

Mitja Žagar

Dvajset let pozneje: položaj in pravice manjšin ob koncu drugega desetletja 21. stoletja v Sloveniji, Evropi in po svetu¹

1

Ko sem predstavil svoj referat o etničnih odnosih ter o položaju in varstvu narodnih manjšin v Sloveniji na prvem simpoziju *Glasba in manjšine* študijske skupine *Mednarodnega združenja za tradicijsko glasbo (International Council for Traditional Music – ICTM)*, ki je potekal v Ljubljani junija 2000, in ko sem potem pisal svoj prispevek za znanstveno monografijo (Žagar 2001), so bili drugačni, precej bolj optimistični časi – tako v Sloveniji kot po svetu. Takrat smo pričakovali dinamičen razvoj manjšinskega varstva, širitev in krepitev manjšinskih pravic in standardov manjšinskega varstva ter upali, da se bodo individualne in vsaj v nekaterih okoljih tudi kolektivne pravice pripadnikov narodnih manjšin in njihovih manjšinskih skupnosti uveljavljale v posameznih državah, v mednarodni skupnosti in v mednarodnem pravu. Stvari so se obrnile drugače in optimistična pričakovanja se niso uresničila. Ugotovimo lahko, da bistvene značilnosti, vsebine in standardi manjšinskih pravic in varstva pripadnikov narodnih manjšin in teh skupnosti ter moje ugotovitve, ki sem jih predstavil pred dvajsetimi leti, še vedno držijo (Žagar 2001).

Ob prelomu tisočletja so se že nakazovali in se začeli zaostrovati ključni problemi in krize, s katerimi se soočamo danes, vendar sta optimizem in pričakovanje uspešnega prihodnjega razvoja prevladovala. Takrat s(m)o na ekološke probleme, globalno segrevanje in podnebno krizo, na problematičnost koncepta kapitalističnega razvoja neomejene rasti, pasti družbenega razvoja, ovire demokratizacije in demokratični deficit na vseh ravneh, na obstoj posredne in neposredne diskriminacije, pa tudi na krepitev nacionalizmov, rasizma, populizmov in ksenofobije v številnih okoljih opozarjali družbena gibanja ter aktivisti

1 Besedilo je rezultat mojega raziskovanja v zadnjih treh desetletjih v okviru raziskovalnih projektov in programov, ki so jih (so)financirale (kronološko navedeno) Raziskovalna skupnost Slovenije, ministrstva, pristojna za znanost in raziskovanje, ter Javna agencija za raziskovalno dejavnost Republike Slovenije (ARRS), Evropska unija (v okviru projektov in programov Evropske komisije), mednarodne organizacije (npr. Združeni narodi oz. njihove specializirane agencije UNESCO, UNRISD in UNDP, Svet Evrope, OVSE in Pakt stabilnosti za jugovzhodno Evropo) ter različne javne in zasebne ustanove, institucije in agencije iz različnih držav (npr. Avstralija, Avstrija, Belgija, Italija, Kanada, Madžarska, Makedonija, Nemčija, Norveška, Nova Zelandija, Srbija, Švica, Velika Britanija, Združene države Amerike itd.).

in posamezniki, zlasti znanstveniki, ki s(m)o se s temi tematikami in problemi raziskovalno, strokovno in znanstveno ukvarjali. Optimistično s(m)o takrat pričakovali, da se bomo s temi vprašanji, problemi in krizami uspešno soočili ter jih razreševali. Kar zadeva pravice, položaj ter varstvo manjšin in njihovih pripadnikov, je takšen optimizem upravičeval tudi dinamičen pozitiven razvoj v 90. letih prejšnjega stoletja, ko smo bili priča hitremu razvoju manjšinskega varstva v posameznih državah in v mednarodni skupnosti. Takrat, pa tudi že v prejšnjih desetletjih, so se oblikovali in bili sprejeti ključni univerzalni in evropski mednarodnopravni in politični dokumenti, ki so uveljavili temeljne standarde mednarodnopravnega varstva etničnih, narodnih in drugih manjšin (Žagar 1997). Med dokumenti, ki so bili sprejeti v 90. letih, omenjam v okviru Organizacije združenih narodov zlasti Deklaracijo o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam,² Dunajsko deklaracijo in akcijski program Svetovne konference o človekovih pravicah.³ V Evropi je treba omeniti Okvirno konvencijo o varstvu narodnih manjšin⁴ in Evropsko listino o regionalnih ali manjšinskih jezikih,⁵ ki sta bili sprejeti v okviru Sveta Evrope, ter dokumente, prizadevanja, delovanje in institucije Konference/Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE/OVSE).⁶ Prav Svet Evrope in OVSE sta bili ključni pri oblikovanju in sprejemanju evropskih standardov manjšinske zaščite (Arp 2008; Malloy 2005; Palermo in Sabanadze 2011; Pentassuglia 2002; Roter 2014; Thornberry in Estébanez 2004; Weller 2014). Vseeno lahko omenimo tudi Evropsko unijo (EU), čeprav je bila njena vloga bolj posredna, saj je uveljavljanje kopenhavskih meril v procesu sprejemanja držav kandidatk v članstvo pomenilo, da morajo države kandidatke med pogoji, ki jih EU preverja,

2 *Deklaracija o pravicah oseb, pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin/Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, GA Res. 47/135 of 18 December 1992.

3 *Dunajska deklaracija in akcijski program Svetovne konference o človekovih pravicah/The Vienna Declaration and Programme of Action of the World Conference on Human Rights* adopted on 25 June 1993, v *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action*, 34–35.

4 Zakon o ratifikaciji Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin (MKUNM), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe št. 4/98.

5 Zakon o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih (MELRJ), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/00, 7/07, 8/14.

6 Glej npr. Kopenhavski sklepní dokument (*Copenhagen Document*, Part IV, of 1990); Dunajski mehanizem človekove dimenzije (*Vienna Human Dimension Mechanism* of 1989) itd. Čeprav politični dokumenti KVSE/OVSE pravno niso zavezujoči, pa so pomembni, ker vzpostavljajo načela in kažejo pripravljenost držav članic, da obravnavajo posamezna pomembna vprašanja, s čimer lahko nakazujejo smeri prihodnjega razvoja. S stališča pravic in varstva narodnih manjšin je zlasti pomembna vzpostavitev visokega komisarja za narodne manjšine (*OSCE High Commissioner on National Minorities*) leta 1992, ki je pomemben mehanizem za zgodnje zaznavanje in preprečevanje konfliktov, v katerih so vpletene manjšine, pa tudi pri oblikovanju načel in standardov manjšinske politike in varstva, pri čemer velja poudariti zlasti njegova priporočila in usmeritve, ki jih lahko štejemo tudi za pomemben instrument oblikovanja t. i. mehkega prava (*soft law*) na področju mednarodnega oz. mednarodnopravnega varstva manjšin. Glej: <http://www.osce.org/hcnm>.

izpolnjevati tudi standarde na področju varstva narodnih manjšin (Lantschner in Petričušić 2008).⁷

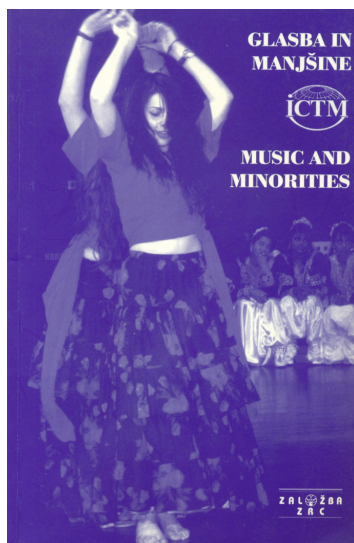
V 90. letih in na prelomu tisočletja smo optimistično pričakovali, da bo razvoj pravic in varstva narodnih in drugih manjšin potekal podobno in vzporedno z razvojem in širjenjem človekovih pravic in svoboščin, kot so se uveljavile po drugi svetovni vojni in katerih segment so tudi manjšinske pravice. Vendar se je izkazalo, da se naše upanje in pričakovanja, da se bosta razširila vsebina in obseg manjšinskih pravic, da se bodo intenzivno razvijali standardi mednarodno-pravnega varstva narodnih in drugih manjšin ter njihovih pripadnikov, pa tudi da se bosta bolj uveljavili kolektivna razsežnost in vsebina manjšinskih pravic, niso uresničili. Tako so v večini držav, ki manjšinske pravice sploh priznavajo, in v mednarodnem pravu (posebne) manjšinske pravice še vedno opredeljene kot individualne pravice pripadnikov narodnih (in v nekaterih primerih drugih) manjšin, ki se le postopoma širijo in razvijajo. Vseeno znanstvena in strokovna javnost postopoma poleg individualnih pravic vse pogosteje priznava tudi pomen kolektivne narave in razsežnosti manjšinskih pravic. Poleg tega lahko nekatere mednarodne politične dokumente (npr. deklaracije, resolucije, priporočila, neobvezni standardi, kot so priporočila in usmeritve Visokega komisarja OVSE za narodne manjšine), ki pravno sicer niso zavezujoči, vendar gradijo načela in nove pristope manjšinskih pravic in varstva, ki naj bi se postopoma lahko uveljavili v mednarodni praksi in pravu, opredelimo kot poskus razvoja t. i. mehkega prava (*soft law*), katerega funkcija naj bi bila usmerjanje politik in praks držav. Upamo lahko, da bodo ta načela in pravila z razvojem politik ter bolj odprto in vključujočo prakso posameznih držav, ki jim bodo začele slediti tudi druge, postopoma prerasla v načela in pravila običajnega mednarodnega prava ter postala zavezujoča (Žagar 2011 in 2016).

2

Podobno kot v svetu, kjer je dobrih pet desetletij po drugi svetovni vojni kljub vzponom in padcem, občasnim krizam in zaostritvam v mednarodnih odnosih ter v razmišljanjih o prihodnjem razvoju prevladoval optimizem, lahko tudi za Slovenijo ugotovimo, da so bila druga polovica 80. let in 90. leta prejšnjega stoletja ter prva leta novega tisočletja obdobje optimizma. V 80. letih se je v Sloveniji nadaljeval in okrepljen proces demokratizacije, ki je omogočil vzpostavljane

⁷ Čeprav EU ni sprejela zavezujočih pravnih dokumentov na področju varstva narodnih manjšin, so njene institucije – Komisija, Evropski parlament, pa tudi Badinterjeva komisija – prispevale k razvoju in izboljševanju varstva manjšin, kar velja zlasti za širitveno in zunanjo politiko integracije. Med kopenhavskimi političnimi merili za članstvo v EU na področju demokratizacije najdemo tudi pravice in varstvo manjšin, ki so opredeljeni kot merilo demokracije oz. demokratičnega razvoja v določenem okolju.

večstrankarskega sistema, izvedbo večstrankarskih volitev in oblikovanje koalicijske vlade Demosa po volitvah. Kljub političnim in ideološkimi razlikami in delitvam se je v Sloveniji postopoma oblikovalo široko družbeno soglasje o krepitvi avtonomije Slovenije v jugoslovanski federaciji, o njeni evropski in transatlantski prihodnosti ter o procesu osamosvajanja Slovenije. Po plebiscitu, na katerem so volivci z veliko večino potrdili suverenost in neodvisnost slovenske države, se je Slovenija na začetku 90. let osamosvojila in postala nova neodvisna država, ena od držav naslednic jugoslovanske federacije. Po mednarodnem priznanju se je Republika Slovenija začela uveljavljati v mednarodni skupnosti in včlanjevati v mednarodne (vladne) organizacije, začel pa se je tudi proces njenega pridruževanja EU in (vojaškemu) zavezništvu NATO. O teh usmeritvah in ciljih je obstajalo široko družbeno soglasje. Skladno s kopenhavskimi kriteriji so bili demokracija, človekove pravice ter pravice in varstvo narodnih manjšin v procesih vključevanja Slovenije v EU med ključnimi pogajalskimi poglavji, katerih izpolnjevanje se je preverjalo in ocenjevalo. Ker je bila zaradi pravne ureditve pravic in varstva narodnih manjšin in njihovih pripadnikov ter sistema in standardov njihovega varstva Slovenija pogosto deležna pohval, tudi s strani Sveta Evrope, so to bile tudi teme, s katerimi se je uveljavljala v mednarodnih odnosih in skupnosti. V 90. letih in prvih letih tega tisočletja je Slovenija veljala za zgodbo o uspehu in zgled ostalim novim demokracijam. Ta optimizem se odraža tudi v mojem prispevku, ki sem ga pred dvema desetletjema napisal za monografijo *Glasba in manjšine/Music and Minorities* (Žagar 2001).



Fotografija 2.1: Knjiga *Glasba in manjšine/Music and Minorities* iz leta 2001, v kateri je bil objavljen omenjeni avtorjev prispevek (avtorica fotografije: Albinca Pesek).

3

Po 11. septembru 2001, po terorističnih napadih v ZDA, se je svet spremenil in splošni optimizem, ki je vsem težavam navkljub prevladoval v prejšnjih desetletjih, je začel izginjati. Tudi razvoj manjšinske zaščite in sprejemanje družbene raznolikosti sta se upočasnila, nekateri trendi pa so se obrnili v negativno smer. Večino ljudi so vladajoči režimi in elite prepričali z obljubami in gesli, ki so jih nekritično povzemali in širili informacijski mediji, vključno z javnimi, da bodo ljudem lahko zagotovili varnost in dolgoročno več svobode, če se bodo kratkoročno sprijaznili z omejitvijo nekaterih človekovih pravic, večjim nadzorom in represijo. Zlasti pa jim je uspelo s takšnim pristopom utišati (sicer dokaj redke) ugovore. ZDA, njihovi zavezniki in številne druge države so razglasile »vojno proti terorizmu«, vojno proti deviantnemu pojavu, proti kateremu bi se demokratične družbe, ki temeljijo na konceptu in načelih pravne države, morale bojevati z učinkovitim delovanjem policije in sodstva ter z najširšo družbeno mobilizacijo ljudi, ki bi zakonitim organom pomagali – predvsem s svojimi opažanji o nenavadnih dogajanjih, relevantnimi informacijami in samozaščitnim ravnanjem. Ko so vladajoči režimi in države razglasili vojno proti terorizmu ter sprejeli način in logiko razmišljanja, ki vse podrejata varnosti (govorimo o »sekuritizaciji« družb in politike nasploh), so teroristi dejansko dosegli svoj cilj, ker so postali ogroženi temelji, načela, vsebine in cilji demokratičnih družb, vključno s svobodo, človekovimi pravicami in samo demokracijo.

Praksa in izkušnje dveh desetletij so pokazale, da se obljube vladajočih elit in režimov, da bodo z omejitvijo pravic in svoboščin zagotovile več varnosti, ohranile demokracijo, blagostanje in dolgoročno družbeno stabilnost, niso uresničile. Zgodilo se je prav nasprotno. Danes ugotavljamo, da so se v večini okolij okrepili populizmi, izključujoči nacionalizmi, rasizem in ksenofobija, da je vse več nestrpnosti in izključevanja; mednarodno sodelovanje in multilateralizem, ki sta po mnenju večine znanstvenikov in strokovnjakov edina pristopa, ki omogočata uspešno soočanje z zaostrenimi globalnimi krizami, kakršni sta okolijska in klimatska, pa vse bolj zamenjujeta suverenizem in izolacionizem. Še naprej ostajajo omejitve človekovih pravic in svobode, ki naj bi trajale le zelo kratek čas, celo vse več jih je in se širijo, nismo bolj varni in svobodni, krize se zaostrujejo in družbe so vse bolj nestabilne. Takšen razvoj v zadnjih dveh desetletjih in opisano današnje stanje sta prizadela prav vse, zlasti še različne (družbene) manjšine in njihove pripadnike.

Tudi vključevanje, integracija, medkulturne in manjšinske politike ter strategije in politike upravljanja različnosti so talci opisanih razmišljanj, strategij, politik in praks. Mnoge države, vladajoči režimi in elite, ki se sklicujejo na varnost in nujnost racionalizacije obstoječih institucij, procesov in praks,

razglašajo družbeno različnost in manjšine, pa tudi manjšinske pravice in varstvo manjšin, za probleme in (nepotrebne, celo škodljive) omejitve. Čeprav obstajajo zavezujoči mednarodni dokumenti in standardi varstva narodnih (in vsaj v določeni meri tudi drugih) manjšin, je uresničevanje manjšinskih pravic in manjšinskega varstva še vedno odvisno od politične volje posameznih držav. Države ter njihove ustave in zakonodaje, če manjšinske pravice sploh priznavajo in urejajo, še vedno večinoma sledijo tradicionalnemu konceptu (eno)nacionalne države in zato niso naklonjene uveljavljanju najvišjih standardov manjšinskega varstva v nacionalnih pravnih redih. Tudi zato države pogosto blokirajo prizadevanja za mednarodnopravni razvoj manjšinskih pravic. Nekatere države celo ne priznajo obstoja etničnega pluralizma in manjšin na svojem ozemlju. Zato so globalno in zlasti v Evropi še toliko bolj pomembni omenjeni dokumenti in standardi, oblikovani in sprejeti v 90. letih prejšnjega stoletja, pa tudi prej in pozneje, ter delovanje visokega komisarja za narodne manjšine OVSE. Poleg tega se je varstvo manjšinskih pravic uveljavljalo prek sodišč (npr. Evropskega sodišča za človekove pravice) in različnih mednarodnih teles (npr. Komisije OZN za človekove pravice, zdaj Svet OZN za človekove pravice), na katere se lahko obrnejo posamezniki, kadar so kršene njihove pravice po mednarodnih pogodbah (Bennett 1995:209–210).

4

Omenjeni razvoj in negativni trendi so vplivali tudi na razvoj in prakso manjšinskih pravic in varstva v Sloveniji. Optimistična pričakovanja in upanje, da se bodo nadaljevali in mogoče celo intenzivirali pozitivni trendi razvoja, se niso uresničili. Še vedno sicer velja, da so pravice in varstvo italijanske in madžarske narodne manjšine ter njunih pripadnikov zgledno pravno urejeni, prav tako pa ostaja in se občasno celo povečuje prepad med normativnim in stvarnim. Kljub določenemu napredku še vedno ni zadovoljivo urejeno varstvo romske skupnosti in njenih pripadnikov, prav tako ostaja vrsta problemov pri njegovem uresničevanju. Prav tako se niso uresničila pričakovanja, da bo postopoma manjšinsko varstvo v Sloveniji vključilo tudi druge etnične manjšine in njihove pripadnike, vključno s pripadniki drugih »narodov in narodnosti« nekdanje Jugoslavije ter priseljenci in njihovimi skupnostmi. Kakšni bodo prihodnji trendi razvoja na teh področjih v naslednjih letih in desetletjih, je težko predvideti. Z gledišča razvoja demokracije ter uspešnega urejanja in upravljanja družbeno relevantnih različnosti pa si lahko le želimo, da bi se razvoj manjšinskih pravic, tako njihovih individualnih kot kolektivnih dimenzij, in varstva manjšin v Sloveniji spet intenziviral ter vključil vse navedene manjšinske skupnosti in njihove pripadnike.

5

Virus SARS-CoV-2 in pandemija (bolezni) covid-19 sta v zadnjem letu spremenila naša življenja in vplivata tudi na položaj, pravice in varstvo manjšin. Nemogoče je sproti spremljati, pregledati in analizirati vse dnevne novice, informacije in komentarje o virusu in pandemiji (npr. 24UR.COM; BBC; CNBC; DW; MMC RTVSLO). Znanstvene in strokovne revije so samo na področju naravoslovja in medicine v tem času objavile več tisoč strokovnih, raziskovalnih in znanstvenih objav (npr. *Nature Research*; *ScienceMagazine*; *The Lancet*). Relevantne družboslovne in humanistične objave, ki bodo celovito obdelale vzroke, dimenzije, kratkoročne, srednjeročne in dolgoročne posledice, vključno z različnimi krizami, ki jih pandemija pogloblja in/ali povzroča, lahko pričakujemo sčasoma, ko bodo raziskovalci in znanstveniki omenjene pojave, ki so kompleksni in dinamični ter medsebojno povezani in (so)odvisni procesi s svojimi prostorskimi, časovnimi in družbenimi dimenzijami, uspeli celovito preučiti in premisliti.

Nedvomno so v času pandemije nujno potrebni ukrepi, zlasti ukrepi na področju javnega zdravja in preventive, ki preprečujejo širjenje virusa in varujejo zdravje ljudi ter so utemeljeni na raziskovalnih in znanstvenih ugotovitvah in spoznanjih, ki se stalno dopolnjujejo in razvijajo. Če primerjamo sedanjo situacijo z dogajanjem in razvojem po 11. septembru 2001, lahko ugotovimo, da le restriktivni in represivni ukrepi v omejevanju pandemije ne prinesejo pričakovanih in razglašanih rezultatov, ampak situacijo celo poslabšajo. Za najbolj uspešne so se izkazale odprte in vključujoče družbe, ki najširše družbeno soglasje gradijo s procesom vključujočega odprtega javnega dialoga, v katerega so bili vključeni vsi relevantni akterji, vključno s stroko in znanostjo, ki igrata pomembno, pogosto celo odločujočo vlogo v oblikovanju in izvajanju dogovorjenih ukrepov. Kot posebno pozitivni in verjetno najuspešnejši primer lahko navedemo Novo Zelandijo. Tam so uvedeni javnozdravstveni in preventivni ukrepi, s katerimi se strinja, jih podpira in dosledno izvaja večina prebivalcev, uspešni pri omejevanju širjenja bolezni. Odprtost, vključujočo naravo in strpnost novozelandske družbe potrjuje tudi široko družbeno soglasje o predlogu opozicije, da za mesec dni preložijo predvidene parlamentarne volitve. Opozicija je predlagala preložitev volitev, ker je menila, da se zaradi nevarnosti drugega vala pandemije ne more dovolj dobro pripraviti na volitve v predvidenem roku, predvsem pa, da v predvidenem roku volitev ne bi mogla enakopravno konkurirati sedanji vladi, ki zaradi uspešnega spopadanja s pandemijo in krizo uživa izjemno podporo javnosti. Vlada je predlog opozicije sprejela. Na preloženih volitvah je vladajoča stranka premočno zmagala, v veliki meri zaradi svoje odprtosti, vključevalnosti in sposobnosti upravljanja krizne situacije.

Naše raziskovanje in izkušnje z dialoškimi projekti in konkretnimi dialoškimi procesi (zlasti v Avstriji in Sloveniji, pa tudi širše) kažejo, da vključujoč odprt javni dialog, ki ga vzpostavimo kot trajen in trajnosten proces, lahko predstavlja pomembno orodje za upravljanje in razreševanje kriz ter različnih neso- glasij in konfliktov. Če krizo in/ali konflikt zaznamo dovolj zgodaj, se dialoški proces izkaže tudi kot primerno preventivno sredstvo, ki lahko prepreči za- ostrovanje kriz in konfliktov ter gradi primerne temelje za skupne interese in sodelovanje vseh relevantnih družbenih akterijev. S tem prispeva k boljši pripravljenosti in sposobnosti posameznih družbenih okolij, da se soočajo z različnimi krizami in potencialnimi konflikti (Brousek, Grafenauer, Winterstei- ner in Wutti 2020).

Kot potrjujejo raziskave INV v preteklih desetletjih, v pluralnih in notranje ra- znolikih družbah nasploh, še zlasti pa v času kriz in zaostrovanja konfliktov, pristopi, ki temeljijo na odprtosti, enakopravnem vključevanju, integraciji in sodelovanju, zagotavljajo družbeno stabilnost in kohezijo ter praviloma daje- jo boljše rezultate kot restriktivni in represivni pristopi in ukrepi (Žagar 2008, 2009 in 2010). Ugotovljamo, da so ob uveljavljanju restriktivnih in represiv- nih strategij, politik in ukrepov najbolj prizadeti marginalizirani posamezniki, skupine in skupnosti, kar velja tudi za različne (družbene) manjšine in njihove pripadnike, vključno z narodnimi, etničnimi, jezikovnimi in kulturnimi manj- šinami ter priseljenci. Zato je ključno raziskati, kako, na kakšen način in v ka- kšnem obsegu restriktivni in represivni ukrepi in politike državnih, regional- nih in lokalnih oblasti vplivajo na situacijo, položaj, status, vključevanje, inte- gracijo in participacijo specifičnih manjšinskih in marginaliziranih skupnosti ter njihovih pripadnikov na vseh področjih življenja (glej npr. Medvešek in Bešter 2010; Medvešek in Pirc 2015; Žagar 2020).

Preliminarne raziskave kažejo, da je pandemija covid-19 v okoljih in drža- vah, kot so Združene države Amerika, Velika Britanija, Brazilija, Indija, Me- hika in Južna Afrika, katerih prebivalstvo je etnično, slojno, razredno ter pluralno in notranje raznoliko, najbolj prizadela revne, slabše izobražene in marginalizirane, zlasti različne družbene manjšine in njihove pripadnike, vključno z etničnimi, kulturnimi, jezikovnimi, rasnimi in verskimi manjšina- mi. Pandemija in krize, ki jih pogloblja in/ali povzroča, povečujejo (osebno, socialno, ekonomsko, politično in kulturno) izključenost in marginalizacijo ter revščino različnih manjšin in njihovih pripadnikov, katerih nezaposle- nost in revščina se povečujeta bolj kot pri preostalem prebivalstvu, prav tako pa je med njimi večji delež huje bolnih, vključno s tistimi, ki se mo- rajo zaradi virusa SARS-CoV-2 zdraviti na intenzivni negi in ki zaradi virusa umrejo. Ponekod, npr. v ZDA in Braziliji, se še bolj očitno kažeta sistemsko

izključevanje in rasizem v ravnanju oblastnih in zlasti represivnih institucij, kot je policija. V državah, kjer se sklicujejo na javni red in mir ter za njuno zagotovitev terjajo omejevanje človekovih pravic, restriktivne pristope in represijo, se s pandemijo covid-19 soočajo manj uspešno kot v okoljih, ki so se odločila za bolj integrativne in manj represivne pristope (npr. novinarski prispevki s portalov BBC; CNBC; DW).

6

To razmišljanje lahko sklenemo z ugotovitvijo, da so bili v Sloveniji mogoče negativni trendi razvoja pravic in varstva narodnih in drugih manjšin ter njihovih pripadnikov mogoče manj prisotni kot v drugih okoljih. Drugače kot v nekaterih drugih državah, kjer se krepijo izključevanje, populizmi, nacionalizmi, rasizem in ksenofobija, v Sloveniji ni prišlo do oženja, suspenza ali celo ukinitve (posameznih) manjšinskih pravic in varstva, vendar ni nikakršnega zagotovila, da bo tako tudi v prihodnje. Tako za Slovenijo lahko ugotovimo, da se razvoj, širitev manjšinskih pravic in izboljšanje položaja narodnih, etničnih in drugih manjšin ter njihovih pripadnikov niso odvijali tako hitro in optimistično, kot smo pričakovali pred dvema desetletjema. Vseeno so postopoma vsaj posamezni ukrepi manjšinske politike in varstva manjšin poleg tradicionalnih narodnih manjšin in romskih skupnosti vključevali tudi druge manjšine, za nekatere družbene manjšine pa so bile celo uveljavljene posamezne nove pravice in rešitve. Vendar Slovenija ni uresničila priporočil Sveta Evrope, da bi v svoj sistem varstva manjšin formalno vključila druge (etnične) manjšine, kot so pripadniki »narodov in narodnosti« nekdanje Jugoslavije in drugih priseljenjskih skupnosti. Ob tem moramo poudariti, da sta na področju manjšinske kulture Ministrstvo za kulturo (MK), zlasti njegova strokovna skupina, ki se ukvarja s tematiko človekovih pravic, varstva manjšin in marginaliziranih skupin, ter Javni sklad za kulturno dejavnost RS uspela uveljaviti in uresničiti nekatere pozitivne in integrativne rešitve, ukrepe in programe, ki spodbujajo kulturno dejavnost in vključevanje tradicionalnih in novih, priseljenjskih manjšin in njihovih pripadnikov ter skupin z različnimi ovirami (npr. senzornimi okvarami). Čeprav je proračunsko financiranje teh dejavnosti bistveno manjše od želja in potreb, je treba poudariti, da se to financiranje – tudi zaradi angažmaja članov strokovne komisije in strokovnih delavcev na MK – za razliko od ostalih področij kulture tudi v času kriz ni zmanjšalo, ampak se je delež sredstev za manjšinsko kulturo in kulturo senzorno oviranih v proračunu ministrstva povečeval. To je prispevalo k vključevanju in integraciji manjšin in njihovih pripadnikov ter razvoju njihove kulture v Sloveniji.

Nove izzive za manjšinsko politiko, pravice in varstvo manjšin ter za različne manjšine in njihove pripadnike predstavljata tudi virus SARS-CoV-2 in pandemija (bolezni) covid-19. Naše raziskovanje potrjuje, da omejitveni in represivni ukrepi, ki jih v času kriz in konfliktov uveljavljajo države, najbolj prizadenejo prav različne manjšine in njihove pripadnike, posebej še tiste, ki živijo na družbenem robu, so brezposelni, revni in marginalizirani. Kot primer lahko navedemo, da otroci in mladi iz teh skupnosti pogosto nimajo pogojev, sredstev in tehnologije, vključno z dostopom do interneta, ki bi jim omogočali vključevanje v šolanje na daljavo in delo od doma. V času pandemije je manjšine in njihove pripadnike še posebej in bolj kot ostalo prebivalstvo prizadelo zapiranje mej in omejevanje gibanja, ki je prekinilo njihove tradicionalne stike ter sodelovanje z njihovimi sonarodnjaki in njihovimi državami ter drugimi manjšinskimi skupnostmi, ki so bistveni za ohranjanje in razvoj manjšinskih kultur. Nekatere manjšine, ki imajo za to potrebne pogoje, so v času pandemije pokazale izjemno sposobnost prilagajanja novi situaciji ter so pomemben del svojih aktivnosti digitalizirale in jih prenesle na svetovni splet.

Dogajanja, na katera je vplivala pandemija covid-19, so potrdila pomen pravic in varstva manjšin, vključevanja, integracije in participacije njihovih pripadnikov na vseh področjih življenja. Pandemija je poudarila potrebo po pozitivni transformaciji in razvoju manjšinskih in integracijskih politik in strategij, ki po mojem mnenju morajo postati pomembni segmenti razvojne strategije v Sloveniji in sosednjih državah. V tem okviru so pomembni multikulturene in interkulturene strategije in politike ter uveljavljanje novega koncepta vključujočega, solidarnega, zelenega, ljudem, družbi in okolju prijaznega celostnega, uravnoveženega in trajnostnega razvoja (npr. Bašič, Žagar in Tatalović 2018; Žagar 2020).

Med pozitivnimi koncepti in pristopi, ki obetajo in so dali dobre rezultate, ko so bili uporabljeni, omenjam koncept in proces odprtega vključujočega javnega dialoga. Gre za kontinuiran proces, ki ga razvijamo v okviru mednarodnega dialoškega projekta o oblikovanju mirovne regije Alpe-Jadran oz. Alpe-Donava-Jadran, ki je bil sprva avstrijsko-slovenski, vendar se širi tudi v druge države regije. Takšen dialoški proces omogoča sodelovanje vseh zainteresiranih akterjev, vključno s posamezniki in specifičnimi skupnostmi, v razpravah in procesih odločanja o vseh relevantnih temah in vprašanih, povezanih s preteklostjo, sedanjostjo in prihodnostjo. Tudi za manjšine in njihove pripadnike so v tem kontekstu ključne razprave o prihodnjih konceptih razvoja. Ob upoštevanju problemov in kriz, ki jih je povzročil in jih zastruje sedanji koncept razvoja, ki temelji na kapitalističnem gospodarstvu, finančnem kapitalizmu in neomejeni rasti, moramo zasnovati in si prizadevati za alternativen koncept razvoja, ki temelji na trajnostnem razvoju in upošteva vse

okoljske, klimatske, naravne, družbene in človeške vire ter njihove omejitve. Upam, da bo proces odprtega vključujočega dialoga omogočil oblikovanje in razvoj koncepta, strategije in politik vključujočega, uravnoveženega, celovitega, pravičnega, solidarnega, zelenega, okolju, naravi, družbi in človeku prijaznega trajnostnega razvoja, ki bo krepil mir in enakopravno sodelovanje ter spodbujal vključevanje, integracijo in sodelovanje vseh posameznikov in skupnosti, vključno z različnimi manjšinskimi skupnostmi in njihovimi pripadniki (npr. Brousek, Grafenauer, Wintersteiner in Wutti 2020; Žagar 2020).



Fotografija 2.2: Udeleženci druge od dveh okroglih miz ob simpoziju *Glasba in manjšine*. Z leve: Joseph Rakotorahalay, Alma Bejtullahu, Alenka Bartulović, Marino Kranjac, Mitja Žagar. Ljubljana: Mestni muzej, 2020 (avtorica fotografije: Mojca Kovačič).

Literatura

- Arp, Björn. 2008. *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities: Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Leiden, Boston: M. Nijhoff.
- Bašić, Goran, Mitja Žagar in Siniša Tatalović, ur. 2018. *Multiculturalism in Public Policies*. Beograd: Academic Network for Cooperation in South-East Europe.
- Bennett, A. LeRoy. 1995. *International Organizations: Principles and Issues*, 6. izd. Englewood Cliffs: Prentice Hall.

- Brousek, Jan, Danijel Grafenauer, Werner Wintersteiner in Daniel Wutti, ur. 2020. *Slovenija – Österreich: Befreiedenes Errinnern – Osvabajajoče spominjanje: Dialoško obravnavanje zgodovine – Dialogische Aufarbeitung der Vergangenheit*. Klagenfurt/Celovec: Drava.
- Lantschner, Emma, Joseph Marko in Antonija Petričušič, ur. 2008. *European Integration and its Effects on Minority Protection in South Eastern Europe*. Baden-Baden: Nomos.
- Malloy, Tove H. 2005. *National Minority Rights in Europe*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Medvešek, Mojca in Romana Bešter, ur. 2010. *Državljeni tretjih držav ali tretjerazredni državljani? Integracija državljanov tretjih držav v Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Medvešek, Mojca in Janez Pirc, ur. 2015. *90 let Inštituta za narodnostna vprašanja: 1925–2015*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.
- Palermo, Francesco in Natalie Sabanadze, ur. 2011. *National Minorities in Interstate Relations*. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, OSCE.
- Pentassuglia, Gaetano. 2002. *Minorities in International Law: An Introductory Study. Minority Issues Handbook*. Strasbourg: European Centre for Minority Issues, Council of Europe Publishing.
- Roter, Petra. 2014. *Narodne manjšine v mednarodnih odnosih* (dopolnjena izdaja). Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
- Thornberry, Patrick, Martín Estébanez in Maria Amor. 2004. *Minority Rights in Europe: A Review of the Work and Standards of the Council of Europe*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.
- Žagar, Mitja. 1997. »Rights of Ethnic Minorities: Individual and/or Collective Rights? Some New(er) Trends in Development and the (Universal) Nature of Human Rights – the European Perspective«. *Journal of International Relations: Issues of Politics, Law and Economy* 4 (1/4): 29–48.
- Žagar, Mitja. 2001. »Ethnic Relations in Slovenia: The Protection and Rights of National Minorities«. *Glasba in manjšine: zbornik referatov 1. simpozija študijske skupine Mednarodnega združenja za tradicijsko glasbo (ICTM) Glasba in manjšine, Ljubljana, Slovenija, 25.–30. junij 2000 = Music and Minorities: Proceedings of the 1st Symposium of the International Council for Traditional Music (ICTM), Study Group Music and Minorities, Ljubljana, Slovenia, June 25–30, 2000*, ur. Svanibor Pettan, Adelaida Reyes in Maša Komavec. Ljubljana: Založba ZRC, 81–93.
- Žagar, Mitja. 2008. »Diversity Management and Integration: From Ideas to Concepts«. *European Yearbook of Minority Issues* 2006/7(6): 307–327.

- Žagar, Mitja. 2009. »Strategies for the Prevention, Management, and/or Resolution of (Ethnic) Crisis and Conflict: The Case of the Balkans«. V: *Handbook of Conflict Analysis and Resolution*, ur. Dennis J. D. Sandole, Sean Byrne, Ingrid Sandole-Staroste in Jessica Senehi. London; New York: Routledge, 456–474.
- Žagar, Mitja. 2010. »Human and Minority Rights, Reconstruction and Reconciliation in the Process of State- and Nation-Building in the Western Balkans«. *European Yearbook of Minority Issues* 2007/8 (7): 353–406.
- Žagar, Mitja. 2011. »The Bolzano/Bozen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations, Minority Rights and Trends in Minority Protection«. V: *National Minorities in Inter-state Relations*, ur. Francesco Palermo in Natalie Sabanadze. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers, OSCE, 129–143.
- Žagar, Mitja. 2016. »Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin: O trendih varstva manjšin štirideset let po objavi knjige prof. dr. Ernesta Petriča«. V: *Slovenske misli o mednarodnih odnosih in pravu: prispevki ob 80-letnici dr. Ernesta Petriča*. Zbirka Mednarodno pravo, ur. Andraž Zidar, Sanja Štiglic in Ana Polak Petrič. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede, Založba FDV, Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije, 437–456.
- Žagar, Mitja. 2020. »Transforming Ethnic Conflict: Building Peace and Diversity Management in Divided Societies«. V: *Routledge Companion to Peace and Conflict Studies*, ur. Sean Byrne, Thomas Matyók, Imani Michelle Scott in Jessica Senehi. London, New York: Routledge, Taylor & Francis Group, 422–424.
- Weller, Marc, ur. 2014. *The Rights of Minorities in Europe: A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford: Oxford University Press.

Pravni viri in dokumenti

- Deklaracija o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin/*Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, Resolucija Generalne skupščine OZN 47/135 z dne 18. decembra 1992.
- Dunajska deklaracija in Akcijski program Svetovne konference o človekovih pravicah, sprejeta 25. junija 1993/*The Vienna Declaration and Programme of Action (1993)*, v: *World Conference on Human Rights: The Vienna Declaration and Programme of Action*. New York: UN Department of Public Information, 34–35.

Zakon o ratifikaciji Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin (MKUNM),
Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe št. 4/98.

Zakon o ratifikaciji Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih (ME-
LRJ), Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 17/00, 7/07, 8/14.

Spletni viri

24UR.COM. <https://www.24ur.com/> (datum dostopa: 20. 9. 2020).

BBC News. <https://www.bbc.com/news/coronavirus> (datum dostopa: 20. 9. 2020).

CNBC News. <https://www.cnbc.com/2020/07/22/coronavirus-live-updates.html> (datum dostopa: 20. 9. 2020).

DW Made for Minds – Deutsche Welle. <https://www.dw.com/en/top-stories/coronavirus/s-32798> (datum dostopa: 20. 9. 2020).

MMC RTVSLO – Multimedijski Center RTV Slovenije. <https://www.rtvlo.si/> (datum dostopa: 20. 9. 2020).

Nature Research (2020). <https://www.nature.com/nature/research> (datum dostopa: 20. 9. 2020).

OSCE High Commissioner on National Minorities. <http://www.osce.org/hcnm> (datum dostopa: 20. 9. 2020).

ScienceMagazine. https://www.sciencemag.org/collections/coronavirus?intcmp=ghd_cov (datum dostopa: 20. 9. 2020).

The Lancet. https://www.thelancet.com/coronavirus?dgcid=kr_pop-up_tlcoronavirus20 (datum dostopa: 20. 9. 2020).

Twenty Years Later: The Position and Rights of Minorities at the End of the Second Decade of the Twenty-first Century in Slovenia, Europe and the World

SUMMARY

The chapter explores and presents the situation, rights and protection of (social) minorities, particularly national and ethnic minorities and persons belonging to these groups in Slovenia, Europe and the wider world. In the twenty years after the first Ljubljana meeting of ICTM's Study Group Music and Minorities, and particularly after 9/11, 2001, the evolution and development of minority rights and protection have taken a different direction that did not continue the positive, optimistic and dynamic developments of the 1990s. In the general context of securitization and the war against terror(ism), the development of minority protection has slowed down and, sometimes and in some environments, even reversed, influenced by the escalation of exclusivism, populism, nationalism, racism and xenophobia. In 2020, the SARS-CoV-2 virus and COVID-19 pandemic changed our reality and brought new challenges to the development of minority protection. In this context it is impossible to predict future developments. However, the concept and continuous process of open inclusive public dialogue might prove an appropriate approach to building consensus about a new, inclusive, just, solidary, and balanced environment, climate, nature, and society that promotes human-friendly, green and sustainable development that will foster and enable the voluntary, equal and full inclusion and integration of all individuals and groups, including minorities and persons belonging to such groups.