podatkovnih pregledov romskih naselij, čeprav bi bila nova baza podatkov<sup>3</sup> več kot uporabna tako za analitičen študijski kakor za različne upravljavske pristope. V prispevku je zato uporabljen kritičen pregled in refleksija na dosedanje politike upravljanja in razvoja romskih naselij.

Glavno raziskovalno vprašanje v prispevku se nanaša na področje načrtovanja romskih naselij in se pri tem ožje osredotoča na načrtovalski proces sam. Zaradi posebnosti geneze in sedanje strukture romskih naselij je pogled na načrtovalski proces širši in zajema poleg postopkovnih prvin tudi elemente socialnih in kulturnih politik, je predstavljeni pristop nujno konstrukcija. Ta ima za sabo predvsem kritično refleksijo na dobre (in tudi slabe) prakse procesiranja

razvoja romskih naselij. Zato v metodološkem pristopu sintezni način odločno prevladuje, a le zato, ker je ustrezno utemeljen na dovolj obsežni analizi študijskih primerov iz preteklosti. Pri tej konstrukciji (kot je na primer o pomenu in vlogi romskega predstavnštva podal Komac (Komac 2007, 8–10)) se prvenstveno lahko upoštevajo predvsem slovenski primeri, čeprav bi bilo navedene pristope mogoče uporabiti tudi v drugih (tujih) okoljih. Prikaz planibilnosti romskih naselij je razdeljen na dve ravni: državno in lokalno. Medtem ko ima druga vsaj veliko praks in je refleksija po tej strani lahko tudi kritika določenih pristopov ob oceni praktičnih dosežkov (Zupančič 2014, 205–211), je prva predvsem na ravni postavljanja konstrukcije. Ta izhaja iz analize dobrih praks (Zupančič 2011, 145–149), na katero so se vsaj deloma naslonili tudi nekateri ukrepi in razpisi na področju infrastrukturnih investicij, potem ko je Komisija za zaščito romske skupnosti sprejela glavne smernice Strokovne skupine za reševanje prostorske problematike romskih naselij po poročilu le-te leta 2010 (Zupančič 2010, 123–140), nekatere smernice – vsaj kar zadeva specifične družbene potrebe romskih naselij – pa so nastale že nekaj let prej in imajo za seboj tudi vrsto praktičnih izkušenj (Zupančič 2006a, 59). Tako kot ugotavlja tudi Pirc (2013, 56–61), imajo dnevni centri (Bešter Medvešek 2013b, 7)<sup>4</sup> v romskih naseljih pomembno poslanstvo zlasti za mlajšo (večinoma šolsko) populacijo, kar (interpretativno) izkazuje potrebo po prostorih za družabnost; dejansko so taka mesta javni prostor v romskih naseljih; pomen javnega prostora je razložen na drugem mestu (Zupančič 2013, 12).

V teoretičnem kontekstu zavzema osrednje mesto v tem prispevku pojem specifičnega romskega prostora in njegove notranje socialno-prostorske diferenciacije ter prostorskega ravnanja Romov (ker je raziskava orientirana k tej skupini prebivalstva). Pri tem je treba poudariti veliko razliko med pojmom stanovati in bivati. Razlika je strateškega pomena, saj zajema prvi pojem le osebni tj. individualni prostor, drugi pa obsega poleg osebnega bivališča tudi naselje kot socialno-prostorsko enoto, vključno z (večjim ali manjšim) funkcionalnim zemljiščem. Za prvega je odgovoren posameznik (lastnik, stanovalec) sam in ga uresničuje prek ekonomskih, socialnih, kulturnih, pravno-normativnih in tehničnih vzvodov, za drugega pa je v bistvenem obsegu odgovoren tudi upravljavec prostora na ravni določene administrativne enote. Pojem bivanja je zato nujno kolektiven in geografsko širši, pa tudi bolj kompleksen. Romski prostor je prostor stalne navzočnosti Romov v ožjem in prizorišče uresničevanja večine svojih potreb v širšem smislu; obenem je to tudi območje prostorske identifikacije Romov. Po dosedanjih raziskavah (Zupančič 2014, 57–61) so to predvsem romska naselja. Znotraj naselja razlikujemo osebni (tudi zasebni) prostor (dalje se ga členi glede na prevladujočo namensko rabo kot na primer stanovanjski, ekonomski ipd. prostor) ter javni prostor (javne prometne površine, zelenice, športno-rekreacijske površine, vrtci, šole, ekološki otok, sakralni objekti, objekti materialne kulturne dediščine idr.). Posebej se lahko izdvaja tudi odprti prostor

(lastniško opredeljen kot lastnina fizične ali pravne osebe, vendar zaradi narave obratovanja dostopen za javnost (lokali, delavnice ipd.).

V socialnogeografski diktaciji je prostorsko ravnanje (kakršno je na primer oblikovanje osebnega bivališča in širše naselja) odvisno od štirih skupin dejavnikov: fizičnogeografskih razmer (ali bolj plastično: naravnega okolja), sklopa življenjskega stila (ki obsega različne navade, vrednote, stališča, tradicije ipd. in je navadno vezan na določeno pripadnost neki širši socialni skupini), ekonomike ravnanja (ekonomske možnosti, dostopni materiali) in normativnih aspektov (pravna določila, postopkologija, normativi, tehnični standardi, merila družbene sprejemljivosti, pa celo percepcije kakovosti, stilistike ipd. in sicer tako javno sprejeti normativi kakor tudi na ožje skupine vezana določila). Drugi temeljni pojem je naselje. Opredeljeno je kot prostorsko in socialno relativno zaključena celota – lahko bi jo imenovali tudi prostorsko določena skupnost – s prevlado romskega prebivalstva. Romska naselja so oblika trajnejše prostorske umestitve Romov in so v zadnjem stoletju dosegla izjemen razvoj. Rado se prezira, da je bila še dve generaciji nazaj zidana hiša redkost (cf. Štrukelj 1991 ali še bolj Štrukelj 2004) in je bila potovalnost del prostorskega obnašanja (Štrukelj 1979), v nekaterih družbenih okoljih pa je vsaj delno potujoči način še relevanten način življenja Romov in sorodnih skupin (Kenrick 2000), kar seveda pogojuje tudi druge elemente življenjskega stila, začenši z ekonomsko bazo (delom) in iz nje izviročimi dohodki (Horvat 1999) ter navsezadnje kulturno artikulacijo z jezikom kot vrhnjim delom piramide romske kulture (Klopčič 2007). Bivalni kontekst je po drugi strani – kakor omenjeno že na začetku – izhodišče drugih (predvsem integrativno pomembnih) življenjskih funkcij: izobraževanja in delovnega usposabljanja ter vstopa v ekonomske sfere ter ustvarjalnost kot humane kategorije. Izkušnja je, da je skromnost na področju stanovanja zavirala ali povsem blokirala posameznikove možnosti izbire na področju dela, izobraževanja ipd. (cf. Klopčič 2010, 200; še bolj nazorno tudi Macura & Macura-Vuksanović 2007), hkrati pa reducirala tudi pripravljenost večine po sprejemanju Romov (Komac 2005, 6–20), kar je vodilo v instrumentalizacijo protiromskega razpoloženja.<sup>5</sup> Romska naselja so bila tako skoraj avtomatično izenačena kot problematična v več ozirih in pretežno z vidika okolice, manj pa navznoter.

Na tem mestu so teoretične postavke le na kratko opredeljene, širša razlaga je zaradi omejenega prostora nemogoča.

### 3. Koncepti integracije romskih naselij v Sloveniji

#### 3.1. Strateška raven

Leta 2007 je bil v okviru dela posebne strokovne skupine<sup>6</sup> predstavljen okvirni razvojni načrt romskih naselij v Sloveniji, po katerem bi bilo glavnino romskih naselij mogoče razvijati in modernizirati na obstoječih lokacijah, s tem, da se



vzpostavijo mere legalnosti, uredijo lastniški odnosi in vzpostavijo vsaj minimalni tehnično-gradbeni standardi. Nadaljnje delo na tem področju (Zupančič 2010, 24–26) je predstavilo postopkovno natančnejšo konstrukcijo dela na tem področju (Zupančič 2011, 123–135). To izhodišče predstavlja temeljno premiso razvoja romskih naselij, in sicer v smeri vključevanja v slovenski naselbinski sistem (Zupančič 2012, 90). Le nekaj romskih naselij nima teh možnosti in je zanje potrebno iskati nadomestne lokacije ali pa individualne stanovanjske rešitve (Zupančič 2007b, 683; in podobno Zupančič 2012, 94–95). Legalnost je tako eden od temeljnih ciljev na področju reševanja bivalne problematike Romov, ki pa jo je mogoče dosegati na več načinov, od prej (Zupančič 2011) predlaganih sistemskih in sistematičnih rešitev do intervencijskih solucij s poceni gradnjami<sup>7</sup> montažnega tipa. Improvizirane gradbene rešitve so bile posebej pogoste v obdobju nagle demografske rasti (Josipovič 2009, 169–170), kar je zaradi omejenega prostora vodilo v (pre)veliko gradbeno zgoščenost (Zupančič 2014, 96) in s tem povezane medsosedske probleme. V tem kontekstu velja omeniti tudi idejo o intervencijskem zakonu in *ad hoc* legalizacijo z namenom vzpostavljanja čim prejšnje formalne legalnosti. Pri tem se računa, da bi vzpostavljena legalnost omogočila hitro implementiranje komunalnih investicij in tudi posamezniki bi lažje individualno dosegali različne razpise. Toda slabe izkušnje (Zupančič 2010)<sup>8</sup> ter pravne kolizije<sup>9</sup> postavljajo tako idejo v kategorijo iluzije. Pri mnogih romskih naseljih vprašanje lastništva zemljišč ni rešeno.<sup>10</sup> Poleg tega podobne interventne rešitve povečajo aspiracije po državnem intervencionizmu, zmanjšujejo pripravljenost prebivalcev po legalnih oblikah prostorskega obnašanja ter utrjujejo pričakovanje, da je ustvarjanje dobrih pogojev bivanja naloga (tudi finančna) družbe oziroma države in ne možnost posameznika (lastnika, uporabnika). V istem dokumentu je bil ta pristop zavrnjen že na začetku, ker (poleg že prej omenjenih očitkov) vodi do statusnih sprememb, a skoraj v ničemer ne zahteva sodelovanja lokalne romske skupnosti v preobrazbenem procesu. Dolgoročno bi vodil v izrazito inertni, v lastne kroge obrnjeni razvoj in torej povsem proč od integracijskih<sup>11</sup> prizadevanj. Prevladalo je stališče o postopnem strukturnem prilagajanju in hkratnem vzpostavljanju legalnosti. Ta pristop je mogoče zagovarjati tudi zaradi že preverjenih dobrih praks, ki so vsaj v glavnih potezah sledile tej ideji. V tem načrtu je poudarjeno partnerstvo med upravljavcem prostora (občino), stanovalci (Romi) in državnimi institucijami. Romska naselja naj bi postopno strukturno modernizirali, opremili s povsem enakovredno komunalno infrastrukturo kot ostala naselja v Sloveniji, legalizacija pa bi bila dosežena kot pravni zaključek teh procesov. Ideja temelji na kompetitivnosti tudi med romskimi naselji oziroma občinami, saj je izgradnja komunalne infrastrukture skoraj v celoti vezana na državna intervencijska sredstva v obliki javnih razpisov (Zupančič 2014, 168–169).

Ob tem se je treba zavedati upravljalvske dediščine, po kateri so bila prostorsko-razvojna vprašanja romskih naselij večinoma odrinjena na stran in so

vanje posegali sporadično in s planerskim minimalizmom (Zupančič 2006b, 17–18). To je bilo poceni za občine in državne institucije, saj so aktivnosti reševanja ilegalnih poselitvenih agregatov prelagale na poznejši čas, odgovornost naprtile druga drugi, težave pa prepuščale lokalnemu prebivalstvu (ibid.). Taka miselnost se je zadržala deloma tudi zaradi prepričanja, da je treba romsko problematiko reševati od zunaj, interventno, t.j. delati za Rome in ne z njimi (Zupančič 2006c, 619–622). V ta kontekst se je dobro podala tudi sintagma domnevne nestrpnosti lokalnega prebivalstva v bližnjem prostorsko-socialnem stiku (z romskimi naselji oziroma Romi) s pisanim repertoarjem očitkov od egoizma do šovinizma ali sovražnega govora v primerih, ko so slovenski sosede (večinoma upravičeno)<sup>12</sup> naslavljali kritike in apel po pomoči na lokalne ali državne institucije. Te konstelacije so utrjevale *status quo* v odnosih med tistimi, ki bi lahko bili partnerji v razreševanju lokalnih težav (Zupančič 2004; kontekstualno tudi v Žnidarec Demšar 2006, 45–49). Izkušnje projektne dela z določenimi skupinami Romov kažejo na sinergetske integracijske učinke tudi v širšem smislu (Žagar & Klopčič 2006). Zaradi vztrajanja pri trajnem tutorstvu so prevladovale (in še vedno!) ideje o reševanju od zgoraj in koncepcije hitrih zasilnih rešitev. Slednje samo utrjujejo marginalnost teh naselbin in jim s tem podaljšujejo agonijo, prve pa so drag poskus izkazovanja državne in lokalne dobrote, dejansko pa ignorirajo tisto, kar je najbolj dragoceno: izkušnje in ambicije stanovalcev. Izkušnje (analiza dobrih praks, Zupančič 2014, 173–175) kažejo na težnjo po bivalni konformnosti in sledenju slovenskim zgledom. Tako naziranje je med Romi prisotno in je – razvojno gledano – dejansko potencial, emotivna energija ljudi, ki si želijo povsem slovenskim razmeram primerljivega standarda (Zupančič 2013, 6) in je mogoče utemeljeno računati, da bo taka tendenca eno od vodil prihodnjega prostorskega ravnanja.<sup>13</sup> Zato je bistvenega pomena narediti paradigmatični preskok v razmišljanju o možnostih razvoja ter perspektivah in potencialih romskih naselij. Pri tem je smiselno slediti načelom trajnostne razvojne paradigme, in sicer upoštevajoč principe racionalnosti, partnerstva, legalizma in profesionalizma v vseh korakih planerskega procesa (Zupančič 2014, 212–214). Trajnostna razvojna paradigma je smiselna, dosegljiva in uresničljiva, zato lahko velja kot splošna usmeritev za Slovenijo prihodnosti.<sup>14</sup>

V to paradigmo se postavlja vizija razvoja romskih naselij in na njenih temeljih glavne strateške usmeritve (oziroma strategija kot uradno sprejeti dokument). Pri tem so romska naselja del marginalnega poselitvenega prostora v Sloveniji, odraz in posledica specifičnih ravnanj v preteklosti. Vizija razvoja romskih naselij naj sledi trem ključnim smernicam:

1. Romska naselja naj v celoti in enakovredno postanejo del slovenskega naselbinskega sistema, in sicer na podlagi partnerskega odnosa med stanovalci (Romi: investitorji), lokalno skupnostjo (občino: upravljavec) ter državnimi institucijami (resorna ministrstva in službe: usmerjevalec, nadzornik in sofinancer).

2. Sanacija javne tehnične infrastrukture in individualnih stanovanjskih zgradb po načelih partnerstva in participacije. Pri tem je pomembno upoštevati zatečene razmere glede tlorisne zasnove in pri tehničnih – gradbenih in arhitekturnih standardih izhajati iz načela varnosti, pri ostalih vidikih pa je smiselno dopuščati večja odstopanja (na primer gradbenih stilov).
3. Razvojna naravnost romskih naselij in varovanje kulturne dediščine, upoštevajoč pri tem lokalne prostorske možnosti in kulturne posebnosti arhitekturnih stilov do mere, ko so ti še varni. Smernica vključuje razvoj javnega, odprtega in zasebnega prostora ter dinamično uporabo lokalnih potencialov, na drugi pa zaščito naravnih vrednot ter kulturne dediščine.

Vizija zahteva na eni strani dovolj analitičnega uvida v dosedanji razvoj, na drugi pa zahteva določeno drznost stanovalcev in upravljavca prostora. Temeljnega pomena je, da se vsa romska naselja, ki nimajo izrecnih ovir za pridobitev legalnih statusov, v procesu postopnega prilagajanja integrirajo v slovenski naselbinski sistem, tj. postanejo njegov del. Dolgoročno naj bi imela romska naselja enak infrastrukturni standard kot slovensko sosedstvo in tudi vzdrževati bi se morala na enak način. To nalaga Romom vrsto obvez, saj bo potrebno skrbeti tudi za financiranje različnih enkratnih in sprotnih vzdrževalnih stroškov, v zameno pa bo legalnost omogočala stanovalcem in občinam potegovanje na javnih lokalnih, državnih in mednarodnih razpisih ter zavarovanje svojih nepremičnin. S tem ko stanovalci uredijo nepremičninske odnose tj. pravno pridobijo lastnino, se sprožajo novi odnosi do sosedstva. Večja mera odgovornosti in senzibilnosti za reševanje oziroma odpravljanje lokalnih težav (na primer v prometnem režimu, varstvu pred poplavami in požari) oziroma ambiciozno poseganje za prednostni lokacije (razvojni projekti, trženje kulture ipd.) pa so nadgradnja. V tem procesu največ pridobijo zlasti stanovalci sami, saj se jim z legalnimi stanji bivanja odprejo možnosti pravnega prometa z nepremičninami ter možnosti zavarovanja svojega premoženja. To zahteva odgovoren odnos ne le pri vzpostavitvi (kjer je možnost zunanje pomoči), temveč še bolj v nadaljevanju, ko so bolj ali manj izpostavljeni trgu dela, izobraževanja, oskrbe in drugih vsakodnevnih funkcij. Vzpostavljanje legalnosti torej implicitno zahteva spremembo prostorskega obnašanja v smeri odgovornosti, vzajemnosti in končno tudi solidarnosti. Ni dvoma, da bo ta miselni preskok izjemno zahteven in morda v posameznih primerih omahujoč ali celo neuspešen. Toda razvojna vizija je potrebna, saj določa dolgoročno smer razmišljanja in delovanja, na katero se naslonijo državni strateški dokumenti in za njimi občinski prostorski akti.

Čeprav se zdi smernica vključevanja večine romskih naselij v slovenski naselbinski sistem ter ob tem vzpostavljanje legalnih stanj logična, je njeno uresničevanje na lokalnih ravneh vendarle problematično zaradi dveh okoliščin. V praksi zadnjega desetletja se je pokazal velik vpliv romskih svetnikov v toku sodelovanja med občino in lokalno romsko sosesko. Toda v nekaterih primerih



je bila skrb posvečena predvsem večjim romskim naseljem in tem, s katerimi so ti svetniki dobro sodelovali. Romski svetniki so imeli tu očitno zelo pomemben vpliv, kar je povečalo njihov ugled tako znotraj lokalnih romskih skupin kakor tudi v uradnih lokalnih okoljih. Toda zlasti manjši romski zaselki so ostali v senci interesov načrtno preobrazbe. Čeprav je jasno, da že zaradi obsega razpisnih sredstev ni mogoče hkrati reševati legalizacijskih in infrastrukturnih zadreg v vseh romskih naseljih, se na državni ravni kaže očitna tendenca zapostavljanja manjših naselij. Tendenco je očitno nekoliko pospešilo tudi določilo, da mora za prijavo na razpis vlagatelj (občina) izpolnjevati pogoj vsaj delne organiziranosti v kontekstu romskih vprašanj. Ker nekatera okolja tega niso izpolnjevala, na natečaju niso mogla sodelovati (na primer občini Ribnica in Brežice), čeprav po primerjalni analizi (Zupančič 2007c; Zupančič 2011) ni očitnih ovir glede nesprejemljivosti lokacij. Vsaj v strateškem okviru je pomembno izpostaviti razvojne možnosti tudi za te primere.

Tretji poudarek velja načelom trajnostnega razvoja, ki izpostavljajo iskanje, prepoznavanje, uporabo in zaščito elementov, ki z nekaj prizadevanja postanejo uporabne dobrine. Talna voda, zrak, plodno zemljišče ali že uporaba streh za zbiranje padavinske vode so realno in potencialno dobrine, ki lahko vplivajo na energetiko, oskrbo z vodo in hrano stanovalcem romskih naselij. Poleg tega lahko tudi pomembno estetizirajo širši bivalni prostor v naselju in ob njem, zelo ugodno pa vplivajo tudi na reakcijo slovenske sosesčine glede na to, da je bila vizuelna zasmetenost problem, ki so ga v različnih terenskih raziskovanjih sogovorniki pogosto navajali kot moteč. Na drugi strani so urejeni drevoredi v Pušči in Kamencih zelo dobro sprejeti tako med stanovalci (Romi) kakor pri obiskovalcih (Zupančič 2014, 202). To naselje se izkazuje tudi s svojo monografijo (Rudaš 2011) in precej živahno društveno dejavnostjo. Med tovrstne potenciale sodijo tudi elementi materialne kulturne dediščine, tako arhitekture (nepremične) kakor mnogo številčnejše premične ter bogate nematerialne dediščine in tradicije (cf. Bešter & Medvešek 2013b). Ta segment je sicer zelo pomemben tudi za razvoj in ohranjanje jezika in identitete kot pomembne podpore romskega lokalnega zavedanja in samozavesti. Nekoliko bolj ambiciozno zastavljeni projekti ekonomizacije kulturne dediščine pa so lahko tudi poslovno zanimiva niša. Poleg tega je pomemben posredni družabni učinek naporov lokalne romske soseske pri prizadevanjih za skupne dobrine v naselju. To je predvsem javni prostor (na primer prometne površine in območja ob njih, morda zelenice, šolski objekt oziroma vrtec, klubski in športni prostori, verski objekti, drevoredi in zavarovana območja kulturne dediščine). Skrb za skupno dobro povezuje, utrjuje, identificira in solidarizira skupnost, povečuje komunikacijo in različne interakcije navznoter (med prebivalci sosesk) in tudi navzven, v odnosu do slovenskega sosedsstva ter različnih institucij. Večja interaktivnost navzven poveča pretok ljudi, ustvarja družabne povezave in prek njih prenos izkušenj in praks. V nadaljnji razpravi je navedeno, kako pomembni so ti mali koraki za razvoj romskih naselij in predvsem

za dosego integracijskih učinkov, ne nazadnje pa tudi za uspešnost zelenih legalizacijskih postopkov. V dosedanjih konceptih sanacije romskih naselij so bili socialni in kulturni momenti (Zupančič 2009, 28) skoraj dosledno prezrti: romska naselja so bila predvsem skrb in dolžnost, ne pa razvojna priložnost.<sup>15</sup> Niti za stanovalce ne.

Omenjene podrobnosti so v praksi sicer povsem domena lokalnih romskih skupnosti in načrtovalcev na lokalni ravni. Toda ker jih doslej večinoma niso vključevali v celovitost načrtovanja, ampak so vztrajali zgolj pri ozkih tehničnih, pravnih (postopkovnih) in ekonomskih postavkah in kazalcih, je bil načrtovalski proces večidel omejen na majhno število ljudi in je lokalna romska soseska postopke večinoma le opazovala. Postopkovno gledano je to skrajšalo procedure, a premalo animiralo bodoče uporabnike in skrbnike teh projektov. Ker je bilo načelo participativnosti<sup>16</sup> sprejemanja prostorske dokumentacije oddaljen in skromno uresničljiv pojem, ter pri projektih Romi največkrat niso dejavno sodelovali, se zato tudi niso razvili elementi odgovornosti in vzajemnosti. Zato je potrebno poudariti potrebo po spremembi razmišljanja in ravnanja v smeri večje vključenosti in sodelovanja pri sprejemanju prostorske dokumentacije in dalje njenega uresničevanja v praksi. Te elemente je smiselno izpostaviti v izhodiščnem strateškem načrtovanju.

### 3.2. Koncept razvoja romskih naselij: operativna (lokalna) raven

Razen umeščanja infrastrukture državnega pomena ter drugih objektov in posegov, katerih skrbnik in uporabnik so državne institucije ter njihovi organi v sestavi, so vsi ostali posegi v prostor v pristojnosti občin in s tem posredno in neposredno odvisni od uvidevnosti občinskih svetov ter županov neposredno, da določene postopke v kontekstu urejanja romskih naselij pričnejo, pridobijo sredstva in projekte tudi zaključijo. Formalno gledano je zato izjemno pomembno odzivanje lokalnega prebivalstva, da bo pri postopkih sodelovalo. V končni posledici je uresničevanje strategije razvoja romskih naselij (če bi jo oblikovali) odvisno od osveščenosti, zavzetosti in tudi strokovne kompetentnosti lokalnih ravni; od ekonomskih, prostorskih in kadrovskih potencialov občin na eni ter participativne pripravljenosti lokalnih romskih skupin na drugi strani. Vendar je delo že omenjene strokovne skupine v obdobju od 2007 dalje pokazalo, da je koordinativno medresorsko delovanje lahko pomembna spodbuda občinam pri animiranju za večjo zavzetost pri reševanju prostorske problematike romskih naselij. Omenjena strokovna skupina je z organizacijo izobraževanja romskih svetnikov, pa tudi s srečanji z odgovornimi na občinah (prostorske konference) kot obliko posrednega vplivanja na eni ter s finančnimi spodbudami pomembno povečala delo na tem področju, kar se kaže tudi v opazno večji (za skoraj tretjino)

formalni urejenosti romskih naselij (Zupančič 2014, 147–148). Ta ukrep je dokazal, da predhodna sprememba zakonodaje na področju prostorskega urejanja v kontekstu sanacije marginalnih prostorov ni nujni predpogoj (bi pa v določenih ozirih nedvomno olajšal delo) za pričetek in potek sanacijskih posegov in da ti kljub vsemu ležijo predvsem v domeni lokalnih okolij. Obenem je ta planska dinamika izpostavila zapletenost procesa prostorskega odločanja ter pomen neformalnih dejavnikov, ter razgalila slabosti pretežno tehnično, postopkovno in ekonomsko naravnane sistema prostorskega načrtovanja. Širši družbeni vidiki so formalno zapostavljeni in zato neredko (če niso lokalne akcijske skupine zavzete in budne) sploh ne izpostavijo problemov, ki pa zelo hitro zadevajo lokalno prebivalstvo. Tako je vstop stroke<sup>17</sup> prek izdelanih strokovnih podlag usodno odvisen od projektantov, ti pa od naročnika. Čeprav je v Sloveniji nekaj uspešnih primerov – dobrih praks – kot na primer v Krškem (Občina Krško 2006), Murski Soboti (Rudaš 2011), Trebnjem (Rogelj 2014)<sup>18</sup>, Novem mestu (Projektne biro Acer 2006) in Tišini, je v splošnem težko trditi, da so bili koncepti romskih naselij sistematično deležni širše strokovne podpore oziroma presoje.

Legalizacija je dolg in naporen proces primarno normativnega značaja (tj. doseči mora stopnjo zakonske skladnosti in urejenosti), po svojem poteku in vključenih aktivnostih pa jo lahko v širšem kontekstu razumemo kot dinamično prepletanje različnih pravno-normativnih, ekonomskih, socialnih, socialno-psiholoških, kulturnih in političnih korakov, usmerjenih k istemu cilju. Če je integracija romskih naselij v slovenski naselbinski sistem strateški cilj države, je doseganje legalnosti taktični etapni cilj na ravni občine kot upravljalvske enote. Dejansko gre za prilagojeni načrtovalski proces, ki mora po eni strani slediti normativno-pravnim vidikom in smernicam, po drugi pa iskati načine doseganja planske učinkovitosti glede na specifične probleme romskih naselij. Ti vidiki še ne rešujejo tudi individualnih težav bivalne kakovosti Romov v romskih naseljih; za to morajo poskrbeti sami z določenimi ekonomskimi spodbudami in mehanizmi socialnega intervencionizma ali brez njega.

Kako torej načrtovati razvoj romskih naselij na lokalni ravni?

Sledeč prej postavljeni viziji razvoja romskih naselij (ki pa ji žal ni sledila vsaj okvirna strategija razvoja romskih naselij – ožje marginalnih okolij, širše prostorov) je primarni strateški cilj integracija romskih naselij v slovenski naselbinski sistem ob hkratni (sočasni) sanaciji teh naselij, pri čemer je v procesu zahtevano tripartitno sodelovanje lokalne, državne in romske strani. Na podlagi analize dobrih praks kot temelj nadaljnjega dela je bil pripravljen nabor in zaporedje postopkov, ki okvirno določa potek ukrepov in aktivnosti ter opredeljuje posamezne nosilce ter predvideva etapne cilje na poti integracije romskih naselij. Ni nujno, da koraki potekajo v povsem takem zaporedju, kot je prikazano (preglednica 1).

**Preglednica 1: Pet korakov do prostorske vključenosti romskih naselij v slovenski naselbinski sistem**

Korak	Opis aktivnosti	Glavni dejavniki	Glavni pričakovani rezultati
1. definicija	- opredelitev območja romskih naselij za zazidalno zemljišče primerno za stanovanjsko rabo	- občina	- območje postane v OPN primerno za vzpostavljanje legalnosti
2. urejanje lastništva	- Romi prek različnih shem pridobijo lastniško pravico - izvaja se parcelacija in pripravi načrt sanacije naselja	- Romi - občina - podjetja - lastniki zemljišč	- parcelacija - ureditev lastniških odnosov
3. koncept odpiranja naselja	- prek različnih aktivnosti Romi v naselju odpravijo bariere, se vključujejo v lokalno okolje	- Romi - državne institucije - stroka - civilna družba	- stanovalci povečajo stopnjo odgovornosti do skupnih dobrin. - postopoma se oblikuje pozitivna percepcija naselja
4. razvojno načrtovanje	- prek razpisov in drugače občine pridobijo sredstva, strokovne rešitve - izvaja se sanacija in prenova - pripravi se razvojni model naselja	- vstop državnih institucij - strokovne institucije	- pridobitev razvojnih sredstev in vsebinskih programov
5. sanacija in legalizacija	- sanacija degradiranih površin - ureditev javne infrastrukture in povezave v okolju	- občina - Romi	- formalna vključitev naselij v slovenski naselbinski sistem in sanacija stanja

Vir: Zupančič 2014, 206.

Ti koraki so splošni in veljavni načeloma za vse primere, lokalne posebnosti pa je mogoče uveljavljati in upoštevati v vsakem posameznem primeru. Širše jih lahko razložimo takole:

1. Opredelitev aktualne površine romskega naselja za stanovanju primerno zemljišče. To je ukrep občine, ki prepozna realno naseljeni prostor za ustrezen in v veljavnem prostorskem dokumentu izrazi možnost določene namenske rabe (zazidalno zemljišče) in s tem posredno opredeli namero pričetka vzpostavljanja legalnosti. Brez tega koraka ostali niso mogoči. To je ukrep določenega načrtovalskega poguma (ker je korak, ki še ni gotov, če ne bodo urejena tudi pravnoposestna razmerja) in na drugi strani zaupanja, da bodo stanovalci temu sledili in v nadaljevanju dejavno sodelovali na različne načine, od urejanja lastniških odnosov s sedanjimi lastniki (kar je dokaj pogosto) in tudi poravnali določene postopkovne stroške (na primer za uzurpacijo tuje lastnine ter ceno gradbenih postopkov). V okoljih, kjer Romi zaradi različnih razlogov enostavno čakajo na interventno rešitev, ukrep nima razvojnega pomena. V tem kontekstu je treba izpostaviti problem varovanja kmetijskih zemljišč (več v Škraba 2007; Steklačič 2003)<sup>19</sup> ter zavarovanih območij. Težava je prisotna marsikje na kmetijsko ugodnih in tudi manj ugodnih zemljiščih, medtem ko se zaščitništvo uveljavlja zlasti v bližini vodnih virov in določenih (vrednih) habitatov (na primer na Goričkem). Prvi lahko predstavlja resen problem in celo nepremostljivo oviro, drugi pa zahteva omililtvene ukrepe ali pa spremembe aktov o zavarovanih območjih. Mestoma se postavlja vtis, da

sta tako prva kakor druga ovira odraz rigidnega razumevanja načel varovanja naravnih dobrin RS (kar dobra kmetijska zemljišča in območja vrednih naravnih habitatov nedvomno so), lahko pa z rigidnostjo le prikrivata Romom nenaklonjena stališča. Vendar je potrebno vsak primer presojati posebej in z veliko mero taktnosti.

2. Drugi ukrep obsega vzpostavljanje lastniških odnosov v primerih, ko stanovalci zasedajo nepremičnino oziroma posest tretje fizične ali pravne osebe. Velja tudi v primeru, ko je lastnik državni organ / institucija oziroma lokalna skupnost. Sodeč po analizah preteklega desetletja (cf. Zupančič 2014, 154–155) je prodaja zemljišč Romom tudi v primerih, ko že nekaj desetletij zasedajo določene parcele, izjemno težavna in počasna. K temu precej prispevajo po eni strani pričakovanja, da je morda obstoj naselja časovno vprašljiv in bo mogoče lastnik še ekonomsko koristil svojo lastnino, po drugi pa tudi načelna stališča in izogibanje stikov z Romi. Ne glede na to, ali je tolikšna zadržanost posledica protiromskih stereotipov in predsodkov, ali pa nezaupanja v korektnost transakcije, temelječe na realnih slabih izkušnjah, predstavlja v koncepciji urejanja romskih naselij veliko oviro. Lastniki od svoje lastnine nimajo nič, Romi pa razen začasnega uživanja (dejansko uzurpacije, če niso lastniki) tudi ne. Izrecno je treba poudariti, da je ta korak mogoče pomembno spremeniti le v zaupanja vrednem ozračju medsebojnega sosodstva. Poskusi nekaterih nevladnih organizacij in političnih strank, ki v javnem diskurzu obtožujejo slovenske sosede nestrpnosti, šovinizma ali rasizma, ali pa pristopi državnih in lokalnih organov, ki ignorirajo težave lastnikov, so za razreševanje teh situacij (spremembe lastništva) morda največja težava. Da bi spodbudili pravni promet z nepremičninami, je temu področju potrebno nameniti bistveno več pozornosti in taktnosti. Zelo izpostavljen je tudi ekonomski oziroma natančneje finančni vidik, saj je nepremičnina draga, ekonomske možnosti mnogih Romov pa dostikrat šibke. Do določene mere je te probleme mogoče reševati z različnimi shemami kreditiranja. Pomembno je, da so dovolj stimulatивne in ekonomsko vzdržne.
3. Tretjo nianso predstavlja niz ukrepov in postopkov, katerih skupni imenovalac je povečevanje stikov med prebivalci romskih naselij in njihovim bližnjim in tudi bolj oddaljenim sosodstvom. V elaboratu (Zupančič 2011) in tudi pozneje (Zupančič 2014, 206) je dobila naziv koncept odpiranja (romskih) naselij. Verjetno je to tudi osrednji del bodočih prizadevanj za modernizacijo romskih naselij (Zupančič 2014, 207–208). Po svoji vsebini je ta faza za sisteme planiranja povsem netipična, saj ni postopkovne narave, temveč neke vrste ustvarjalec družbene klime; ustvarja torej pogoje, v katerih je participativni pristop k lokalnemu načrtovanju sploh izvedljiv. Narava zatečenih problemov marginaliziranih in še posebej getoiziranih okolij potrebuje specifične ukrepe in postopke. Analiza dobrih praks v izbranih romskih naseljih Kerinogrm (občina Krško), Željne (občina Kočevje), Hudeje oziroma sedaj Vejar



(občina Trebnje), Vanča vas-Borejci (občina Tišina) ter prva med njimi – murskosoboška Pušča – dokaj jasno izkazuje, da se je sanacijskih postopkov smiselno lotiti širše in upoštevati pri tem poleg običajnih ukrepov in korakov tudi socialne vidike (Zupančič 2014, 191). Zato je ta faza za razvoj romskih naselij ključna. Sestavlja jo niz ukrepov, ki prebivalcem omogočijo iti ven in naselje odpro za obiskovalce. V praksi to pomeni bodisi neposredno uvajanje samih stikov (kot so na primer pospeševanje različnih obiskov, organizacija srečanj, pogosti obiski predstavnikov institucij, organizacij, društev in drugih dejavnikov civilne družbe, pogostejših organizacij prireditelj in dogodkov, pospeševanje kulturne in športne dejavnosti, skrb za naravno in kulturno dediščino ipd.), bodisi umeščanje institucij in objektov ter javnih in odprtih površin v romska naselja, ki so po svoji naravi namenjena druženju ob različnih dejavnostih. Poglavitni namen je povečanje obsega človeških stikov: ljudje morajo doživeti družabnost kot priložnost in kot element kakovosti življenja. Z odpiranjem se lahko oblikuje atmosfera, v kateri je mogoče reševanje problemov. Ta dialoški diskurz je zelo zahteven, saj načinja obojestranske predsodke in stereotipe ter zahteva nove oblike delovanja. Romska naselja morajo povezovanje z okolico učinkovito in pogosto demonstrirati. Lokalne skupnosti, ki bodo z vztrajnim dokazovanjem lokalne kooperativnosti odpravljale bariere, lahko računajo na zmanjševanje medsebojne distance in imajo boljše perspektive pri ustvarjanju dobrega sosodstva. Ustvarjanje pozitivnega imidža romskih naselij in Romov tudi s strani npr. medijev je lahko pomembna popotnica in spodbuda neposredno udeleženi. Pomembna nota je vzpostavljanje zaupanja, tako Romov do sosodstva in institucij, kakor tudi Slovencev do svojih romskih sosodov. Vendar je treba izrecno poudariti, da delujejo enostranske, nekritično pozitivne sodbe kot propaganda in zmanjšujejo zaupanje. Pomembno je torej, da imajo udeleženci v medsebojnih stikih realno pozitivne izkušnje.

V ta del načrtovalskega procesa lahko vstopi vsak, saj je polje delovanja organiziranih in neorganiziranih stikov izjemno široko. To je področje prepletenega delovanja lokalne civilne družbe in institucij (tudi državnih ali celo mednarodnih). Veliko lažje je, če so v medsebojnem delovanju vsaj nekoliko usklajene in ciljno usmerjene. Pri tem niti ni pomembno, da je področje delovanja kakorkoli povezano z načrtovalskim procesom; pomembno je predvsem, da udeleženci dobijo realne pozitivne izkušnje iz naslova povečane medsebojne komunikacije. Iz analize dosedanjih praks izhaja, da je potrebno omenjeno komunikativnost spodbujati in organizirati, saj so inertni potenciali zaradi ukoreninjenih navad skromni. Pomembna značilnost te faze je izrazita interdisciplinarnost, saj so področja možnega delovanja in sodelovanja izredno različna.

4. Četrty korak je predvsem ekonomsko strokovne narave in predstavlja korak, v katerem se aktivirajo strokovne institucije ter podporni finančni instrumenti (delovanje prek razpisov). V tej fazi se pripravijo operativni načrti

izgradnje infrastrukture in oblikovanje temeljnih kontur naselja kot prostorske funkcijske celote. Tak načrt lahko upošteva zatečeno stanje na primer vaških ulic in razporeditev objektov do mere, kolikor je to gradbeno-tehnično še vzdržno oziroma dopustno normam. Vendar naj bi situaciji prilagajajoči pristop ne bil edini in celo ne najpomembnejši, sicer utegnejo zgolj legalizirati stanje, ne da bi podale možnosti dolgoročnega razvoja. Zato je potrebna razvojna vizija posameznih naselij; dokument, v katerih so opredeljeni lokalni potenciali in zavarovanja vredna arhitekturna kulturna dediščina prav tako natančno, kot je opredeljen sanacijski načrt z izgradnjo temeljne komunalne infrastrukture. Vprašanje varovanja in ekonomizacije kulturne dediščine je posebnost, saj na to večina načrtovalcev doslej ni bila pozorna. Še manj so na te elemente pozorni Romi; zato pa je pomembno, da se v postopku izdelave ta vidik upošteva. Pomoč strokovnih institucij je tu smiselna vsaj v obliki svetovanja in izdelave strokovnih podlag ter smernic, tudi zaradi uvajanja inovativnih rešitev in vzorov, ki so se v podobnih okoliščinah že obnesli.

5. Peti, zadnji korak obsega postopke sanacije in legalizacije. Ta izvedbena faza ne pomeni le zaključka postopkov vzpostavljanja legalnosti, temveč predvsem začetek polne formalne vključenosti v slovenski naselbinski sistem in koriščenje lokalnih kapacitet na eni ter varstvo naravnih vrednost ter kulturne dediščine na drugi strani. Ker je zaradi financiranja vezana na javne razpise, je zanj značilna razdelitev na etape, v katerih se odvisno od sprejetih načrtov in finančnih možnosti oblikujejo temeljne poteze naselja. Vizuelno ga določa predvsem cestno omrežje, ki mu daje tudi glavne smernice prihodnjega razvoja. Vaške ulice služijo notranji komunikaciji in dostopnosti do vseh objektov, dovozna ali tranzitna cesta naselje povezuje z javnim cestnim omrežjem. Posebnost kar nekaj romskih naselij so dovozne ceste, ki vodijo do naselja in iz njega, ter omejevalne ceste, ki naselje obkrožajo. Medtem ko je prve sem in tja mogoče najti še marsikje po Sloveniji, so druge značilnost izključno romskih naselij. Po eni strani omogočajo lažjo dostopnost do vseh objektov in je torej posledica prilagoditev aktualni tlorisni zasnovi in veliki zgoščenosti bivalnih objektov, po drugi pa delujejo kot oblika prostorskega zamejevanja naselja pred nadaljnjim širjenjem. Odlična primera te vrste sta Kerinov grm pri Krškem in Pušča pri Murski Soboti, kjer so navzoče vse opisane oblike. Na stik dovozne in obvozne ceste se navezujejo druge javne površine in objekti, od postajališča javnega prometa, morebiti parkirišča, lahko pa je dobra priložnost za postavitev drugih objektov ali pripravo prostorov kot na primer parkirišče, pozdravne table, zelenice, drevoredi ipd., mestoma tudi ekološki komunalni otoki za zbiranje in odvoz odpadkov. Na Dolenjskem in v Beli krajini so tranzitne ceste na stiku z naseljem v več primerih še označene s kupi odpadnih surovin, medtem ko je to pri prekmurskih romskih vaseh že redkejši slučaj. Izgradnja druge infrastrukture se usmerja glede na prostorske možnosti, a večinoma sledi opisanim prometnicam. Z namestitvijo infrastrukture se

veliki posegi v romska naselja večinoma zaključijo. Pomemben element naselij so tudi odprti in še posebej javni prostori. Sestavljajo jih javne površine (zelenice, igrišče, dvorišča, parkirišča, športne površine, površine zavarovane narave) in objekti (namenjeni na primer športu, izobraževanju in vzgoji (šole, vrtci, t.i. dnevni centri), kulturni dejavnosti in združevanju ter podobnim). Zaradi prostorske utesjenosti je mogoče te objekte nameščati predvsem na rob naselja. Tedaj pridejo obvozne ceste zelo prav. Omeniti je treba še tretji vidik sanacije, in sicer vizualni. Skrb za urejen videz naselja je izključno v domeni in dolžnosti vaščanov.

### 3.3. Javni prostor v romskih naseljih: sidrišče integracijskih procesov

Koncept sanacije in vzpostavljanja legalnosti romskih naselij je pot, ki vodi te prostorsko-socialne enote od nelegalnih in strukturno slabih do vključitve v slovenski naselbinski sistem. Vendar ne gre zgolj za *ad hoc* legalizacijo, temveč za proces, ki zahteva dvojno ali (še bolje) trojno partnerstvo: Romov (stanovalcev), občine kot skrbnika prostorske politike in državnih institucij kot usklajevalca, usmerjevalca in tudi sofinancerja. Da bi ta območja, ki na državni ravni obsegajo skupno okrog 400 km<sup>2</sup>, ne bila izključena in s tem nekoristna oziroma celo ovirajoča, je njihova sanacija razvojna nuja. Posebno poglavje v tem procesu predstavlja uveljavitev javnih površin in napeljava javne komunalne infrastrukture ter rezervacija površin za splošen oziroma skupni namen. To predvideno javno dobro je za stanovalce novost in se z njim prej niso soočali, zato je neredko podcenjeno. Po drugi strani se mnoga romska naselja soočajo s pregosto zazidavo in prostora že tako primanjkuje, zato je razumevanje potrebe prostora za javno dobro skromno. Nič manj niso pomembne zelene površine, saj se doslej večinoma niso vrednotile.

Nekoliko drugače je s pripravo prostega zazidalnega zemljišča za izobraževalne, družabne, športne in kulturne potrebe. V Prekmurju ima že nekaj romskih naselij predviden ali pa celo urejen vsaj minimalni prostor za druženje in opravljanje kulturnih dejavnosti. V ta sklop sodijo prostori za sestanke, druženja, kake prireditve, vaje in podobno. Želje po na primer nogometnem igrišču ni mogoče enostavno rešiti, saj je tako obsežnih površin v romskih naseljih praviloma malo. Interesi so tudi za postavitve verskih znamenj in kapelic. Posebno mesto pa imajo prostori za vrtec in morebitne izobraževalne aktivnosti. V omenjenih primerih (Hudeje, Brezje, Kerinov grm, Pušča) je vrtec ali njegova dislocirana enota državna institucija v romskih naseljih – prva javna institucija v romskem naselju. Vrtec ima kot objekt javne infrastrukture praktičen in simboličen pomen. Poleg osnovnega namena – vzgoje in izobraževanja otrok – je izpostavljen kot točka države v naselju. Bližina omogoča otrokom lažji vstop v šolo in njihovim staršem olajša odločitve, da šoli, ki je sedaj na dosegu roke, bolj zaupajo. Zato je



praviloma večje tudi zanimanje in sodelovanje z vrtcem oziroma s šolo. Poleg tega stalno prihajanje in odhajanje učiteljev in drugih šolskih sodelavcev prične povečevati pretok ljudi med romskim in ostalimi naselji, kar pomeni več stikov in povečevanje komunikativnosti. Romi imajo zato veliko več možnosti za srečevanja s svojimi sosedi in drugimi. Tako je treba poleg vzgojno-izobraževalne vloge (v tem primeru) vrtcev poudariti tudi socialno komponento, ki nastane kot vzporedna posledica obstoja in delovanja javne institucije. V romsko naselje vnaša določen pretok drugačnih ljudi in izkušenj in terja tudi od staršev določene prilagoditve. Pomembno je dogajanje, povečanje medčloveških stikov ter različne interakcije, ki se ob teh stikih sprožajo (kar je podrobneje prikazano v prejšnjem poglavju, op. avtorja).

V treh od omenjenih petih primerov romskih naselij so se oblikovali tudi tako imenovani dnevni centri, katerih lokacije so bile bodisi vrtec bodisi kak drug namenski prostor, tudi montažne rešitve, ki zaradi obsega in kompaktnosti še vzdržijo pravnost takega posega (niso črna gradnja). Take zasilne rešitve so lahko dobra prehodna rešitev in so vsaj v Hudejeh dale dobre rezultate. V dnevnih centrih so romski šolarji deležni dodatne učne pomoči, nekateri starejši šolarji pa jo tudi uspešno dajejo. Tako se razvijajo oblike medsebojne pomoči in solidarnosti v okviru javne sfere, kar naj bi neposredno vodilo k večji uspešnosti šolarjev, obenem pa tudi utrjevalo delovne in učne navade. Nič manj ni pomembna kulturna nota, saj so prav ti centri lahko središče različnih kulturnih dejavnosti, ki so se prav tako izkazale za uspešen medij, s katerim je mogoče zblíževanje tudi zunaj naselij.

Javne institucije in njihova podporna infrastruktura (dnevni centri, klubi, igrišča, prostor za družabnosti) so pot, ki naselja odpira navzven. Javne ustanove, tudi vrtci, vnašajo svežino in izpostavljajo javno. S tem naselje kot celota pridobi določeno raznolikost in vsakdanjost, s čimer je romskim prebivalcem omogočeno, da gredo ven. Po drugi strani so zlasti večja romska naselja primerna, da imajo poleg bivanja tudi druge funkcije: dela, izobraževanja, sprostitev, kulturnega življenja, ipd. Omogočajo torej večfunkcionalnost romskih naselij, njihovo pot navzven in s tem uveljavitev v širšem lokalnem okolju.

## 4. Sklep

Kakšne so razvojne perspektive slovenskih romskih naselij?

Dosežene oblike tehnične modernizacije in vzpostavljene legalnosti v več kot polovici romskih naselij v Sloveniji (Zupančič 2014, 147) so sicer spodbudni rezultati dokaj izdatnih vlaganj v strukturo in infrastrukturo teh marginalnih prostorov. Očitni so opazni premiki v prostorskem zavedanju, nekoliko manj pa ravnanju (Zupančič 2013, 10). Vendar se ob občasnem ponovnem pregledu posameznih primerov ustvarja vtis, da glavni cilji integracije niso še doseženi. Ureditev dostopa do elektrike, vode, komunalnih instalacij, prometnega omrežja

in drugih tehničnih dobrin, ki so se v večini večjih romskih naselij že zaključili, še ne prinašajo samo po sebi tudi najbolj zelenega: integracije. Ta je bolj naporen in predvsem zapleten proces, ki, sodeč po analizah, zahteva močnejšo, intenzivnejšo interakcijo med udeleženci, neposredno in še bolj posredno sodelujočimi v procesu prostorskega načrtovanja romskih naselij. Po drugi strani je očiten napredek nekaterih dokaz, da opisane konstrukcije učinkovito delujejo, če so implementirane pravi čas in v zadostni meri. Verjetno gre iskati rešitev za vzroke skromnih učinkov ne le v sklopu izobraževalnih tematik (Žagar 2003, 235), še posebej za odrasle (Žagar & Lokar 2003), skoraj gotovo pa bo potrebno v prihodnje bolj podrobno proučiti tudi povsem inertne razloge znotraj romske skupnosti, in sicer v povezavi z ekonomsko-socialnim spektrom in tozadevnimi politikami. Po drugi strani pa je morda kampanjski zagon v reševanje problematike romskih naselij z odmikanjem in predvsem neenotno postavljenimi sistemi meril, spodbud in sankcij kriv, da so rezultati v celoti gledano skromnejši. To postavlja celovit kompleks sanacije in legalizacije romskih naselij nazaj na izhodiščno točko, k razvojni paradigmi romskih naselij: način, pristop in navsezadnje ključni cilj integracijskih prizadevanj. Ali je bolj primeren (dolgoročno učinkovit in trajen) pristop z dviganjem mer socialnega intervencionizma, ali pa – nasprotno kot sedaj – model kompetitivnosti, v kateri je socialno reševanje v funkciji doseganja tudi drugih ciljev in ne vrednota sama po sebi.

Bolj se je nagibati k drugi možnosti, saj pri prvem pristopu Romi bolj ali manj ostajajo trajno v nekem nadzorovanem refugiju kot večni koristniki socialnih transferjev, miloščine in preizkušanja praga sosedске tolerance. Bolje je zaupati v razvojno moč Romov, kljub napakam in stranpotem, ki so bile, so in še bodo na tej poti. Intervencionizem je potreben, a predvsem v vlogi instrumenta počasnejšega, a zanesljivejšega, bolj trajnega in ekonomičnejšega participativnega razvojnega modela marginalnih prostorov, še posebej, če bo politika zaposlovanja, izobraževanja in socialnega varstva bolj usklajena ter podrejena načelu kompetitivnosti in opolnomočenja Romov na trgu dela.

## Opombe

- <sup>1</sup> Zaradi bivanja v ozko zamejenih in infrastrukturno nezadostnih opremljenih območjih se stanovalci (poleg pomanjkanja materialnih dobrin) čutijo prikrajšane in na nek način oškodovane, kar lahko vodi celo v psihosomatske bolezni. Neurejene bivalne razmere ogrožajo zdravje.
- <sup>2</sup> Omenjene študije temeljijo večinoma na obsežnih terenskih raziskavah s podrobno anketo na ravni celotne države v krajšem časovnem okviru, zato so podatki med seboj primerljivi.
- <sup>3</sup> Avtor je pridobil podatke o razmerah v večini, a ne vseh romskih naseljih leta 2011. Sledenje planskim procesom v romskih naseljih kaže na več sprememb na tem področju.
- <sup>4</sup> Dnevne centre so v nekaterih romskih naseljih postavili v okviru projekta Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti (Bešter & Medvešek 2013b, 7).
- <sup>5</sup> Avtor poroča o kazenskih pregonih Romov po 2. svetovni vojni v Prekmurju in sicer v luči takrat domnevne kriminogenosti Romov; kar je še sedaj pogost stereotip.

- 6 Strokovna skupina za reševanje prostorske problematike romskih naselij v Sloveniji, vodil jo je avtor tega prispevka.
- 7 Predlog regijske iniciative iz Novega mesta; izdana je bila celo elaboracija takih primerov oziroma predlogov. Namestitev takih hišic je le navidezno dobra rešitev, saj namesto participacije stanovalcev uvaja izključno socialni intervencionizem in varuštvo, ignorirajoč stanovanjske izkušnje Romov v dolgotrajnem procesu bivalnega prilagajanja.
- 8 Tak interventni zakon je bil sprejet v zgodnjih devetdesetih letih, vendar bistvenih stvari ni razrešil. Število črnih gradenj se je celo povečalo (cf. Zupančič, 2010).
- 9 Zakon mora veljati za vse na ozemlju RS in za vse skupine prebivalstva. Poleg tega bi neposredno posegal v lastniško pravico lastnika zemljišča, (kar je problem, če lastnik ni dejanski uživalec lastnine).
- 10 Velja predvsem za primere, ko Romi stalno uporabljajo nepremičnino drugih fizičnih in/ ali pravnih oseb, te pa imajo le obveznosti (davek) od svoje posesti, ne morejo pa je uživati. Z uzurpacijo nepremičnine in spremembo realne namembnosti (v stanovanjsko) so praviloma nastale tudi spremembe v vrednosti te nepremičnine. Ob tem imajo romski stanovalci na tujih nepremičninah dolgoročno negotov položaj, ker v opisanih okoliščinah ne morejo biti prisilci za sredstva iz naslova urejanja stanovanjskih razmer.
- 11 V besedilu se tu in v nadaljevanju uporablja pojem (prostorske) integracije, ki pomeni formalno (ime naselja ali soseske (zaselka), ulice ali drugega geografskega pojma; legalnost naselja kot celote, vključenost v prostorske dokumente in načrte v enaki meri in na enak način, kot to velja za drugih več kot 6000 naselij v Sloveniji) in funkcijsko (naselja so prometno, energetska in komunalno opremljena ter povezana v infrastrukturna omrežja v sosedstvu).
- 12 O tem se pogosto lomijo kopja in je vprašanje pripravno za populistične manipulacije. Toda predsodkov se z obtoževanjem ne da odpravljati, prej nasprotno: prispevajo k povečevanju barier in utrujejo lagodnost prepričanja, da mora to storiti nekdo drug, po možnosti država.
- 13 Pričakovati je precej odklonov in zastojev; o tem si je nesmiselno delati iluzije o hitrem preskoku prostorskega ravnanja med Romi na splošno.
- 14 Sledeč izhodiščem in tudi rezultatom raziskovalnega programa Trajnostni razvoj Slovenije, ki ga izvaja Oddelek za geografijo Filozofske fakultete Univerze v Ljubljani (2014-2016), financira pa ARRS.
- 15 Velja še posebej za zavarovana območja, kot na primer na Goričkem.
- 16 Participacija je dostikrat zelo skromna tudi pri večinskem slovenskem prebivalstvu in se le počasi utrjujejo navade večjega zanimanja, spremljanja in aktivnega interveniranja glede sodelovanja v postopkih prostorskega načrtovanja. Vtis je, da so lokalne akcijske skupine (organizacije, društva, iniciative ipd.) najbolj odzivne pri okoljskih in prometnih vprašanjih.
- 17 Če ni izrecno drugače navedeno, se pojem stroke nanaša izključno na planersko stroko, v kateri delujejo strokovnjaki različnih profilov.
- 18 Hudeje – sedaj Vejar – je bil vsaj štirikrat predmet raziskovanja v okviru študentskega projekta Oddelka za geografijo FF UL, nazadnje 2014 (Rogelj 2014).
- 19 Primera te vrste sta Kerinov grm, občina Krško, kar je podrobno opisano v elaboratu (Občina Krško 2006), ter romsko naselje Oaza v občini Grosuplje (Škraba 2007; tudi Steklačič 2003).

## Literatura in viri

- Bešter, R. & Medvešek, M. (ur.), 2013a. *Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti*, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.
- Bešter, R. & Medvešek, M. (ur.), 2013b. *O projektu Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti = The increase in social and cultural capital in areas with a Roma population : 2010-2013*. Inštitut za narodnostna vprašanja = Institute for Ethnic Studies, Ljubljana.
- Horvat, J., 1999. Položaj Romov v Sloveniji. V V. Klopčič & M. Polzer (ur.) *Izboljšanje položaja Romov v Srednji in Vzhodni Evropi: izziv za manjšinsko pravo: zbornik referatov na znanstvenem srečanju v Murski Soboti, 11. - 12. aprila 1997*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 20-26.
- Josipovič, D., 2009. Mesto Romov v strukturi recentnih etno-demografskih sprememb v Prekmurju. V T. Kikec (ur.) *Pomurje: geografski pogledi na pokrajino ob Muri*. Zveza geografov Slovenije, Ljubljana, Društvo geografov Pomurja, Murska Sobota, 168–182.
- Kenrick, D., 2000. *Historical Dictionary of the Gypsies (Romanies)* (2nd ed.). Scarecrow Press, London.
- Klopčič, V., 2007. *Položaj Romov v Sloveniji. Romi in Gadže*, Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.
- Klopčič, V., 2010. Romi v Evropi. Ljudstvo brez doma in brez groba. *Ars & Humanitas* 4, 1/2, 182–202.
- Komac, M., 2005. Izvlečki iz slovenske "romologije". *Treatises and documents/Razprave in gradivo* 47, 134–159.
- Komac, M., 2007. Konstrukcija romskega političnega predstavništva, *Treatises and documents/Razprave in gradivo* 53/54, Ljubljana, 6–26.
- Macura, V. & Macura-Vuksanović, Z. 2006. Stanovanje i naselja Roma u Jugoistočnoj Evropi: prikaz stanja i napretka u Srbiji, [Društvo za unapređivanje romskih naselja], Beograd.
- Občina Krško, 2006. *Romsko naselje Kerinov grm*. Elaborat, Krško.
- Pirc, J., 2013. *Od skritosti do točke na zemljevidu. Socialno-prostorski razvoj izbranih romskih naselij v Sloveniji*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.
- Projektni biro Acer, 2006. *Romska naselja v Mestni občini Novo mesto*. Elaborat, Novo mesto.
- Rogelj, B. (ur.), 2014. *Prostorska problematika romskega naselja Hudeje*. Elaborat, Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta Univerze v Ljubljani, Ljubljana.
- Rudaš, D. (ur.), 2011. *100 let naselja Pušča*. Krajevna skupnost Pušča, Pušča.
- Steklačič, G., 2003. Romi v občini Grosuplje. V V. Klopčič & M. Polzer (ur.) *Evropa, Slovenija in Romi: zbornik referatov na mednarodni konferenci v Ljubljani, 15. februarja 2002*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 286–302.

- Škraba, U., 2007. *Integracija Romov v občini Grosuplje*. Magistrsko delo. Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Štrukelj P., 1991. Etnološke raziskave romske populacije v Sloveniji. *Treatises and documents/Razprave in gradivo* 25, 36-55.
- Štrukelj, P., 1979. *Romi na Slovenskem*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Štrukelj, P., 2004. *Tisočletne podobe nemirnih nomadov*. Družina, Ljubljana.
- Zupančič, J., 2003. Romska vprašanja v luči prostorskih odnosov. V. Klopčič & M. Polzer (ur.) *Evropa, Slovenija in Romi: zbornik referatov na mednarodni konferenci v Ljubljani, 15. februarja 2002*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 112–129.
- Zupančič, J., 2004. Prostorski problemi romskih naselij na Dolenjskem in v Sloveniji. *Rast* 15, 5, 510–523.
- Zupančič, J., 2006a. Funkcije in problemi romskih naselij v luči boljše družbene integracije Romov. V N. Žagar & V. Klopčič (ur.) *Poklicno informiranje in svetovanje za Rome – PISR: zbornik projekta*. Zavod za izobraževanje in kulturo, Črnomelj, 56–74.
- Zupančič, J., 2006b. Razmere kličejo po resni strokovni presoji: problematika romskih naselij. *Delo* 48 (255), *Sobotna priloga*, 4. november 2006, 17–18.
- Zupančič, J., 2006c. Poti k reševanju prostorske problematike romskih naselij, *Rast* 17, 6, 616–627.
- Zupančič, J. (ur.), 2007a. *Prostorska problematika romskih naselij v Sloveniji*. Strokovna skupina za reševanje prostorske problematike romskih naselij v Sloveniji, Ministrstvo za okolje in prostor RS, Ljubljana.
- Zupančič, J. 2007b. Premisleki h konceptiji urejanja romskih naselij v Sloveniji. *Rast* 18, 6, 676–688.
- Zupančič, J., 2007c. Romska naselja kot posebni del naselbinskega sistema v Sloveniji. *Dela* 27, 21–5246.
- Zupančič, J., 2009. Etnična in politična podoba ozemlja med Muro in Rabo. V T. Kikec (ur.) *Pomurje: geografski pogledi na pokrajino ob Muri*. Zveza geografov Slovenije, Ljubljana, Društvo geografov Pomurja, Murska Sobota, 19–34.
- Zupančič, J., 2010. *Prostorski problemi romskih naselij v Sloveniji*. Elaborat. Strokovna skupina za reševanje prostorske problematike romskih naselij v Sloveniji, Ministrstvo za okolje in prostor RS, Ljubljana.
- Zupančič, J. 2011. *Koncept modernizacije romskih naselij v Sloveniji*. Elaborat. Strokovna skupina za reševanje prostorske problematike romskih naselij v Sloveniji, Ministrstvo za okolje in prostor RS, Ljubljana.
- Zupančič, J., 2012. Vključevanje romskih naselij v slovenski naselbinski sistem. V Š. Humljan Urh (ur.) *Država želi, da ostanemo cigani!: teoretske refleksije in prakse izključevanja/vključevanja Romov v Sloveniji*. Fakulteta za socialno delo, Ljubljana, 89–101.
- Zupančič, J., 2013. Romi in romska naselja v Sloveniji v procesih modernizacije. *Geografski obzornik* 60, 1/2, 41–3.

- Zupančič, J., 2014. *Romi in romska naselja v Sloveniji*. Založba FF, Ljubljana.
- Žagar, N. & Klopčič, V. (ur.), 2006. *Poklicno informiranje in svetovanje za Rome – PISR*. Zavod za izobraževanje in kulturo, Črnomelj.
- Žagar, N., & Lokar, S., 2003. Projekt Romske ženske to zmoremo / E Romane džuvlja šaj / Roma women can do it. V V. Klopčič & M. Polzer (ur.) *Evropa, Slovenija in Romi: zbornik referatov na mednarodni konferenci v Ljubljani, 15. februarja 2002*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 253–267.
- Žagar, N., 2003. Priložnosti in izzivi izobraževanja odraslih Romov v Beli krajini s stališča organizacije izobraževanja odraslih. V V. Klopčič & M. Polzer (ur.) *Evropa, Slovenija in Romi: zbornik referatov na mednarodni konferenci v Ljubljani, 15. februarja 2002*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 229-237.
- Žnidarec Demšar, S., 2006. Romi kot objekt toleriranja večine. V N. Žagar & V. Klopčič (ur.) *Poklicno informiranje in svetovanje za Rome – PISR*. Zavod za izobraževanje in kulturo, Črnomelj, 42–55.
- Žugel J., 1991. Integracija romske skupnosti v slovensko družbo, *Treatises and documents/Razprave in gradivo* 25, 113-121.



**Katarina Kreceva**

---

## Researching Ethnicity through Education Policy: Towards the Most Adequate Epistemology

Academic literature rarely offers elaborative discussions on the researcher's epistemic choices. The central role of the researcher in qualitative research, however, makes these choices crucial for assuring the data viability and the validity of findings.

This article depicts the process of epistemic constitution of the author's master thesis. It offers an insight in the dispositions of epistemic elements that generate a rather unconventional research design which arguably addresses the topic under scrutiny in most adequate manner. The aim is to show how the reflexive interrelations between the topic, methodology and theory influence the researcher's decision making in interdisciplinary studies and more particularly, within a given qualitative research design.

**Keywords:** epistemology, qualitative research, ethnicity, education policy.

### Raziskovanje etničnosti skozi izobraževalno politiko: najprimernejši epistemologiji naproti

*V akademski literaturi redko zasledimo obširne debate o epistemoloških izbirah raziskovalcev, vendar pa so te zaradi osrednje vloge raziskovalcev v kvalitativnem raziskovanju pomembne, saj zagotavljajo relevantnost podatkov in veljavnost raziskovalnih odkritij.*

*Članek obravnava proces epistemološke zasnove avtorjevega magistrskega dela. Daje vpogled v dispozicijo epistemoloških elementov, ki zagotavljajo precej nenavaden raziskovalni pristop, ki izbrano tematiko obdela zelo natančno in na najboljši možni način. Namen članka je pokazati, kako reflektivni odnosi med temo, metodologijo in teorijo vplivajo na raziskovalčevo odločitev za interdisciplinarni študij ter pristop k raziskovanju.*

**Ključne besede:** epistemologija, kvalitativne raziskave, etničnost, izobraževalna politika.

---

**Correspondence address:** Katarina Kreceva, Faculty of Education, University of Cambridge, 184 Hills Rd, Cambridge CB2 8PQ, United Kingdom, e-mail: kreceva.k@gmail.com.

## 1. Introduction

This research has been inspired by the constraints faced during my four-year professional experience in endorsing education policy.<sup>1</sup> I encountered the positivistic, linear approach to be genuinely applied to all aspects of policy making and research, including development of policy making mechanisms. The linear approach following specific stages of a policy cycle such as: identifying the problem - offering alternative policy recommendations - policy performance monitoring and evaluation appeared as predominant in national and international policy making practices.

Even the most general overview of academic research on policy making, however, disputes this linear models as social management tool detached from various factors such as institutional cultures and individual agency. In contrast to such models, policy research conducted from within the broad spectre of social science disciplines show that the straightforward progression from a problem to a solution is never the case in policy making. Instead, the positivistic approach is often identified to yield paradoxes in policy premises, processes, and outcomes (Apthorpe 1996; Malen & Knapp 1997; Schram 1993).

When discussing education policy in particular, Stephen Ball (1997) in his review of recent education policy discusses a number of different epistemologies which originate from various conceptualizations, research designs and interests. He finds that the wide range of epistemic constructs render the landscape of the social more visible. However, he also concludes that a gap in social inquiry exists towards the underexplored question of what sort of people and 'voices' inhabit the texts of policy analysis...? According to Ball, it is of utter importance not only to explore the social effects of policies but also to "... attempt to capture the complex interplay of identities and interests and coalitions and conflicts within the processes and enactments of policy" (Ball 1997, 271). Evidently, this resonates with an earlier, more general note omnipresent in social structuralism stating that "a category is entrenched by its coherence to other categories... and the process of entrenchment is as much social as it is cognitive ... actions of such entrenchment result as much from the categories as from the understanding and experience the actors have of such categories" (Douglas 1987, 9).

The above stance appears to be particularly relevant in cases of strong affective and ideological dimensions inherent to notions such as ethnicity and inter-ethnic relations. Hence comes the idea of conducting research to the process of ethnic identity construction through education policy in the Republic of Macedonia from a post-structuralist perspective that has been undermined in conventional policy day-to-day activities.

The topic under scrutiny sensibly raises challenges for developing an epistemology, first, compatible to the existing technical limitations; and second, adequate to the research focus and the researcher's positioning. Capturing the



agency of identities and interests in policy enacting that simultaneously tackles the decision making processes of policy making authorities, requires an in-depth analysis of not only policy documents, but of dynamic institutional cultures and individual agency as well.

Of all the available research methods ethnography and anthropology come to mind as the most adequate due to the following discipline related discussions:

a) Ability to incorporate abundant data

Given the time constraints contextually embedded in a developing democracy with under-regulated policy making mechanisms, it would be difficult to generate sufficient and reliable data through more structured social research relying on mixed methods or triangulation. However, increasing the range of information and the ability of crosschecking to contribute to the validity of interpretation could be achieved by exploiting complementary data sources. Combining different data sources appears as a common practice in anthropological research.

b) Ethnography of institutional settings

The contemporary shift of anthropological interests from local cultures to urban, virtual or institutional settings has raised debates on methods and tools to research context-rich multi-layered cultures such as those embedding the policy making processes (Wedel, Shore, Feldman & Lathrop 2005, 39). It has been widely asserted that observation and interlocution as primary tools of ethnography carry advantages over other qualitative research tools for in-depth recording of the “fluid, fractured and complex postmodern nature”.

c) Acknowledgement of situationalism

The two main paradigms in ethnicity studies (primordialism and constructivism) agree that the variety in conditions and processes determine the variety of existing ethnicities. By heavily focusing on contextual specifics, anthropology acknowledges the importance of what is thus established as one of the main predicaments of ethnicity – situationalism.

Parallel to the above widely acknowledged advantages, the anthropologists of public policy also identify some commonly practiced anthropological means such as the “social network theory” and the “extended case method” which bring epistemic inconsistencies to the research field (Wedel et al. 2005, 41). Also, due to the central role of the researcher in field-note taking and data interpretation some methodological concerns have been expressed about the overly influencing speculative ability determining the adequacy of gathered data and the validity of interpretation (Sanjek 1990, Zeldich 1982).

Far from overcoming all the critique on the scientific rigor of anthropological research, the following discussion illuminates the process of composing the most case appropriate epistemology for addressing the topic under scrutiny. The arguments supporting the above listed advantages and concerns are elaborately

addressed through the constitution of the research design. The specific epistemic elements composed in order to avoid possible inconsistencies are being justified through an extensive amplification of the researcher's choices.

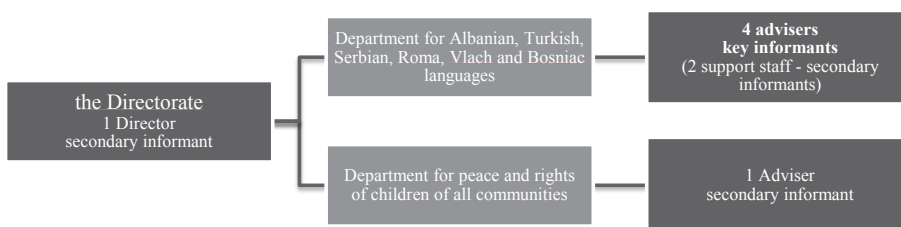
## 2. Research Design

Sampling actors and activities out of the total, infinite flow and designing mechanisms to identify and gather relevant data is one of the crucial factors for ensuring data validity and sound research outcome.

### 2.1 Demarcation of the research field

Placing the major topic of ethnicity against the institutional framework for education policymaking in the Republic of Macedonia, only one institutional body legitimately embodies these two parameters. The Directorate for Development and Promotion of Education in the Languages of Ethnic Communities (in the following text: the Directorate) is a body within the Ministry of Education and Science of the Republic of Macedonia established according to the state's resolution for respecting the linguistic and cultural identity of ethnic communities. Its main responsibility is advancement and development of education in the languages of ethnic communities. According to the Systematization Act of the Ministry of Education and Science of the Republic of Macedonia - the Directorate is chaired by a director and comprised of two departments: (1) the Department for Albanian, Turkish, Serbian, Roma, Vlach and Bosniac languages and (2) the Department for peace and rights of children of all communities.

**Figure 1: Illustration of the research field (created by the author K.K.).**



Source: Rulebook for systematization of job positions within the Ministry of Education and Science 2010, 170.

The institutional organization suggests that the most resourceful research field for addressing the research topic may be identified within the frames of the first department. This is mainly because:

- It is the only department holding a mandate for enacting policy related to education in the languages and cultures of ethnic communities;

- According to the Systematization Act the department employs representatives of all ethnic communities<sup>2</sup> with consultancy and policy making qualifications and experience;
- Compared to other organizational units within the Ministry this department is characterized by distinctively low staff turnover;
- Hierarchically, the Directorate is a meso-level public body under a direct supervision of the Minister of Education and Science. Hence, it is a research-field affected by both micro-level and macro-level policy initiatives;
- In addition to the features internal to the research field, the researcher has previously cooperated with several representatives of this department on policy related issues. This enables easier access to the research-field, otherwise difficult to obtain due to the existing transparency regulative and long-lasting administrative procedures. It also contributes to gaining trust crucial for this type of qualitative research and equips the researcher with a prior insight in the institutional culture and procedures.

All the above points to an exceptional informational potential situated in this department and its employees. The graphic presentation of the delineated research field illustrates that during the field-research there were six employees present in the department. Four were advisers and two were lower level administrative staff. The choice of key informants was limited to the four advisers. The other employees from the Directorate were included as secondary informants for purposes of data collection and further clarification and/or crosschecking of ambiguous issues. Although gathered field-notes include data on interaction of key informants with persons external to the research-field as participants in action speech, the research design does not follow the “extended case model” for reasons addressed further in this article.

## 2.2 Ethical considerations

Having delineated the research-field, several major ethical considerations arise as relevant. Notably, some of these are common to anthropology of public policy, and some stem as case specific.

### a) Informed consent

The researcher’s previous professional engagement has proven beneficial in gaining access to the research field. After submitting an official Letter of Request stating the goal and methods of research, the access was granted by the Minister’s Cabinet. Written approval from the Director of the Directorate was also obtained via e-mail<sup>3</sup>. The researcher’s intent to focus on every-day activities was elaborated extensively during the first encounter with the key informants. The request to informed consent with an opportunity to opt-out at any stage of the research process was clearly stated. Given the power relations and the segregation of duties, it was important at the time to downsize

the authority of the prior acquired superior's consent and emphasize the importance of the informants' own will to participate.

All key informants agreed to the terms of the research and the overall experience was that there were no objections regarding information sharing during the field research. However, because the informants' previous experience in policy research was limited to the positivist paradigm and because of the unfolding research design, it is hard to determine to what extent the overall research corresponded to the informants' conception of the research design at the time.

b) Anonymity and confidentiality (on record / off record information)

Considering the public character of the informants and institutions put under scrutiny, journalistic ethics is commonly suggested as the most appropriate ethical approach in applying anthropology of public policy (Wedel et al. 2005). Although everything stated as on record and during action speech was clearly recorded to be potentially quoted or paraphrased, the informants are provided with a status of anonymity through all stages of research and analysis. Due to the exceptionally small number of key informants however, covering the informants' identities from the people familiar with the specific context was a significant challenge. For that purpose, pseudonyms and cover of specific information that might disclose the identity of any informant are used to the greatest possible extent.

Furthermore, while during interlocution certain information was consciously stated as off record, the observations have amounted potentially sensitive data. The off record statements and the potentially sensitive information were not quoted throughout the analysis. Since the time constraints did not allow acquiring informants' approval on the text prior submission, the sensitive character of information was arbitrarily evaluated by the researcher. For that purpose, field notes remain confidential and data protection is applied to all field-work material. Disclosure of documents is limited to those publicly available or obtainable according to the national Law for Access to Public Information in force at the time of the research.

c) Authority of informants / legitimacy of public institution

Disputed findings in anthropology of professional environments appear resourceful enough for some anthropologists to publish articles on ethics and negotiation over discarded research results (Mosse 2006, Schwegler & Powell 2008). A viable alternative appears possible when the research develops as a cooperative process between the researcher and the informants. Such dialogical mode of ethnography attempts to build a non-hierarchical, non-manipulative research relationships as a solution to the different interpretational modes and challenged authorities (Sanjek 1990). However, because the temporal constraints in the specific case hinder such approach, the researcher has to take under special consideration the authority of the informants and the legitimacy of the institution.

With this on mind, during data gathering and analysis the researcher tends to be perceptive to the differences between the informant's and her own conceptual stance on ethnicity. When these differ, the issue is not which one is more relevant but how the two can contribute to the understanding of the ethnicity related phenomena. Also, while the researcher has the privilege of approaching ethnicity in a primarily contemplative manner, the informants' approach ethnicity in a predominantly applied manner. Therefore, admittedly, the choices made by the researcher in the given situation may not correspond to choices to be made by the researcher in a different context or from a different position.

### 2.3 The researcher's positioning

The positioning of the researcher is another determinant in qualitative research. In that regards, the history of a co-worker with the key informants holds an ambiguous status. Sharing a historical and interpretative setting with the informants might be considered as an insider's advantage which ensures willingness to share genuine to the assumption of common understanding. This position is however twofold: On one hand, it equips the researcher with an insight which might increase the relevance of data interpretation without necessarily leading to conceptual harmony. On the other hand, it is a potential trap of overemphasizing shared factors between the researcher and the informants (Corbin Dwyer & Buckle 2009).

Many of the statements recorded during field work begin with "Well, you know yourself how it is ...", particularly those remarking the external constraints (higher hierarchy, budget deficiency, inefficient procedures) and those commenting the general state in education (underdeveloped infrastructure, low living standard, etc). The informants tended not to elaborate extensively the assumable shared experience. In order not to rely on personal assumptions, even in cases of such shared experience, incentives for further elaboration were used such as "What do you mean?... did something like that happened recently, since I have been away?, Would you name some specific examples?" However, at times, empathy was used for the purpose of initiating a conversation or a follow-up on sensitive issues, such as in the case of already stated difficulties: "I remember having similar problems. Could you explain how did it work for you? "

Self-awareness about the researcher's positioning ultimately determines the perspective from which the researcher conceptualizes the informants' experiences, sees connections, causal patterns and influences that are internal to the experience. Practicing such awareness during field-research leads to more dialectical rather than to exclusively insider / outsider role (Burgess 1982, Corbin Dwyer & Buckle 2009, Zelditch 1982). The strengths and challenges faced in exploring this notion of the space between during this research have set an important line of approach.

During the research, the researcher's positioning has been shifting according to three major choices. First, was the choice of getting more immersed into the

researcher's role, instead of becoming more immersed into the membership role - avoiding going native. Thus, the observations during field-research were conducted without participative tendency (e.g. I positioned myself centrally in the office at the meeting table; I preferred conversing with informants about current academic experience over previous common professional experience). By undertaking these steps, the researcher avoids leading the informants into shared experiences and obtaining primarily confidential information, at the same time, being cautious not to cause staging of everyday activities.

The second choice, was applying theory guided ethnography in order to increase objectivity during data gathering and interpretation. The process of designing a customized observation framework and analytical tools based on a theoretical overview will be depicted in detail in continuation of this text. The third choice, was limiting the source of information (informants) to the delineated research field avoiding the extended case model. According to the designed data gathering and analytical tools, access to information not available to the informants themselves was identified as a risk to potentially mislead the researcher during data gathering and analysis (Sanjek 1990, Zelditch 1982). Because of that, explorations exceeding the research field were intentionally avoided (with exception to referenced documents) so to limit information only to data on which the informants base their decisions and actions.

## 2.4 Data gathering

Following the ethnographic method, data gathered during this field research were recorded in a fieldwork diary incorporating: direct notes from the field (action and non-action speech); in situ comments (observations made during field work); additional comments (notes on observations and speech exceeding the research-field); and lists and notes on gathered policy documents.<sup>4</sup>

In order to increase the adequacy and validity of generated data the research was structured in three phases:

Phase 1 – Initial observation (one week<sup>5</sup>): The first phase of the research incorporated unstructured observations and interlocution. Data were accumulated loosely - a sort of a screening on the general topic of ethnicity in enacting education policy. The general indexing scheme applied during note taking included: date / name; action / non-action speech; question / answer; unclear / dubious.

Phase 2 – Data taxonomy & theoretical overview: grounded on data recorded during the initial observation, initial data taxonomy was developed to reflect the initial findings. The taxonomy was proliferated according to the identified patterns, particularities and exclusions. A literature review on ethnicity studies was conducted in light of these initial findings to pin down the succeeding research. Taking in consideration the theoretical overview, the initial data taxonomy was modified into a customised observation framework and analytical tool.



Phase 3 – Theory guided observation (3 weeks): The observations and interlocation during this final phase were semi-structured according to the designed observation framework and indexed in detail.

The three-phased data gathering system posed above builds on the awareness about the dialectics between the analytical induction originating from field-research and the theoretical deduction applied to the field-research. The goal is to create synergy among (1) the local every day interaction charged with context specific values and knowledge; and (2) the wider socio-political issues entrenched within the relevant theoretical discussions.

### 3. Initial findings – developing an initial data taxonomy

For purposes of epistemic constitution only data gathered during the first phase are indicatively analysed. With all the previously made methodological choices in mind, an analysis consequent to the initial research phase brings to attention the following general assertions:

- 1) A peculiar state of affairs exists in regards to on-going activities. Several donor-funded projects in which the Directorate ought to participate have been temporarily withheld and at the time, the Directorate was not involved in other publically funded policy initiatives:  
X1: “No problem, we have time to talk. Nothing is going on right now though. We are waiting for the projects’ implementation to start...”
- 2) A common understanding among the informants is that this particular state of affairs is owed to institutional policy constraints such as lack of segregation of duties and under-defined responsibilities:  
K: “Can you tell me why?” (\*the //// project has not started yet)  
X1: “Who knows! We made the project and everything ... we are supposed to implement it but they are keeping it on stand...”  
X2: “And we don’t know why. We’re supposed to be in charge ...”
- 3) Informal power-relations are repeatedly identified as a primary determinant for the current distribution of activities and responsibilities:  
Z: [“...Well, you know... //// is slightly distanced. They are rather closed (\*for cooperation). We are not working as before. We are waiting to start with the activities, but they are now in charge of coordination.”]
- 4) A genuine conviction in ethnic group rights and existing structural inequalities is expressed by all of the informants:  
X3: “We (\*the numerically smaller ethnic communities) come last. Nobody cares! We are most marginalized ...”
- 5) The informants’ conception of ethnic identity is demonstrated in primarily culturalist terms:  
X1: [“...there is not much in those projects for the ethnic communities. It’s mostly activities for inter-ethnic communication... Very little tradition...”]

When organized in an interpretative frame encompassing causality and relation, the above illustrated assertions indicatively synthesize the following data taxonomy:

**Figure 2: Initial data taxonomy (created by the author K. K. during field research).**

Initial data taxonomy:
- data on conceptual framework on ethnicity
- data on institutional structure / networks and policy (including informal power relations)
- data on attributed responsibilities (informants / others) vs. actual activities

Source: Data generated from initial observations.

In light of the above findings a theoretical overview on ethnicity was conducted with a purpose of identifying the most adequate theoretical framework coherent to the research design and the data emerging from the field.

## 4. Literature review

Two confronting lines of thought have been building on the dichotomy among primordialism and constructivism addressing the question what constitutes ethnicity?

Speaking in general terms, primordialism asserts that ethnicity is: "... the assumed givens of social existence: immediate contiguity and kin connections mainly, but beyond them the givenness that stems from being born into a particular religious community, speaking a particular language, or even a dialect of language, and following particular social practices." (Geertz, 1963, 110); and constructivism asserts that ethnicity is: "...rational association turning into personal relationship. If rationally regulated action is not widespread, almost every association, even the most rational one, creates an overarching communal consciousness..." (Weber 1978, 389).

Although in opposition, the above approaches have been amounting empirical research based on two common premises: (1) ethnicity is an existing entity: conventions of coding and comparing ethnicity are being developed on basis of enduring substance; and (2) ethnicity is situational: variety within ethnicities is owed to circumstantial fashioning (Brubaker 2004, Cohen 1978, Smith 2009).

In the following discussion I will argue that when these two lines of thought are confronted, they reveal methodological and conceptual commonalities, as well as common conceptual incoherencies which may lead to consolidation of arguments and bring in light an alternative theoretical view on ethnicity.

### 1. Ethnicity as a discursive phenomenon

A theoretical study on ethnicity in anthropological research conducted by Eriksen (2002) reveals that ethnicity as a term is used for various analytical



purposes having “something to do with classification of people and group relationships” (Eriksen 2002, 4). Another theoretical overview (Cohen 1978) comes to the conclusion that the term “ethnicity” is used rather vaguely, with research addressing as ethnic “almost any cultural-social unit... (any term describing particular structures of continuing social relations, or sets of regularized events)”. Cohen demonstrates that the same socio-cultural phenomena formerly studied in tribes are later being studied in ethnic groups. The main difference being that instead of accounting for isolated non-western socio-cultural units such as tribes the entity addressed by the newly coined term ethnicity accounts for socio-cultural units defined in relation to other surrounding units, and therefore, arising from a dialogical relationship. The main argument is that the process of relational differentiation self / other introduces an emic approach and inquiry on self-ascription leading to re-examining and reformulation of the previously used anthropological terminology (Cohen 1978, Eriksen 2002). If so, neither Weber, nor Geertz, but Barth’s *Ethnic Groups and Boundaries* (1969) may be considered as a cornerstone for conceptualizing ethnicity in anthropological works.

According to Barth, the term ethnic group in anthropological literature generally designates population which: (1) is largely biologically self-perpetuating; (2) shares fundamental cultural values, realized in overt unity in cultural forms; (3) makes up a field of communication and interaction; and (4) has a membership which identifies, and is identified by others, as constituting a category distinguishable from other categories of the same order (Barth 1998, 10).

By empirically analysing processes related to embodiments of ethnic groups, Barth concludes that their internal constitution results from the process of articulation and maintenance of ethnic boundaries. More precisely, the different ways in which ethnic boundaries “are maintained not only by once and for all recruitment but by continual expression and validation” is structuring the interaction which allows persistence of ethnic groups (Barth 1998).

Without getting into a broader discussion about how Barth’s ethnic boundaries triggered a repositioning of anthropological interests, it might be asserted that the socio-cultural diacritics on shared identity according to group membership are being incorporated in the conceptual stands of both primordialists and constructivists. Markers such as kinship, religion, language, territorial contiguity, etc. are identified as ethnic group distinguishers in all theoretical approaches. The causality behind the appearance and persistence of such distinguishers vary among the confronting paradigms. The arguments of both paradigms however dwell on applying theoretical and empirical analysis of these codes contextually, on specific ethnic groups - entities.

In pluralist societies, where the ethnic group is situated, the state is an omnipresent mean of political organization. Due to overlapping terminology

and academic interdisciplinarity contemporary ethnicity paradigms struggle over the ambiguous conceptual overlapping of ethnicity, nation, and race. Eriksen (2002) for example, exempts the study of race from contemporary scientific inquiry on the ground of human race being a result of continual interbreeding leading to hereditary physical traits that do not follow clear boundaries. Nevertheless, the author states that “concepts of race can ... be important to the extent that they inform people’s actions”(Eriksen, 2002). If however one applies this ontological argument onto ethnicity and ethnic boundaries, it follows that ethnicity may also be seen as only a discursive phenomenon rather than a social / cultural unit with an enduring substance. If one asserts (1) that ethnicity dwells on the disposition of self vs. others, and (2) that ethnicity is not an entity, but a discursive phenomenon, it follows that ethnicity itself is contained in the discursive constitution of features which ethnically define the boundaries of self / otherness no matter whether such discursive boundaries are caused by social contract or inherent to the community.

## 2. Ethnicity as an event

Constructivist approaches argue that social structures and particular sorts of social relations (in most cases regulated by the state) ascribe and sustain ethnicity related categorical/group features invoking ethnic affiliation. Primordialist approaches argue that these features are inherent to human communities. Certain ethnic features emerge as important for ethnically related human action depending on historical and contextual circumstances. Hence, both approaches agree that ethnic groups do not exist simply due to social contract or culture respectively, but due to cognitive schemas, cultural idioms, organizational routines and resources, contingent events etc., which relate to the variable of community and constitute what in common sense is addressed as an ethnic group.

In a similar manner Wimmer (2002) speaks of cultural compromise emerging when the actors sharing a communicative space can agree that certain values of classifying the social world make sense. Such a process of negotiating meanings does not depend on convergence of interest, since even from different positions from economic, political and cultural hierarchies, individuals may find – albeit the different reasons – a certain way of looking at the world meaningful (Wimmer 2002, 8).

This perspective on ethnic groupness differs from the Weberian political relations embedded in rational-choice and defines a construct which is “based on already established and internalized modes of meaning-making, a certain habitus in Bourdieau’s words” (Wimmer 2002, 8). Notably, such considerations to a certain extent acknowledge the primordialists’ counter-arguments of inheritance under the stipulation that inherent ethnic features

undergo a continuous process of reframing triggered by events of groupness and vice-versa. Following this line of argument, a review of epistemologies in social scholarship titled *The Study of Boundaries in the Social Sciences* (Lamont & Molnár, 2002) goes even further to distinguish between two types of boundaries:

- a) symbolic boundaries are conceptual distinctions made by social actors to categorize ... they are tools by which individuals and groups struggle over and come to agree upon definitions of reality..
- b) social boundaries are objectified forms of social differences manifested in unequal access to and unequal distribution of resources (material and non-material) and social opportunities (Lamont & Molnár 2002, 168).

The authors point that while earlier scholarship has predominantly focused on the “social boundaries and monopolization processes in a neo-Weberian fashion”, the more recent scholarship focuses on “the articulation between symbolic and social boundaries” (Lamont & Molnár 2002, 169). Hence, ethnicity is no longer analysed exclusively as a situational product – through contextually embedded analysis of boundary characteristics resulting from macro level socio-historical processes. Instead, inquiry is transferred onto the continuum of micro and macro factors influencing activities and events which generate and sustain ethnic boundaries.

Such theoretical framework appears consistent to the initial focus of this research – to capture the interplay of identities and interests that influence the enactment of ethnicity through education policy. Consequent to the theoretical debate, however, the research question addressing the topic must not only focus on the input these identities and interest bring to the constitution of ethnicity, but also on the actions inspired by the reflexive inter-relations between agency and structure.

When accommodated to the theoretical framework elaborated above, the delineated research field and the identified informants (actors), the research question at this point of the epistemic constitution might be reformulated as:

**Generating ethnic identities through education policy making in the Republic of Macedonia: What strategies do actors choose and why to generate and maintain ethnic boundaries?**

## 5. Designing an Observation and Analytical Tool

Academic literature offers two attempts for development of universally applicable analytical tools relational to the chosen theoretical framework.

One of these is Banton's (2011) endeavour to synthesise all existing research on ethnicity / race / nation into Sixteen Propositions about the Genesis of Social Categories:

**Figure 3: Sixteen propositions about the genesis of social categories (created by the author K. K.).**

40

Sixteen propositions about the genesis of social categories:	
1.	Human individuals have distinctive characteristics
2.	The attribution of significance to such characteristics results in the creation of social categories
3.	Individuals share characteristics with other individuals
4.	The phenotypical characteristics are transformed from one generation to other
5.	Social relations are multidimensional
6.	The familiar demographic environment becomes normative
7.	The common characteristics become the basis for collective action
8.	Categories are interrelated to different degrees
9.	The significance attributed to any particular characteristic is determined by society's relation to its ecological environment
10.	The significance attributed to any particular characteristics is also culturally determined
11.	The close association of categories can be a means of maintaining social inequalities between sections of the population
12.	Roles define rights and obligations in specific relationships
13.	The relevance of social categories depends upon the parties to social relations and their capacity to define the basis of their interaction
14.	Many actions by state institutions serve the ends of particular interest categories
15.	Shared sentiments are given effect in the processes of law-making and law-enforcing that provide foundations for the definition of social roles and reward conformity with social norms
16.	Categories are under pressure, such that, if they are not maintained, they change

Source: Banton 2011, 189-97.

Banton offers no methodological account on which these sixteen prepositions are synthesized. His hypothesis is that due to their overarching nature, the above outlined prepositions could contribute to a development of an objectified, etc, culture-free methodological tool for examining the circumstances in which behaviour is structured by social categories and when it is not. This would reveal how individuals influenced by social categories act in concert with others, creating structures which allow alternatives to social action and / or re-categorization.

Although evident that some of the Banton's propositions include terms such as culture and meaning immanent to primordialism, Banton advocates for constructivist approaches. He argues that social research should "uncover determinants that underlie the consciousness of the individuals involved" (Banton 2011, 187). The above set parameters however admittedly omit the cognitive without explicit distancing of conceptions such as culture and meaning from assumptions of social contract and rational choice.

Another, more specific analytical tool may be identified in the Wimmer's (2008) The Multilevel Process Theory. Hereby, the author develops a processual

model for analysing the varying features of ethnic boundaries emerging as a result of the negotiations between actors whose strategies are shaped by the characteristics of the social field. Wimmer argues that the three main characteristics of the field: the institutional order, the distribution of power, and the political networks, determine which actors will adopt which strategy of ethnic boundary making and why. Actions and events resulting from the chosen strategies form “different degrees of political salience and social closure of ethnic boundaries, of exclusion along ethnic lines, of cultural differentiation between groups, and of stability over time” (Wimmer 2008, 970).

Data analysis conducted through this methodological tool potentially consolidates the macro socio-political context with micro ethno-methodology. The model however takes into account only those actions triggered by exogenous factors such as the characteristics of the field overlooking the characteristics inherent to the agency.

Juxtaposing the two presented analytical tools to the overall theoretical discussion on ethnicity and to the research question, it appears that both analytical tools insufficiently address symbolic boundaries. In a case where initial findings point to a predominantly culturalist perception of ethnicity, potentially influential for the informants’ actions, it is evident that the above analytical tools would omit important aspects for understanding the emerging field data. Consequently, the most adequate approach would be tailoring an analytical tool that fuses the theoretical framework with the characteristics of the research field as follows:

1. Structuring the data according to the Lamont & Molnár’s distinction of symbolic and social boundaries (Lamont & Molnár 2002);
2. Further proliferating the tool according to the initial data taxonomy.<sup>6</sup>

**Table 1: Observation framework and analytical tool (created by the author K. K).**

1. Symbolic boundaries		2. Social boundaries		
1. a) Framing/ conceptualizing ethnicity (by informants)	1. b) Interpretations of tasks/responsibilities (by informants)	1/2) Interpretation of tasks/ responsibilities (by others)	2. b) Informal power-relations	2. a) Policy in place
Operationalizing ethnicity				

Source: Filed research data and Lamont & Molnár 2002.

## 6. Epistemic Limitations

In order to address the research topic most adequately, the epistemology of this research was primarily composed to record complex, in-depth data, preferring a detailed image of the fluid reality, rather than record hard empirical data leading to generalization and representativeness. As noted under the research design subheading, data is obtained directly in a form of (1) researcher’s observations,

(2) informants' statements, and (3) policy documents. The abundant data are therefore rather cluttered, gathered by applying a customized semi-theoretical observation framework. Consequently, the logic of the analytical argument is cautious to demonstrate variances in the obtained information, as well as, the relativity of the representational character of the findings. Due to the small sample, disagreements among informants, borderline statements and coding overlaps are put under particular scrutiny. Applying the elaborative observation and analytical tool contributes to systematic and verifiable data gathering and the prior established analytical correlations increase the validity of data interpretation (Burgess 1982).

Parallel to the above confines, the specific epistemology also conveys a number of other risks and limitations:

1. The macro-level historical accounts predominant in ethnicity studies exceed the scope of this epistemology. For purposes of avoiding atemporal, non-contextualized micro field analysis and for introducing the reader to the wider context, analyses should include an illustrative account of socio-historical processes crucial for the constitution of the field's characteristics. To maintain methodological consistency to the greatest possible extent, the context-relevant discussion should be based on policy documents gathered during field research (referenced by the informants).
2. Compliant to the theoretical framework, the psycho-dynamics recorded under the category of symbolic boundaries should be analytically treated as a form of self-constitution rather than meaningful identity belonging. The dilemma put forward by Banton (2011) about developing a culture free methodological approach should be resolved by taking in consideration the *emic* to the extent to which it contributes the *etic* oriented analysis.
3. A possible dead-end circular conclusion of the type: the articulation between social and symbolic boundaries / the micro and the macro level leads to actors constituting what they apparently designate, should direct the analytical focus towards the specific reasons and outcomes of such findings.

Although the research may be considered small in scale, the scope of generated data and the official authoritative and administrative status of the institution / informants make the deduction of some underlining properties possible. In the specific case, such in-depth data cannot be considered as merely anecdotal because they shed a light on the on-going institutional processes usually placed behind the curtain. Instead of being representative across institutions and different periods however, the validity of the findings should be limited strictly to the delineated research filed at the time of the research. The findings may be at the same time considered as illustrative, symptomatic and therefore contributive to further research and to future analytical purposes.



## 7. Conclusion

The overall discussion demonstrates how the quest for the most adequate epistemology in conducting an interdisciplinary, qualitative research is not a task which can be easily pre-determined. Each epistemic element is dependent on the interrelations of the other elements and unfolds the research into a continuous reframing process.

In the specific case, the researcher identifies and elaborates a number of choices made on the overall disciplinary approach, the research design, the ethical considerations, the theoretical framework and the analytical tools. The choices are evidently made within the range of the subjective (knowledge, skills and positioning of the researcher) and the objective (technical limitations), therefore, varying on a case to case basis. As in much of the anthropological research, this means that the specific research itself is not replicable. However, the hereby displayed insight in the epistemic features provides important information supportive to the quality of the gathered data and the validity of findings.

Having determined the most appropriate epistemic elements consistently, the answer to the research question "What strategies do actors choose and why to generate and maintain ethnic boundaries?" should henceforth easily construe from the interpretative framework. By applying the analytical tool to read the gathered data, the answer should arise from the following analysis:

Chapter I: Identifying the social boundaries emerging from the field work gathered data;

Chapter II: Identifying the symbolic boundaries emerging from the field work gathered data;

Chapter III: Pursuing ethnicity in social relations and power distribution by analysing the previously made assertions in regards to social and symbolic boundaries against field work gathered data;

Chapter IV: Pursuing ethnicity in actions and events and identifying what strategies do actors choose and practice to generate and maintain ethnic boundaries in education policy making and why? – by analysing the previously made assertions against field work gathered data

To sum up, due to the nature of the interdisciplinary qualitative research, all epistemic elements, (1) are recognized as reflexively interrelated, (2) are being systematically and consistently revised by the researcher throughout the research and analysis; and (3) are made available to the reader for analytical purposes. The ultimate goal is to make the data and the interpretation verifiable and valid by offering on display the researcher's cognitive dynamics, additionally contributing to the strength of the argument.

## Acknowledgements

44

This article benefits a great deal from the tutoring of my thesis mentor Trevor T. D. Welland, my previous mentor Caroline Oliver and my evaluators Diane Reay and Caroline Hart.

## Notes

- <sup>1</sup> The author has been working on education policy making and analysis for various beneficiaries: an NGO public policy think-tank; The United Nation Development Programme – Country Office in Skopje; and the Sector for European Union within the Ministry of Education and Science of the Republic of Macedonia.
- <sup>2</sup> All ethnic communities listed in the country's Constitution except the majority ethnic-Macedonian community.
- <sup>3</sup> Electronic correspondence is accepted as official communication according to the archival and auditing procedures of the Ministry.
- <sup>4</sup> Transcription and indexing schemes are included as Annex I.
- <sup>5</sup> The hours spent in the field did not equal the working hours of the civil servants. The fieldwork time frame / schedule was dependent on the dynamics of activities and interlocution of the civil servants and approximately counted for a half working day. Additional amount of time was spent in other departments of the MoES in obtaining relevant policy documents referenced by the informants.
- <sup>6</sup> A sample of data recorded in the observation framework is included as Annex II.

## References

- Apthorpe, R., 1996. Reading development policy and policy analysis: On framing, naming, numbing and coding. *The European Journal of Development Research* 8, 1, 16–35. doi:10.1080/09578819608426651
- Ball, S. J., 1997. Policy Sociology and Critical Social Research: A Personal Review of Recent Education Policy and Policy Research. *British Educational Research Journal* 23, 3, 257–274.
- Banton, M., 2011. A Theory of Social Categories. *Sociology* 45, 2, 187–201.
- Barth, F., 1998. *Ethnic groups and boundaries: the social organization of culture difference*. Waveland Press, Illinois.
- Brubaker, R., 2004. *Ethnicity without Groups*. Harvard University Press, London.
- Burgess, R. G., 1982. *Some Role Problems in Field Research* in Burgess, R. G. *Field Research: A Sourcebook and Field Manual*. Psychology Press.
- Cohen, R. 1978. Ethnicity: Problem and Focus in Anthropology. *Annual Review of Anthropology* 7, 379–403.
- Corbin Dwyer, S. & Buckle, J. L., 2009. The Space Between: On Being an Insider-Outsider in Qualitative Research. *International Journal of Qualitative Methods* 8, 1, 54–63.

- Douglas, M., 1987. *How Institutions Think*. Routledge, London.
- Eriksen, T. H., 2002. *Ethnicity and Nationalism*. Pluto Press, London.
- Geertz, C., 2001. *Available Light: Anthropological Reflections on Philosophical Topics*. Princeton University Press, Princeton.
- Lamont, M., & Molnár, V., 2002. The Study of Boundaries in the Social Sciences. *Annual Review of Sociology* 28, 167–195.
- Malen, B., & Knapp, M., 1997. Rethinking the multiple perspectives approach to education policy analysis: implications for policy-practice connections. *Journal of Education Policy* 12, 5, 419–445.
- Mosse, D., 2006. Anti-social anthropology? Objectivity, objection, and the ethnography of public policy and professional communities\*. *Journal of the Royal Anthropological Institute* 12, 4, 935–956.
- Sanjek, R., 1990. *Fieldnotes: The Makings of Anthropology*. Cornell University Press, Ithaca. Schram, S. F., 1993. Postmodern policy analysis: Discourse and identity in welfare policy. *Policy Sciences* 26, 3, 249–268.
- Schwegler, T., & Powell, M. G., 2008. Unruly Experts: Methods and Forms of Collaboration in the Anthropology of Public Policy. *Anthropology in Action* 15, 2, 1–9.
- Smith, A. D., 2009. *Ethno-Symbolism and Nationalism: A Cultural Approach*. Taylor & Francis, London.
- Weber, M., 1978. *Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology*. (G. Roth & C. Wittich, Eds.) (Fourth ed.). University of California Press, Berkeley.
- Wedel, J. R., Shore, C., Feldman, G., & Lathrop, S., 2005. Toward an Anthropology of Public Policy. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science* 600, 1, 30–51.
- Wimmer, A., 2002. *Nationalist Exclusion and Ethnic Conflict: Shadows of Modernity*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Wimmer, A., 2008. The Making and Unmaking of Ethnic Boundaries: A Multilevel Process Theory. *American Journal of Sociology* 113, 4, 970–1022.
- Zelditch M., 1982. *Some Methodological Problems of Field Studies* in Burgess, R. G. *Field Research: A Sourcebook and Field Manual*. Psychology Press.

## Appendices

46

### Appendix I: Transcription and indexing

#### Transcription scheme

At times during observation it was impossible to record speech entirely.

All [*text written in this type of brackets is speech paraphrased from field notes*].

All (*\*text put in this type of brackets is a researcher's note made in situ, during field work*).

*Note:* All field notes were made in Macedonian language. The Macedonian to English translation and the paraphrasing are made with an effort to capture the tone and preserve the authenticity of speech to the greatest possible extent.

#### Indexing scheme

No./No. – Date

K – pseudonym of the researcher

X1, X2, X3, X4 – pseudonyms of the key informants

Y, Z, A etc. – pseudonyms of the secondary informants

i/g – individual speech or action / group speech or action

a/na – action speech / non-action speech (p/o – question/answer in action speech only)

? – further clarification needed

! – exception to previous observations/notes; and/or contradictory statement

\* – in situ researcher's notes

# – notes added after observation

///// – data covered for purposes of non-disclosure

### Appendix II – Observation framework and analytical tool

I / A: Sample of the data recorded in the observation framework

Source: The Study of Boundaries in Social Sciences (Lamont & Molnár 2002)

*Note:* This is a random sample selected from the original Classification Matrix with an aim to illustrate the research process. The data is not presented chronologically and all sensitive material is intentionally excluded.

1. Symbolic boundaries		2. Social boundaries		* <i>in situ notes</i> # <i>additional notes</i>
1. a) Framing/ conceptualizing ethnicity (by informants)	1. b) Interpretations of tasks/ responsibilities (by informants)	1/2) Interpretation of tasks/ responsibilities (by others)	2. b) Informal power-relations	
<b>Operationalizing ethnicity</b>				
	x1 and x2 have asked for a vehicle during the programming of the IPA project stating it as of a major importance.  (3/4 g/a) X2: we can see the situation first hand and build better communication with schools		(3/4; g/na) X1: our budget is now decreased. We could at least visit schools before. Now we can not do that even once per year.  K: How does this influence your work? X1: Well every communication with schools is now limited to phone-calls	*?budgeting procedures?  *?Change? Chronicle comparison?  *Influence on representation/ authority/ communities  *Channels of communication  Information flow bottom-up and top-down  *Involvement of stakeholders in policy making  *? comparison with (autonomy)
			2. a) Policy in place  (3/4; g/na) X1: We do not have a separate budget account. We have been asking for that since the beginning. Like the Bureau for example. Than we would be able to plan our activities. There are more and more budget cuts with the years. We ask for road trips money every year, and every year we get less and less. And they do not allow us use the Ministry's vehicles to visit schools in the countryside, but most of our schools are away from Skopje.	





**Miran Komac**

---

## Narodne manjšine v Sloveniji 1920–1941

Prispevek obravnava položaj nemške in madžarske narodne manjšine v Sloveniji med letoma 1920 in 1941. S pomočjo statističnih podatkov avtor predstavi poselitveni prostor nemške in madžarske narodne manjšine. Avtor opozarja na množico diskriminatornih praks, ki so jih bili deležni pripadniki manjšin: pri agrarni reformi, vpisu v šole z manjšinskim učnim jezikom, slovenizaciji toponomastike, itd. Takšen odnos je vodil do distance med pripadniki narodnih manjšin, večinskega naroda in države Slovenije. Zato ni bilo nenavadno, da so se pripadniki narodnih manjšin, posebej Nemci, kmalu navdušili za skrajna nacionalistična gibanja – nacizem, ki jim je ob koncu vojne prinesel narodno izgi-notje.

**Ključne besede:** Madžari, Nemci, Judi, Cigani, asimilacija, etnična distanca.

## Ethnic Minorities in Slovenia 1920–1941

*The article deals with the status of the Hungarian and German ethnic minorities in Slovenia between 1920 in 1941. Their settlement territory is presented with statistical data. The author draws attention to several discriminatory practices experienced by the members of these two ethnic minorities, for example in relation to the agrarian reform, admission to minority language schools, Slovenization of place names, etc. Such practices created a distance between the members of ethnic minorities, the majority nation, and Slovenia. Thus, it was not unusual for members of ethnic minorities, Germans in particular, to become fond of extreme nationalist movements –Nazism, which at the end of the war brought about their ethnic disappearance.*

**Keywords:** Hungarians, Germans, Jewish, Gypsies, assimilation, ethnic distance.

---

**Correspondence address:** Miran Komac, Inštitut za narodnostna vprašanja/Institute for Ethnic studies, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, Slovenia, e-mail: miran.komac@inv.si

## 1. Uvod

Po končanem preurejanju Evrope po koncu 1. svetovne vojne je nastopil čas iluzij; čas, ko je množstvo narodnih elit iskalo načine/poti za varovanje in ohranjanje identitete družbenih skupin, iz katerih so elite izšle. Gradnja nacionalne države je bil ideal, h kateremu so stremele narodne elite. Ideološka podlaga je v nekaterih primerih temeljila na narodnem načelu, drugod so si izbrali zgodovinski princip. Žal so se morali narodni ideali pogosto ukloniti logiki delitve ozemeljskega plena med zaveznicami v zmagoviti koaliciji. Rezultat tega razkoraka se je kazal v množici narodnih manjšin v evropskih državah po koncu prve svetovne vojne.

Čeprav so po prvi svetovni vojni sicer prilagajali politične meje narodnim oziroma etničnim mejam, kar je zmanjšalo število pripadnikov narodnih manjšin za približno 18 milijonov, znanstveniki ocenjujejo, da je kljub temu v Evropi živelo več kot 32 milijonov pripadnikov narodnih manjšin (Galántai 1992, 13), tudi do 47 milijonov, pri čemer niso štete narodnosti v Rusiji in približno deset milijonov evropskih Judov (Heyking 1927, 32). Vendar so skladno z določili mirovnih pogodb po vojni nastale tudi številne nove narodne manjšine, na primer nemške manjšine na Poljskem, Tirolskem in v Češkoslovaški ali madžarske manjšine v Romuniji, Češkoslovaški, Jugoslaviji. V nekaterih državah je bil delež manjšinskega prebivalstva glede na celotno prebivalstvo zelo visok (Roter 2009, 66).

Na Češkoslovaškem je odstotek manjšinskega prebivalstva znašal 34,5 %, na Poljskem 36,5 %, v Romuniji 22,3 %, v Kraljevini SHS 18,8 % prebivalstva države.

Slovenski raziskovalci posvečajo analizi medetničnih odnosov v Sloveniji<sup>1</sup> med obema vojnama le malo prostora. V ospredju je (bilo) raziskovanje položaja slovenskih manjšin v sosednjih državah, posebej v Italiji in Avstriji. Odnos obeh držav do pripadnikov slovenskih manjšin je bil med obema vojnama poudarjeno odklonilen, od začetka 30. let 20. stoletja dalje tudi etnociden in genociden.

Kakšen pa je bil odnos slovenske države do narodnih manjšin na njenem ozemlju? O položaju medvojnih narodnih manjšin v Sloveniji (Nemci, Madžari, Judi, Hrvati, Srbi) je bilo v znanstveni literaturi zapisanega zelo malo. Odpravljanju tega manjka je posvečen pričujoči prispevek.

## 2. Sestaviti je bilo potrebno državo

Boj s sosednjimi narodi za ozemlje, ki so ga slovenske narodne elite hotele zamejiti s političnimi mejami, se je začel proti koncu prve svetovne vojne.

V pomoč pri določanju slovenskega državnega ozemlja je borcem za slovensko državo služil Zemljevid slovenske dežele in pokrajin, ki ga je izdelal leta 1852 Peter Kozler, po rodu Kočevski Nemec. Kozlerjev zemljevid je uporaben vsestransko: uporabiti ga je mogoče pri dokazovanju narodnih meja s sosednjimi narodi. Prav tako pa ga je mogoče uporabiti pri ugotavljanju poselitvenih prostorov pripadnikov narodnih manjšin v Sloveniji.

Oktober leta 1918 je vojna sreča habsburški monarhiji obrnila hrbet. Avstroogrška monarhija se je začela sesedati v prah. Narodom monarhije se je ponudila priložnost za uresničitev ideje o lastni državi. Nekateri niso imeli sreče, kot npr. Furlani. Oktobra leta 1918 je njihov predstavnik v dunajskem parlamentu, Luigi Faidutti, zahteval, da se tudi Furlanom prizna pravica samoodločbe. Ob zaključku govora 25. oktobra 1918 je v furlanskem jeziku izjavil: "Če nas bodo vsi zapustili, si bomo morali pomagati sami. Ostalo naj postori Bog. Nočemo, da se odloča o naši usodi, brez nas." (*Se ducj nus bandonin, nus judarìn bessôî. Dio che fedî il rest. No uarìn che nissun disponi di nô, senza di nô*) (Faidutti 2015).

Na žalost so se te besede porazgubile v furlanski nižini. Furlani so postali del italijanske države, brez velikih možnosti za dosego obsežnejše stopnje avtonomije. O samostojni furlanski državi pa je bilo tako ali tako povsem iluzorno govoriti.

Drugi narodi so imeli dovolj moči in energije ter delček tistega, čemur pravimo sreča, da so politični ideal elit tudi uresničili. Slovenci so bili med temi narodi. Državnozborni poslanec na Dunaju Ivan Benkovič je hotenje Slovencev po bivanju zunaj avstroogrške monarhije glasno najavil oktobra leta 1918:

Gospoda moja! Nobenega dvoma ni več, naš narod se je odločil in odločitev se glasi: Stran od zašušmarjenega avstrijskega gospodarstva (Pritrjevanje) in ven iz črno-rumene kletke narodov v zlato svobodo! Kot svobodno ljudstvo Jugoslovanov se želimo svobodno odločiti, katera načela si bomo izbrali, in svobodno odločati, kakšne stike, če sploh katere, bomo navezali z drugimi svobodnimi narodi. (Ploskanje). Gre za resnico, ki jo je treba vsak dan ponavljati, da je vse ponujanje, kar so ga danes deležni južni Slovani, popolnoma nekoristno. Bili so časi, ko bi bili, če bi nam kdo ponudil list papirja in velel, naj napišemo svojo avtonomijo, to storili. Ampak, gospoda moja, ti časi so minili. Izražam prepričanje, ki se je zakoreninilo v vsem našem troedinem jugoslovanskem narodu: Prepozno (Bister 1992, 257).

Ko je pokorščino monarhiji odrekla še vojaščina, je bilo opravljenega že veliko dela. Mihajlo Rostohar, ki so ga rezervni častniki pooblastili, da v imenu vojaštva spregovori zbrani množici pred deželnim dvorcem (današnji sedež Univerze v Ljubljani), je odšel na balkon deželnega dvorca, izvlekel sabljo in vzkliknil:

'Mi vojaki odrekamo pokorščino Avstriji in prisegamo zvestobo svoji narodni državi Jugoslaviji!' Nato so častniki in moštvo prekrizali sablje in bodala v znamenje prisege, med manifestanti pa se je vzdignilo splošno navdušenje, ki ga omenja tudi Hribar. Tega navdušenja pa niso delili vsi gospodje, zbrani na balkonu. Škof Jeglič je ves razburjen pristopil k Rostoharju in vzkliknil: 'To je pa revolucija!' Rostohar mu je suho odvrnil: 'Da, Prevzvišeni, tako nekako' (Pleterski 1971, 266).

Nekaj dni kasneje so zastopniki narodne vlade odšli do deželnega predsednika Kranjske, grofa Henrika Attemsa s sporočilom, da je avstrijske oblasti konec in da je upravo dežele Kranjske in sploh cele Slovenije prevzela narodna vlada. Zadnji

kranjski deželni predsednik je to sporočilo vzel brez odpora na znanje in se mu uklonil (Pleterski 1971, 268).

Graditev Slovenije na stičišču kopice narodov (Italijanov, Furlanov, Nemcev oz. Avstrijcev, Madžarov in Hrvatov) je bilo težko opravilo. Vojne je bilo konec; prihajal je čas, ko si bodo zmagovalci razdelili plen. Če bi želeli biti Slovenci pri tem ruvanju za zemljo uspešni, bi morala slovenska politična elita imeti že dolgo pred zaključnimi boji izdelan načrt izgradnje države – od označbe teritorija, ki ga Slovenci terjajo zase, do razmisleka o upravnem ustroju nove države, zaveznikih, itd. Čas pomladi narodov (leto 1848) so slovenski politiki prespali. To mrtvilo se je dobro videlo od zunaj. Erik Hobsbawm je v delu *Obdobje revolucije* takole opisal tedanjo situacijo na slovenskih tleh: “Habsburška tajna služba je imela vedno dosti opravka s Poljaki, Italijani, Nemci izven Avstrije ter z vedno svojeglavimi Madžari, iz alpskih dežel oziroma drugih slovenskih pokrajin pa ji niso grozile nikakršne nevarnosti” (Hobsbawm 1968, 157).

V naslednjih sedmih desetletjih, od nastanka prvega političnega programa samostojne slovenske države, Zedinjene Slovenije pa do konca prve svetovne vojne, so slovenski politični voditelji zmogli (so)ustvariti samo izjavo Jugoslovanskega kluba z zahtevo po združitvi Južnih Slovanov v monarhiji v avtonomno politično enoto. Izjavo prepoznavamo pod imenom *Majniška deklaracija* (30. maj 1917). Mnogo premalo, da bi Slovincem po koncu 1. svetovne vojne uspelo iztržiti kaj več od doseženega.

### 3. Določanje državnih meja po koncu prve vojne

Zaradi odsotnosti državnih inštitucij in zaradi skromnih vojaških resursov so bili vojaški uspehi borcev za slovenske državne meje precej skromni. Boj za mejo je potekal prav na vseh štirih straneh neba: severu, jugu, vzhodu in zahodu.

Narodno načelo je predstavljalo izhodišče tvorbe slovenske države. Toda boj za uresničitev tega načela je bil izjemno težak za narod, razdeljen med tri države (Avstrija, Italija in Ogrska) in med devet zgodovinskih dežel (tri vojvodine, dve grofiji, svobodno mesto Trst, del dveh komitatov in v Beneško Slovenijo v Furlaniji), v katerih je imel izrazito večino le v eni vojvodini in dvetretjinsko v eni grofiji, povsod drugod pa je bil manjšina (Grafenauer 1994, 24).

Ideal narodnega načela se je neprestano spopadal z alternativnim načelom: z zgodovinskim načelom, na katerega so krčevito prisegali zagovorniki ohranjanja statusa quo-ja.

V borbi za pravične meje so se zastopniki Slovencev lahko zanašali le na demokratičnost mednarodnih forumov in pri tem pozabili na staro cigansko modrost, ki pravi, “da Pravica, slepa beračica, vedno potegne s tistim, ki jo dobro nahrani. Tisti, ki še sami nimajo kaj jesti, ne morejo imeti mnogo upanja, da se bo pravica postavila na njihovo stran” (Lakatos 1977, 333–334).

Vsem težavam navkljub je konec oktobra leta 1918 nastala Slovenija, znotraj Države Slovencev, Hrvatov in Srbov, od 1. 12. 1918 združena s Kraljevino Srbijo v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev. Poimenovanje Slovenije med obema vojnoma je bilo različno. Ime Slovenija (popis prebivalstva 1921 govori o Sloveniji s Prekmurjem) je bilo v rabi do leta 1922, ko je bilo ozemlje Slovenije razdeljeno na dve oblasti (Mariborsko in Ljubljansko), po letu 1929 pa je Slovenija postala Dravska banovina (Zemljevid 1). Poimenovanje je ostalo v rabi do začetka druge svetovne vojne.

Po podpisu Saintgermainске mirovne pogodbe z Avstrijo (1919) in po izgubljenem plebiscitu za Koroško (1920), po podpisu Trianonske mirovne pogodbe z Madžarsko (1920) in po podpisu Rapalske pogodbe z Italijo (1920) je nastalo prvo slovensko državno ozemlje, v okviru Kraljevine SHS. Raztezalo se je na dobrih 16.000 km<sup>2</sup>.

### Zemljevid 1: Slovenija 1918–1941

1. 12. 1918 - 28. 4. 1922



28. 4. 1922 - 4. 10. 1929



5. 10. 1929 - 28. 8. 1931



28. 8. 1931 - 6. 4. 1941



#### Legenda:

- državne meje 1918/20 - 1941
- ~ administrativne meje
- današnje ozemlje Republike Slovenije

#### Viri:

Zečević M., Lekić B., 1991. *Državne granice i unutrašnja teritorijalna podela Jugoslavije*. Gradjevinska knjiga, Beograd; Uredba o podeli zemlje na oblasti. *Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca* 92/1922; Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 232/1929; Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna područja. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 162/1931; Ustava Kraljevine Jugoslavije. *Službeni list Kraljevske banke uprave Dravske banovine* 53/1931; Uredba o Banovini Hrvatskoj. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 194/1939.

V smislu zaokrožitve slovenskega poselitvenega prostora z državnimi mejami, če ga merimo po obsegu poselitvenega prostora v najbolj maksimalistični varianti, je bil uspeh približno 67 % (idealni obseg slovenske države naj bi meril dobrih 24.000 km<sup>2</sup>). Pa še ta prostor so Slovenci delili z drugimi (Nemci, Madžari, Judi, Cigani, itd.).

## 4. Jezikovna in verska podoba Slovenije

Popis<sup>2</sup> prebivalstva leta 1921 je pokazal, da je na tedanjem teritoriju Slovenije živelo 1.054.919 prebivalcev, od tega 980.222 Slovencev (92,9 % prebivalstva) in kar pester zbir manjšinskih skupnosti, med katerimi sta bili najobsežnejši madžarska manjšina (14.429 oseb, 1,4 % prebivalstva Slovenije) in nemška manjšina (42.514 oseb, 3,9 % prebivalstva Slovenije).

**Preglednica 1: Prebivalstvo Slovenije po materinem jeziku leta 1921 in leta 1931**

Materni jezik	leto 1921		leto 1931	
	število	%	število	%
Srbski in hrvaški	11.898	1,30	...	...
Srbskohrvaški <sup>3</sup>	...	...	24.166	2,11
Slovenski	980.222	92,92	1.077.679	94,18
Češkoslovaški	2.941	0,28	...	...
Češki	...	...	2.282	0,20
Slovaški	...	...	104	0,01
Rusinski (Ruteni, Malorusi)	3	0,00	30	0,00
Poljski	338	0,00	249	0,02
Ruski	1.630	0,15	1.352	0,12
Romski	...	...	515	0,05
Madžarski	14.429	1,37	7.961	0,70
Nemški	41.514	3,94	28.998	2,53
Arnautski	103	0,01	271	0,02
Turški	237	0,02	36	0,00
Romunski-Cincarji	31	0,00	41	0,00
Italijanski	701	0,07	414	0,04
Francoski	125	0,01	...	...
Angleški	38	0,00	...	...
Drugi in neznano	709	0,07	230	0,02
Skupaj	1.054.919	100,00	1.144.298	100,00

Viri: Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. januarja 1921. Stanovništvo Jugoslavije po veroispovedi i materinem jeziku – rezultati za opštine. 1932. Opšta državna statistika, Sarajevo; Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. januarja 1931. Knjiga 2: Prisutno stanovništvo po veroizpovedi, 1938. Državni statistički ured, Beograd; Komac 2007, 512.



Dolgujemo še podatke o verski podobi Slovenije:

**Preglednica 2: Prebivalstvo Slovenije po veroizpovedi leta 1921 in 1931**

Materni jezik	leto 1921		leto 1931	
	število	%	število	%
pravoslavna	6.611	0,63	6.745	0,59
rimokatoliška	1.018.771	96,57	1.107.155	96,76
Grko-katoliška	531	0,05	2.377	0,21
evangeličanska	27.282	2,59	25.717	2,25
muslimanska	649	0,06	927	0,08
židovska	936	0,09	820	0,07
Drugi	17	0,00	292	0,02
Brez konfesije in nepoznano	122	0,01	265	0,02
Skupaj	1.054.919	100,00	1.144.298	100,00

Viri: Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. januara 1921 god. 1932. Opšta državna statistika, Sarajevo; Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. januara 1931. Knjiga 2: Prisutno stanovništvo po veroizpovedi, 1938. Državni statistički ured, Beograd; Splošni pregled Dravske banovine. Kraljevska banska uprava Dravske banovine, Ljubljana, 1939.

Milivoja Šircelj ugotavlja, da je bilo med prebivalci Slovenije kar

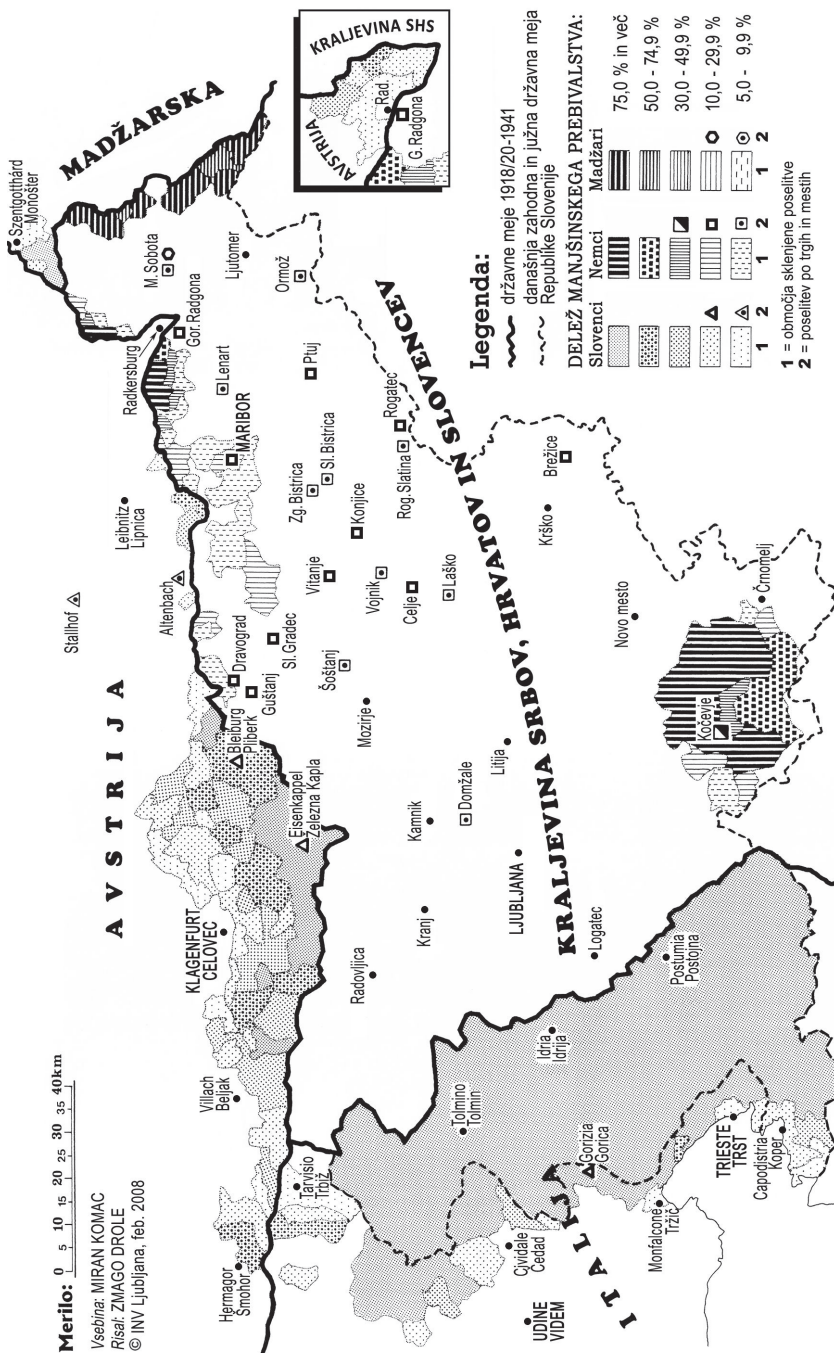
96,6 % rimokatolikov in 2,6 % evangeličanov. Pripadnikov drugih veroizpovedi je bilo zelo malo. Po številčnosti so si sledili takole: pravoslavni, izraeliti, muslimani, grkokatoliki, brez veroizpovedi in neznano. Večina evangeličanov je živela v okrajnem glavarstvu Murska Sobota, večina pravoslavnih v Ljubljani, Mariboru, Dolnji Lendavi, Slovenski Bistrici, Sv. Lovrencu na Dravskem polju in v Adlešičih, večina izraelitov v okrajnem glavarstvu Murska Sobota, zlasti v občini Dolnja Lendava, večina muslimanov v Ljubljani, Mariboru in okrajnem glavarstvu Murska Sobota. Versko najbolj mešano ozemlje je bilo Prekmurje.

Do popisa prebivalstva leta 1931 se verska sestava prebivalstva ni bistveno spremenila. Med prebivalstvom Dravske banovine je bilo 96,8 % rimokatoličanov, 2,2 evangeličanov, 0,6 % pravoslavnih, 0,2 % grško in armeno katoličanov, 0,1 % muslimanov itd. Edina omembe vredna sprememba med letoma 1921 in 1931 je bilo povečanje števila muslimanov in zmanjšanje števila izraelitov. Tako je leta 1931 število muslimanov prvič preseгло število izraelitov<sup>4</sup> (Šircelj 2003, 69).

Raziskovalcem medetničnih odnosov bo v pomoč Preglednica 3, ki prikazuje povezavo med jezikovno pripadnostjo in veroizpovedjo.

Zemljevid 2: Slovenija leta 1921 in narodne manjšine

56



**Viri:** Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. 1. 1921: Stanovništvo Jugoslavije po veroispovesti i materjem jeziku - rezultati za opštine. Sarajevo 1932; Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 1° dicembre 1921, vol. III.: Venezia Giulia. Roma 1926; Ortsverzeichnis von Österreich. Bearbeitet auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung vom 7. März 1923. Wien 1930; Az 1920. évi népszámlálás. Első rész. A népesség főbb demográfiai adatai községek és népesebb puszták, telepek szerint. Budapest 1923.

**Preglednica 3: Prebivalstvo Dravske banovine po maternem jeziku in veroizpovedi**

Materni jezik	veroizpovedi									
	Pravoslavni	Rimokatoliki	Grkokatoliki	Evangeličani		Drugi kristjani	Muslimani	Judje	Drugi	SKUPAJ
				Augsb. veroiz.	Reformisti					
Srbohrvaški	4.454	16.571	2.254	61	12	21	604	145	14	24.136
Slovenski	990	1.054.109	84	21.929	111	100	9	220	127	1.077.679
Češki	22	1.993	1	59	15	107	--	24	61	2.282
Slovaški	2	84	1	9	1	--	--	7	--	104
Ruski	1.126	173	14	22	1	6	5	4	1	1.352
Ukrajinski	11	5	14	--	--	--	--	--	--	30
Madžarski	2	5.799	1	1.194	733	3	--	222	7	7.961
Nemški	51	27.180	--	1.447	74	35	5	165	41	28.998
Albanski	1	6	--	--	--	--	264	--	--	271
Turški	--	--	--	--	--	--	36	--	--	36
Romunski	30	5	3	1	--	--	--	2	--	41
Judovski	--	--	--	--	--	--	--	3	--	3
Romski	15	500	--	--	--	--	--	--	--	515
Drugi	41	730	4	36	12	17	4	28	18	890
Skupaj	6.745	1.107.155	2.376	24.758	959	289	927	820	269	1.144.298

Vir: Die Gliederung der Bevölkerung des ehemaligen Jugoslawien nach Muttersprache und Konfessionen nach den unveröffentlichten Angaben von 1931, 1943. Selbstverlag der Publikationsstelle, Wien, 13.

Za razpravo o prostorski disperziji pripadnikov različnih veroizpovedi so zanimivi še podatki, ki jih najdemo v Splošnem pregledu Dravske banovine, v preglednici z naslovom Skupni pregled veroizpovedi Dravske banovine:

**Preglednica 4: Skupni pregled veroizpovedi Dravske banovine**

Veroizpoved	Verske enote	Na eno enoto prideprebivalcev te vere
Rimskokatoliška	533 župnij	2.077
Grskokatoliška	2 župniji <sup>1)</sup>	1.188
Pravoslavna	4 parohije <sup>2)</sup>	960 (?) 1.686 (?)
Starokatoliška	2 župniji	51
Evangeljska (augsb.)	13 župnij	1.900 (?) 1.904 (!?)
Evangeljska (reform.)	1 župnija	959
Islamska	1 imamat	927
Židovska	2 rabinata	410

Opombe: <sup>1)</sup> župniji Drage in Radatoviči (obe v občini Radatoviči, okraj Črnomelj) sta pripadali grskokatoliški župniji Krizevci (Savska banovina); <sup>2)</sup> parohije Bojanci (občina Adlešiči, okraj Črnomelj), Celje, Ljubljana in Maribor so pripadale protoprezviteriatu v Ljubljani in srbskoppravoslavni mitropoliji v Zagrebu.

VIR: Splošni pregled Dravske banovine, 1939, 84–85.

## 5. Varstvo narodnih manjšin

Kako se je Slovenija, znotraj Kraljevine SHS, spopadla z upravljanjem jezikovne in verske pestrosti prebivalstva?

Kraljevina SHS je sodila v kategorijo novonastalih ali povečanih držav, ki so z združenimi silami morale skleniti posebne pogodbe, "s katerimi so se zavezale k spoštovanju manjšinskih pravic kot predpogoju za mednarodno priznanje (torej na podoben način, kot je deloval sistem varstva manjšin v obdobju po berlinskem kongresu leta 1878)" (Roter 2009, 69).

Pogodba med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in državo Srbov, Hrvatov in Slovencev (v nadaljevanju Pogodba z državo SHS) o zaščiti narodnih manjšin v Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev je temeljila na določilih 51. člena Senžermenske mirovne pogodbe (pogodba z Avstrijo) in 44. člena Trianonske mirovne pogodbe (pogodba z Madžarsko). Posebna pogodba je bila sklenjena 10. 9. 1919, v Službenih novinah Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca (133a/1920) je bila objavljena 19. 6. 1920, v Sloveniji pa šele 29. 9. 1921 (Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo, 118/1921).

Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev je sodila v kategorijo novonastalih ali povečanih držav, ki so šele urejale različne sestavine lastne državnosti. Vprašanje državljanstva pripadnikov etničnih manjšin je bilo izjemno pomembno. Potrebno je bilo prepričati, da bi novonastale države odrekle pravico do državljanstva pripadnikom manjšin, ki so v mnogih primerih pripadali dominantnim vodilnim narodom. V pogodbi z državo SHS je bila problematika državljanstva urejena v členih 3 in 4.

Mnogim sporazumom je bila dodana še pravica do opcije, ki je omogočala, da posamezniki, pripadniki manjšin ohranijo državljanstvo države, kateri so do tedaj pripadali. Ta pravica je bila v Pogodbi z državo SHS določena v petem členu. Res pa je, da je uresničitev pravice do opcije pomenila, da se mora oseba obvezno preseliti v državo, za katero je optirala (3. odstavek 3. člena Pogodbe z državo SHS).

V pogodbi z državo SHS je bila posebna pozornost posvečena zagotavljanju formalne enakopravnosti in zaščiti pred diskriminacijo (zagotavljanje državljanskih in političnih pravic, nediskriminatorna obravnava pri sprejemanju v javne službe, opravljanju služb in poklicev). V ta sklop sodijo še pravica do zaščite življenja in svobode ter pravica do javnega izražanja vere (2. člen Pogodbe z državo SHS). Pogodba je imela še določbo (10. člen), s katero se je država SHS zavezala, da bo ščitila pravice muslimanov.

Včasih so se med tako imenovane posebne pravice štele tudi pravice narodnih manjšin, da na lastne stroške ustanovljajo in upravljajo dobrodельne, socialne in verske ustanove, šole in vzgojne ustanove. Pa tudi, da svobodno rabijo jezik in da svobodno prakticirajo verske obrede (8. člen pogodbe z državo SHS). V obeh

primerih bi težko govorili o posebnih pravicah manjšin. Prej bi veljalo govoriti o toleranci države gostiteljice, kar pa je le poseben vidik splošne enakopravnosti.

Katere tako imenovane posebne manjšinske pravice je mogoče izluščiti iz pogodbe o varstvu manjšin z državo SHS? To bi bile tiste pravice, ki jih država ni dolžna samo dopuščati, tolerirati, ampak jih mora z ustreznimi politikami tudi zagotavljati. Zdi se, da je v omenjeni pogodbi mogoče najti samo tri tako imenovane posebne narodno manjšinske pravice: a) pravica do rabe manjšinskih jezikov, v pisni ali ustni obliki pred sodišči (4. odstavek 7. člena<sup>5</sup>); b) pravica do osnovnošolskega pouka v jeziku manjšin (9. člen<sup>6</sup>) in c) pravica do ustrežne udeležbe pri sredstvih iz javnih fondov (4. odstavek 9. člena).

Pristojnosti za nadzor nad izvajanjem sprejetih določb pogodbe je imel Svet Društva narodov in Stalno sodišče za mednarodne pravice, oziroma Stalno meddržavno sodišče (Permanent Court of International Justice). Vloga obeh institucij je bila določena v 11. členu Pogodbe z državo SHS.

Gljučno vlogo je imel Svet, ki je bil garant – tako za zaveze, ki so izhajale iz pogodb, ki so bile sprejete pod okriljem Društva narodov, kot za določila pogodb, sklenjenih izven Društva narodov, za katere pa je Svet vlogo garanta pridobil naknadno, in sicer s sprejemanjem posebnih resolucij (de Azcárate 1945, 177). Svet je lahko na pobudo ali zahtevo države članice tako razpravljal o kršitvah manjšinskih zavez in tudi ustrezno ukrepal. Vendar pa sama pogodbeno določila niso bila jasna, kako mora postopati Svet, ko ugotavlja, ali je prišlo oziroma utegne priti do kršitev teh določb. Svet je zato poskušal s sprejemom več resolucij pritožbeni postopek doreči (Heyking 1927, 88–89; Stone 1932). Vendar so te spremembe, kot je poudaril Heyking (1927, 88), “žal skoraj vedno zniževale raven varstva manjšin” (Roter 2009, 75).

Versajsko ureditev so pripadniki nemške in madžarske narodne manjšine sprejemali kot krivično. Medetnični odnosi so bili že ob rojstvu nove države kontaminirani z etnično distanco in negativnim nabojem nacionalizma. Etnični konflikt je tako nujno predstavljal gibalno medetničnih odnosov v Sloveniji.

## 6. Madžarska narodna manjšina

Sloveniji je bilo pripojeno tudi strnjeno poselitveno območje madžarske narodne manjšine – Prekmurje (Zemljevid 3, 4).

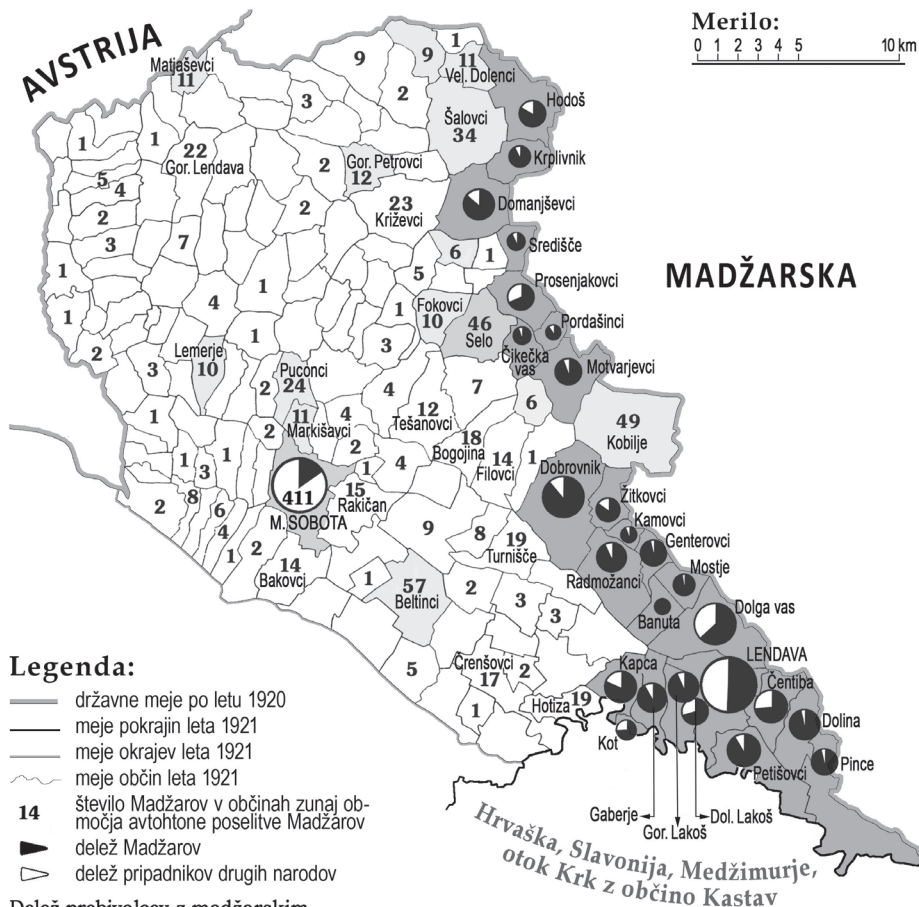
Ob priključitvi Prekmurja Sloveniji je bilo mogoče prečkati reko Muro med Gornjo Radgono in Veržejem, torej med severno in južno točko na novo priključenega ozemlja, le s čolnom. Prekmurje je bilo geografsko daleč. Daleč pa je bilo tudi v socialnem in kulturnem pomenu besede.

Slovensko narodnostno ozemlje na levem bregu reke Mure in v Porabju se je označevalo, ugotavlja Aleksander Ružič,



Zemljevid 3: Prebivalci z madžarskim maternim jezikom v Prekmurju leta 1921

60



**Viri:**

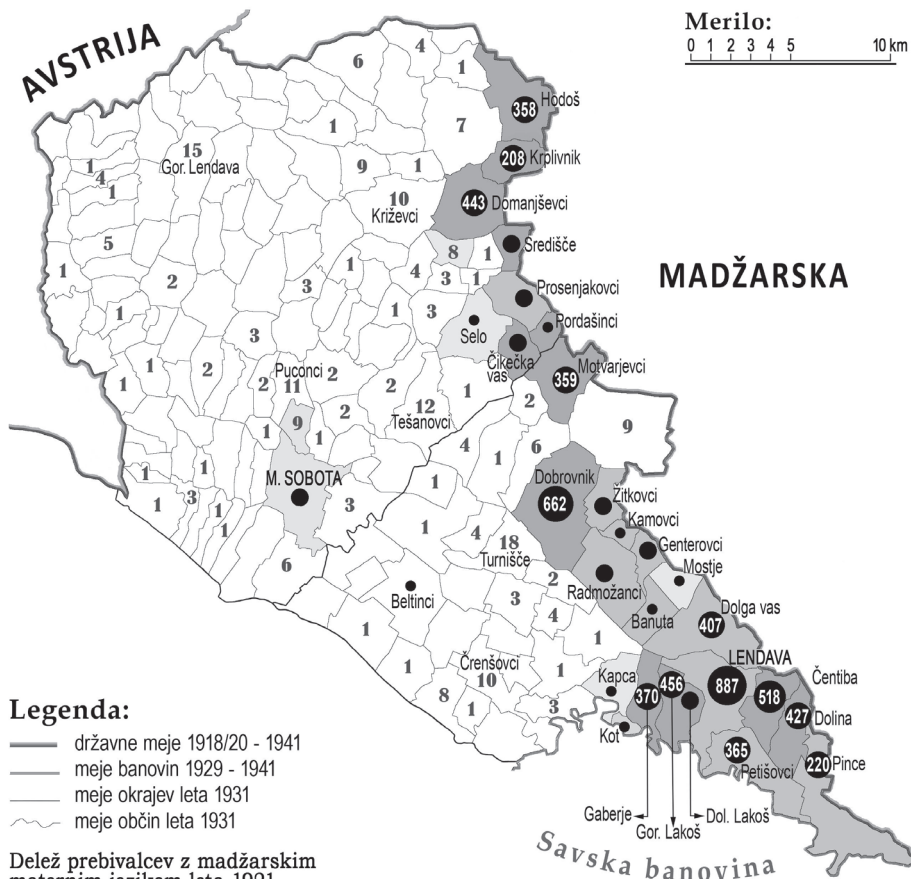
Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. 1. 1921. Stanovništvo Jugoslavije po veroispovesti i materinjem jeziku - rezultati za opštine. Sarajevo 1932.



Vsebina: MIRAN KOMAC  
 Zemljevid: ZMAGO DROLE  
 © INV Ljubljana, marec 2011



Zemljevid 4: Prebivalci z madžarskim maternim jezikom v Prekmurju leta 1931



Merilo:  
0 1 2 3 4 5 10 km

**Legenda:**

- državne meje 1918/20 - 1941
- meje banovin 1929 - 1941
- meje okrajev leta 1931
- ~ meje občin leta 1931

**Delež prebivalcev z madžarskim maternim jezikom leta 1921**

- 50,0 % in več
- 25,0 - 49,9 %
- 10,0 - 24,9 %
- 2,5 - 9,9 %
- 2
- 0,1 - 2,4 %
- 0,0 %

**Število oseb z madžarskim maternim jezikom leta 1931 (po občinah)**

- 2 24 in manj
- 25 - 99
- 100 - 199
- 359 200 - 499
- 887 500 - 887 (Lendava)

Vsebinska: MIRAN KOMAC  
Zemljevid: ZMAGO DROLE  
© INV Ljubljana, nov. 2015

**Vir:**

Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. 1. 1921. Stanovništvo Jugoslavije po veroispovesti i materinjem jeziku - rezultati za opštine. Sarajevo, Opšta državna statistika, 1932.



kot 'vendsko pokrajino'. Tisti, pod močnejšim vplivom madžarizacije, so rekli 'vogrski Slovenci' ali 'Vendsloveni' ali celo 'vogrski Vendi', torej Vandali (ali morda gostje, madž. vendég - gost, vendar bi to bila lahko le domneva, ki ponuja drugačno razmišljanje in ni bila znanstveno podkrepjena). Poimenovanjem se niso odrekli niti takratni slovenski listi onstran reke Mure. Liberalni tednik Slovenski narod v sicer skopih novicah iz Prekmurja in Porabja govori o 'ogrskih Slovencih'. Prekmurci so sebe imenovali 'Slovencé', Slovence na desnem bregu Mure pa 'Slave', 'Štajerce', 'Kranjce' in celo 'Ilire'. Uradnikom in učiteljem, ki so se sem priseljevali po letu 1919, pa so rekli samo 'prišleki'. Svojo krajino med Muro in Rabo so protestanti imenovali 'Slovensko okroglino', katoličani pa predvsem v novejšem tisku 'Slovensko krajino'. Madžari so jo imenovali 'Tótság' ali 'Vendség', kar pomeni 'Slovenska krajina' ali 'Vendska krajina' (Ružič 1977, 1).

Priključevanje Prekmurja Sloveniji so mnogi tamkajšnji prebivalci, tako Slovenci kot Madžari, spremljali z velikimi zadržki, celo odporom. To so ugotavljali tudi odposlanci osrednje oblasti, ki so prihajali iz Ljubljane. Komisar pri poverjeništvu za socialno skrbstvo, Albin Prepeluh, je na zasedanju narodnega sosveta (prekmurskega parlamenta) 2. oktobra

široko obrazložil, da je dobil vtis, da prebivalstvo Prekmurja nezaupljivo gleda na novo oblast. Navedel je, da so proti novi oblasti madžarsko misleča duhovščina, posebej protestantska na severu, ki hujskaško deluje med verniki, in židovstvo. Zlasti med protestanti (okoli 21.000 evangeličanov), ki nočejo sprejemati slovenskega knjižnega jezika, meneč, da je njihov pisni jezik prekmurščina, bo potrebno predvsem v šolah strpno delo (Ružič 1977, 7).

Kako to misel prevesti v vsakdanjo prakso? Na ravni zamisli ni bilo težav. Izvedba načela strpno delo (Ružič 1977, 7) v šolah pa je povzročala mnogo težav. Takole pišeta Miroslav Kokolj in Bela Horvat: učitelji, ki so prihajali z območij zunaj Prekmurja

pogosto niso razumeli narečja, tuje so jim bile navade, Prekmurce pa je odbijal njihov vsiljivi 'hura-patriotizem'. Prekmurce evangeličane je motilo, da so bili na njihove šole nameščeni učitelji katoličani, katoliški župniki pa niso bilo zadovoljni, da so dobili na šolo liberalnega učitelja ali takega, ki se ni znal zblížati z domačini. Učitelj prišlek pa je menil, da se 'duša prekmurskega ljudstva' še ni spojila z dušo domovine, da srce tamkajšnjega naroda še ne bije s srcem našim. Tako je prišlo do razdvajanja na učitelje 'prišleke' in učitelje 'domačine'. Slednji so bili prvim vse premalo narodno zavedni, celo krivično označeni kot 'madžaroni', prišleki pa dostikrat hladno sprejeti in izpostavljeni napadom resničnih madžaronov. Oznaki 'domačin' so rade sledile politične preselitve iz Prekmurja, v Prekmurje pa so neredko prihajali službovat preganjanci političnih strank. S številnimi premestitvami po kazni in službeni potrebi so politični oblastniki naredili iz tega obmejnega dela Slovenije 'Sibirijo', zdaj za liberalce, zdaj za klerikalce, vedno za komuniste (Kokolj & Horvat 1977, 307).

Odnos do pripadnikov madžarske narodne manjšine je bil, milo rečeno, narodno odbojen. Idejna zasnova odnosa slovenskih oblasti do pripadnikov madžarske

narodne manjšine je nastala kmalu po vključitvi Prekmurja v slovenski državni okvir. Prvič jo najdemo v poročilu namestnika direktorja ljubljanske agrarne direkcije Mirka Vratovića, ki je nastalo leta 1921:

Iz zaupnega poročila Mirka Vratovića:

1. Pregnati je treba zavedne madžarske veleposestnike in njihove uslužbence, če so madžarski podaniki; ostale je potrebno onesposobiti.
2. Z območja je treba premestiti vse duhovnike, ki ne podpirajo jugoslovanske nacionalne ideje in jih nadomestiti z narodnozavednimi, izkušenimi duhovniki. Župnije je treba ločiti od škofije v Sombotelu.
3. Na to območje je treba naseliti zavedne jugoslovanske elemente, ki lahko tvorijo dele naselij oziroma samostojna naselja.
4. Potrebni so dobra šola in dobri učitelji, ki bodo postopoma uveljavljali slovenski jezik in na ta način ukinili vpliv madžarskega plemstva.
5. Strogo je treba kontrolirati prekmurske trgovce, pregnati je treba Madžare, ki izvirajo iz drugih krajev.

Protežirati je treba zavedne jugoslovanske elemente (Kovács 2007, 38).

Za oblikovanje madžarske manjšine je izjemno pomemben, če že ne ključen podatek, da je tako rekoč celotna inteligenca madžarske narodnosti zapustila Prekmurje

in se naselila na področju t. i. trianonske Madžarske. Nadalje, pri delitvi grofovske zemlje so madžarsko manjšino v celoti diskriminirali in ponižali s tem, da so njenim pripadnikom dodelili določen kos zemlje le takrat, ko so se izrekli za pripadnike večinskega naroda. Marsikateri pripadnik manjšine se je moral zaradi materialnih težav odreči svoji narodni identiteti (Göncz 1997, 80).

Pomanjkanje inteligence, med njimi učiteljev, je odločilno vplivalo na razvoj manjšinskega šolstva.

V poročilu višjega šolskega nadzornika Gabrška višjemu šolskemu svetu o razmerah v prekmurskih šolah je podatek, da je v okraju Dolnja Lendava

14 madžarskih šol, od teh:

4 razredna deš. mešč. šola v Dol. Lendavi	1
Rimo-katoliških	11
Evangeličanska v D. Lendavi	1
<u>Židovska enorazrednica</u>	<u>1</u>
	14

Učiteljstvo v teh šolah je madžarsko, slovenski znajo: dobro 2, precej 1, malo 1. Tudi na teh šolah bo moral ostati učni jezik prva leta na vseh stopnjah iz pedagoških ozirav madžarski; poleg tega pa naj se uvede slovenščina kot obvezen predmet.

Trde madžarske učitelje bo treba odsloviti, namesto njih pa nastaviti prekm. Slovence, ki so večji tudi madžarščine, seveda pod strogim nadzorom. Čez nekaj let se te šole lahko poslovenijo (Kokol & Horvat 1977, 317).

## Madžarska manjšina je le s težavo uspela organizirati

64

omrežje madžarskih šol. Prav zaradi pomanjkanja primerne učiteljskega kadra je bil nivo pouka izredno slab, nadalje, niti možnosti za poznejše nadaljevanje izobraževanja v madžarskem jeziku ni bilo, in vse to je v veliki meri pripomoglo k razvrednotenju madžarskih šol. Tudi sami madžarski starši so postali nezaupljivi do lastnega osnovnega šolstva. Plod tega je velik osip vpisa otrok v madžarske šole. Ta pojav je bil tako močan, da so v šolskem letu 1938-1939 ukinili madžarske šole. Verjetno ni treba posebej naglasiti, da je oblast naredila vse, da bi do tega dogodka čim prej prišlo in je zaprtje madžarskih šol z veseljem uredila (Göncz 1997, 81).

Prekmurje je bilo ruralno območje. Veleposestva ter sloj najemnih delavcev brez lastnine so predstavljala pomembno značilnost Prekmurja. Za lendavsko območje, območje, ki so ga naseljevati predvsem pripadniki madžarske narodne manjšine, je bila značilna dvojnost: na eni strani obsežno Esterházyjevo veleposestvo, na drugi strani pa veliko število malih posestnikov, ki so razpolagali s posestmi, manjšini od 10 katastrskih oralov (Kovács 2004, 381).

Agrarna reforma je v Kraljevini SHS (po letu 1929 Kraljevini Jugoslaviji) potekala v več valovih, v celotnem življenjskem obdobju medvojne Jugoslavije. Kakšne koristi so imeli pripadniki narodnih manjšin od agrarne reforme? Resnici na ljubo, zelo, zelo majhne: nedržavotvornim narodnim manjšinam so odrekli pravico do pridobitve zemlje, ki se je sprostila z agrarno reformo.

Pripadnike madžarske narodne manjšine iz okolice Lendave so iz agrarne reforme izključili

1. oktobra 1924 oziroma po preteku roka, določenega v odloku o štiriletnem zakupu veleposestniške zemlje. Sklep o tem je Okrožni agrarni urad v Mariboru sprejel že 4. oktobra 1923, ko je agrarno zemljo, ki so jo najele osebe slovenskega rodu, pustil v njihovi lasti. Agrarno zemljo, ki so jo imeli v zakupu Madžari ali druge osebe neslovenskega rodu, so odvzeli in jo dodelili upravičencem slovenske narodnosti oziroma jo namenili za potrebe kolonizacije. Za Madžare z lendavskega območja je bil odvzem pravice do zakupa agrarne zemlje velik udarec, saj so ji vzeli edini vir preživetja.

Proti sklepu so protestirale agrarne skupnosti 17 naselij z madžarskim prebivalstvom. V svoji argumentaciji so se sklicevali na ustavo, ki je vsem državljanom zagotavljala enake pravice in dolžnosti. V pritožbi so se sklicevali tudi na gospodarska, socialna in politična dejstva. Kljub temu sta tako Agrarna direkcija v Ljubljani kot Ministrstvo za agrarno reformo zavrnila pritožbo madžarskih naselij iz okolice Dolnje Lendave (Kovács 2004, 386).

Izključitev pripadnikov madžarske narodne manjšine iz kroga upravičencev do pridobitve lastništva nad zemljo je mnoge pripadnike madžarske manjšine spodbudila k izselitvi.

Še en proces je potrebno omeniti: naseljevanje slovenskega življa na strnjeno poselitveni prostor madžarske narodnosti. Res je sicer, da je bilo to kolonizacijo možno opravičevati z razreševanjem usode (večinoma) primorskega slovenstva, ki je bilo prisiljeno emigrirati pred agresivnim italijanskim fašizmom; vendar je prav tako res, da je načrtno naseljevanje neavtohtonega slovenskega življa pomenilo politiko etnične bonifikacije novo priključenih ozemelj. Gre za politiko, ki je močno sorodna politiki, ki so jo avtoritarni režimi sosednjih držav implementirali na področjih strnjene slovenske poselitve in so jo v državi matičnega naroda (torej v Sloveniji) močno obsojali. Naselbine kolonistov so najprej nastale v Pincah, Benici, Petišovcih, Gaberju in Mostju. Kasneje so nastale še kolonije v Kamovcih in v Dogi vasi. Raziskovalci procesa kolonizacije ugotavljajo, da je bila kolonizacija

nenadžrtna in nepremišljena. Med kolonizacijo ni bilo pravega sodelovanja med organi, ki so jo izvajalo, kolonisti in veleposestvom, kar je imelo za posledico veliko trenj in spopadov. Pri kolonizaciji obravnavanega območja so se upoštevali predvsem nacionalni razlogi. Država si je s kolonizacijo prizadevala izoblikovati zanesljiv slovenski sloj prebivalstva ob madžarsko-jugoslovanski meji na lendavskem območju, hkrati pa razrahljati tukajšnje strnjeno omrežje madžarskih naselij. Pri kolonizaciji niso upoštevali gospodarskih vidikov, kar je privedlo do tega, da je bila večina gospodarstev v kolonijah življenjsko nezmožnih. (...) 80 % kolonistov zaradi slabega gospodarskega in premoženjskega stanja ne bi moglo preživeti brez izdatne državne pomoči (Kovács 2004, 393).

Prekmurje je v prvih desetletjih 20. stoletja predstavljalo zakladnico izseljevanja (Černy 1953). Svoj delež so k številu izseljenih prispevali tudi prekmurški Madžari. Slab gospodarski položaj Prekmurja v obdobju med obema vojnama, diskriminatorno izvedena agrarna reforma, naseljevanje kolonistov ter pritiski slovenskih oblasti na madžarsko prebivalstvo so pospeševali izseljevanje madžarskega prebivalstva.

**Preglednica 5: Naselbine kolonistov v Prekmurju**

Naselje	Število družin	Število druž. članov	Agrarna zemlja razdeljena kolonistom
Pince	43	224	323 kat. oralov 1.227 kv. sežnjev
Gaberje	38	186	280 kat. oralov 533 kv. sežnjev
Mostje	73	399	484 kat. oralov 1.476 kv. sežnjev
Benica	32	164	267 kat. oralov 685 kv. sežnjev
Petišovci	35	176	288 kat. oralov 519 kv. sežnjev
Dolga vas	12	55	90 kat. oralov
Kamovci	21	101	178 kat. oralov 287 kv. sežnjev
Skupaj	254	1.305	1.912 kat. oralov 1.527 kv. sežnjev

Vir: AS 71, Esterhazy, Fasc. 56; AS 71, Esterházy, Fasc. 68; AS 71, Esterházy, Fasc. 69 (Kovács 2004, 396).



*Slika 1: Primorski kolonisti in nekaj domačinov po mlačvi v Kamovcih poleti 1937. (Ena od redkih ohranjenih fotografij iz let po končanem priseljevanju.)*



Ena od redkih ohranjenih fotografij iz let po končanem priseljevanju: Primorski kolonisti in nekaj domačinov po mlačvi v Kamovcih poleti 1937.

Vir: osebni arhiv Jutke M. Király.

## 7. Nemška narodna manjšina

Na ozemlju Slovenije je živila tudi zajetna skupina Nemcev; živili so na Kranjskem, Štajerskem, v Prekmurju in v Podravju. Ob popisu prebivalstva leta 1921 so v Sloveniji našeli 41.514 oseb, ki so izjavile, da je njihov materni jezik nemški, kar je predstavljalo slabe 4 % prebivalstva Slovenije.

Nemško populacijo so sestavljali tako agrarni poselitveni otoki kot tudi urbana populacija delavstva, trgovcev, obrtnikov, industrialcev in pripadnikov svobodnih poklicev. Z izjemo Nemcev v Bosni in Hercegovini so bili Nemci v Sloveniji številčno najneznatnejša nemška narodnostna manjšina v novi državi, zato pa gospodarsko in nacionalno zdaleč najmočnejši, najbolj organizirani, z bogato kulturno in politično tradicijo, z močno poudarjeno narodno zavestjo (Biber 1966, 14).

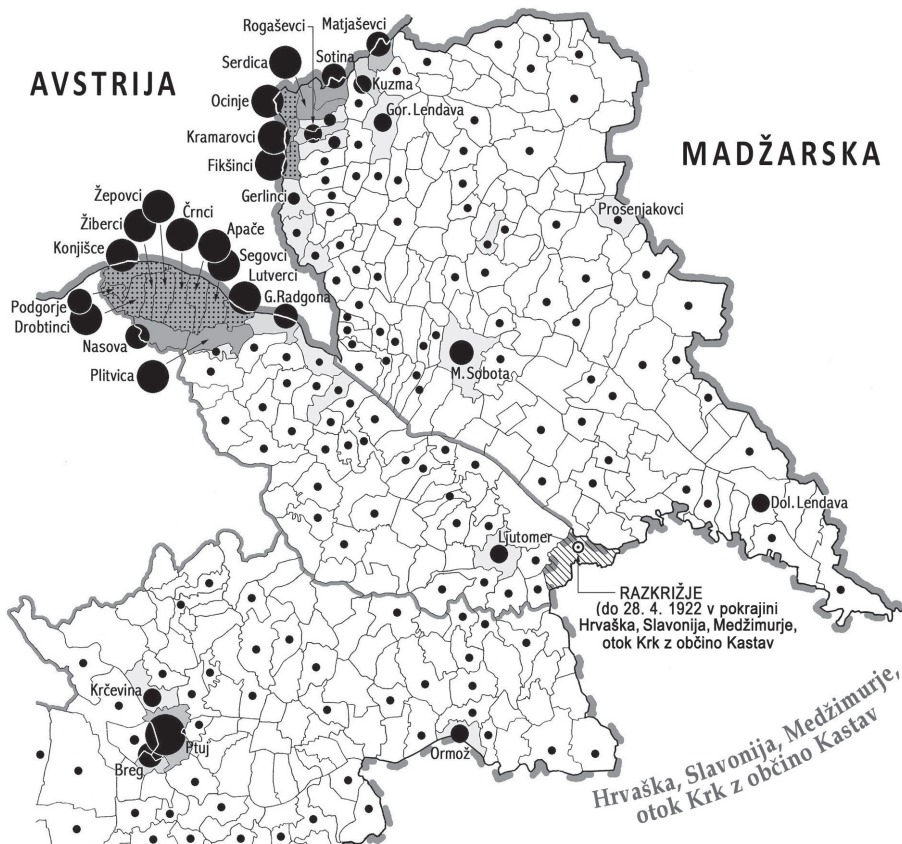
V posesti Nemcev so bili mnogi industrijski obrati, bančni zavodi in posojilnice, stanovanjska in druga poslopja (v nekaterih mestih skoraj 60 %); obsežna je bila nemška zemljiška posest. Prav zaradi gospodarske moči in bogatih organizacijskih izkušenj je nemštvo na Slovenskem odločilno vplivalo na izgradnjo nemških manjšinskih organizacij v Jugoslaviji.

Močna je bila nemška prisotnost v mestih. Največ nemškega življa je bilo v Mariboru, Celju in na Ptujju.

Ruralno nemško prebivalstvo je bilo mogoče najti v Prekmurju (občine Serdica, Fikšinci, Ocinje in Kramarovci) ter na območju Štajerske, imenovanem Apaška kotlina. Po popisu leta 1910 je na omenjenem območju živilo 7370



Zemljevid 5: Prebivalci z nemškim maternim jezikom v Prekmurju in spodnjem Podravju leta 1921



Merilo: 0 5 10 15 20 km



**Legenda:**

- državne meje
- meje pokrajin
- meje okrajev
- občinske meje

**Delež prebivalcev z nemškim maternim jezikom**

- 50,0% in več
- 30,0 - 49,9%
- 20,0 - 29,9%
- 10,0 - 19,9%
- 3,0 - 9,9%
- 0,1 - 2,9%
- 0,0%

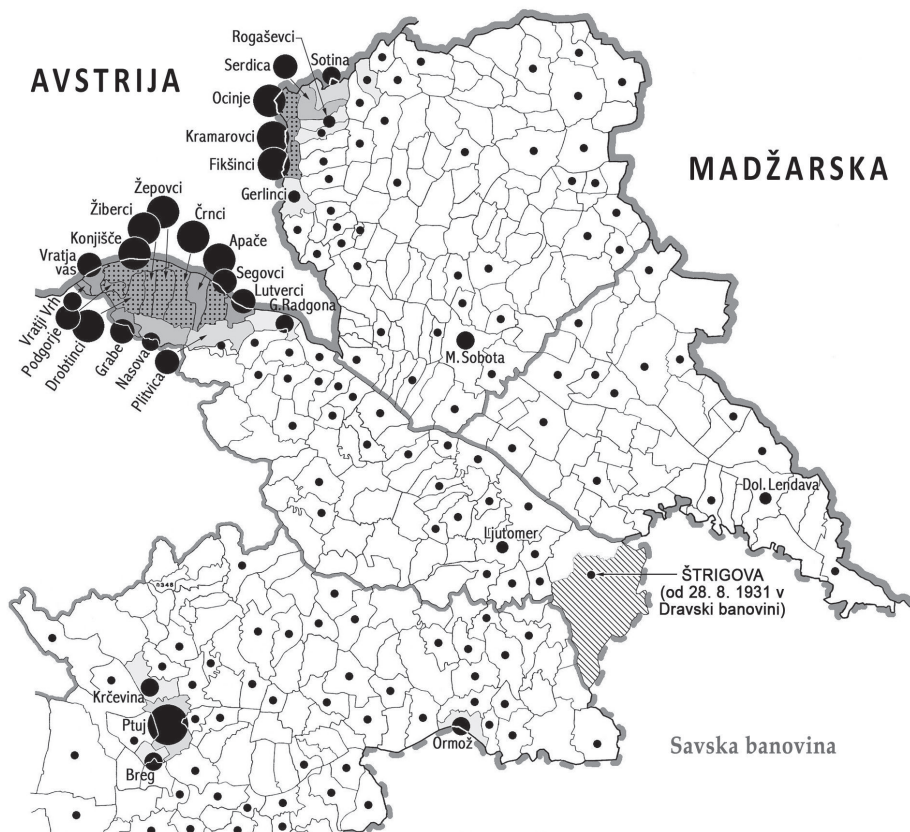
**Število prebivalcev z nemškim maternim jezikom**

- 24 in manj
- 25 - 49
- 50 - 99
- 100 - 199
- 200 - 438
- 968 (Ptuj)

**Vir:**

Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. 1. 1921. Stanovništvo Jugoslavije po veroispovesti i maternjem jeziku: rezultati za opštine. Sarajevo 1932.

**Zemljevid 6: Prebivalci z nemškim maternim jezikom v Prekmurju in spodnjem Podravju leta 1931**



Merilo: 0 5 10 15 20 km



Vsebina: MIRAN KOMAC; Risal: ZMAGO DROLE  
 ©INV, Ljubljana, SI, 2008

**Legenda:**

- državne meje
- meje pokrajin
- meje okrajev
- občinske meje

**Delež prebivalcev z nemškim maternim jezikom**

- 50,0% in več
- 30,0 - 49,9%
- 20,0 - 29,9%
- 10,0 - 19,9%
- 3,0 - 9,9%
- 0,1 - 2,9%
- 0,0%

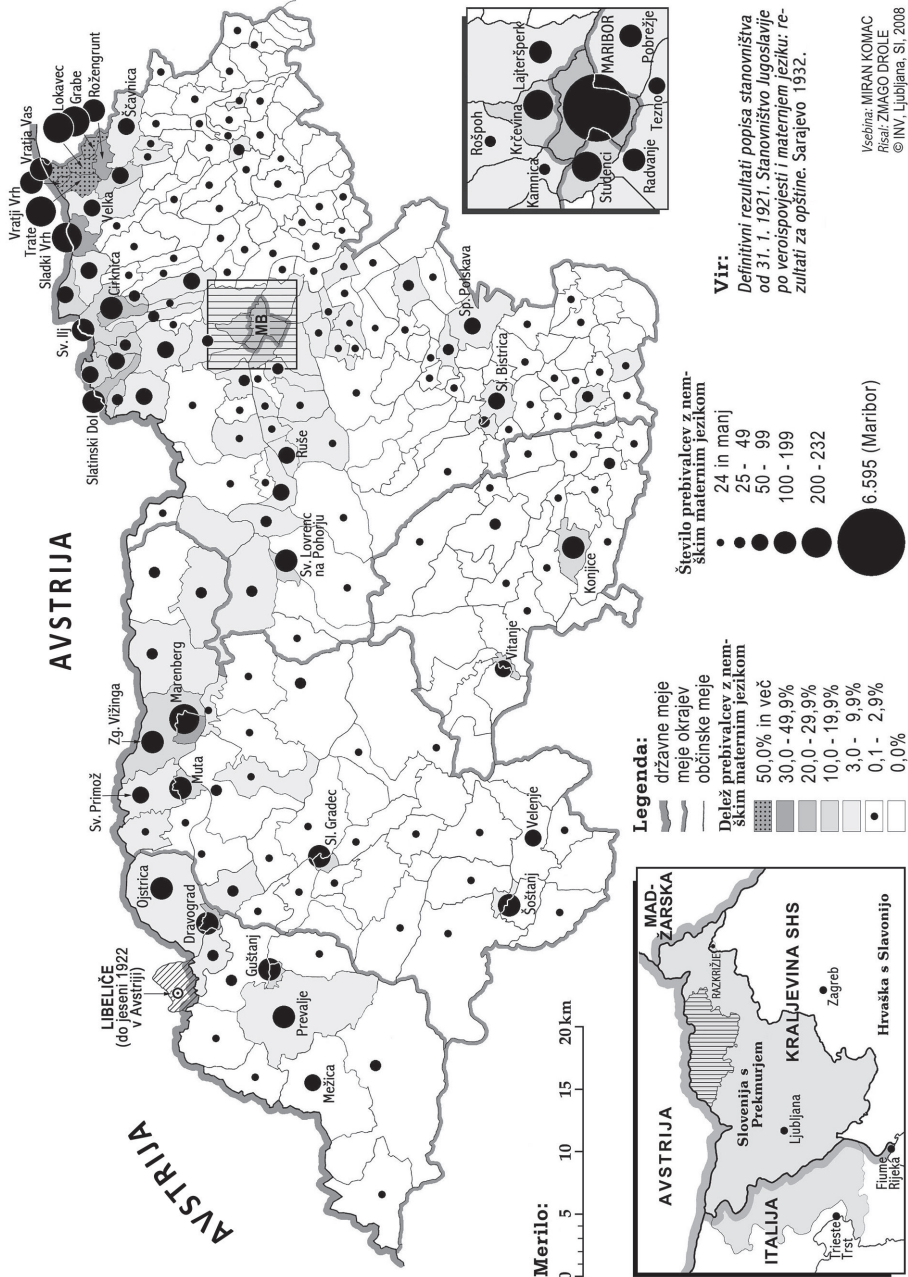
**Število prebivalcev z nemškim maternim jezikom**

- 24 in manj
- 25 - 49
- 50 - 99
- 100 - 199
- 200 - 341
- 559 (Ptuj)

**Vir:**

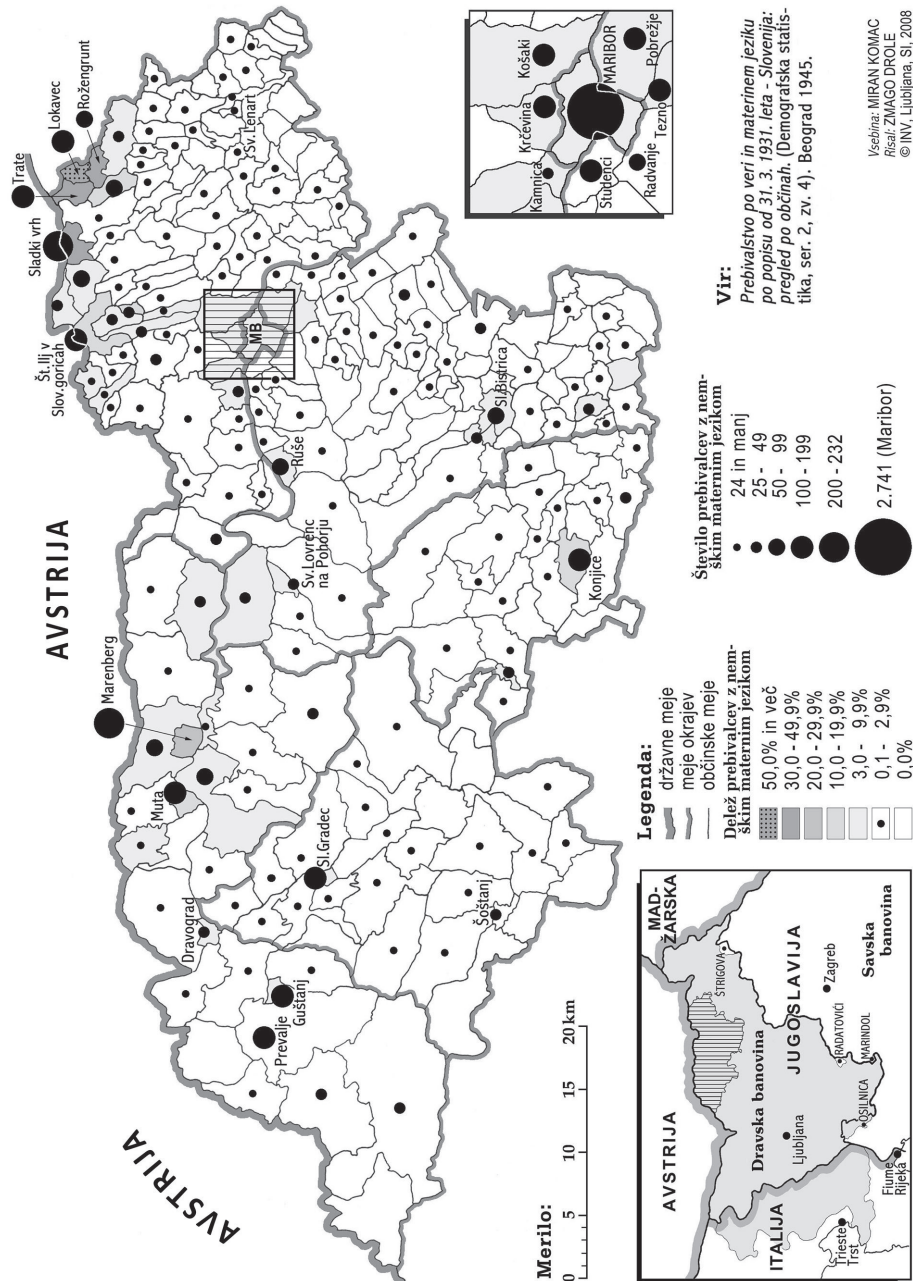
*Prebivalstvo po veri in materinem jeziku po popisu od 31. 3. 1931. leta. Slovenija - pregled po občinah* (Demografska statistika, ser. 2, zv. 4). Beograd 1945.

Zemljevid 7: Prebivalci z nemškim maternim jezikom ob meji z Avstrijo na Štajerskem leta 1921



**Zemljevid 8: Prebivalci z nemškim maternim jezikom ob meji z Avstrijo na Štajerskem leta 1931**

70





prebivalcev, od teh 6197 Nemcev in 715 Slovencev; enajst let kasneje je popis Kraljevine SHS ugotovil 7.835 prebivalcev, od teh 4.773 Nemcev in 2950 Slovencev. Temeljni vzrok skokovitega etničnega obrata leži v emigraciji nemškega življa in imigraciji Slovencev iz Prekmurja. Vendar spremembe v etničnem sestavu se niso zrcalile v spremembah lastništva posesti: zemljiška posest je bila še vedno v nemških rokah, Slovenci pa so tvorili skoraj izključno agrarni proletariat.

Obsežno območje so Nemci poseljevali tudi na Kočevskem. Po popisu prebivalstva leta 1921 je tam živelo še 12.610 Nemcev, od teh 1.062 v mestu Kočevje. Na tem območju je bilo 5.264 Slovencev, od tega 2.020 v mestu Kočevje. Poleg gospodarskih privilegijev (krošnjarjenje) so bili kočevski Nemci deležni še dodatnih političnih pravic. V kranjskem deželnem zboru so imeli lastnega zastopnika, leta 1907 pa so dobili celo poseben poslanski mandat za državni zbor na Dunaju.

Poseljevanje tega redko naseljenega območja z nemškimi kolonisti se je pričelo v 30. letih 14. stoletja, ko so Ortenburžani naselili prve koloniste iz svojih posestev na Koroškem. Glavni val nemške kolonizacije pa je potekal v letih 1349 do 1363, ko so prihajali kolonisti z Frankovske in iz Turingije, poraženci v spopadih med cesarjem Karlom IV. in njegovim tekmeccem Günterjem. Skozi stoletja se je območje nemške kolonizacije postopoma širilo, tako da je nemški jezikovni otok obsegal približno 800 kvadratnih kilometrov; sredi 18. stoletja naj bi na Kočevskem "prebivalo 22.898 prebivalcev. Število je v naslednjih letih še nekoliko naraslo ter doseglo višek leta 1855, pred vdorom kolere na Kočevsko" (Ferenc 1993, 23).

Zaradi neugodnih terenskih in klimatskih razmer za poljedelstvo je bila na Kočevskem poleg živinoreje pomembna gospodarska panoga tudi izrabljanje gozda. Glavni vir zaslužka pa je prihajal od krošnjarstva. Leta 1492 je cesar Friderik III. Kočevcem dovolil, da

smejo tržiti z živino, s platnom in drugimi izdelki po Hrvaškem in drugih pokrajinah. Od tistega časa so se z dušo in telesom vdali trgovini, in sicer ne toliko doma, kakor v tujini, na primer na Dunaju, v Trstu, Pragi, Varšavi, kjer imajo velike trgovske hiše. Polje obdelujejo doma le ženske, moški le tedaj, ako se na pomlad vrnejo domov. V jesen gredo krošnjarji z doma in vso zimo tržijo po tujih deželah. Mnogi pa izostanejo po več let in le denar domov pošiljajo (Gruden 1992, 254).

Janez Vajkard Valvazor je v svojem delu *Slava Vojvodine Kranjske* takole opisal njihov narodni značaj:

Kočevci ne dajejo dobrih vojakov, ker so nekoliko boječi in je med njimi več krotkih ovčic ko deročih volkov. Pač pa postanejo tisti, ki študirajo, razumni in kaj učeni, tako da dadó marsikatero izvrstno osebnost in zelo učenega moža. Čeprav nimajo takega nagnjenja do orožja ko do knjige, pa vendar ne gre zaničevati dobrih Kočevcev ali jih manj ceniti mimo drugih prebivalcev v deželi, ker so, četudi brez posebnega veselja do pravih vojská, vendar prikladni za boj zoper sovražnike duha, namreč zoper nevednost, divjost in malopridnost; tak boj pa in zmaga nad samim seboj je glede na zmagoslavje več kot vse vnanje bitke.

Če nastane na Kočevskem nevihta, gredó možje in žene iz hiš, pokleknejo, iztegnjejo roke proti nebu, vpijejo in prosijo, da bi jim milostljivi Bog prizanesel in namesto kazni poslal milost. Pri tej pobožni prošnji kažejo veliko ponižnost in zaupanje, zakaj, čeprav jim dež a glavo pada in jih toča bije, nič ne marajo, temveč kar naprej k Bogu vsemogočnemu z moledujočim vpitjem pobožno in glasno molijo. Imajo pa tedaj tudi neko prazno vero. Ker mislijo kakor drugi Kranjci, da dela nevihta, zlasti hudo, coprniška zalega, pritečejo nekateri s starimi metlami, gnojnimi vilami in s podobnim vaškim in domačim orodjem ter drezajo z njim v zrak proti temnim oblakom zoper hudiča in njegov privesek, češ da ga bodo z njegovimi coprnicami vred pregnali. Naj bo to kljubovanje še tako trapasto, vendar ni tako nesmiselno in zločinsko kot pri starih Tračanih, ki so pri gmenju streljali s puščicami v zrak in grozili nebesom, naj nehajo z divljanjem (Valvazor 1984, 126).

Koliko opisanega vraževerja se je ohranilo v prvih desetletjih 20. stoletja, ne vemo.

Nastajanje države južnih Slovanov nemškemu življu ni ustrezalo. Najprej so se potegovali za priključitev k nemški Avstriji, nato pa so hoteli svojo kočevsko republiko, ki naj bi bila pod ameriškim protektoratom. Toda kočevske Nemce je v novi državi čakal podoben odnos, kot ga je Avstrija imela do koroških Slovencev. Vzajemnost se je kazala v razpuščanju društev, šol, dijaškega doma. V nemške osnovne šole je bila uvedena slovenščina kot obvezni predmet. Javna raba nemščine je bila omejena, nemška toponomastika je bila poslovenjena. Takšna politika integracije je podžigala težnje kočevskih Nemcev k

vpeljevanju narodne avtonomije. Ni je večje njihove razprave, ki ne bi primerjala Kočevske z manjšimi državicami Evrope. Vsaka ugotavlja, da je Kočevsko, ki meri blizu 780 km, prostornejše od teh in da bi zato tudi njemu samostojnost izvrstno pristajala. Ker ima današnja Nemčija /mišljena je Nemčija po anšlusu Avstrije Nemškemu rajhu leta 1938 – op. avtorja/ do Kočevja le 70, a Kočevsko do morja le 28 km zračne razdalje, imenujejo nekateri Kočevsko močen steber nemškega mostu do Adrije (Rus 1939, 146).

Odnos slovenskih oblasti je bil do pripadnikov nemške manjšine podobno odbojen, kot je bil odbojen do pripadnikov madžarske manjšine. V obdobju med obema vojnama se je nadaljevala uveljavljena politika reasimilacije nekdanjih izgubljenih sinov, ki se je kazala v "ukinjanju nemških privatnih šol in redukciji nemškega pouka na manjšinske oddelke pri državnih šolah, ukinitvi večine nemških društev, omejitvi rabi nemščine v javnem življenju, omejitvi posedovanja zemljiške posesti v obmejnem pasu ..." (Cvirn 1998, 66).

Prav verjetno je, da je zbir vseh skiciranih dogajanj "v marsičem pripomogel k temu, da so /kočevski Nemci – op. avtorja/ v tridesetih letih tako naglo in množično postali pristaši nacizma" (Ferenc 1993, 27).

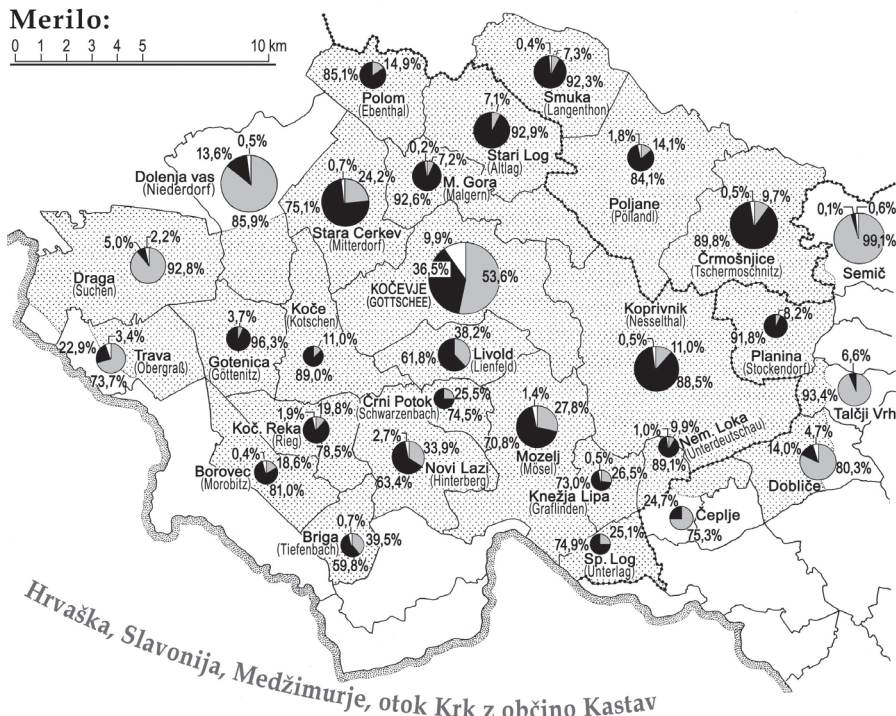
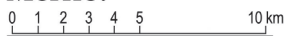
Temu velja dodati, da je k zaostitvi nemškega vprašanja med obema vojnama obilno prispevala še kopica historičnih in tekočih izkušenj v mednacionalnih odnosih:



nereseno slovensko narodno vprašanje, usoda koroških Slovencev, reminiscence na narodnostne boje v stari Avstriji, nezadovoljstvo slovenskih Nemcev spričo izgube politične oblasti, njihova neokrnjena gospodarska moč in njihove aspiracije za revizijo meje, vse to je ustvarjalo ozračje stalnih trenj okrog manjšinskega vprašanja tako na notranjem kot na zunanem političnem področju med obema državama /med Jugoslavijo in Avstrijo – op. avtorja/ (Biber 1966, 31).

**Zemljevid 9: Nemški jezikovni otok na Kočevskem leta 1921**

**Merilo:**



**Legenda:**

- meje pokrajin, 1918-1922
- meje okrajev
- meje občin
- nemški jezikovni otok

**Število prebivalcev po občinah, 31. 1. 1921**



**Prebivalstvo po maternem jeziku:**

- Slovenci
- Nemci
- drugi

**Vir:**

Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. 1. 1921. Stanovništvo Jugoslavije po veroispovesti i materinjem jeziku - rezultati za opštine. Sarajevo, 1932.





## 8. Beseda, dve o Judih

Koliko Judov je živelo v Dravski banovini pred drugo svetovno vojno? Po popisnih podatkih iz leta 1931, ki smo jih predstavili na predhodnih straneh, je v Dravski banovini živelo 820 oseb judovske veroizpovedi.

75

Po podatkih Zveze judovskih občin Jugoslavije so v jugoslovanski Sloveniji (Dravski banovini) leta 1938 našeli 760 članov judovskih verskih občin. Po drugih podatkih Zveze judovskih občin Jugoslavije sta imeli judovski verski občini iz Slovenije leta 1940 845 članov, od tega verska občina Murska Sobota 711 in Lendava 134. Ti podatki se torej skoraj povsem ujemajo, zaradi česar bi lahko upravičeno sklepali, da je v jugoslovanski Sloveniji v 30. letih 20. stoletja živelo okoli 800 Judov.

/.../

Toda med raziskovalci ni enotnega mnenja o tem, koliko je bilo v jugoslovanski Sloveniji pred drugo svetovno vojno v resnici vseh Judov. Jaša Romanov je tako podatke Zveze judovskih občin iz leta 1940 korigiral na okoli 1000. Klemen Jelinčič Boeta je prepričan, da bi bilo potrebno to število dvigniti na okoli 1500. Še več, po nekaterih ocenah naj bi bilo tedaj pri nas živelo okrog 4.000 Judov (Pančur 2011, 5–6).

V obdobju med obema vojnama so Judje predstavljali pomemben segment slovenske družbe. Judje so bili vplivni v

gospodarskih krogih, saj je imel judovski kapital močan vpliv v pivovarni Union, v trboveljski Premogokopni družbi in še kje. Število Judov se je postopoma vidno zmanjševalo, saj jih je na primer v Lendavi pred izbruhom druge svetovne vojne živelo samo še 143 ali 4,2 % skupnega števila prebivalcev Lendave (mesto se je takrat imenovalo Dolnja Lendava). V tem obdobju se je zmanjšalo tudi število Judov v Murski Soboti, saj so iz strahu pred pogromi nad Judi v deželah Hitlerjevega rajha proti koncu 30. let 20. stoletja pričeli množično vstopati v Evangeličansko in Katoliško cerkev in menjavati priimke s 'krščanskimi' (Toš 2013, 10).

Pogrom nad Judi v Kraljevini Jugoslaviji se je najavil relativno pozno, ob koncu leta 1940. Oktobra 1940

je tudi jugoslovanska vlada izdala dve antisemitski uredbi. Z eno so omejili vpis judovskih učencev na univerze, visoke šole z veljavnostjo univerz, višje, srednje, učiteljske in druge strokovne šole. Število judovskih učencev na teh šolah naj bi bilo v sorazmerju s številom judovskega prebivalstva v krajih, kjer so bile te šole nastanjene. Z drugo uredbo so Judom prepovedali odpirati živilska grosistična trgovska podjetja, judovskim lastnikom že obstoječih trgovskih obratov pa je bilo mogoče prepovedati nadaljnje obratovanje ali pa so jim postavili komisarje za vodenje poslov. Zlasti slednja uredba je prizadela kar nekaj judovskih trgovcev. Po drugi strani pa uvedba 'numerus clausus' za judovske učence in študente praktično ni veljala dovolj dolgo, da bi lahko

pokazala svojo pravo moč, ki bi jo imela predvsem v okoljih z večjo koncentracijo judovskega prebivalstva. Tako je moralo npr. kar nekaj judovskih dijakov zapustiti gimnazijo v Murski Soboti (Toš 2013, 11; Brumen 1995, 54; Pančur 2011, 85).

## 9. ... in še o Ciganih

V obdobju po prvi svetovni vojni velikega uspeha z reševanjem romskega vprašanja ni bilo. Popotništvo in občasna dela sta bili glavni značilnosti življenja Ciganov. V časopisnih poročilih tedanjega časa je pogosto govor o kriminaliteti Ciganov, pogosti pa so tudi zapisi, da je potrebno urediti prebivališča Ciganov, jih zaposliti, jih izobraziti. Program bi moral, ugotavlja Pavla Štrukelj,

pokazati uspehe, če bi ga opravljali z večjo strpnostjo in vztrajnostjo. Kakor je znano, pa se je pred drugo vojno pojavila huda gospodarske kriza, ki je cigansko vprašanje postavila v ozadje. Cigani so še dalje živeli osamljeni in v revščini, saj niso bili zaposleni. Izdali so posebne ukrepe, da se ne snejo oddaljovati od svojih bivališč (Štrukelj 2004, 88–89).

Za slovenske oblasti cigani niso predstavljali narodno-manjšinski problem, zato slovenske oblasti niso čutile potrebe, še manj obveze do ohranjanja jezika in kulture Ciganov; bilo bi pa krivično zapisati, da ni bilo čisto nobene želje po urejanju ciganskega vprašanja. V enem izmed predlogov iz Prekmurja beremo naslednje: "Prekmurski Cigani so imeli v tem času že mnogo stalnih bivališč, otroci pa so neredno obiskovali šoli. Menili so, da bi jim iz Ljubljane pomagali zgraditi posebno šolo za ciganske otroke. Po končani osnovni šoli bi mladino učili nekaterih obrti in kmetovanja, dekleta pa bi še posebej vzgajali za dobre gospodinje" (Štrukelj 2004, 88).

V osnovi pa je bilo cigansko vprašanje predstavljeno kot varnostni problem. In to varnostni problem za večinsko prebivalstvo, ne za Cigane. Klateštvo in potepuštvo sta predstavljala, po mnenju tedanjih oblasti, ključni varnostni problem. Takole je zapisano v eni izmed okrožnic Velikega župana ljubljanske oblasti (1928):

Potepuštvo in brezdelje sta največja opasnost za javno varnost in red. Od potepuštva do zločina često ni niti en korak in potepuhi dajejo največ zločincev.

Radi tega se že samo potepuštvo in brezdelje preganja in kaznuje.

Znano je, da se mnoge ciganske družine tudi sedaj klatijo iz enega kraja v drugi, a kadar jih kaka policijska oblast zasači v svojem področju na klatenju in jih začne navajati, da se na gotovem kraju naselijo, trdijo, da so se še na drugem nastanili, a to jim je samo izgovor, da se izogone stalni naselitvi in nadaljujejo potepuško življenje.

Isto tako nadaljuje večji del ciganov potepuško življenje z objavami, ki jih dobivajo od posameznih političnih oblasti pod pretvezo, da gredo v ta ali oni kraj radi dela, a njim ni do tega, ker ne prevzamejo nikjer nobenega posla, ampak se klatijo iz kraja v kraj, se vdajajo prosjačenju, goljufiji in tatvini, kar je vse na škodo splošne varnosti in v breme oblastvom.

Ob priliki zadnjih čestih gozdnih požarov so neke politične oblasti dognale, da so te požare zaneli cigani, ki so bili nastanjeni v gozdovih.

Da bi se to zabranilo, so se že večkrat izdali političnim oblastem razni razpisi in ob teh prilikah so se priporočale tudi razne mere s pomočjo katerih bi se enkrat za vselej ostavilo klatenje ciganov, a vseeno se dogaja, da nekatere ciganske družine žive v potepuštvi in brezdelju, zapuščajo svoja stalna bivališča in ogrožajo na ta način varnost oseb in imovine v krajih, kjer se pojavljajo (Veliki župan ljubljanske oblasti 1928).

77

Cigani so bili nadloga, nič več kot to! Bili so na dnu etnične lestvice. Nihče se ni pretirano trudil, da bi se njihov socialni status (temeljito) izboljšal.

## 10. Zaključek

Po koncu prve svetovne vojne je bil vzpostavljen okvir (meje, prostor, državni aparat), ki je z avtoriteto moči in različnimi mediji socializacije, v prvi vrsti s sistemom izobraževanja, gnetel slovenski narod iz množice regionalnih, lokalnih, kulturnih in jezikovnih različnosti. V tem procesu pa je odpadlo vse, kar je štrlelo iz zaukazanega vzorca slovenskega naroda. Lahko bi parafrazirali frazo, ki jo je Massimo D'Azeglio uporabil za Italijane, ob združitvi Italije v 19. stoletju: "Ustvarili smo Italijo, zdaj moramo ustvariti še Italijane". Lahko bi torej dejali, ustvarili smo Slovenijo, sedaj moramo ustvariti še Slovence. Moteč element so predstavljali tudi tujerodci, pripadniki narodnih manjšin. Ni jih bilo enostavno pretopiti v Slovence. Posebnega navdušenja nad Slovenijo niso izkazovali niti pripadniki narodnih manjšin.

Slovenija je za pripadnike narodnih manjšin predstavljala tujino, zgodovinska stanja, ki so povzročila nastanek manjšin, so krivična in jih je bilo zato potrebno čim prej popraviti. Status manjšinskosti je bil za pripadnike manjšin zgolj stanje začasnosti, obdobje, v katerem se je potrebno temeljito pripraviti na novo preurejanje državnih meja. Poleg tega gre omeniti še posebno stanje duha, ki se je razraščalo med pripadniki narodnih manjšin v Sloveniji v obdobju med obema vojnama: občutek frustriranosti, saj so se v položaj manjšin skorajda čez noč prelevili pripadniki do tedaj vladajočih narodov (Nemcev, Madžarov), kar je bilo možno omiliti le z vitaliziranjem ideje o začasnosti z Versajsko mirovno pogodbo določenih državno-teritorialnih rešitev.

Za dokončno zaostritev medetničnih odnosov in transformacijo manjšin v uničevalce nacionalnih držav je bila potrebna le še ustrezna ideologija oziroma njena državniška inkarnacija. Dokončna uveljavitev nacizma je zapolnila tudi to vrzel.



## Opombe

- <sup>1</sup> V besedilu bomo izraz Slovenija, v geografskem pomenu, rabili kot sinonimni pojem za različna upravna poimenovanja: Slovenija s Prekmurjem; Ljubljanska oblast; Mariborska oblast; Dravska banovina (zemljevid 1). V političnem pomenu pa bo to sinonim za pojem Država Slovenija.
- <sup>2</sup> O metodološki zasnovi popisa prebivalstva leta 1921 in 1931 (Šircelj, 2003). Za potrebe našega pisanja velja pojasniti, da se je ob popisu 1921 spraševalo o maternem jeziku in veroizpovedi. Vprašanje o narodni pripadnosti ob popisu leta 1921 ni bilo zastavljeno. Vprašanje o narodni pripadnosti ob popisu leta 1931 je bilo zastavljeno, vendar zbrani podatki niso bili objavljeni niti obdelani.
- <sup>3</sup> V to skupino so leta 1931 sodili srbski, hrvaški in makedonski jezik. Skupina ni imela skupnega imena.
- <sup>4</sup> Take izraze so uporabljali v popisih 1921 in 1931.
- <sup>5</sup> Začasni zakon z dne 10. maja 1920 o pogodbi med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in državo Srbov, Hrvatov in Slovencev, podpisani v Saint Germainu-en-Laye dne 10. septembra 1919. Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo 118/1921, člen 7, 4. odstavek: "Tudi navzlic določitvi enega službenega jezika po vladi Srbov, Hrvatov in Slovencev se dajo primerne olajšave srbsko-hrvatsko-slovenskim pripadnikom drugih jezikov, a ne službenega, da smejo svoj jezik, bodisi ustno, bodisi pismeno, rabiti pred sodišči".
- <sup>6</sup> Prav tam, člen 9: "Glede javnega pouka v mestih in okrajih (srezih, districts), v katerih stanujejo v znatni meri srbsko-hrvatsko-slovenski pripadniki drugih jezikov, a ne službenega, daje vlada Srbov, Hrvatov in Slovencev primerne olajšave, da se deci teh srbsko-hrvatsko-slovenskih pripadnikov zavaruje pouk na osnovnih šolah v njih lastnem jeziku. To določilo ne ovira vlade Srbov, Hrvatov in Slovencev, da ne bi uvedla pouka službenega jezika kot obveznega na omenjenih šolah. V mestih in okrajih (srezih, districts), kjer prebivajo v znatni meri srbsko-hrvatsko-slovenski pripadniki, ki pripadajo manjšinam, etničnim, po veri ali jeziku, se tem manjšinam zagotavlja pravičen delež pri ukoriščanju in dodeljevanju onih vsot, ki bi mogle biti iz javnih fondov z državnim proračunom, občinskimi ali drugimi proračuni namenjene vzgojnim, verskim ali dobrodelnim svrham. Določila tega člena veljajo samo za ozemlja, dodeljena Srbiji ali državi Srbov, Hrvatov in Slovencev izza dne 1. januarja 1913".

## Literatura in viri

- AS [Arhiv Republike Slovenije], 71: Kraljevska Banska uprava Dravske banovine – Kmetijski oddelek, III: Odsek za agrarne posle, 1919–1944, Esterházy. Fasc. 56, Zemljiško knjižni spisi, kolonizacija, popis razlaščenih in vrnjenih zemljišč.
- AS [Arhiv Republike Slovenije], 71: Kraljevska Banska uprava Dravske banovine – Kmetijski oddelek, III: Odsek za agrarne posle, 1919–1944, Esterházy. Fasc. 68, Dobrovniki in Žitkovci.
- AS [Arhiv Republike Slovenije], 71: Kraljevska Banska uprava Dravske banovine – Kmetijski oddelek, III: Odsek za agrarne posle, 1919–1944, Esterházy. Fasc. 69, Spisi agrarne direkcije in Banske uprave, Zemljiško knjižni sklepi, Odloki o utrditvi subjektov, Dodelitev zemljišč, zakupodaja in splošno.
- Az 1920. évi népszámlálás. Első rész. A népesség főbb demográfiai adatai községek és népesebb puszták, telepek szerint (1923). A magyar kir. központi statisztikai hivatal, Budapest.



- Biber, D., 1966. *Nacizem in Nemci v Jugoslaviji 1933–1941*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Bister, F. J., 1992. *Anton Korošec, državnozbornski poslanec na Dunaju: življenje in delo: 1872–1918*. Slovenska matica, Ljubljana.
- Brumen, B., 1995. *Na robu zgodovine in spomina: urbana kultura Murske Sobotne med obema vojnama 1919 in 1941*. Pomurska založba, Murska Sobota.
- Censimento della popolazione del Regno d'Italia al 1° dicembre 1921. Vol. III.: Venezia Giulia (1926)*. Ministero dell'economia nazionale. Direzione generale della statistica - Ufficio del censimento, Roma.
- Cvirn, J., 1998. Nemška manjšina v Kraljevini Jugoslaviji (1918–1941). V D. Nečak (ur.). *Die "Deutschen" in Slowenien (1918–1955): kurzer Abriss = "Nemci" na Slovenskem (1918–1955): kratak oris*, (Razprave Filozofske fakultete). Znanstveni inštitut Filozofske fakultete, Ljubljana, 61–67.
- de Azcárate, P., 1945. *League of Nations and national minorities: an experiment*. Cambridge Endowment for International Peace, Washington.
- Černy, D., 1953. Rast prebivalstva v Prekmurju: pregled gibanja prebivalstva od leta 1869 do leta 1948. *Kronika: časopis za slovensko krajevno zgodovino* 1, 2, 131–137.
- Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. januara 1921 godine. Stanovništvo Jugoslavije po veroispovesti i materinjem jeziku – rezultati za opštine (1932)*. Opšta državna statistika, Sarajevo.
- Definitivni rezultati popisa stanovništva od 31. januara 1931. Knjiga 2: Prisutno stanovništvo po veroizpovedi (1938)*. Državni statistički ured, Beograd.
- Die Gliederung der Bevölkerung des ehemaligen Jugoslawien nach Muttersprache und Konfessionen nach den unveröffentlichten Angaben von 1931, 1943*. Selbstverlag der Publikationsstelle, Wien.
- Ferenc, M., 1993. *Kočevska - izgubljena kulturna dediščina kočevskih Nemcev*. Ministrstvo za kulturo, Zavod Republike Slovenije za varstvo naravne in kulturne dediščine, Ljubljana.
- Galántai, J., 1992. *Trianon and the Protection of Minorities*. Social Science Monographs, Boulder, Atlantic Research and Publications, Highland Lakes.
- Göncz, L., 1997. Madžarska manjšina v Republiki Sloveniji in nivo strpnosti slovenske večine do nje. V: Z. Tišljar, A. Širec (ur.). *Strpnost do manjšin: zbornik referatov mednarodnega znanstvenega simpozija*. Pedagoška fakulteta, Maribor, 70–88.
- Grafenauer, B., 1994. *Oblikovanje severne slovenske narodnostne meje*, (Zbirka Zgodovinskega časopisa: 10). Zveza zgodovinskih društev Slovenije, Ljubljana.
- Gruden, J., 1992. *Zgodovina slovenskega naroda*. Mohorjeva družba, Celje.
- Heyking, B. 1927. The International Protection of Minorities. The Achilles' Hell of the League of Nations. *Transactions of the Grotius Society* 13, 31–51.
- Hobsbawm, E. J., 1968. *Obdobje revolucije*. Državna založba Slovenije, Ljubljana.

- Kokolj, M. & Horvat, B., 1977. *Prekmursko šolstvo od začetka reformacije do zloma nacizma*. Pomurska založba, Murska Sobota.
- Komac, M. (ur.), 2007. *Priseljenci: študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana.
- Kovács, A., 2004. *Földreform és kolonizáció a Lendva-vidéken a két világháború között*. Magyar Nemzetiségi Művelődési Intézet, Lendva.
- Kovács, A., 2007. Agrarna reforma in kolonizacija na območju Dolnje Lendave med obema vojnama. *Razprave in gradivo* 53/54, 68–97.
- Lakatos, M., 1977. *Zadimljene podobe*. Pomurska založba, Murska Sobota.
- Luigi Faidutti, 2008, [http://www.ammanu.edu.jo/wiki/it/articles/I/u/i/Luigi\\_Faidutti\\_2612.html](http://www.ammanu.edu.jo/wiki/it/articles/I/u/i/Luigi_Faidutti_2612.html) (25. november 2015).
- Ortsverzeichnis von Österreich. Bearbeitet auf Grund der Ergebnisse der Volkszählung vom 7. März 1923 (1930)*. Bundesamt für Statistik, Wien.
- Pančur, A., 2011. *Judovska skupnost v Sloveniji na predvečer holokavsta*. Zgodovinsko društvo, Celje.
- Pleterski, J., 1971. *Prva odločitev Slovencev za Jugoslavijo: politika na domačih tleh med vojno 1914–1918*. Slovenska Matica, Ljubljana.
- Prebivalstvo po veri in materinem jeziku po popisu od 31. 3. 1931. leta. Slovenija – pregled po občinah* (Demografska statistika 2, 4), 1945. Državni statistični urad Demokratske Federativne Jugoslavije.
- Privremeni zakon od 10. maja 1920. godine o Ugovoru između savezničkih i pridruženih snaga i države Srba, Hrvata i Slovenaca. *Službene novine Kraljevstva Srna, Hrvata i Slovenaca* 133a/1920.
- Roter, P., 2009. *Narodne manjšine v mednarodnih odnosih*, (Zbirka Mednarodni odnosi, Monografije). Fakulteta za družbene vede, Ljubljana.
- Rus, J., 1939. *Jedro kočevskega vprašanja*. Učiteljska tiskarna, Ljubljana.
- Ružič, A., 1997. *Kako so potegnili mejo v Prekmurju*, <http://www.os-gpetrovci.si> (10. 2. 2011).
- Splošni pregled Dravske banovine*, 1939. Kraljevska banska uprava Dravske banovine, Ljubljana.
- Stone J., 1932. Procedure under the Minorities Treaties. *The American Journal of International Law* 26, 3, 502–513.
- Šircelj, M., 2003. *Verska, jezikovna in narodna sestava prebivalstva Slovenije. Popisi 1921–2002*. Statistični urad Republike Slovenije, Ljubljana.
- Štrukelj, P., 2004. *Tisočletne podobe nemirnih nomadov: zgodovina in kultura Romov v Sloveniji*. Družina, Ljubljana.
- Toš, M., 2013. Holokavst in zgodovinski spomin na slovenske Jude. V N. Lešnik & M. Toš (ur.). *Slovenski Judje, zgodovina in holokavst II – razprave in članki z znanstvenih srečanj Šoa – spominjamo se 2012/2013*. Center judovske kulturne dediščine Sinagoga, Maribor, 9–22.

- Treaty of Rapallo. Rappalo, November 12, 1920. Treaty between the Kingdom of Italy and the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.
- Treaty of St. Germain. St.Germain-en-Laye, September 10,1919. Peace Treaty between Allied Powers and Austria.
- Treaty of Trianon. Trianon, June 4, 1920. Peace Treaty between the Allied Powers and Hungary.
- Uredba o Banovini Hrvatskoj. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 194/1939.
- Uredba o podeli zemlje na oblasti. *Službene novine Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca* 92/1922.
- Veliki župan ljubljanske oblasti (1928). Ureditev ciganskega vprašanja. *Ubr.* 6270/2.l., *Ljubljana*, 14. september 1928. Dokument je objavljen v: *Razprave in gradivo* 25, 249–251.
- Ustava Kraljevine Jugoslavije. *Službeni list Kraljevske banske uprave Dravske banovine* 53/1931.
- Valvazor, J. V., 1984. *Slava Vojvodine Kranjske*. Mladinska knjiga, Ljubljana.
- Začasni zakon z dne 10. maja 1920 o pogodbi med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami in državo Srbov, Hrvatov in Slovencev. *Uradni list pokrajinske uprave za Slovenijo* 118/1921.
- Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna področja. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 32/1929.
- Zakon o nazivu i podeli Kraljevine na upravna področja. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 162/1931.
- Zečević M., Lekić B., 1991. *Državne granice i unutrašnja teritorialna podela Jugoslavije*. DIP Gradjevinska knjiga, Beograd.



Oscar Edoror Ubhenin

---

## Echoes of Resistance: Social Groups and Mass Violence in Nigeria

This article recognizes the gap in existing literature, regarding the capability of social groups in resistance to mass violence. The basic assumption of this article is that social groups as networks could serve as platforms of resistance to mass violence, regardless of their organizational goals and objectives. In order to explore this fundamental assumption, one research question was formulated: what is the utility of social groups in resisting mass violence? In a bid to provide an answer to this question, the article analyses the religious affiliation, geographical location and spread, ethnic stock and dynamics of selected social groups in Nigeria. The article is based on a review of academic articles, published newspaper reports and articles, and commonly used reports from the human rights circle. The article notes the linkage between social groups, on one hand, and prejudices, fears, and identities within societies, on the other. It recommends empowerment, which would allow social group members to find paths towards the solution to the problem of mass violence.

**Keywords:** ethno-religious conflict, genocide, mass violence, resistance, social groups.

## Odmevi odpora: družbene skupine in množično nasilje v Nigeriji

Članek obravnava vrzel v razpoložljivi literaturi, ki se nanaša na zmožnost upora proti množičnemu nasilju s strani družbenih skupin. Njegova osnovna premisa je, da bi družbene skupine kot omrežja lahko služile kot platforme odpora proti množičnemu nasilju, in to ne glede na njihove organizacijske cilje. Za poglobljeno analizo te teze smo izoblikovali naslednje raziskovalno vprašanje: kakšna je uporabnost družbenih skupin v odporu do množičnega nasilja? Članek v odgovor podaja analizo verske pripadnosti, geografske lociranosti in razširjenosti, etnične pripadnosti in dinamike določenih družbenih skupin v Nigeriji. Članek temelji na pregledu akademskih člankov, časopisnih poročil in člankov, kakor tudi poročil o kršenju človekovih pravic. Izpostavlja povezavo med družbenimi skupinami in predsodki, strahovi ter identitetnimi problemi v družbi. Zaključuje se s priporočilom za večjo moč in ozaveščenost družbenih skupin, ki bi svojim članom omogočala lažje vključevanje v reševanje problematike množičnega nasilja.

**Ključne besede:** etnično-verski konflikt, genocid, množično nasilje, odpor, družbene skupine.

---

**Correspondence address:** Oscar Edoror Ubhenin, Department of Public Administration, Ambrose Alli University, PMB 14, Ekpoma, Edo State, Nigeria, e-mail: oscarubhenin@yahoo.co.uk, nsdd37@gmail.com.

## 1. Introduction

Decades ago, one of Nigeria's founding fathers, the late sage Obafemi Awolowo (1947, 47) was inspired to describe the country as merely a geographical expression that lumped together an arbitrary collection of disparate groups following colonial rule. Till date, the country strives to maintain national unity amongst an ethnically diverse population split evenly between Christians and Muslims (Schwartz 2010), which historians tend to over-simplify through a religious dichotomy of the Muslim north against the Christian south. Africa Report (International Crisis Group 2006) says that demagogues often exploit such social cleavages for their own ends, thereby fuelling civil strife. For example, the attempted secession of Nigeria's oil-rich southeast as the Republic of Biafra in 1967 was induced by regional and ethnic tensions (Freedom House 2008).

Nigeria has also experienced sporadic episodes of mass killings of other tribes. In a decade, inter-communal violence reportedly claimed the lives of more than 12,000 people (Ogundele 2009, 3). The World Report 2012 (Human Rights Watch 2012) puts the human casualties of inter-communal, political, and sectarian violence, since the end of military rule in 1999, at more than 16,000 lives. Expectedly, these conflicts have opened a flood gate of scholarships, regarding the causes, nature and management of ethno-political conflicts in Nigeria. This is evidenced in the resurgence of memorization of the Nigeria-Biafra war as an element of postcolonial Africa (Heerten & Moses 2014). Ndigbo in Diaspora have also been involved in post-conflict reconstruction through literary and cultural scholarship (Adichie 2006; Achebe 2012). However, writings on the influence of social groups in resistance to mass violence in Nigeria are scanty.

This article seeks to fill the gap. The basic assumption of this article is that social groups as networks could serve as platforms of resistance to mass violence, regardless of their organizational goals and objectives. In order to explore this fundamental assumption, one research question was formulated: what is the utility of social groups in resisting mass violence? In a bid to provide answer to this question, the article analyses the religious affiliation, geographical location and spread, ethnic stock and dynamics of selected social groups in Nigeria. The article is based on a review of academic articles, published newspaper reports and articles, and commonly used reports from the human rights circle. To the extent that points of relevance can be extracted for understanding resistance by social groups elsewhere, the article potentially fills a void in the literature.

## 2. Literature Review and Analytical Notes

Out of the numerous empirical literature, one extensively evidence-based study was reviewed in this article, supported by the conceptual mass violence, genocide networks and resistance. In addition, debates on identity politics or symbolic



politics were used to frame the work. Stephan and Chenoweth (2008) sought to fill the gap in knowledge regarding the scanty analysis of known observations of nonviolent and violent insurgencies as analogous resistance types. The study explored the strategic effectiveness of violent and nonviolent campaigns in conflicts between non-state and state actors using aggregate data on major nonviolent and violent resistance campaigns, spanning over a century (1900 to 2006). The researchers' use of the term resistance refers to major non-state rebellions, either armed or unarmed. Campaigns were identified as the main unit of analysis. The researchers constructed the Nonviolent and Violent Conflict Outcomes data set, including aggregate data on 323 violent and nonviolent resistance campaigns within the temporal scope. The list of nonviolent campaigns, initially gathered from an extensive literature review on nonviolent conflict and social movements, was later corroborated by use of multiple sources, including encyclopedias, case studies, and a comprehensive bibliography (Carter, Clark & Randle 2006). The cases were also circulated among experts in the field for the purpose of assessing the appropriateness of the characterization of the major nonviolent conflicts. The assessment was also intended to determine the omission of notable conflicts. The outcome of research activities comprised data sets including major resistance campaigns that are primarily or entirely nonviolent.

On the other hand, campaigns that led to a significant volume of violence were coded as violent. Gleditsch's (2004) updates to the Correlates of War database on intrastate wars and Sepp's (2005) list of major counterinsurgency operations for information on conflicts after 2002 fed into the study's data on violent campaigns. The unit of analysis was the country year in which the campaign peaked. The campaign's peak was captured by the campaign observation of the country year. The outcomes of the campaigns were identified as success, limited success, or failure. A successful campaign met two criteria: (1) its stated objectives occurred within a reasonable period of time (two years) from the end of the campaign, and (2) the campaign must have a discernible effect on the outcome. The campaign recorded a limited success when it obtained significant concessions, such as limited autonomy, local power sharing, or non-electoral leadership change in the case of a dictatorship. The campaign was coded a failure if it did not meet its objectives or did not obtain significant concessions.

Four hypotheses were formulated for testing with data collected on multiple independent variables, as well as dummy variables and control variables. To tease out the causal relationship between resistance type and level of effectiveness, the researchers examined three cases where both nonviolent and violent forms of resistance were deployed by campaigns in Southeast Asia: the Philippines, Burma, and East Timor. Among others, the study revealed that major nonviolent campaigns have achieved success in 53 percent of the instances, compared with 26 percent for violent resistance campaigns. On the violent stream, terrorist groups have fared much worse. One recorded reason for the successful campaigns

of nonviolent movements was domestic and international legitimacy as well as broad-based participation in resistance, enhanced by nonviolent methods. A second reason was the likely failure of regime violence against nonviolent movements, whereas it was justifiable against armed insurgents. In conclusion, the study contends that nonviolent resistance methods are likely to be more successful than violent methods in achieving strategic objectives (Stephan & Chenoweth 2008). Perhaps the study would have been more robust if it had focused on the influence of social groups in conflict mutation. More challenging was the lumping together of over a century-long data, which do not appear to acknowledge the changing nature of conflicts globally. These shortcomings, notwithstanding, the study provides an inroad into the analysis of resistance to mass violence, which this paper seeks to achieve.

In its simplest terminology, mass violence is a term for describing an episode where a large number of people are either killed or injured. Mass violence leads to displacement from homes, including financial losses due to attacks on houses, possessions and businesses. It reduces people to living in fear (Chopra et al. 2012, 13). It is understood in debates as a premeditated violent criminal act that leads to injury, whether physical, psychological, or emotional, of a sufficiently large number of people (Office for Victims of Crime and the American Red Cross 2005). Mass violence may target a particular group defined by culture, religion, nationality, politics or ethnicity. It may also be perpetrated by individuals from a specific group. Mass violence is caused by human evil intent, deliberate socio-political act, human cruelty, revenge, hate or bias against a group, as well as mental illness. In mass violence, victims are suddenly caught unaware in a dangerous life-threatening situation. Many victims experience terror, fear, horror, helplessness, betrayal, and violation. The unfortunate social realities to mass violence include acts of blame, scapegoat stereotype, and prejudice to inflict additional trauma on already affected groups. On the other hand, "anger and the desire for revenge may motivate some people to aggressively act out their fears and feelings of powerlessness" (Office for Victims of Crime and the American Red Cross 2005, 4).

The distinguishing characteristic of mass violence is the degree of medium and intensity. This explains the elephant headed task regarding the question about numbers. Mass violence claims more than an estimated 1000 victims per annum or as an average during the course of the conflict. In contrast, the cases are either reduced by governments (in avoidance of perceived failure of responsibility to protect) or inflated by rebels (in furtherance of campaign towards winning the war). Since the Second World War (WWII), global mass violence has undergone significant changes. Yet, the term world war is misleading, for there was never a war that involved all countries and all continents (Scherrer 2007). The world conflict index shows that majority of over 400 violent conflicts that have occurred since 1945 were intra-state conflicts. Half of all violent conflicts are either ethnic in character or ethnicized. The worst type and the most historical deadly form of

mass violence is genocide, comprising only a few percent of all conflicts (Scherrer 2007). Succinctly, genocide is “state-organized mass murder and crimes against humanity characterized by the intention of the rulers to exterminate individuals because of belonging to a particular national, ethnic, racial or religious group” (Scherrer 2007, 3). This agrees with the binding definition given by the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide adopted by the United Nations (UN) General Assembly in its Resolution 260 (III) A of 9 December 1948. In some cases, representations of genocide are linked with the Holocaust, deployed as a racial hate campaign sponsored by the state and driven by ideology (Heerten & Moses 2014).

There has been a demonstrable lack of will on the part of the UN 1948 Convention to prevent the dynamics arising from genocidal onslaught, which the groups in conflict are unable to manage (Deng 2010, 17). This is evidenced in repeated genocides around the globe, which Harff put at not less than thirty-seven between 1955 and 2001 (Harff 2003). The 1948 Convention’s mandate to establish an International Criminal Court only materialized after another 50 years in June/July 1998 at the Rome Diplomatic Conference. The UN has also engaged in other preventive initiatives, such as Security Council Resolution 1366 of 30 August 2001, and the establishment of a special advisor on the prevention of genocide in 2004, in addition to the special advisor on responsibility to protect populations from genocide, ethnic cleansing, war crimes and crimes against humanity in 2008. Apart from preventing mass atrocities from ever emerging, the successful mandate covers issues of sovereignty and responsibility, hence “the adoption of the principles of an international as well as governmental responsibility to protect exposed populations from the risks of genocide” (Melber & Wallensteen 2010, 6).

What has now become the principle of responsibility to protect (*RtoP*) was first articulated by the Independent International Commission on Intervention and State Sovereignty in its 2001 report (International Commission on Intervention and State Sovereignty 2011). *RtoP* was later adopted at the 2005 World Summit by the heads of states and governments, wherein they pledged to protect their populations by preventing genocide, war crimes, ethnic cleansing, crimes against humanity, as well prevent the incitement of such acts. One balanced, but cogent assessment of *RtoP* as a policy tool can be gleaned from the record of its too little use in Somalia, its ineffective use in Darfur, and effective employment in Kenya (Bellamy 2001). This comparative study reminds of the mixed capabilities of *RtoP* to deliver on prevention of genocide and resolution of armed conflict. Yet from the *RtoP* perspective, there are no magic solutions “to stubborn and deeply entrenched political, economic, and security problems” (Luck 2010, 350).

Perhaps, genocide persists because of state ineffectiveness and the inability of international community to collectively and responsibly respond to the UN

framework. Perhaps, the ineffectiveness of UN mechanism of RtoP also creates a vacuum for social groups to fill.

Social groups are presented as networks, which not only symbolize informality and personalism, but have become ubiquitous (Ernst 2008). Ernst describes the involvement of individuals, institutions, and perhaps things in all human social and economic spheres, and points out that the economic, social and political development processes can be formed and better understood with the application of network concepts (Ernst 2008). The popular network-centric advocacy has since been espoused (Ernst 2008). In Ernst's views, "network-centricity in social advocacy groups signifies a crucial shift from direct engagement and grassroots management models to an approach where the individual participates as part of a coordinated network" (Ernst 2008, 3). Examples of these networks abound. Drawing on the experiences of well-established democracies, Georgia's Rose Revolution, Kyrgyzstan's Tulip Revolution, Serbia's Bulldozer Revolution, and Ukraine's Orange Revolution utilized the network-centric approach, in agreement with the principles and techniques of nonviolent protest, popularized by the Clausewitz of nonviolent warfare, Gene Sharp (Siegle 2008). The case of Serbia's Optor reminds one how a network-centric movement, comprising 100,000 registered reform-minded young people, brought down the regime of Slobodan Milosevic on October 5, 2000. The hallmark of this democratic resistance was a day-long protest, in which the bulldozer operator Ljubisav Dokic "fired up his engine and charged the building of Serbia's state television" (Siegle 2008, 39).

Siegle (2008) identifies certain defining characteristics of social networks. Social networks have differentiated agendas and parade geographic coverage. They grow citizen participation and engagement, because of their pluralistic governing structures and sense of ownership. Their power diffusion also enables checks and balances. The limitation for centralized structures enables maximum flexibility in pursuing agendas. They maintain a broad underground movement. They build links among individuals and small groups, which accelerate information access. By connecting like-minded people, and linking the individual to a broader national or global issue, the accessed information empowers "individuals by ending their isolation and showing that their grievances are widely shared" (Siegle 2008, 41).

Scholarly debates (Stephan & Chenoweth 2008) point to the effectiveness of violence as a means of waging political struggle. Particularly for opposition movements, violent methods are more effective than nonviolent strategies in achieving policy goals. These prevailing assumptions, notwithstanding, nonviolent methods have also been deployed by organized civilian populations to challenge power and exact political concessions. This finds a comfortable space in resistance. Anna Raffai (2007) clearly elaborates the terms defence and resistance. While the military use the former, nonviolent actors have a preference for the latter, and Raffai describes both as struggle for obvious reasons. Both responses require preparation and organization. Both actors have strategies of actions, goals

and analyze how to achieve their aims and objectives. The protagonists also need bravery because of the risk of losing their lives in both situations. Regarding the differences, Raffai examines the use or refusal to use arms as a means of struggle. While defence is a response to an attack, resistance seeks justification in reasons emanating from the values of care and attempts to change unjust conditions (Raffai 2007).

The choice of resistance is the path other than violence as a realistic alternative. It entails endurance in situations of violence, rather than inflicting pains on others. It is the choice of not to kill another person, even if it is the only way to save one's own life. "The closed cycle of violence" (Raffai 2007, 21) was broken when Rosa Parks, a seamstress, in 1955 violated the racist law to sit on the front seat of a bus in Montgomery, in the company of whites. This gave rise to nonviolent resistance of black people against racial discrimination. But there are still pockets of racial and state violence against African Diaspora in American society. Anna Raffai draws attention to the French alternatives *nonviolentes* (nonviolent alternatives), and Croatian *aktivno nenasilje* (active nonviolent), suggesting achievement through action and removal of misconception regarding passivity in opposition to violence. The German *Gewaltlosigkeit* (nonviolence), *Gewaltfreiheit* (freedom from violence), and *Gütekraft* (the force of goodness) are also noted. Perhaps, Gandhi's *ahimsa* (lack of harm) and *Satyagraha* (the force of truth) are more useful in calibrating the French, Croatian and German alternatives to nonviolence. *Ahimsa* captures the stance of nonviolence and respect towards others, while *Satyagraha* relies on the power of love, justice and truth in locating "different forms of struggle that are in accordance with the stance of respect towards others" (Raffai 2007, 23). Central to this analysis is an embodiment of the philosophy of nonviolent resistance, but as noted by the civil activist Lara Lee, "resistance in face of oppression – or indifference – can spark anger" (Hallinan, 2012).

Back home, Africa has a history of resistance. During the king's autocracy in pre-colonial African states and societies, withdrawal of customary services, refusal to participate in rituals, revolt by tributary leaders, and emigration to escape misrule were forms of resistance (Ubhenin 2014). But the template changed with the super-imposition of the white man's rule, and this varied between countries. In Malawi (Nyasaland), Hastings Banda led the Nyasaland African Congress to launch a major campaign of nonviolent resistance, including tax refusal against the colonial authorities in 1958. The government repressive measures led to the death of 51 and detention of 1300 Africans. In Zambia (Northern Rhodesia), there were signs of resistance to white rule from the 1930s, as evidenced in trade unionism, strikes, boycotts of racist shops and beer halls. While the influential leader Kenneth Kaunda drew inspiration from Gandhi's nonviolent approaches to develop his own version of positive action, many of the followers were hesitant to join the resistance group. Nigeria's colony witnessed the Aba women riot of 1929, against a proposed tax.



On its part, the miners' strike was organized by the Zikist movement, a militant group that was banned in April 1950. Apart from strike, the African populations also utilized desertion as "a form of spontaneous and individual rebellion" (Fall 2012, 13). During coercive labour practice, desertion usually arose from complaints against poor food quality, harsh working conditions, absence of remuneration, supervisor's brutality, amongst others. Other forms of response to harsh working conditions were sabotage and outright refusal to work, or even the more subtle absence of zeal, which the "colonial discourse invariably referred to as 'negro laziness'" (Fall 2012, 14). Perhaps these forms of resistance have fizzled out with the emergence of post-colonial African state.

One consideration from the foregoing literature review is the necessity of analyzing the responses of groups in multi-ethnic societies to perceived changes in the prevailing ethnic hierarchy of dominance and subordination. This resonates in identity politics or symbolic politics, which has been well elaborated in the literature (Tajfel 1979; Huntington 1997; Hewstone & Cairns 2001; Kaufman 2001; Oberschall 2010). Expectedly, ethnic cleansing, massacres and atrocities result from divisive ethnic myths, symbols, stereotypes, suspicions, and fears. Powerful symbols and myths with emotional appeal are created by leaders and the resulting identities would lead to violence due to the struggle for control of resources. In the same vein, fears of extinction are exaggerated (Oberschall 2010, 180).

In understanding the root causes of conflicts in Nigeria, it will be imperative to ruminate on the country's geographical expression (Awolowo 1947, 47) of "an arbitrary collection of disparate groups following colonial rule" (Africa Report 2006, 1). Since the attainment of political independence from British colonial rule in 1960, this geography has mirrored the country's political and cultural factions. The northern region is dominated by the Hausa-Fulani ethnic group, the western region is home to the Yorubas, and the Ibos are pre-dominantly found in the eastern region (Hunsaker-Clark 2009). The Catholic cleric, Matthew Hassan Kukah says "every Nigerian carries an excess luggage of identity" (Africa Report 2006, 2), and the people constantly negotiate "with the others on behalf of a religion, an ethnic group or a state" (Africa Report 2006, 2). The exact number of the ethnic groups in Nigeria is in contention. Cherry Hunsaker-Clark puts it at "more than 250 separate ethnic groups with just as many languages" (Hunsaker-Clark 2009, 116). The International Crisis Group (Africa Report 2006) describes the phenomenon as more than 250 ethno-linguistic groups and numerous communities. The eminent sociologist Onigu Otite (1990) identified 374 ethnic groups in the country, which Abdul Raufu Mustapha (2007, 3) has broadly divided into ethnic majorities and ethnic minorities. The environmental rights activist Ken Saro-Wiwa had also given a vivid account of the existence of an oppressive ethnic majority in the country. In his views, this group has "the wherewithal to pursue its genocidal tendencies" (Saro-Wiwa 1992, 1).



Perhaps the foregoing is a fairly discredited theory within the field, but its combination with religious and other factors, such as “demographic explosion struggle for the control of state power and resources” (Imobighe 2003, 13-35) could sufficiently explain Nigeria’s ethno-religious conflicts as communal conflicts. Regardless of the multiplicity of ethno-religious groups in the country, there is a near even split between two dominant religions, namely: Christianity and Islam. Historians approximate this scenario as the Muslim north against the Christian south. Islam and Christianity are by no means homogenous, but both of them manifest strong suspicions and distrust of each other, a tense situation that has “provided fertile ground for both local and external incidents to spark violent confrontations” (Hazen & Horner 2007, 20). This explains the status of some of the country’s regions as “spiritual and sometimes physical battleground in competition for religious and political control, often entangled in land tenure, migration, community boundary or local inequality issues” (Africa Report 2006, 24).

### 3. Mass Violence in Nigeria

Mass violence in Nigeria finds a comfortable space in the ruling elites’ quest for power and assets, which engenders the politicization of ethnicity and religion, including factional mobilization along these same lines. In effect, social discrimination is widely practiced in the country, and clashes frequently erupt among the country’s many ethnic groups (Africa Report 2006).

There is hardly any region in Nigeria that has not gotten its share of violence, albeit some regions appear to have had more of violence than others. For example, Nigeria’s Middle Belt is a region where the Christian south meets the Muslim converge, and therefore constitutes “a tinderbox of ethnic and religious rivalries over fertile land and power between local people and migrants from other areas” (Bello 2012). The ethno-religious conflict in Kaduna State and its environs is traceable to January 1986, when the then military government decided to enlist Nigeria as a member of the Organization of the Islamic Conference. As a result, vicious and emotional campaigns ensued between the Jama’atu Nasril Islam and the Christian Association of Nigeria, and this precipitated a Muslim-Christian clash among students at Kafanchan, which is the biggest town in Southern Kaduna. There has also been the Zango-Kataf violence of May 1992. Following the return to democracy in May 1999, Sharia Law was declared in Zamfara State, and this created acute insecurity among Christians. There was the anti-Sharia demonstration by Christians on February 21, 2000, thereby leading to massive killings on both sides (Fwa 2003a).

Another conflict within the middle-belt region is the Bassa-Egbura conflict in Nassarawa State, regarding the chiefdoms, leading to a major clash in 1986. There has also been Hausa/Fulani-Sayawa conflict in Bauchi State. In 1948, a Sayawa

activist, Baba Peter Gonto masterminded the first revolt to challenge the authority of the Bauchi Emirate over the area. There was also the 1991 violence between Sayawa and Hausa/Fulani, along religious lines. In 1995, violence also broke out over the appointment of an Hausa resident as Commissioner in the Bauchi State Government. In 2001, the implementation of Sharia Law in Tafawa Balewa town led to protests by the youths under the banner of Zar (Sayawa) Youth Association. This snowballed into another round of violence. (Fwa 2003b).

The south-west of Nigeria has been a hotbed of violent resistance against imposition of unpopular leaders through election rigging and other forms of political malpractice. This has been represented in the First Republic's wild, wild west, and operation wetie. Beyond these politically motivated conflicts of the 1960s, there have been clashes between Yoruba and Hausa communities in Shagamu, Osun State, in July 1999, and in Idi-Araba, Lagos State, in February 2002. Beyond these, the Ife-Modakeke conflict in Osun State is said to have commenced in 1893, with varied manifestations. The issues of 1997 revolved around the status of Modakeke community, the request of the Ogunsua of Modakeke to wear beaded crown, and the relocation of the headquarters of Ife East Local Government from Modakeke to Oke-Ogbo. "The violence that followed led to the wanton destruction of property and loss of lives and it was carried out by the youths of both communities" (Peters 2003, 157).

There is also the Aguleri-Umuleri conflict in Anambra State, in Nigeria's south-east whose two break-outs in 1995 and 1999 demonstrate the centrality of animosity in the communities. A counter-value-four-day war in September 1995 led to the destruction of public and private properties worth billions of naira, including the killing of about 200 people. Between April and July 1999, the renewed hostilities also had devastating effects regarding human and material costs. About 1,000 persons reportedly lost their lives in the four-month-long violence (Ibeanu 2003). The South region of Nigeria has not been left out in the record of violence. One can recall the Ogoni episode, the Odi massacre, and the Warri mayhem. The Ijaw/Itsekiri conflict was due to the location of Warri South Local Government Headquarters at Ogbe-Ijoh, an area principally occupied by Ijaw, whereas the Itsekiris alleged to have requested for a local government area, which was in gazette to be at Ogidigben. This led to the slaughtering of human beings and burning of houses. The scope of violence was widened by the involvement of the Urhobos on the side of the Ijaws due to their standing grievances against the Itsekiris (Eguavoen 2003).

Conflicts in the Niger Delta have earned for the region, descriptions such as "a place of frustrated expectations and deep-rooted mistrust" (Isine 2008, 46) and a region that is "generally restive, with pockets of insurrection and armed rebellion" (Ikelegbe 2005, 208). In the far-north, on the other hand, the dreaded Islamist group Boko Haram has drawn global attention regarding its mode of attacks, and the number of casualties that have been recorded.

**Table 1: Selected cases of mass killings involving 100+ casualties**

S/n	Date	Location/description	Casualties
1	26 – 29 October 1982	Borno and Kaduna states: Maitatsine's lieutenants-masterminded riots arising from the killing of their leader, Mohammed Marwa Maitatsine.	400+ persons killed, 3 million naira worth property destroyed.
2	27 February – 5 March 1984	Gongola (now Adamawa state): Violent attack on Jimeta community by Maitatsine followers.	763+ persons killed, 5,913 internally displaced.
3	21 – 22 February 2000	Kaduna state: Religious riot arising from the introduction of Sharia.	About 3,000 persons killed.
4	28 February 2000	Abia state: Religious riot in Aba and minor disturbances in Umuahia, as reprisal killings for Kaduna crisis.	450+ persons killed.
5	21 October 2001	Kano state: Religious riot in protest of US invasion of Afghanistan in search of Osama bin Laden.	150+ persons killed.
6	18 November 2002	Kaduna state: Muslims attack on Christians, triggered by an article on Miss World in Thisday Newspaper.	250+ persons killed, several churches destroyed.
7	28 November 2008	Plateau state: Local election-sparked violence between Muslims and Christians in Jos.	700+ persons killed.
8	17 – 20 January 2009	Plateau state: Resurgence of religious violence in Jos.	320+ persons killed, 40,000 displaced, 300 arrested.
9	26 – 30 July 2009	Borno state: Boko Haram uprising in Maiduguri.	140+ persons killed.
10	January 2010	Plateau state: Violence in Jos.	300+ persons killed.
11	7 March 2010	Plateau state: Attacks by Fulani Muslims on Christian-dominated villages of Dogo Nahawa, Shan and Far in Jos.	500+ persons killed.
12	21 January 2012	Kano state: Multiple bomb blasts in Kano.	200+ persons killed.
13	7 – 8 July 2012	Plateau state: Ethnic clash between Muslim Fulani migrants and Christian Berom indigenous tribes in Barkin Ladi. Attack on a mass burial ceremony for victims at Matse village.	100+ persons killed, including PDP's senator Gyang Dantong and a state lawmaker.

Source: Author's compilation from various sources.

For the purpose of this analysis, conflict data collection was restricted to high volume of casualties, apparently to avoid unwieldy compilation of data. This is because there have been too many cases of mass killings, and a compilation of all cases would overwhelm the ideal space for the analysis. It is also important to note that these cases were derived from different sources (Onuoha 2011; Bello 2012). Therefore, Table 1 above illustrates the selected cases of mass killings involving 100+ persons in three decades (1982–2012).

## 4. Social Groups in Resistance to Mass Violence

94

The persistence of mass violence in Nigeria has defiled the logic of conflict resolution. On the other hand, social groups have taken refuge in the ethno-religious space, which sometimes provides an alternative platform for resistance to these conflicts. At the heart of the construction of resistance to mass violence is the ethnic group. For the purpose of this analysis, Ndigbo is taken as the point of departure and unit of analysis. This is because of their historical experience. Ndigbo are people of Igbo origin. Strictly Igbo refers to one of the three major ethnic groups in Nigeria, located in the East of River Niger. The Ndigbo have a fighting spirit. Ohanaeze Ndigbo leader Raph Uwechue describes the Igbo as industrious, enterprising, and indispensable in Nigeria's country's pursuit of greatness. In his words, "there are several millions of Igbo people living, working and helping to develop significantly parts of Nigeria within and outside Igboland ... in remote villages and towns nationwide", and "heavy Igbo presence attests to Igbo people's belief and commitment to pan-Nigerian nationhood" (TheNigerianDaily.Com 2011).

The Igbo believe they migrated from the lost tribes of Israel. Just like the Jews were persecuted by Europe and Asia, the Igbo claim to have been persecuted for centuries, apparently because of their talent and social status. Other considerations by Ndigbo are their missionary education and exploits as businessmen, professionals and administrators in the British colonial government. Ndigbo sometimes consider relocation out of conflict zone as the best option. For example, Barth Okpala, President, Igbo Community in Uyo, had relocated from conflict flashpoint Bauchi to Akwa-Ibom state (Onyedika & Akpan-Nsoh 2012). This is reminiscent of the 1966 pogrom in Nigeria's north, wherein many Ndigbo were "hacked to death with machetes, having their eyes gouged out, being told to run and then shot down, and being buried alive" (Africa Report 2006, 230). Thus on migration to their homeland to evade the pogrom in the north, the Igbo recounted tales of betrayal, persecution and massacres, which fuelled the secession bid. Empowered by the Eastern Region Consultative Assembly Resolution of May 26, 1967, Lt. Colonel Odimegwu Ojukwu proclaimed the Republic of Biafra, in the order of the Bight of Benin, a bay of the country's Atlantic coast, on 30 May 1967.

The response of the Nigerian federal military government was to label the conflict as insurgency and branded the Biafrans as rebels. Pursuant to winning the war, the Nigerian federal military government decided to blockade the Biafran state by cutting off their communication lines with the outside world. This depleted Biafran access to sea, air, food and valued currency, thereby activating mass starvation and portrait of the use of hunger as a weapon of war in genocidal terms. The bloody three-year civil war and the ensuing devastating famine caused an estimated one to three million deaths among Ndigbo. Good enough, Ndigbo

have the conviction that just as the Jews, they would triumph over all comers in persecution.

The other major ethnic groups are Hausa and Yoruba. Hausa claim to have migrated from Arabia in the Middle East, while Oduduwa is believed to have migrated from Egypt to establish the Yoruba dynasty. Debates have recorded that Igbo does not refer only to the ethnic group that bears the name, in terms of geo-politics. A typical Hausa man in Northern Nigeria would refer to Igbo as all non-Hausa speaking people from southern Nigeria. "The Northerners call the Igbo *nya miri*, which is concocted from the Igbo phrase, *nyem miri*, meaning give me water" (Onyekakeyah 2015, 19). Thus *nya miri* refers to anybody from the Southern Nigeria, regardless of ethnic affiliation. In the same vein, the Igbo would perceive anybody from the North as Hausa. The Igbo call the entire North *Ugwuhausu*, meaning the hill country of the Hausa. On the other hand, a typical Yoruba in South-western Nigeria sees all non-Yoruba as Igbo, including the Hausa. For the Yoruba, Igbo are non-indigenes in Lagos, including people from the Southeast, South, as well as Edo and Delta.

A case of this general usage of the Igbo terminology is the case of threat allegedly issued by Oba of Lagos, Alhaji Rilwan Akiolu, during the 2015 general elections. Oba Akiolu was reported to have urged all Igbo to either vote for the All Progressives Congress Candidate Akinwunmi Ambode, or perish in the lagoon. This statement of threat was condemned by prominent Igbo groups across the country. For example, Igbo think tank Aka Ikenga condemned the threat as "mind boggling and insensitive" (Obiagwu & Njoku 2015, 4). This statement was however refuted by the Palace, saying the Oba Akiolu is the father of all irrespective of tribe, religion or political persuasion (Oyebade 2015, 4).

Ndigo have also been attacked in the course of discharge of their responsibility. For example, an Igbo, Lt. General Azubuike Ihejirika, former Chief of Army Staff, has been blamed for his alleged involvement in the killing of innocent civilians in Baga town, Borno State. This was during the military engagement with Boko Haram insurgents in 2013. The Northern Elders Forum threatened to drag Ihejirika to the ICC. In response, Senator Uche Chukwumerije who was the head of Biafran information averred that: "as Ango Abdullahi's team opens the doors and walks into the hall of the world court, let them realize that they have at last opened the Pandora's Box. The indigenes of Odi, Zaki-Biam and Katsina Ala will in quick succession file into the hall. At the same time, Ndigo of South East and Anioma will dust their files and head for Hague" (Agbakwuru & Erunke 2014, 1).

When decomposed, the major ethnic groups can factor into social groups in resistance. The remaining part of this section illustrates social groups that demonstrate the capability to respond to mass violence, despite their state goals at founding. These groups seemingly support their members and parade geographic coverage. The groups cover different organizational choices and cultures, and shape key features of engagement to ensure the direct participation of the victims



of mass violence and injustice in the country. Their heterogeneity and diversity enable them to organize around peer-based solidarity and exchange at a very local scale, in order to face the concrete challenges that confront them daily.

The social groups are South-east Igbo in Lagos, Southern Kaduna Peoples Union, Eastern Mandate Union, and Jama'atu Nasir Islam. A common feature among these social groups was their resistance to the 2011 post-presidential election violence. South-East Igbo in Lagos comprises 58 major unions and professional groups, formed by Igbo people in Lagos. The groups are found in major markets in Ikeja, Ladipo, Ojo, Ojuelegba, and Trade Fair Complex in Lagos. South-East Igbo in Lagos permeates other groups, such as Ohanaeze Ndigbo, the apex socio-cultural group, Ndigbo Lagos, and Aka Ikenga. Some of these groups have been visible since the 1930s, in the urban townships of Port-Harcourt and Lagos. Perhaps Ndigbo emerged from the Igbo Union that was formed "in 1934 to unite all town, clan and district unions in Lagos into one national body" (Rise of Pan-Igbo organizations in the 20th century). South-East Igbo in Lagos believe "in an all-inclusive, all-embracing, people-participatory government" (Sunday & Okolie 2011, 5) as solution to the conflicts in Nigeria.

Southern Kaduna Peoples Union (SOKAPU) is the apex socio-cultural group of the Southern Kaduna people in Nigeria's north central zone. It advances the interest of members to foster unity between its members and other Nigerians, regardless of religion or tribe. Like the Lord and Saviour Christ Jesus, they see themselves as peace loving people, and are always at peace with everybody. The group condemns any group that threatens the peaceful coexistence of Nigeria. SOKAPU suffered violence during the 2011 post-presidential election episode. They reported the case of an imminent war to Police, and this was denied by the Hausa/Fulani at a meeting with the DPO. Whereas, they were attacked with firearms, the indigenous youths in Kafachan, Zankowa, and Madakiya and other villages only summoned the courage to confront their attackers with sticks, cudgels, and bare hands. Regrettably, innocent civilians, who were defending themselves and their possessions, were allegedly shot by soldiers. Some of the victims were killed in the Cathedral Church of St. Peter's Clever, Kafanchan (Southern Kaduna Peoples' Union 2011). Southern Kaduna Peoples Union believes that the post-election violence was premeditated and not spontaneous Nigerians were being made to believe. Their position hinges on the fact that violence broke out long before the results of the presidential polls were collated and announced. The group believes in identification of aggressors, so that they can be punished.

Eastern Mandate Union (EMU) was founded by tribal leaders and politicians from the southeastern Nigeria, particularly Patrick Dele Cole and Chuba Okadigbo. EMU has been described as an organization of leaders in eastern Nigeria, a political association, and a pro-democracy group. EMU fights for the protection of the interest of easterners in the country. EMU also spoke against the use of post-election protest by certain groups to attack Ndigbo. The group



warned that Ndigbo might be compelled to aggression in defence of their lives and property.

Jama'atu Nasir Islam (JNI) is Nigeria's umbrella Muslim organization. In its DU'A, JNI seeks a platform for religious, political and traditional leaders at all levels to come together and salvage the country from greed, injustice and corruption. JNI calls on everyone to avoid provocative statements that would overheat the polity. JNI had challenged the leadership of Christian Association of Nigeria (CAN) to explain why suspected Christian terrorists dress in Muslim attires while attempting or committing terrorism in the country. JNI calls on Nigerians to follow the teachings of Allah, by embracing each other, shunning violence and corruption, allowing peace to reign, changing attitude, and engaging in fervent prayers to deliver the nation from the clutches of Satan. In the same vein, Nigerians appear to believe that injustice must end for mass killings to stop but whoever is involved in killings should be punished. For example, JNI wants perpetrators of violence to be fished out to face the full wrath of the law, regardless of their status in society. It joined other groups to condemn the unwarranted violence and demand the probe of its masterminds.

## 5. Conclusion

This article has dealt with the resistance to mass violence by social groups in Nigeria. It explored the various forms of violence that have bedeviled disparate groups, expressed merely geographically. The article focused on debates in identity politics in order to explain the nature of ethnic cleansing, massacres, and atrocities resulting from divisive ethnic myths, symbols, stereotypes, and fears.

The article further notes the vacuum-filling power of social groups, pertaining to the ineffectiveness of the UN mechanism of RtoP. Having taken refuge in the ethno-religious space, social groups in Nigeria have developed the capability to mobilize for resistance to mass violence. While ethnic group is at the heart of this construction, Ndigbo was taken as the point of departure and unit of analysis, apparently because of their historical experience. The article also recognizes the lace of other major ethnic groups, including Hausa and Yoruba. Yet, the minority ethnic groups should also be considered in the construction. The decomposition of ethnic groups gave rise to the social groups that factored into resistance to mass violence. Despite their religious interests, the social groups serve as platforms of resistance to mass violence in Nigeria.

One key element of this discourse is the linkage of social groups to prejudices, fears, and identities within societies. Mass violence transcends borders and territories because groups do not see themselves as primary citizens of states within territories. If there is going to be a change, it has to come from the groups within the society itself. Therefore, the solution starts with an attitudinal change within groups in Nigeria, particularly towards grievances that are solved through

the eloquence of violence. Achieving a common purpose among social groups would require shared values and norms. The recommended strategies include peaceful demonstrations, saying no to violence, and exiting conflict flashpoints. Social groups can also glean resources from the social media to draw the attention of state authorities to persistent violence. However, this has to be done with caution to avoid the temptation of offending the sensibilities of other groups. Finally, there is a point in recommending empowerment, which would allow social group members to find solutions to the problem of mass violence.

## References

- Achebe, C., 2012. *There Was a Country: A Personal History of Biafra*. Penguin, New York.
- Adichie, C. N., 2006. *Half of a Yellow Sun*. Fourth Estate, London.
- Africa Report, 2006. *Nigeria: Want in the Midst of Plent*. International Crisis Group, no. 113.
- Agbakwuru, J. & Erunke, J., 2014. Ihejirika: Ndigbo to head to ICC over Biafra massacre, Vanguard, 23 January, <http://www.vanguardngr.com/2014/01/ihejirika-ndigbo-head-icc-biafra-massacre/> (accessed 23 January 2014).
- Awolowo, O., 1947. *Path to Nigerian Freedom*. Faber and Faber, London.
- Bellamy A. J., 2001. *Responsibility to Protect*. Polity Press, Cambridge.
- Bello, B., 2012. Nigeria Senator Killed at Mass Burial After Ethnic Clash, *Reuters*, Sunday, 8 July, <http://uk.news.yahoo.com/nigeria-senator-killed-mass-burial-ethnic-clash-214734730.html> (accessed 11 August 2012).
- Carter, A., Clark, H. & Randle, M. (eds.), 2006. *People Power and Protest Since 1945: A Bibliography on Nonviolent Action*. Housmans, London.
- Chopra, S., Jha, P., Rastogi, A., Koli, R., Mander, S. & Mander, H., 2012. *Accountability for Mass Violence: Examining the State's Record*. Centre for Equity Studies, New Delhi.
- Deng, F., 2010. *Idealism and Realism: Negotiating Sovereignty in Divided Nations*. Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala.
- Eguavoen, A., 2003. Urhobo-Itsekiri Conflict in Delta State. In T. A. Imobighe (ed.) *Civil Society and Ethnic Conflict Management in Nigeria*. Spectrum Books Limited, Ibadan, 223–255.
- Ernst, U. F. W., 2008. A Network Optic on Development. *Development Alternatives* 12, 1, 1–4.
- Fall, B., 2002. *Social History in French West Africa: Forced Labor, Labor Market, Women and Politics*. SEPHIS-CSSC, Amsterdam, Calcutta.
- Freedom House, 2008. *Freedom in the World 2008: The Annual Survey of Political Rights and Civil Liberties*. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, USA.

- Fwa, K. L., 2003a. Ethno-religious Conflict in Kaduna State. In T. A. Imobighe (ed.) *Civil Society and Ethnic Conflict Management in Nigeria*. Spectrum Books Limited, Ibadan, 81–105.
- Fwa, K. L., 2003b. The Hausa/Fulani-Sayawa Conflict in Bauchi State. In T. A. Imobighe (ed.) *Civil Society and Ethnic Conflict Management in Nigeria*. Spectrum Books Limited, Ibadan, 128–147.
- Gleditsch, K., 2004. A Revised list of Wars Between and Within Independent States, 1816–2002. *International Interactions* 30, 3, 231–262.
- Hallinan, C., 2012. Review: Culture of Resistance. *Human Rights*, [http://www.fpiif.org/articles/review\\_cultures\\_of\\_resistance](http://www.fpiif.org/articles/review_cultures_of_resistance) (accessed 14 August 2012).
- Harff, B., 2003. No Lessons Learned from the Holocaust? Assessing Risks of Genocide and Political Mass Murder since 1955. *American Political Science Review* 97, 1, 57–73.
- Hazen, J. M. & Horner, J., 2007. *Small Arms, Armed Violence, and Insecurity in Nigeria: The Niger Delta in Perspective*. Small Arms Survey, Graduate Institute of International Studies, Geneva.
- Heerten, L. & Moses, D., 2014. The Nigeria-Biafra war: Postcolonial Conflict and the Question of Genocide. *Journal of Genocide Research* 16, 2/3, 169–203.
- Hewstone, M. & Cairns, E., 2001. Social Psychology and Intergroup Conflict. In D. Chirof & M. Seligman (eds.) *Ethnopolitical Warfare*. American Psychological Association, Washington DC, 319–342.
- Hunsaker-Clark, C. L., 2009. Militia Formation in the Niger Delta: Exploring Action and Reaction to the Oil Industry. *Explorations in Anthropology* 9, 1, 115–122.
- Huntington, S., 1997. *The crash of civilizations and the remaking of world order*. Touchstone, New York.
- Ibeanu, O., 2003. Aguleri-Umleri Conflict in Anambra State. In T. A. Imobighe (ed.) *Civil Society and Ethnic Conflict Management in Nigeria*. Spectrum Books Limited, Ibadan, 167–222.
- Ikelegbe, A., 2005. The Economy of Conflict in the Oil Rich Niger Delta region of Nigeria. *Nordic Journal of Studies*, 14, 2, 208–234.
- Imobighe, T. A., 2003. Ethnicity and Ethnic Conflicts in Nigeria: An Overview. In T. A. Imobighe (ed.) *Civil society and ethnic conflict management in Nigeria*. Spectrum Books Limited, Ibadan, 13–35.
- International Commission on Intervention and State Sovereignty, 2011. *The Responsibility to Protect*. International Development Research Centre, Ottawa.
- Isine, I., 2008. Niger Delta as Albatross. *The Punch*, 30 May, 46.
- Kaufman, S., 2001. *Modern Hatreds. The Symbolic politics of Ethnic War*. Cornell University Press, Ithaca.
- Luck, E. C., 2010. The Responsibility to Protect: Growing Pains or Early Promise? *Ethics and International Affairs* 24, 4, 349–365.

- Melber, H. & Wallensteen, P., 2010. Preface. In F. Deng *Idealism and Realism: Negotiating Sovereignty in Divided Nations*. Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 3–7
- Mustapha, A. R., 2007. *Institutionalizing Ethnic Representation: How Effective is the Federal Character Commission in Nigeria?*, CRISE Working Paper 43.
- Oberschall, A., 2010. Conflict theory. In K. T. Leicht & J. C. Jenkins (eds.) *Handbook of Politics: State and Society in Global Perspective*. Handbooks of Sociology and Social Research, Springer Science + Business Media, LLC, 177–193.
- Obiagwu, K. & Njoku, L., 2015. Aka Ikenga, MASSOB, Others Condemn Traditional Ruler's Action. *The Guardian*, 7 April, 4.
- Office for Victims of Crime and the American Red Cross, 2005. *Responding to Victims of Terrorism and Mass Violence Crimes*, www.ovc.gov (accessed 23 September 2015).
- Ogundele, K., 2009. Lawyers, UN Group, Others Condemn Killings. *The Nation*, 5 August, 3.
- Onuoha, F. C., 2011. Religious Violence and the Quest for Democratic Consolidation in Nigeria: 1999–2009. *The Constitution* 11, 3, 8–35.
- Onyedika, N. & Akpan-Nsoh, I., 2012. Igbo in Uyo, Group Lament Boko Haram killings, *The Guardian*, 15 May, 7.
- Onyekakeyah, L., 2015. Meaning of Igbo in Nigeria's Geopolitics, *The Guardian*, 14 April, 19.
- Otite, O., 1990. *Ethnic Pluralism and Ethnicity in Nigeria*. Shaneson, Ibadan.
- Oyebade, W. 2015. Oba of Lagos Denies Threatening Ndigbo, *The Guardian*, 7 April, 4.
- Peters, B., 2003. Ife-Modakeke Conflict in Osun State. In T. A. Imobighe (ed.) *Civil Society and Ethnic Conflict Management in Nigeria*. Spectrum Books Limited, Ibadan, 148-166.
- Raffai, A., 2007. Nonviolence – Political Action from the Stance of Harmlessness. In H. Rill, T. Smidling & A. Bitoljanu (eds.) *20 Pieces of Encouragement for Awakening and Change: Peacebuilding in the Region of the Former Yugoslavia*. Centre for Nonviolent Action, Belgrade, Sarajevo, 19–39.
- Rise of Pan-Igbo Organizations in the 20th Century, www.enyi-oha-one-of-naiji.blogspot.com/ (accessed 19 August 2012).
- Saro-Wiwa, K., 1992. *Introduction to Genocide in Nigeria: The Ogoni Tragedy*. Saros, Port Harcourt.
- Scherrer, C. P., 2007. Peace, War and Mass Violence: Concepts and Their Realities. Lecture Notes, June.
- Schwartz, S., 2010. *Is Nigeria a Hotbed of Islamic Extremism?*. Peace Brief, 27. United States Institute of Peace, Washington, DC.
- Sepp, K., 2005. Best Practices in Counterinsurgency. *Military Review* 85, 3, 8–12.
- Siegle, J., 2008. Social Networks and Democratic Transitions. *Developing Alternatives* 12, 1, 39–45.

- Southern Kaduna Peoples Union, 2011. An assessment of the post election violence, Nigerian Village Square, Wednesday, 8 June, <http://nigeriavillagesquare.com/forum/main-square/63390-assessment-post-election-violence-swept-kaduna-some-northern-states-nigeria.html> (accessed 5 May 2012).
- Stephan, M. J. & Chenoweth, E., 2008. Why Civil Resistance Works: The Strategic Logic of Nonviolent Conflict. *International Security* 33, 1, 7–44.
- Sunday, E. & Okolie, I., 2011. Accept Defeat, Ex-military Administrator Tells Buhari. Igbo group, ADC Presidential Candidate Greet Jonathan. *The Guardian*, 21 April, 5.
- Tajfel, H., (ed.), 1979. *Differentiation Between Social Groups*. Academic Press, London.
- TheNigerianDaily.Com, 2011. Pomp as Igbo Regroup, Reposition in Lagos, <http://www.thenigeriandaily.com/2011/03/04/pomp-as-igbo-regroup-reposition-in-lagos/> (accessed 5 May 2012).
- Ubhenin, O. E., 2014. *African forms of Administration*. Dos-Nitas Globa, Benin City.
- World Report, 2012. *Events of 2011*. Human Rights Watch, USA.





## About the Contributors / *O avtorjih*

### Jernej Zupančič

Born 03.08. 1963 in Ljubljana. Studied geography and history at the University of Ljubljana. Promoted in 1997 at the University of Ljubljana. His bibliography includes more than 400 entries. Books: *Slovenci v Avstriji / Slovenes in Austria* (1999) and *Romi in romska naselja v Sloveniji / Roma and Roma settlements in Slovenia* (2014). Topics of his research are: ethnic question, minorities, national (ethnic) identity, border landscapes, geopolitics, crisis areas, as well as international migrations. Began the professional career as full researcher at Institute of Geography and was a director of this institution during the period 1998 – 2001. Later on employed at Institute for ethnic studies (2002-2008), since 2002 professor at the University of Ljubljana, Faculty of Arts, Department of Geography. Currently lectures social and political geography and the geography of Balkan and Russia. In the period 2010-2012 was head of department.

*Rojen 3. 8. 1963 v Ljubljani. Študiral je geografijo in zgodovino na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani. Promoviral 1997 na isti univerzi. Njegova bibliografija obsega nad 400 naslovov. Knjigi: *Slovenci v Avstriji* (1999) in *Romi in romska naselja v Sloveniji* (2014). Raziskovalne tematike so: narodno vprašanje, manjšine, mednarodne selitve, nacionalna identiteta, mejna vprašanja, geopolitika, krizna območja. Profesionalno kariero je začel kot raziskovalec na Inštitutu za geografijo; med leti 1998-2001 je bil direktor te ustanove. Pozneje se je zaposlil na Inštitutu za narodnostna vprašanja (2002-2008), od 2002 pa je profesor na Filozofski fakulteti Univerze v Ljubljani, na Oddelku za geografijo. Sedaj predava politično in socialno geografijo ter geografijo Balkana in Rusije. V letih 2010 – 2012 je bil predstojnik oddelka.*

### Katarina Kreceva

Katarina Kreceva is a graduated ethnologist with two master degrees in social sciences (MPhil in Politics, Development and Democratic Education from the University of Cambridge and MA in Interdisciplinary Research and Studies on Eastern Europe from the University of Bologna). She has an extensive professional experience in policy analysis, monitoring and policy design acquired in the public sector (Ministry of Education and Science of the Republic of Macedonia), an international development agency (United Nations Development Programme) and the civil sector (Analytica – public policy think tank). Currently Katarina Kreceva is employed full time in the Fund for Innovations and Technology Development of the Republic of Macedonia as an advisor for development of programmes and is also voluntarily involved in the civil sector as head of the managing board of the Association for advancement of social policy, education and culture – Dominion Cultural Hub. Katarina has published several articles related to public policy analysis in national and international journals.

Katarina Krečeva je diplomirana etnologinja z dvema magisterijema iz družbenih ved (magisterij iz filozofije s področja političnega razvoja in demokratičnega izobraževanja na Univerzi Cambridge in magisterij iz interdisciplinarnega raziskovanja in študij vzhodne Evrope na Univerzi v Bologni). Ima bogate poklicne izkušnje iz politične analize, monitoringa in načrtovanja, ki jih je pridobila v javnem sektorju (Ministrstvo za izobraževanje in znanost Republike Makedonije), mednarodni razvojni agenciji (OZN razvojni program) in v civilnem sektorju (Analytica – pobude za javno politiko). Katarina Krečeva je trenutno polno zaposlena na Skladu za inovacije in tehnološki razvoj Republike Makedonije kot svetovalka za kreiranje programov, prostovoljno pa deluje tudi v civilni družbi kot direktorica upravnega odbora Združenja za napredek družbene politike, izobraževanja in kulture – Dominium Cultural Hub. Objavila je več člankov o analizi javne politike v domači in tuji periodiki.

## Miran Komac

Miran Komac is a researcher at the Institute for Ethnic Studies. His current fields of research are issues concerning immigrant communities and the Roma ethnic minority. In the last decade he led three important research projects: The increase in social and cultural capital in areas with a Roma population, Serbs in Bela krajina region and The perceptions of the Slovene policy of integration. Miran Komac is professor (Associate Professor) at the University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Department of International Affairs (since 1992) and collaborator at the course International Protection of Ethnic and National Minorities. He is at the same time Head of the Ph.D. programme Ethnic Studies.

*Miran Komac je raziskovalec na Inštitutu za narodnostna vprašanja v Ljubljani. Trenutno sta predmet njegovega raziskovalnega zanimanja novodobne (imigrantske) narodne skupnosti in problematika povezana z romsko narodno manjšino. V zadnjem desetletju je vodil tri obsežne raziskovalne projekte: Dvig socialnega in kulturnega kapitala v okoljih, kjer živijo predstavniki romske skupnosti, Srbi v Beli krajini in Percepcije slovenske integracijske politike. Miran Komac je profesor (izredni profesor) na Univerzi v Ljubljani, Fakulteti za družbene vede, Katedri za mednarodne odnose, kjer že od leta 1991 sodeluje pri predmetu Mednarodno varstvo narodnih manjšin. Je tudi vodja doktorskega programa Etnične študije.*

## Oskar Edoror Ubhenin

Oscar Edoror Ubhenin is an academic public administrator. He earned his B. Sc. in political science from Edo State (now Ambrose Alli) University (1995), M. Sc. in public administration from University of Benin (2002), and defended his Ph. D. in public administration from Ebonyi State University (2015). He previously worked for the Government of Edo State, where he was at various times legislative officer and special assistant to the Hon. Speaker (Edo State House of Assembly). In 2007, he joined the faculty at Ambrose Alli University, where he currently teaches various subjects in public administration. He has attended academic conferences and other development

programs in continental Africa, Europe and North America. His research interests include conflict resolution, human capacity and public policy. He has published articles in *Pensions: An International Journal* by Palgrave Macmillan, and elsewhere, including the eighth volume of the Hexagon Book Series on Human, Environmental Security and Peace, made possible by a research grant of the Cluster of Excellence (EXC177) on Integrated Climate System Analysis and Prediction (CliSAP) at the University of Hamburg that supported the conference and the German Science Foundation (DFG) that funded the book. His article 'An assessment of the effectiveness of the Nigerian 2004 pension reform policy', published in *Pensions*, by Palgrave Macmillan, UK (2012), 17(4): 289-304, appeared in the 2012-2014 *Pensions Reading List* of the Institute and the Faculty of Actuaries (June 2015), United Kingdom.

*Oscar Edoror Ubhenin je akademik v javni upravi. Diplomiral je iz politologije leta 1995 na Edo State University (zdaj Ambrose Alli), magistriral iz javne uprave na University of Benin (2002), doktoriral pa na Ebonyi State University (2015), prav tako iz javne uprave. Najprej je delal kot vladni uradnik države Edo na področju zakonodaje in bil posebni asistent častnega predsednika Skupščine države Edo. Leta 2007 se je zaposlil na fakulteti v okviru Univerze Ambrose Alli, kjer trenutno predava različne predmete s področja javne uprave. Udeležuje se akademskih konferenc in sodeluje v razvojnih programih v celinski Afrika, Evropi in severni Ameriki. Njegovi raziskovalni interesi segajo na področja upravljanja konfliktov in javnih politik. Objavil je članke v mednarodni reviji *Pensions* (Palgrave Macmillan) in drugje, tudi v osmem zvezku knjižne zbirke *Hexagon* o človeški in okoljski varnosti ter miru. Izdajo knjige sta mu omogočili raziskovalna štipendija univerze v Hamburgu in Nemska znanstvena fundacija.*

## Guidelines for Contributors

**General** — The editorial board of **Treatises and Documents, The Journal of Ethnic Studies** welcomes the submission of scholarly articles in the field of ethnic and minority studies, especially on racial and ethnic relations, ethnic identity, nationalism, xenophobia, the protection of (ethnic, national, linguistic, religious, and other) minorities, migration, multiculturalism and related subjects. The journal is particularly interested in discussions regarding ethnic and minority issues in the so-called Alpine-Adriatic-Pannonian area and all comparative studies, which include – only partially or as a whole - this geographic area. This area comprises the Alpine arc, the hinterland of the eastern Adriatic and Pannonian Basin. More technically, this area includes the following countries: Albania, Austria, Bosnia and Herzegovina, Croatia, Czech Republic, Italy, Germany (especially the southern part), Hungary, Kosovo, Montenegro, Romania, Serbia, Slovakia and Slovenia. Also Macedonia and Bulgaria may be interesting cases.

Two issues of the journal are published every year, usually in June and December.

Articles that are submitted must be original, unpublished material and should not be simultaneously under consideration - either in whole or in part - for publication elsewhere.

The journal encourages the submission of articles in English, since this enables authors to present their ideas and work to a broader public. However, articles in other languages – with a special emphasis on the Slovenian language – are also welcome. The abstracts of the articles are always published in the language of the article and in English.

Authors who do not have native or equivalent proficiency in English must prior to submission have the article read by someone with this proficiency. This step ensures that the academic content of your paper is fully understood by journal editors and reviewers. Articles which do not meet these requirements will most likely not be considered for publication.

Manuscripts should be submitted in electronic form and must include:

- the submitted article, with the title in the language of the article and in English;
- an abstract of the article in the language of the article and in English; this should include a brief presentation of the issues discussed, the methodology used, the main findings and the conclusions;
- 3 – 7 key words in the language of the article and in English.

The length of the title, the abstract and the key words in one language should not exceed 1,100 characters (including spaces). More detailed information about the form of submitted manuscripts is presented in the prescribed template, available at the journal's website (<http://www.inv.si>).

In a separate document please submit: the title of the article, the author(s) name and a brief biographical note on each author with full contact information (for publication in the journal). Please refer to the template (at the journal's website) for further detailed information.

All submitted manuscripts are subjected to peer-review procedure by at least two reviewers. The review procedure is double blind. Authors may be asked to revise their articles bearing in mind suggestions made by the editors or reviewers. The final decision on publication rests with the editorial board.

Manuscripts should be sent by e-mail, in Word (.doc), to editor-in-chief: [editorTD@guest.arnes.si](mailto:editorTD@guest.arnes.si).

**Format and Style** — The preferred **length for articles** is between 30,000 and 45,000 characters, including spaces (between approx. 4,500 and 6,500 words). Longer articles may be accepted at the discretion of the editorial board. A limited number of endnotes are permitted, if they are used for explanatory purposes only. They should be indicated serially within the article.

Authors should take into careful consideration also the **style and format requirements** of the journal, which are presented in the template (available at <http://www.inv.si>) in more detail. Particular attention should be paid to the formatting of references, single spacing throughout and the inclusion of keywords and abstracts. Articles that do not meet these requirements will be returned for modification before being read and reviewed.

**Referencing Style** — The **Harvard author-date system** of referencing must be used for bibliographical references in the text and in the alphabetical list of references at the end of the article. Authors should ensure that all and only those references cited in the text appear in the list of references. General bibliographies should not be provided. Authors must also follow the requirements regarding referencing style and format as presented in the table of examples, available at the journal's website (<http://www.inv.si>).