



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Ali bi morala Slovenija spremeniti svoj model manjšinskega varstva?
Dejan Valentinčič

Article information:

To cite this document:

Valentinčič, D. (2015). Ali bi morala Slovenija spremeniti svoj model manjšinskega varstva?, Dignitas, št. 65/66, str. 59-78.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/65/66-4>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Ali bi morala Slovenija spremeniti svoj model manjšinskega varstva?

Dejan Valentincič¹

POVZETEK

Republika Slovenija se je ob osamosvojitvi odločila za posebno ustavno priznanje italijanske in madžarske narodne skupnosti ter romske skupnosti. Pripadajo jim posebne kolektivne manjšinske pravice. Tudi ostale neslovenske etnične skupnosti imajo ustavno zagotovljene pravice do ohranjanja narodne identitete, jezika in kulture; niso pa izrecno poimenovane. Združenja pripadnikov narodov in narodnosti nekdanje Jugoslavije, ki živijo v Sloveniji (Albanci, Bošnjaki, Črnogorci, Hrvati, Makedonci in Srbi) so že velikokrat izrazila svoje zahteve, da želijo poimensko ustavno priznanje ter posebne kolektivne pravice. Najpogosteje ponavljana zahteva so zagotovljeni poslanski mandati, po modelu italijanskega in madžarskega poslanca v državnem zboru. Prispevek prikazuje nekaj dilem pri morebitnem spreminjanju manjšinskega varstva v Republiki Sloveniji, s poudarkom na zagotovljenih poslanskih mandatih.

Gljučne besede: Narodne manjšine, individualne in kolektivne manjšinske pravice, avtohtonost, priseljenci, ustavno priznanje, zagotovljeni poslanski mandati.

Should Slovenia change its model of minority protection?

ABSTRACT

Republic of Slovenia has decided, after its independence, for special constitutional recognition of Italian and Hungarian natio-

¹ Mladi raziskovalec in asistent za področje ustavnega prava in človekovih pravic, Fakulteta za uporabne družbene študije, dejan.valentincic@gmail.com.

nal community and Roma community. They have special collective minority rights. Others non-Slovenian ethnic groups in Slovenia have constitutionally guaranteed rights to maintain national identity, language and culture; but they are not specially named in the Constitution. Associations of nations of former Yugoslavia in Slovenia (Albanians, Bosnians, Montenegrins, Croats, Macedonians and Serbs) have required constitutional recognition and special collective minority rights for many times. The most often required right is guaranteed seats in the Parliament, the same as Italians and Hungarians have them. The article shows some dilemmas in case of changing the model of minority protection in Slovenia, with emphasis on guaranteed seats in the Parliament.

Keywords: National minorities, individual and collective minority rights, autochthonousness, migrants, constitutional recognition, guaranteed seats in the Parliament.

1. Uvod

Združenja narodov in narodnosti nekdanje Jugoslavije v Sloveniji so od osamosvojitve do danes na pristojne organe Republike Slovenije naslovile že številne zahteve, da hočejo posebno ustavno priznanje ter posebne kolektivne manjšinske pravice, podobno kot jih v Sloveniji uživata madžarska in italijanska narodna skupnost. V Sloveniji deluje kopica društev pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije, ki so organizirana po narodnostnem ključu. Društva so nato po narodnostnem ključu povezana tudi v zveze društev. Vse zveze pa so nato povezane v Zvezo zvez kulturnih društev konstitutivnih narodov in narodnosti nekdanje SFRJ v Sloveniji EXYUMAK. Nekatere pobude so pripravile posamične etnične zveze, nekatere zveze društev skupaj, uradno zahtevo Republiki Sloveniji po priznanju srbske etnične manjšine je pred časom napovedala tudi Republika Srbija. Zveza srbske diaspore Slovenije je avgusta 2013 zaradi te tematike pripravila tudi protest pred kulturnim ministrstvom, srbskim veleposlaništvom in ljubljansko mestno hišo.² Zahteve so bile v vseh primerih skorajda identične: posebno ustavno priznanje s poimensko navedbo

² Glej npr. RTV SLO, *Srbska skupnost se počuti diskriminirano in pripravlja protest*, <http://www.rtvlo.si/slovenija/srbska-skupnost-se-pocuti-diskriminirano-in-pripravlja-protest/316406> in ORF.at, *Za priznanje statusa narodne manjšine* <http://volksgruppen.orf.at/slovenici/stories/2600828/> (oboje zadnjič obiskano: 12. 5. 2014).

narodnih skupnosti, zagotovljeni poslanski mandati ter posebne pravice na šolskem, kulturnem in medijskem področju. To je zanimiva posebnost slovenske stvarnosti, v drugih državah je namreč značilnost organizacij migrantov in njihovih potomcev da svoje delovanje osredotočajo na zahteve po izboljšanju stopnje svojih individualnih pravic (npr. podeljevanje državljanstev, pridobivanje in podaljševanje delovnih dovoljenj in dovoljenj za bivanje, zavzemanje za socialne pravice, priznavanje azila ...) ter za večji angažma države pri vključevanju priseljencev in njihovih potomcev v družbo. Za Slovenijo lahko ocenimo, da je bil ta vidik ves čas delovanja organizacij narodov in narodnosti bivše Jugoslavije v ozadju, v ospredju pa zahteve po priznanju kolektivnih manjšinskih pravic. Ob teh pobudah so se pobudniki sklicevati predvsem na status italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji, čigar zaščito jemljejo kot zgled, kakšen status naj Slovenija podeli tudi njim. Čeprav je tudi na mednarodnem parketu diskusija o najprimernejšem modelu manjšinskega varstva prisotna (sploh glede razmerja med avtohtonimi in alohtonimi narodnimi skupnostmi) ima to v Sloveniji še prav posebno težo.

Prispevek se vrednostno ne opredeljuje, ali bi morala Slovenija spremeniti svoj model manjšinskega varstva, ampak analizira nekaj ključnih argumentov, ki so se za to pojavljali v zadnjih dveh desetletjih in pol. V članku se poskuša odgovoriti na sledeče raziskovalno vprašanje: »Katere so ključne dileme, ki bi jih bilo potrebno razrešiti pri morebitnem spreminjanju slovenskega modela manjšinskega varstva?«. Natančneje so predstavljeni (možni) razlogi za trenutno izrecno ustavno priznanje Madžarov, Italijanov in Romov, ostalih skupnosti pa ne. Podrobneje so analizirane dileme glede zagotovitve posebnih poslanskih mandatov, saj je to poleg ustavnega priznanja vedno bila osrednja zahteva teh organizacij. Vprašanja glede posebnih pravic na področju šolstva, kulture in medijev so v tem prispevku zaradi pomanjkanja prostora izpuščena.

2. Trenutna ureditev varstva manjšin v Republiki Sloveniji

Zgodovinsko se je varstvo manjšin najprej zahtevalo pri poraženih in novonastalih državah po velikih vojnah, ki so bile takrat toliko šibke, da so jih države zmagovalke v to lahko prisilile. Kma-

lu se je zaščita manjšin začela uveljavljati tudi kot kompenzacija za izgubljeno ozemlje pri spremembah meja po končanih vojnah. Deloma lahko takšno ozadje razumemo tudi za tak sistem manjšinskega varstva, kot ga je Socialistična Republika Slovenija izoblikovala leta 1974 s sprejetjem nove ustave (deloma pa tudi že v prej sprejetih ustavah) in model velja še danes. Na teritoriju, kjer sta poseljeni madžarska in italijanska narodna skupnost sta manjšini namreč nekoč predstavljali celo večino prebivalstva in nikakor ni bilo samoumevno, da sta ti območji pripadli Jugoslaviji, Prekmurje pa še prej Kraljevini SHS. Pomemben razlog je verjetno bil tudi ta, da so bili v času vnosa teh določil v novo slovensko republiško ustavo z Italijo ravno v fazi sprejemanja Osimski sporazumi (sprejeti 1975), v Avstriji pa so ravno sprejemali Zakon o narodnih skupnostih (sprejet leta 1976). Jugoslavija in Slovenija kot njen del je torej morala pokazati širokogrudnost, da bi nato lahko zahtevala recipročnost od sosednjih držav. Poleg tega so glede manjšinskih pravic na Jugoslavijo zagotovo pritiskale zahodne države in Jugoslavija jih je zaradi odvisnosti od zahodne ekonomske pomoči ni mogla ignorirati. Deloma pa je bil razlog brez dvoma tudi ta, da so na slovenskem ozemlju ostali skorajda izključno komunistični ideologiji zvesti pripadniki predvsem italijanske manjšine in jih je režim štel za lojalne.

Ob procesu osamosvajanja je bila takšna ureditev očitno splošno sprejeta kot primerna, poleg tega pa bi zmanjševanje že obstoječih pravic zagotovo povzročilo zelo negativne reakcije mednarodne skupnosti in lahko celo ogrozilo osamosvojitve, zato je Slovenija enak sistem manjšinskega varstva ohranila tudi naprej. A narodnostna struktura slovenske družbe je bila takrat že precej drugačna kot po drugi svetovni vojni in leta 1974, ko je bila sprejeta prejšnja ustava. Bistveno večji delež prebivalstva od treh ustavno zaščitene narodnih skupnosti (ki skupaj predstavljajo manj kot 1 % prebivalstva) so namreč predstavljali priseljenci iz drugih republik nekdanje Jugoslavije in njihovi potomci, ki so se na slovensko ozemlje priseljevali v preteklih desetletjih. Postavlja se torej vprašanje, ali je takšna ureditev varstva manjšinskih narodnih skupnosti kot ga ima Slovenija pravična tudi do ostalih narodno-manjšinskih skupnosti v Sloveniji.

Z razpadom Jugoslavije in nastankom samostojne države Slovenije se je bistveno spremenil položaj pripadnikov dotlej konstitutivnih narodov skupne države, katerih prisotnost ter družbeni,

politični in pravni položaj na ozemlju nove države je bilo potrebno na novo opredeliti.³ V Izjavi o dobrih namelih⁴ pripadnikom narodov nekdanje Jugoslavije ni bil obljubljen poseben položaj in ker glede tega ni bilo pripomb je bilo to očitno ocenjeno kot ustrezno. Tako so bile tudi v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije⁵ posebne manjšinske pravice napovedane le za madžarsko in italijansko narodno skupnost. V Ustavi Republike Slovenije⁶, ki jo je 23.12.1991 sprejela takratna Skupščina Republike Slovenije, jima je bil poseben status zagotovljen v 64. členu ustave, kjer sta poimensko navedeni ter našteje njune posebne pravice. V 65. členu ustave je predvideno še, da položaj in posebne pravice romske skupnosti, ki živi v Sloveniji, ureja zakon.^{7/8} Ostale narodne manjšine poimensko niso navedene, posebej relevantni člani v ustavi zanje pa so 61. člen, ki zagotavlja svobodno izražanje pripadnosti k svojemu narodu ali narodni skupnosti, gojenje in izražanje svoje kulture in uporabo svojega jezika in pisave; 62. člen, ki še posebej zagotavlja, da ima vsakdo pravico, da pri uresničevanju svojih pravic in dolžnosti ter v postopkih pred državnimi in drugimi organi, ki opravljajo javno službo, uporablja svoj jezik in pisavo na način, ki ga določi zakon ter 63. člen, ki kot protiustavno prepoveduje vsakršno spodbujanje k narodni, rasni, verski ali drugi neenakopravnosti ter razpihovanje narodnega, rasnega, verskega ali drugega sovraštva in nestrpnosti ter spodbujanje k nasilju in vojni; vsi v zvezi s prvim stavkom prvega odstavka 5. člena ustave, ki zagotavlja, da država varuje človekove pravice in temeljne svoboščine na svojem ozemlju ter 14. členom, ki prepoveduje vsakršno diskriminacijo.⁹

Čeprav druge narodne manjšine poleg Madžarov, Italijanov in Romov niso poimensko navedene ne moremo trditi, da jih država sploh ne priznava. Glede statusa in položaja pripadnikov

³ M. Komac, *Varstvo »novih« narodnih skupnosti v Sloveniji* V: M. Komac (ur.), *Priseljenci*, 2007, str. 36–46.

⁴ *Uradni list RS*, št. 44/1990.

⁵ *Uradni list RS*, št. 1/1991.

⁶ *Uradni list RS*, št. 33/1991 in nasl.

⁷ *Ibidem*.

⁸ Zakon je bil nato dejansko sprejet leta 2007. Slovenija je s tem postala edina država na svetu, kjer vprašanja romske skupnosti ureja tudi poseben področni zakon. Ta Rome deli na avtohtone in neavtohtone. Podeljene so jim posebne manjšinske pravice, a ne na enakem nivoju kot Italijanom in Madžarom. Trdimo lahko, da so trenutno Romi socialno najbolj izključen del slovenske družbe. Država si že od svojega nastanka neuspešno prizadeva, kako to spremeniti.

⁹ *Ustava RS (Uradni list RS št. 33/91 in nasl.)*.

narodov nekdanje Jugoslavije sicer ni bil sprejet poseben zakon, a ostala relevantna zakonodaja omogoča financiranje njihovih kulturnih dejavnosti (v lanskem letu so zadevna društva prejela približno 270.000 evrov), soudeležbo države pri prostovoljnem učenju njihovih maternih jezikov in kultur, v proceduri je tudi predlog, da bi pouk maternega jezika lahko uveljavljali kot izbirni predmet. V šolah se novo priseljenim učencem nudi tudi učiteljice, ki obvladajo njihov jezik za lažjo integracijo teh otrok. To je v primerjavi z ostalimi evropskimi državami nadpovprečna skrb. Nedvomno pa bistveno manjša kot za madžarsko in italijansko manjšino.¹⁰

Pri razmišljanju o morebitni spremembi slovenskega modela manjšinskega varstva velja še enkrat natančno premisliti in pretestiti razloge in argumentacijo, da se je Slovenija ob osamosvojitvi odločila za takšen model, kot sedaj velja. Brez dvoma je šlo za kombinacijo različnih razlogov. Predvsem je to relevantno analizirati tudi v kontekstu pobud v začetku 90. let, da bi se poseben status priznal tudi nemški skupnosti, omenjalo pa se je celo tudi judovsko skupnost.

Italijani in Madžari so imeli že prej zagotovljen visok standard pravic in nižanje le teh v mednarodni skupnosti zagotovo ne bi bilo dobro sprejeto. Nemci so zaradi medvojnega preseljevanja ter zaradi povojnega izganjanja, nacionalizacije njihovega premoženja in iztrebljanja bili zelo malo številčna skupnost. Upoštevajoč dejstvo, da sta tudi Madžarska, predvsem pa Italijanska skupnost maloštevilčni lahko predvidevamo, da sta še večjo težo igrali dejstvi, da skupnost nikjer ni bila strnjeno naseljena in za razliko od Italijanov in Madžarov v okolju kulturno ni bila tako prepoznana. Pomemben vidik, ki ga ne gre spregledati pa je tudi ta, da se je v socialistični Jugoslaviji vse od njenega nastanka do razpada gojilo negativen odnos do Nemcev zaradi druge svetovne vojne. Pri podeljevanju manjšinskih pravic je torej šlo tudi za pragmatično politično odločitev, da večinsko prebivalstvo tega mogoče ne bi dobro sprejelo, saj bi to razumelo kot omadeževanje upora proti okupatorju v drugi svetovni vojni. Prva demokratično izvoljena

¹⁰ Glej npr. V. Kržišnik Bukič, *Narodnomanjšinsko uprašanje v Sloveniji po razpadu Jugoslavije: O družbeni upravičenosti priznanja statusa narodnih manjšin Albancem, Bošnjakom, Črnogorcem, Hrvatom, Makedoncem in Srbom v Republiki Sloveniji s predlogi za urejanje njihovega narodnomanjšinskega položaja*, RG, 2008, št. 56–57, str. 25 in *Ministrstvo za izobraževanje, znanost, kulturo in šport RS, Povabilo osnovnim in srednjim šolam k oddaji prošenj za sofinanciranje dopolnilnega pouka maternih jezikov in kultur za otroke priseljencev v šolskem letu 2012/2013*, št. 6030-1/2012/15.

vlada je torej morebitno spremembo tega štela za preveč tvegano ter podporo temu kot vprašljivo.¹¹

Tudi pri judovski skupnosti so razlogi podobni. Skupnost je številčno zelo majhna ter v okolju ni posebej kulturno prepoznana. Ker je pomemben identifikacijski element Judov njihova veroizpoved, njihovo opredeljevanje v Jugoslaviji ni bilo dobrodošlo in to se je ohranilo tudi v času osamosvojitve in do danes, torej skupnost ni javno prisotna. Poleg tega je dokaj splošno znano dejstvo, da so po drugi svetovni vojni na slovenskem ozemlju ostali le Judje, ki so bili podporniki komunistične ideologije in režima. Nazorsko torej niso bili navezani na judovsko veroizpoved in je niso prakticirali.

Glede na narodnostno strukturo Slovenije, predvsem na popisu leta 1991 je jasno, da slovenska skupščina pri manjšinskem varstvu kot ključnega ni upoštevala kriterija številčnosti narodnih skupnosti, ampak je prednost dala drugim kriterijem, predvsem naj bi upoštevala načelo avtohtonosti ter kontinuiteto manjšinskega varstva iz Socialistične Republike Slovenije. Čeprav se slovenski model manjšinskega varstva označuje predvsem kot navezanega na načelo avtohtonosti lahko glede na zgoraj zapisano postavimo trditev, da je (bil) še bolj ključen kriterij strnjena poselitev in kulturna prepoznanost v okolju. Tako tudi niso bile zaščiteni avtohtone, a številno majhne nemška, judovska, hrvaška in srbska manjšina (za zadnji dve majhna številčnost seveda velja le na avtohtonem poselitvenem ozemlju).

Ob tem velja dodati še, da čeprav se nemško in judovsko skupnost pogosto enači, gre vendarle za precejšnje razlike. Nemška manjšina je bila v preteklosti na slovenskem ozemlju zelo prisotna in tudi Slovenija delno nosi moralno krivdo za njeno zdesetkanje (zaradi preganjanja v času po drugi svetovni vojni). V tem kontekstu lahko tudi razumemo pobude za priznanje njihovih pravic. Medtem, ko judovska skupnost na slovenskem nikoli ni bila tako prisotna, ampak vedno le v majhnem številu, poleg tega pa ne moremo govoriti o kakšni moralni krivdi Slovenije za nji-

¹¹ V času osamosvajanja je bila prvič aktualna tudi razprava o tem, ali naj se posebne manjšinske pravice podeli tudi nemški manjšini. To vprašanje je nekaj časa tudi oteževalo bilateralne odnose med Slovenijo in Avstrijo. Nato je bilo to vprašanje (vsaj za enkrat) rešeno s kulturnim sporazumom med Slovenijo in Avstrijo iz leta 2002, s katerim je bil tudi uradno priznan obstoj nemškogovoreče manjšine v Sloveniji (Avstrija pa je v zameno priznala obstoj slovenske manjšine na avstrijskem Štajerskem). Slovenija preko ministrstva za kulturo tudi finančno podpira aktivnosti njihovih društev, predvsem ohranjanje kulturne dediščine in učenje jezika. Ne zagotavlja jim torej kolektivnih manjšinskih pravic, ampak podpira uresničevanje njihovih individualnih pravic.

hove izginjanje v preteklosti. Razlog, da se ti skupnosti pogosto obravnava skupno lahko predvidevamo da je v »političnem uravnoteževanju« v času osamosvajanja – če se je nemško manjšino pripisovalo bližje pomladni politični opciji zaradi komunističnega preganjanja katerega žrtev so bili, se je Jude štelo za bližje (post)komunistični opciji (kot podpornike komunistične ideologije v času Jugoslavije). Takšno »uravnoteževanje« je bilo v času osamosvajanja v Sloveniji zelo značilno – npr. tudi pri določanju državnih praznikov.

Ob razmišljanjih za spremembo slovenskega modela manjšinskega varstva nikakor ne gre spregledati, da je podeljevanje posebnih kolektivnih manjšinskih pravic narodnim skupnostim zelo vezano na teritorialno načelo (npr. dvojezični javni napisi, jezik manjšine priznan kot uradni jezik, različni modeli manjšinskih šol, zagotovljeno politično predstavništvo na lokalni ravni ...) in bi bile torej neizpolnljive za manjšine, ki niso strnjeno naseljene. Postavlja se vprašanje, ali je mogoče obe vrsti narodnih manjšin formalno izenačiti, po obsegu pravic pa ne. V kolikor bi to ocenili kot neprimerno je še posebej potrebno upoštevati dejstvo, da pri manjšinskem pravu (enako kot v pravu nasploh) velja načelo nezmanjševanja že pridobljenih pravic. Države, ki tradicionalno naseljenim manjšinam priznavajo širok krog pravic, kot to velja tudi za Slovenijo, so torej pri reformi manjšinskega prava še bolj omejene.¹² Širjenje posebnih kolektivnih manjšinskih pravic na manjšine, ki ne zadostujejo teritorialnemu načelu strnjene in omejene poselitve, pa bi nujno odprlo tudi vprašanje spremembe zagotovljenih pravic tradicionalnih manjšin. To pa bi zagotovo izzvalo nezadovoljstvo in proteste tistih manjšin, ki te pravice uživajo, kot tudi mednarodne skupnosti (ali vsaj Italije in Madžarske). V Sloveniji imata sicer madžarska in italijanska narodna skupnost pravico veta pri spremembah njiju dotikajoče se zakonodaje, torej brez njunega soglasja spremembe sploh ne bi bile mogoče.¹³

Postavlja se tudi vprašanje, ali nepriznavanje posebnih kolek-

¹² Za Slovenijo to še dodatno velja zaradi dejstva, ker sistem varovanja madžarske in italijanske narodne skupnosti zajema vse prebivalce narodnostno mešanega ozemlja in ne le pripadnikov narodnih skupnosti (npr. obvezni dvojezični osebni dokumenti tako za pripadnike manjšinskega kot večinskega prebivalstva, obvezno učenje jezika manjšine tudi za pripadnike večinskega naroda, obvezna uporaba narodnih simbolov narodnih skupnosti, poleg dvojezičnega poslovanja upravnih in sodnih organov ter javnih in zasebnih uradov ter ustanov, dvojezične toponomastike in javnih obvestil).

¹³ *Ustava RS, 64. člen.*

tivnih pravic lahko enačimo z etnično diskriminacijo. Prebivalci neslovenskega etničnega izvora so bili že v preteklosti in so tudi danes še izvoljeni na najvišje politične funkcije v državi na lokalnem in nacionalnem nivoju (poslanci, ministri, župani, občinski svetniki), zasedajo najvišje menedžerske funkcije v gospodarstvu, visoke akademske pozicije, najboljše pa so zastopani v kulturni sferi, kjer jim je tudi široko odprt prostor za ustvarjanje, ki je eksplicitno povezano z njihovim etničnim izvorom in življenjem kot pripadnikov etnične manjšine v Sloveniji (glasba, film, televizija, knjige, gledališče). Država in lokalne skupnosti vedno finančno podpirajo tudi različne programe, ki pomagajo pri integraciji priseljencev in njihovih potomcev ter programe, ki spodbujajo njihovo umetniško ustvarjanje. Ocenimo torej lahko, da neprisotnost etničnih skupin iz območja nekdanje Jugoslavije v slovenski zakonodaji ni posledica nestrpnosti do tega dela prebivalstva, ampak je zgolj posledica specifične zgodovinske in družbene situacije, v kateri se je Slovenija znašla ob demokratizaciji, osamosvojitvi in prizadevanjih za mednarodno priznanje, ko se je odločila na pravnem nivoju za posebno zaščitno tretih skupnosti ter splošno zaščito ostalih.

V tem prispevku se s stališči stroke glede načela avtohtonosti širše ne ukvarjamo, velja pa opozoriti na določene vidike s političnega polja, ki jih je pri razmišljanju o reformi varstva manjšin v Sloveniji potrebno sprejeti kot dana dejstva. Da je v mednarodni politični skupnosti razlika med avtohtonimi in priseljenimi manjšinami še vedno široko sprejeta dokazujejo dejavniki, kot so npr. da Evropska unija za kandidatke za članstvo v povezavi zahteva izpolnjevanje t. i. koebenhavnskih kriterijev iz leta 1993, kjer pa se standardi varstva manjšin predvidevajo le za tradicionalne manjšine.¹⁴ Tudi s strani EU ustanovljeni Evropski urad za manj razširjene jezike¹⁵ (EBLUL) v svoj delokrog šteje le tradicionalne manjšinske in regionalne jezike. V evropskem parlamentu deluje tudi politična skupina Evropska svobodna zveza¹⁶ (European Free Alliance - EFA), ki združuje samostojne manjšinske in regionalne stranke. Možnost članstva pa imajo le stranke tradicionalnih manj-

¹⁴ Glej npr. G. Toggenburg, *A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities*, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm> (zadnjič obiskano: 8. 1. 2014).

¹⁵ EBLUL, <http://www.eblul.org> (zadnjič obiskano: 15. 7. 2015).

¹⁶ European Free Alliance, <http://www.e-fa.org> in *The Greens*, <http://www.greens-efa.eu> (oboje zadnjič obiskano: 15. 7. 2015).

šin. V evropskem parlamentu ima EFA skupno poslansko skupino z Evropsko stranko Zelenih¹⁷, ki velja za najbolj naklonjeno priseljenkim skupnostim od vseh evropskih političnih skupin, a tudi ona torej pristaja na razlikovanje med zgodovinskimi in novodobnimi manjšinami. Tudi krovna organizacija evropskih narodnih manjšin Federalistična unija evropskih narodnosti¹⁸ (FUEN) je na enem svojih zadnjih kongresov razpravljala o tem, ali bi svoje članstvo razširili in dali možnosti včlanjevanja v organizacijo tudi organizacijam priseljenkih manjšin, a so to možnost zavrnil. Enako se je odločila tudi mladinska krovna organizacija Mladina evropskih narodnosti¹⁹ (YEN).²⁰

Pri utemeljevanju razlogov, zakaj bi bilo ustrezno v ustavo vključiti tudi narodne manjšine narodov nekdanje Jugoslavije se uporabljajo različne argumentacije. Prva je, da sta srbska in hrvaška manjšine ne glede na kriterije v Sloveniji avtohtoni. Srbi so se na ozemlju Slovenije v večjem številu pojavili okoli leta 1530, ko so v begu pred Turki naselili Belo krajino, hrvaško prisotnost pa lahko zaznamo na obmejnem pasu v Beli krajini in Primorju, kamor so se skozi stoletja doseljevali s sosedskega prostora.²¹ A takšna ureditev bi bila zelo ozka. Zajela bi le dve narodni manjšini, pa še ti le na zelo omejenem ozemlju. Da bi to zaščito aplicirali na celotno državo ne bi bilo realistično. Če se primerjalno ozremo zgolj po sosednjih državah: Slovenci v Avstriji in Italiji svojih zagotovljenih manjšinskih pravic ne morejo uveljavljati če se odselijo iz območja tradicionalne poselitve v druge dele držav. Podobno velja za Madžare in Italijane v Sloveniji, ki se izselijo izven narodnostno mešanega ozemlja. S spremembo stalnega bivališča ohranijo le dve manjšinski pravici: do vpisa v posebni volilni imenik za izvolitev manjšinskega poslanca in do učenja maternega jezika, če se k pouku prijavi vsaj pet otrok).

¹⁷ *The European Green Party*, <http://greenprimary.europeangreens.eu> (zadnjič obiskano: 15. 7. 2015).

¹⁸ *Federal Union of European Nationalities*, <http://www.fuen.org> (zadnjič obiskano: 15. 7. 2015).

¹⁹ *Youth of European Nationalities*, <http://www.yeni.org> (zadnjič obiskano: 15. 7. 2015).

²⁰ Kot zanimiv podatek dodajmo, da sta FUEN in YEN že pred tem naredila eno izjemo: med svoje člane sta sprejeli organizaciji Turkov, ki so se v Nemčijo priselili iz severo-vzhodne grške regije Thrace. Razlog za izjemo je, da je zaradi hudega preganjanja skorajda celotno turško prebivalstvo zapustilo to regijo in se naselilo v zahodni Evropi, predvsem Nemčiji. Da očitno za popolnoma enakopravno članstvo dokazuje dejstvo, da je članica te manjšine Fatma Resit bila do aprila 2014 en mandat tudi predsednica YEN-a. A kot pomenljiv podatek dodajmo dejstvo, da je v predstavitveni brošuri YEN-a *Minority handbook for beginners* organizacija Turkov iz Thrace Young ABTTF predstavljena na zadnjem mestu od vsem včlanjenih organizacij, kar je lahko naključje, ali pa tudi ne.

²¹ V. Kržišnik Bukić, *Položaj in status pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije v Sloveniji, 2003*, str. 45–50.

V primeru spreminjanja koncepta avtohtonosti pa bi bilo poleg narodov nekdanje Jugoslavije nujno potrebno v ozir vzeti tudi pripadnike drugih narodov, ki so se v manjšem številu preselili v Slovenijo ter tudi do novih emigrantov (predvsem iz Afriških in Azijskih držav), katerih priseljevanje v večjem številu lahko v Slovenijo pričakujemo že kmalu v naslednjih letih. Argumentacijo, da jim ne pripada enak status kot pripadnikom narodov nekdanje Jugoslavije, ker so se ti preselili že v času Jugoslavije, novi emigranti pa že po osamosvojitvi Slovenije bi bilo težko strokovno prepričljivo zagovarjati. Pravno gledano je potrebno upoštevati dejstvo, da Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije določa, da se samostojna država razglašča tudi »upoštevajoč dejstvo, da je bila Republika Slovenija država že po doslej veljavni ustavni ureditvi in je le del svojih suverenih pravic uresničevala v Socialistični federativni republiki Jugoslaviji«²², sociološko pa je potrebno upoštevati, da je šlo in bo šlo v obeh primerih za sodoben tip migracij, kjer je bilo že ob selitvah s strani emigrantov razumljeno, da se selijo na tuje etnično ozemlje.

V kolikor bi se odločili spremeniti ustavna določila o varstvu narodnih manjšin obstaja več možnosti, na kakšen način bi lahko to udejanjili. Glede na pogojenost nekaterih manjšinskih pravic z načelom strnjene in omejene teritorialne naselitve bi bilo vključevanje novih manjšin v 65. člen, ki določa pravice Madžarov in Italijanov problematično. Ustreznejše bi bilo za 65. členom dodati nov člen. Pri tem bi se pojavilo vprašanje, ali naj se nove ustavno priznane narodne manjšine poimensko navede²³, ali naj se člen oblikuje splošno, brez navedbe poimenovanj, kar bi pustilo vrata odprta za lažje uvajanje tudi novih narodnih manjšin, v kolikor bi se zaradi migracijskih procesov v prihodnosti pokazala ta potreba. Pretresti je potrebno tudi vprašanje, ali je sprememba ustave dejansko potrebna, ali zdajšnji člani 62.-64. zadostujejo in se, v kolikor bi se za to pojavila potreba, na tej podlagi lahko sprejelo povsem ustrezno zakonodajo, ki bi se dotikala teh narodnih manjšin.

Opozorimo še na dejstvo, da je državni zbor leta 2011 soglasno sprejel Deklaracijo Republike Slovenije o položaju narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji

²² *Temeljna listina o samostojnosti in neodvisnosti RS, preambula.*

²³ Kot je bilo npr. predlagano v Javni pobudi iz leta 2003, ki jo je predlagala Koordinacija Zvez in kulturnih društev konstitutivnih narodov in narodnost razpadle SFRJ v Republiki Sloveniji.

(DePNNS)²⁴, v kateri je bila podana zelo močna politična opredelitev. V 3. členu deklaracije je navedena tudi utemeljitev za zdajšnjo ureditev: *»Pripadniki navedenih narodnih skupnosti [Albanci, Bošnjaki, Črnogorci, Hrvati, Makedonci in Srbi - 2. točka Deklaracije] uživajo vse individualne pravice, ki so za državljanke in državljane določene v Ustavi, posebej pa imajo pravico do lastnega narodnostnega samopoimenovanja in samoorganiziranja na narodnostni podlagi, s čimer lahko uživajo in razvijajo kulturo svojega naroda, negujejo svoj jezik in pisavo, ohranjajo svojo zgodovino, si prizadevajo za organizirano prisotnost v javnosti ter v sodelovanju s pripadniki večinskega naroda in drugih narodnih skupnosti prispevajo k multikulturalnosti Slovenije. Republika Slovenija ne le priznava, temveč takšno dejavnost tudi spodbuja, hkrati pa si bo prizadevala za uveljavitev pravnih okvirov, ki bi zagotovili materialne in druge oblike podpore njihovemu delovanju«.*

Za tem je vlada Republike Slovenije maja 2011 sprejela tudi Sklep o ustanovitvi, sestavi, organizaciji in nalogah Sveta Vlade Republike Slovenije za vprašanja narodnih skupnosti pripadnikov narodov nekdanje SFRJ v Sloveniji.

3. Razkorak med pravnim in sociološkim razumevanjem pojma manjšina

Na tem mestu velja opozoriti še na določeno diskrepanco pri razumevanju pojma »manjšina« s sociološkega in pravnega vidika. Sociološko je manjšina brez dvoma zagotovo vsaka skupina prebivalstva, ki ni večinska, ki ni dominantna. S tega vidika zagotovo ni razlike med tradicionalnimi in novonastalimi manjšinami, oboje spadajo v ta okvir (razlikujemo jih lahko nato v različne podskupine).²⁵ Pod terminom »manjšinsko pravo«, pa se je v pravni stroki tradicionalno razumelo zaščito tradicionalnih narodnih manjšin. Razlika med njimi in novodobnimi manjšinami je namreč v tem, da za tradicionalne manjšine (najpogosteje) velja, da so v večinsko družbo že dobro integrirane, potrebujejo pa posebno zaščito, ki bi jih obvarovala pred asimilacijo. Za novodobne manjšine pa velja, da mora biti prva skrb države, kako jih sploh

²⁴ Uradni list RS, št. 7/2011.

²⁵ Glede tega glej tudi npr. G. Toggenburg in G. Rautz, *The protection of minorities in Europe. A legal-political compendium leading from A to Z*, Trento, 2012, str. 219–224.

uspešno integrirati v večinsko družbo. Potrebujejo torej povsem drugačno pravno obravnavo. Ob tem dodajno še, da se manjšinsko pravo od občega prava človekovih pravic razlikuje po tem, da so (tradicionalne) manjšinske pravice (večinoma) kolektivne pravice, medtem ko so človekove pravice (večinoma) individualne pravice.²⁶ Pri novodobnih pravicah je za razliko od tradicionalnih večinoma potreba po obravnavi njihovih individualnih in ne kolektivnih pravic.²⁷

V Sloveniji pa ima to vprašanje nekoliko različne dimenzije kot v ostalih državah. Ključna politična zahteva manjšinskih narodnih skupnosti iz drugih republik nekdanje Jugoslavije je ustavno priznanje njihovega manjšinskega statusa ter podelitev kolektivnih manjšinskih pravic. Za druge države to ni značilno, v Sloveniji pa je to v ospredju pred vsemi ostalimi zahtevami. Razloge za to lahko delno najdemo v sistemu manjšinskih pravic, ki jih Slovenija podeljuje madžarski in italijanski narodni skupnosti, kar pri ostalih skupnostih vzbuja občutek neenakopravnosti, delno pa ker so te skupnosti v slovensko družbo že dobro integrirane in si želijo ohranjati identiteto na višjem nivoju.

4. Zagotovljeni poslanski mandati za pripadnike manjšin v Republiki Sloveniji

Pri pobudah za priznanje posebnih manjšinskih pravic pripadnikom narodov, ki izvirajo iz drugih republik bivše Jugoslavije, se pogosto pojavlja tudi pobuda, da bi tudi tem skupnostim, enako kot madžarski in italijanski narodni skupnosti, zagotovili poslanska mesta v državnem zboru. Pri iskanju ustrezne rešitve se zagotovo velja najprej ozreti po drugih primerljivih državah, kako imajo to področje urejeno. V evropskih državah, ki so Sloveniji najbolj primerljive takšni zagotovljeni poslanski mandati niso praksa.

Zagotovljene poslanske mandate za pripadnike manjšin ima Hrvaška, kjer je v zastopniškem domu sabora zanje zagotovljenih

²⁶ O tem glej npr. E. Petrič, *Mednarodno pravno varstvo narodnih manjšin*, 1977.

²⁷ Ob robu lahko omenimo, da enaka terminološka dilema velja tudi pri istospolnih skupnostih. Te se označujejo kot manjšine, ki potrebujejo posebno obravnavo. Temu lahko sociološko pritrdimo (ker ne predstavljajo večine prebivalstva so manjšina), pravno pa je stvar drugačna. Za istospolne skupnosti ne velja, da bi bile ogrožene zaradi asimilacije, oz. da bi jih sploh bilo mogoče asimilirati. Glede na to, da gre tako pri istospolnih kot novodobnih narodnih manjšinah za novejša vprašanja bo torej potrebno najti ustrežnejše terminološke rešitve. Poleg tega tudi pri istospolnih pravicah ne gre za kolektivne pravice, kot je značilno pri manjšinskem pravu, ampak za individualne pravice.

osem mest. Za Srbe so zagotovljena tri poslanska mesta; za Italijane in Madžare po eno; Slovenci, Albanci, Makedonci, Črnogorci in Bošnjaki izvolijo skupaj enega poslanca; Čehi in Slovaki skupaj izvolijo svojega poslanca; enega poslanca pa skupaj izvolijo Židje, Ukrajinci in Rusini.²⁸ Poleg Hrvaške imajo manjšine zagotovljene poslanske mandate v Romuniji, kjer imajo poslanska mesta Nemci in Grki, Madžari pa ne ker imajo svojo stranko; na Kosovem je zagotovljenih 20 sedežev za Srbe; na Cipru so poslanska mesta zagotovljena za predstavnike štirih manjšin, kjer pa poslanci ne smejo glasovati, ampak lahko le razpravljajo; v pokrajinskem svetu Južne Tirolske pa imajo zagotovljeno mesto Ladinci.²⁹

Izven Evrope zagotovljene poslanske mandate za predstavnike manjšin najdemo v Jordaniji, kjer je šest sedežev rezerviranih za kristjane in Beduine, v Iraku so zagotovljeni poslanski mandati za asirske kristjane, tudi v Pakistanu imajo zagotovljena mesta predstavniki verskih manjšin. V Libanonu pa so predstavniki manjšin celo v vladi. Na Novi Zelandiji so štirje poslanski mandati zagotovljeni za Maore; v Indiji imajo angloindijci zagotovljena dva sedeža. Fidži pa ima celoten parlamentarni sistem točno določen po etničnih skupinah.³⁰

Z izjemo Indije in Hrvaške lahko torej opazimo, da povsod poslanski mandati ne temeljijo le na avtohtonosti, ampak da gre celo za skupine, ki so bile na tem ozemlju prvotno naseljene. Če upoštevamo, da se je Hrvaška za takšno ureditev, kjer v ustavi priznava kar 22 manjšin, od tega jih osem ne dosega niti števila 1.000 pripadnikov ter kar 12 manjšin lahko voli svoje poslance, odločila predvsem z namenom relativizacije prisotnosti zelo številčne srb-ske manjšine, pri Indiji pa da gre za specifično kolonialno dediščino, ugotovimo torej, da primerljivega sistema, kot bi ga v tem primeru uvedla Slovenija še ni. Kot pionirji bi torej morali izumiti svoj sistem, kako bi poslanske mandate podeljevali. Na tem mestu opozarjamo na nekaj pomembnejših vprašanj, ki bi se ob predlogu takšnih sprememb zagotovo pojavila in bi jih bilo potrebno ustrezno razrešiti.

Najprej se je potrebno vprašati, koliko poslanskih mest bi se pripadnikom narodov nekdanje Jugoslavije sploh namenilo. Cilj,

²⁸ D. Valentinčič, *Primerjava pravnih zaščit in organiziranosti slovenskih manjšin v sosednjih državah*, magistrsko delo, 2012, str. 212 in 213.

²⁹ Glej npr. *Der Fischer Weltatmanach 2006, Frankfurt, 2006.*

³⁰ *Ibidem.*

ki ga je tudi potrebno zasledovati ob tem je, da bi to še vedno omogočalo nemoteno sestavljanje vlad in koalicijskih večin v državnem zboru. Opozoriti je potrebno na dejstvo, da v vseh državah z zagotovljenimi mandati manjšinski poslanci nikoli niso jeziček na tehtnici pri sestavi vlade. V Sloveniji pa se je leta 1996 zgodilo, da sta se obstoječa manjšinska poslanca (madžarski in italijanski) izrazito profilirala na eno politično stran. Glede na to, da je prišlo do enake, skorajda izenačene, razporeditve moči med političnimi tabori tudi leta 2004, je zelo jasno, da bi pred uvedbo kakršnih koli mandatov bilo potrebno izumiti koncept, kako bi rešili to težavo. Če se namreč vlada težko sestavi že ob dveh manjšinskih poslancih bi bilo ob več poslancih imenovanje vlade že skorajda onemogočeno.

V kolikor bi zagotovili šest novih poslanskih mandatov - Albancem, Bošnjakom, Črnogorcem, Hrvatom, Makedoncem in Srbom vsakemu svojega, bi bilo sestavljanje koalicijskih večin že praktično nemogoče. Poleg tega bi mnogi to zagotovo razumeli kot neupravičeno široko podeljevanje te pravice. Realnejša bi bila možnost, da vsi skupaj dobijo enega poslanca. Tako bi bil poseg v parlamentarno delovanje bistveno manjši, pripadniki teh manjšin pa bi imeli zagotovljenega predstavnika v državnem zboru. Velika dilema, ki se ob tem pojavlja je, po katerem ključu bi tega poslanca volili. Če bi veljala splošna aktivna in pasivna volilna pravica vseh pripadnikov teh narodnih manjšin bi bil najverjetneje poslanec vedno izvoljen pripadnik največje (ali ene največjih) narodne manjšine. Vprašljivost reprezentativnosti takšne mandate je vprašljiva in to bi brez dvoma porajalo jasno nezadovoljstvo manjših narodnih manjšin.³¹ Gotovo bi se ob tem pojavili tudi argumenti, da ima šest številčnejših skupnosti le enega poslanca, dve manjši skupnosti (Madžari in Italijani) pa imata vsaka svojega.

Možna rešitev bi bila, da bi vsak mandat (ki bi lahko trajal tudi manj kot štiri leta - npr. dve leti - zaradi večje prožnosti) poslanca dobila druga narodna manjšina. A to bi zagotovo porajalo nezadovoljstvo vsaj večjih narodnih manjšin, saj bi te, ki so po številu pripadnikov nekajkrat večje, dobile enako pogosto poslanca kot bistveno manjše. Drugo vprašanje, ki bi se pri tem pojavilo je, kako

³¹ Po takšnem sistemu narodne manjšine volijo poslance v hrvaški sabor. Pripadniki manjšin s tem nikakor niso zadovoljni, saj je nekaterim skupnosti jasno, da formalno imajo svojega predstavnika dejansko pa ga ne morejo izvoliti. Na primer Slovenci na Hrvaškem se pritožujejo, da vedno izvoljeni Bošnjaški predstavnik niti na formalni ravni ne priznava da zastopa tudi slovensko narodno skupnost.

bi takega poslanca izvolili. Nakazujeta se dve možni rešitvi. Da bi za poslansko mesto lahko kandidirali le pripadniki ene narodne manjšine, glasovali pa bi lahko pripadniki vseh narodnih manjšin ali pa, da bi lahko tako kandidirali kot glasovali le pripadniki ene manjšine. Nobena ob obeh možnosti ni idealna. Teoretično so možne tudi še druge kombinacije, a imajo vse še več pomanjkljivosti.

Ob tem je potrebno poudariti, da je tudi v interesu narodnih manjšin, da same ne bi bile jeziček na tehtnici pri sestavljanju vlad. Politično profiliranje privede na zelo spolzek teren. Podpora vladi neke politične opcije, vladi druge opcije pa ne lahko hitro povzroči, da bo prva vlada naklonjena tej manjšini, druga pa ne. V interesu manjšin je, da imajo vsaj korektne, če je le mogoče pa tudi dobre odnose s kakršnimikoli vladami. To pa je mogoče le, če ohranijo politično nevtralnost. Druga velika nevarnost za narodne manjšine pri poskusu urejanja zagotovljenih poslanskih mest je, da bi se zaradi pomanjkljivosti vseh zgoraj opisanih modelov podeljevanja mandatov začele same med seboj prepirati. Tudi to bi vsem narodnim manjšinam lahko le škodovalo.

Velika težava, ki bi se ob uvajanju manjšinskih poslancev pojavila je tudi, kako določiti volilne upravičence. Najboljša možna rešitev bi bila, da bi bila osnova za takšno pravico narodnostna opredelitev na popisu prebivalstva. Volilne imenike bi nato prilagodili, kot se to naredi tudi pri splošnih volitvah. A zadnji popis, ki je kategorijo narodnosti zajel, je bil iz leta 2002. Ti podatki torej niso več relevantni. V tem primeru bi bilo torej pred uvedbo zagotovljenih manjšinskih mandatov potrebno spet izvesti popis, na kateri bi upoštevali tudi to kategorijo ter tudi določiti kako se bo te podatke posodabljal. Druga možnost je, da bi se pripadniki teh narodnih manjšin, ki bi želeli glasovati, sami prijavili. A ob tem se pojavi vprašanje, kako bi država nadzirala upravičenost teh prijav oz. katera dokazila bi upravičenci morali priložiti, da bi se jim dodelila ta posebna pravica. Ob tem je seveda potrebno dodati še dejstvo, da nemalo ljudi, ki imajo v Sloveniji stalno ali začasno bivališče in so pripadniki teh narodov ne bi mogli glasovati ker nimajo slovenskega državljanstva. Če pa bi želeli volilno pravico podeliti tudi nedržavljanom bi bilo potrebno spet spremeniti ustavo.³² A to bi bilo zelo težko argumentirati, saj da bi nedržavljanji imeli volil-

³² 43. člen Ustave, ki ureja volilno pravico bi se sicer lahko interpretiral tudi drugače (č. odstavek člena).

no pravico nikakor ni praksa držav.

Naslednje pomembno vprašanje, ki bi se pri poskusu uvajanja novih manjšinskih poslancev porajalo je, ali bi bilo ob zagotavljanju mandatov za pripadnike narodov nekdanje Jugoslavije upravičeno izpustiti Slovence v zamejstvu, Slovence po svetu, Rome, Nemce in kočevske Nemce, mogoče še koga. Te pobude so se v preteklosti že večkrat pojavljale, a nikoli niso doživele potrebne podpore. Argumenti za zagotavljanje teh sedežev so jasni in o njih na tem mestu nima smisla posebej razglabljati (delna avtohtonost Romov, poleg tega pa posebej problematična integracija, ki zahteva posebno skrb; sicer majhno število, a avtohtonost Nemcev, ki so bili deležni tudi posebne represije v zgodovini; ter poseben pomen Slovencev v zamejstvu in po svetu kot del narodnega telesa, ki je ločen od matične domovine, ki je utemeljena kot nacionalna država slovenskega naroda). V prihodnosti pa bi seveda lahko pričakovali tudi vprašanje, ali zagotovljeni mandati pripadajo tudi novih priseljencem v Slovenijo, katerih priseljevanje (predvsem iz Afrike in Azije) se lahko pričakuje v bližnji prihodnosti (in nenazadnje tudi za priseljence iz drugih držav, ki so se na slovensko ozemlje priselili že v preteklosti). Težko je v takšnih primerih postaviti jasne kriterije, ki jih nihče ne bi smatral za diskriminatorne.

Vsi ti dodatni potencialni mandati so problematični seveda predvsem z vidika možnosti koalicijskih večin in sestavljanja vlad. Ena možna rešitev za to veliko težavo bi bila, da se vsem tem poslancem omeji pristojnosti, kakor je tudi večina standard pri državah, ki takšne poslance imajo, tako da ne morejo več vplivati na sestavljanje vlad in mogoče tudi sprejemanje zakonodaje, ki se jih ne posebej tiče. Druga možnost pa je razmislek o tem, ali zagotovljeni poslanski mandati za pripadnike manjšin sploh spadajo v državni zbor, ali bi bilo zanje bolj primerno mesto v državnem svetu, drugem domu slovenskega parlamenta. Del ustavnopravne stroke takšno rešitev (tudi za madžarskega in italijanskega) poslanca zagovarja že dalj časa. Njihova teza, ki ji lahko tudi pritrdimo je, da gre pri zagotovljenih manjšinskih mandatih za interesno in ne politično predstavništvo. Te manjšine namreč tvorno prispevajo k slovenski politični skupnosti, zato je njihov interes

le predstavništvo, ki zagotavlja, da ne drugi brez njih odločajo o njihovih pravicah.³³ Težava obeh teh rešitev pa je, da bi pomenili zmanjšanje obsega pravic, ki jih madžarska in italijanska narodna skupnost že uživata.

Eno najpomembnejših ustavnopravnih vprašanj, ki bi se pojavilo pri reformiranju modela zagotovljenih manjšinskih poslancev pa je, ali naj imajo pripadniki teh narodnih manjšin dvojno volilno pravico. Na nivoju ustavnopravne stroke že glede samih zagotovljenih mandatov prevladuje stališče, da naj bi bili le-ti upravičeni le, če gre za skupnosti, ki so v izrazito podrejenem in diskriminiranem položaju. Pri vprašanju dvojne volilne pravice, ki je velik odklon od ustavnega načela enakosti, posebej splošne in enake volilne pravice, pa je ta kriterij še bistveno strožji. Glede na že prej navedeno vključenost pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije v najvišje politične, gospodarske, akademske in kulturne strukture lahko ocenjujemo, da bi večina ustavnopravne stroke najverjetneje že zagotovljene poslanske mandate ocenila kot neupravičene, ta argument pa bi bil še močnejši glede dvojne volilne pravice.³⁴ Možna bi bila seveda tudi ureditev, da pripadniki manjšin sami izbirajo katere volilne pravice se bodo poslužili (splošne ali manjšinske). Težava takšnega sistema je predvsem kako pravično določiti število poslanskih mest ter kako naj se to korigira ob spremembah deležev prebivalstva po narodni opredelitvi. Takšna ureditev bi bila zelo problematična.

Za konec bi veljalo dodati še, da bi ob kakršnikoli reformi sistema zagotovljenih manjšinskih poslancev veljalo najprej razmisliti o zamenjavi volilnega sistema, po katerem so ti poslanci izvoljeni. Trenutna madžarski in italijanski poslanec sta namreč izvoljena po tako imenovanem Bordovem volilnem sistemu, ki ga poleg Slovenije uporabljata le še dve državi, Nauru in Kiribati. Po tem

³³ Ob tem lahko dodamo, da je državni svet, kot so njegova sestava, način imenovanja in pristojnosti določene zdaj, pravzaprav slepo črevo slovenskega parlamentarizma in je smiselnost njegovega obstoja zelo vprašljiva. Glede na to, da je v Sloveniji že dalj časa aktualna razprava (in tudi proces, ki je trenutno sicer nekoliko zamrl) o uvedbi pokrajin in da je aktualna tudi reforma lokalne samouprave, bi veljalo resno razmisliti, ali ne bi bilo edino smiselno vse to opraviti skupaj - reformirati lokalno samoupravo, uvesti pokrajine, ob tem pa še preurediti državni svet tako, da bi njegove pristojnosti odražale namen, ki je bil ob osamosvojitvi zamišljen (mogoče npr. preoblikovanje v zbor pokrajin). Ob takšnih reformah bi bilo idealno na novo opredeliti tudi zagotovljene manjšinske poslance in jim zagotoviti mesta v državnem svetu.

³⁴ Ob tem ni odveč dodati tudi, da je Slovenija, ki pripadnikom madžarske in italijanske narodne skupnosti daje dvojno volilno pravico, glede tega izjema. Pri redkih drugih državah, ki zagotovljene mandate poznajo je standard, da pripadniki manjšin sami izberejo ali se bodo poslužili splošne ali manjšinske volilne pravice. Podobno ureditev kot Slovenija ima še Hrvaška, ki je sicer najprej določala izbiro, a je Ustavno sodišče nato to ureditev spoznalo za neustavno.

sistemu volivec točkuye kandidate od njegovega najljubšega, do najmanj ljubega in po tej lestvici nato vsi kandidati dobijo volilne točke. Tisti, katerega izvolitev si volivec najbolj želi dobi največ točk, tisti kandidat, ki bi ga volivec najmanj rad videl kot poslanca pa najmanj točk.³⁵ Takšen sistem je zelo nepregleden, poleg tega pa široko odpira vrata za volilne goljufije. Volivec lahko le svojemu najljubšemu kandidatu podeli najvišje število točk, točkovanja ostalih pa ne opravi. Takšna glasovnica je kljub temu veljavna. Ker je takšno legalno goljufanje kandidatom zelo v interesu, lahko tudi sami nagovarjajo volivce, naj tako izpolnijo glasovnico. Bistveno primernejši bi bil običajen večinski volilni sistem (kot npr. pri volitvah za predsednika republike ali župana). Lahko bi se odločili za enokrožni (zmagovalec prvega kroga je dokončni zmagovalec) ali dvokrožni (v kolikor v prvem krogu nihče izmed kandidatov ne prejme več kot 50 % glasov se opravi še drugi krog, v katerega se uvrstijo le najboljše uvrščeni kandidati iz prvega kroga) večinski volilni sistem.

Pripomnimo še, da po anketi izvedeni v okviru projekta Percepcije slovenske integracijske politike iz leta 2003 le manjši del anketirancev, pripadnikov narodov nekdanje Jugoslavije živečih v Sloveniji, podpira zagotovljeno politično predstavništvo v obliki poslanskih mest: le 34 % anketirancev se je strinjalo, da bi vse skupnosti morale imeti skupnega predstavnika v državnem zboru in le 35,9 % se jih je strinjalo, da bi vsaka skupnost morala imeti svojega predstavnika.³⁶

5. Zaključek

Vprašanja manjšin so bila od nekdanje politično zelo pereča in tudi vzrok za številne konflikte. Pri teh vprašanjih navzkriž prihajajo interesi različnih držav in različnih narodov v državah, kar poleg racionalnih hitro povzroča tudi čustvene reakcije. Ocenimo lahko, da so medetinčni odnosi v slovenski družbi na toliko visokem nivoju, da družba deluje kot zaključena celota. A spregledati ne gre, da organizacije narodov nekdanje Jugoslavije v Sloveniji

³⁵ Pri tem sistemu točkovanja sicer obstajajo nekatere razlike. V Sloveniji tudi zadnje uvrščeni kandidat s strani volivca prejme eno točko, na Kiribatiju pa zadnji ne prejme nobene točke. V obeh državah vsak bolje uvrščeni kandidat prejme eno točko več od prejšnjega. V Nauruju pa najbolje uvrščeni kandidat prejme eno točko, drugi polovico točke, tretji tretjino točke, četrti četrtno točke in tako dalje.

³⁶ F. Medved, *Politična udeležba in stališča o političnem predstavništvu »novih etničnih/narodnih skupnosti«* V: M. Komac (ur.) (op. pod črto št. 2), str. 410.

konstantno zahtevajo drugačen manjšinski status in torej z zdajšnjo stopnjo pravic niso zadovoljne. Ne moremo reči, da bi do sedaj katera politična opcija to smatrala kot ključno politično vprašanje, glede katerega bi se zelo izrazito pozicionirala. Tudi stroka glede teh vprašanj nikakor nima enotnega stališča. Dobro znano paradigmo, da je potrebno ustavo spreminjati s tresočo roko velja upoštevati tudi pri določilih, ki se dotikajo pravic narodnih manjšin. Nepremišljena reforma manjšinskega prava lahko tako pripadnikom manjšin, kot celotni družbi tudi celo škoduje – povzroči napetosti v družbi, lahko povzroči nesoglasja tudi med narodnimi manjšinami ali znotraj posameznih manjšin, lahko so podeljene pravice, ki formalno sicer izgledajo kot visok nivo manjšinskih pravic, a dejansko nimajo vpliva na položaj pripadnikov manjšin, lahko se povzroči celo (dodatna) marginalizacija manjšin ... Iz pričujoče analize je mogoče zaključiti, da obstajajo številne različne možnosti, kako bi pripadnike narodov bivše Jugoslavije lahko vključili v ustavo, če bi to ocenili kot potrebno in primerno. Katera izmed možnosti bi bila najprimernejša ter ali za takšno vključitev v ustavo sploh obstaja potreba pa bo potrebno šele relevantno oceniti. Še bistveno več dilem pa se pojavlja pri morebitni zagotovitvi poslanskih mandatov za pripadnike teh skupnosti. Najprej bi bilo potrebno argumentirano odgovoriti, ali je to res potrebno ter kaj bi te skupnosti s tem v praksi pridobile. V kolikor bi se za to našla prepričljiva argumentacija pa bi bilo potrebno razrešiti še številna vprašanja, kako to v praksi sploh izvesti, saj se pojavljajo pomembne dileme, ki jih ne bo lahko premostiti. Uvajanje nepremišljenih rešitev pa lahko povzroči veliko škode.