

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Rajko Bizjak**

**VLOGA IN POMEN MATIČNIH DRŽAV V SODOBNEM EVROPSKEM  
REŽIMU VARSTVA NARODNIH MANJŠIN**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2006**

**UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE**

**Rajko Bizjak**  
**Mentorica: doc. dr. Petra Roter**

**VLOGA IN POMEN MATIČNIH DRŽAV V SODOBNEM EVROPSKEM  
REŽIMU VARSTVA NARODNIH MANJŠIN**

**Diplomsko delo**

**Ljubljana 2006**



## KAZALO

<b>1. Uvod.....</b>	<b>5</b>
<b>2. Teoretsko-konceptualni okvir proučevanja vloge matičnih držav.....</b>	<b>9</b>
2.1 Temeljna načela mednarodnega prava.....	9
2.2 Koncept matične države.....	17
2.3 Problematičnost termina matična država.....	23
2.4 Primarna vloga držav, v katerih živijo manjšine.....	26
<b>3. Enostransko posredovanje matičnih držav.....</b>	<b>31</b>
3.1 Pravica do stikov manjšine z matično državo.....	31
3.2 Oblike enostranskega posredovanja matičnih držav.....	36
3.2.1 Ustavna določila o pripadnikih manjšin v sosednjih državah.....	37
3.2.2 Enostranski ukrepi v odsotnosti posebnih zakonov ter ugodnosti glede pridobivanja državljanstva.....	39
3.2.3 Posebni zakoni za pripadnike manjšin v sosednjih državah.....	40
3.2.4 Posebni zakoni, ki pripadnikom manjšin v sosednjih državah določajo poseben status.....	44
3.2.5 Druge oblike enostranskih ukrepov.....	49
3.3 Skladnost enostranskih ukrepov matičnih držav z načeli mednarodnega prava.....	51
<b>4. Dvostransko in večstransko posredovanje matičnih držav.....</b>	<b>56</b>
4.1 Prednosti in slabosti dvostranskih sporazumov o varstvu manjšin.....	56
4.2 Novi dvostranski sporazumi o varstvu manjšin.....	60
4.3 Večstranske oblike posredovanja matičnih držav.....	67
4.3.1 Splošni ukrepi matičnih držav na večstranski ravni.....	67
4.3.2 Posredovanje matičnih držav v okviru mednarodnih organizacij.....	68
4.3.3 Posredovanje matičnih držav v okviru mehanizmov nadzora večstranskih dokumentov.....	69
4.3.4 Vloga matičnih držav v okviru čezmejnega regionalnega sodelovanja.....	70
<b>5. Zaključek.....</b>	<b>72</b>
<b>6. Viri in literatura.....</b>	<b>76</b>
6.1 Sekundarni viri.....	76
6.2 Primarni viri.....	83

## 1. UVOD

V obdobju po koncu hladne vojne je varstvo manjšin znova postalo pomembno vprašanje mednarodnih odnosov. Področje človekovih pravic in s tem tudi področje pravic pripadnikov manjšin ni več zgolj vprašanje notranje pristojnosti posamezne države, ampak predstavlja tudi legitimno mednarodno skrb (Roter 2003: 94–5). Še vedno pa velja načelo, da imajo države, v katerih živijo pripadniki posameznih manjšin, primarno odgovornost za varstvo manjšin (Nastase in dr. 2002: 40). To načelo temelji na kriteriju državljanstva, ki vzpostavlja razmerje med dolžnostmi in pravicami v odnosu med državo in državljanom, ne glede na njegovo etnično ali narodnostno poreklo, in na osnovi državne suverenosti, saj imajo v skladu z načeli mednarodnega prava države izključno suverenost in jurisdikcijo nad državnim ozemljem in jurisdikcijo nad državljani na tem ozemlju (Nastase in dr. 2002: 41). Kljub temu imajo tudi tako imenovane matične države pomembno vlogo pri zagotavljanju pravic pripadnikov etnično sorodnih manjšin, predvsem v sosednjih državah (Nastase in dr. 2002: 42).

Poleg etničnih in narodnostnih vezi so poglavitni vzroki za posredovanje matičnih držav zlasti zgodovinski stiki, geografska bližina in ekonomski stiki med matično državo in etnično sorodnimi manjšinami (Nastase in dr. 2002: 43–4). Poleg tega obstajata še dva dejavnika, ki vplivata na posredovanje matičnih držav, in sicer pomen manjšinskih organizacij pri povečevanju stikov manjšine z oblastmi matične države ali z drugimi političnimi akterji matične države ter raven zaščite manjšine v državi, v kateri manjšina živi, saj matične države poskušajo posredovati predvsem takrat, ko pripadniki manjšine niso ustrezno obravnavani s strani države, v kateri živijo (Nastase in dr. 2002: 45–6). Potrebno pa je poudariti, da možnost matičnih držav do skrbi za 'njihovo' manjšino v sosednjih državah vodi tudi v diskriminacijo med manjšinami, ki imajo svojo matično državo, in tistimi, ki je nimajo (Nastase in dr. 2002: 49–50).

V evropskem kontekstu varstva narodnih manjšin lahko razlikujemo različne stopnje posredovanja matičnih držav z namenom varstva etnično sorodnih manjšin v tujini: zelo velika stopnja (ena izmed ključnih zunanjepolitičnih prioritet matičnih držav je varstvo etnično sorodne manjšine v sosednjih državah, kar se kaže v financiranju in izvajanju številnih diplomatskih in drugih akcij za varstvo manjšine), velika stopnja (obstoj finančne pomoči in številnih iniciativ sodelovanja, vendar brez političnega vmešavanja), srednja stopnja (omejena finančna pomoč manjšini, kulturno in družbeno sodelovanje je simbolično in omejeno) ter nizka stopnja (minimalna ali nikakršna finančna pomoč, zgolj simbolični stiki med matično državo in etnično

sorodno manjšino) (Konieczna 2004: 8). V Srednji in Vzhodni Evropi naj bi med matičnimi državami imele največjo stopnjo posredovanja Madžarska, Slovenija, Slovaška in Bolgarija (Konieczna 2004: 8).

S tem v zvezi je na začetku 21. stoletja največ pozornosti pritegnilo delovanje Madžarske, ki je leta 2001 sprejela Statusni zakon oziroma Zakon o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah.<sup>1</sup> Statusni zakon določa veliko olajšav pripadnikom madžarske manjšine in tudi ustvarja posebno pravno razmerje med matično državo in 'njeno' manjšino v sosednjih državah (Stewart 2002: 3). Statusni zakon je naletel na veliko negativnih reakcij, nekatere sosednje države (predvsem Hrvaška, Slovaška in Romunija) so zakon razumele celo kot nedopustno vmešavanje Madžarske v njihove notranje zadeve (Stewart 2002: 3). Nekateri avtorji (na primer Brubaker,<sup>2</sup> Fowler (2002) in Schöpflin<sup>3</sup>) pa so posredovanje matičnih držav označili kot obliko nacionalizma matične države (*homeland nationalism* ali *kin-state nationalism*).

O pomembnosti proučevanja pomena matičnih držav govori tudi Poročilo o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani njihovih matičnih držav,<sup>4</sup> ki ga je leta 2001 sprejela Beneška komisija,<sup>5</sup> in ki predstavlja vir za oceno skladnosti ukrepov matičnih držav z evropskimi standardi in z normami in načeli mednarodnega prava.

---

<sup>1</sup> Statusni zakon ali Zakon o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah. *Status Law or Law concerning the Hungarians who live in Neighbouring States*, sprejet 19. 6. 2001, velja od 1. 1. 2002, dostopen na <http://www.hhrf.org/html/law.htm> (25. 10. 2004). V nadaljevanju Statusni zakon.

<sup>2</sup> Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. V Stewart (2002: 3).

<sup>3</sup> Schöpflin, George (2000) *Nations, Identity, Power: The New Politics of Europe*. London: Hurst. V Stewart (2002: 3).

<sup>4</sup> Poročilo o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani njihovih matičnih držav. *Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state*, sprejeto s strani Evropske komisije za demokracijo skozi pravo 20. 10. 2001, dostopno na [http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html) (5. 10. 2004). V nadaljevanju Poročilo Beneške komisije.

<sup>5</sup> Evropska komisija za demokracijo skozi pravo oziroma Beneška komisija (*European Commission for Democracy through Law* oziroma *Venice Commission*) (v nadaljevanju Beneška komisija) je bila ustanovljena leta 1990 v okviru Sveta Evrope (Dürr 1999: 85). Beneška komisija je posvetovalni organ, ki sodeluje tako z državami članicami kot tudi nečlanicami Sveta Evrope (Dürr 1999: 85). Sedež Beneške komisije je v Benetkah, kjer ima vsako leto štiri redna zasedanja, Sekretariat pa se nahaja na sedežu Sveta Evrope v Strasbourgu (Dürr 1999: 86). Beneško komisijo sestavljajo neodvisni pravni strokovnjaki, predvsem univerzitetni profesorji ustavnega ali mednarodnega prava, ustavni sodniki ter nekdanji visoki politiki ali uradniki, ki so imenovani s strani držav članic (Dürr 1999: 86). Delo Beneške komisije temelji na treh osnovnih načelih Sveta Evrope (demokracija, človekove pravice in pravna država); Beneška komisija se ukvarja zlasti z *ad hoc* zadevami, ki so povezane s posameznimi državami (na zahtevo posamezne države Beneška komisija nudi pomoč in svetovanje, vendar njene rešitve niso obvezujoče, države pa jih praviloma upoštevajo), z bolj splošnimi transnacionalnimi vprašanji, pogosto v obliki primerjalnih raziskav (na primer na področjih ustavnega sodstva, odnosov med regionalno in federalno vlado, odnosov med mednarodnim pravom in notranjo zakonodajo, vprašanja pristojnosti vlad, demokratičnih institucij in varstva manjšin) ter z Dokumentacijskim centrom o ustavnem pravu (Dürr 1999: 87–8). Na področju varstva manjšin je potrebno poleg Poročila o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani njihovih matičnih držav poudariti zlasti naslednje

V diplomskem delu bom analiziral vlogo matičnih držav v sodobnem evropskem režimu varstva narodnih manjšin. Doslej so se uveljavili trije sklopi ukrepov matičnih držav, in sicer ukrepi na enostranski, dvostranski in večstranski ravni. Pri tem se zastavlja raziskovalno vprašanje, kdaj so ukrepi matičnih držav dopustni glede na temeljna načela mednarodnega prava in glede na načela sodobnega evropskega režima varstva narodnih manjšin.

V diplomskem delu bom proučil veljavnost naslednje hipoteze: Posredovanje matičnih držav z izvajanjem ukrepov na enostranski, dvostranski in večstranski ravni, ki so namenjeni etnično sorodnim manjšinam v sosednjih državah, je problematično takrat, kadar so ti ukrepi neskladni s temeljnimi načeli mednarodnega prava in z načelom primarne odgovornosti držav, v katerih živijo pripadniki manjšin.

Cilja diplomskega dela sta prikazati vlogo matičnih držav v sodobnem evropskem režimu varstva narodnih manjšin prek dejavnosti, ki jih matične države izvajajo za varstvo manjšin v sosednjih državah na enostranski, dvostranski in večstranski ravni, ter analizirati ustreznost takšnih ukrepov matičnih držav z vidika mednarodnega prava.

V drugem poglavju bom z analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov opredelil teoretsko-konceptualni okvir diplomskega dela, kar obsega opredelitev temeljnih načel mednarodnega prava, opredelitev koncepta matične države, problematizacijo pojma matična država in opredelitev načela primarne vloge držav, v katerih živijo pripadniki manjšin. Mednarodno pravo predstavlja okvir analize proučevanja vloge matičnih držav zaradi dveh temeljnih razlogov. Prvič, sistem varstva manjšin je sestavni del mednarodnega prava; posamezne države, ki sprejmejo določene dokumente o varstvu manjšin, se hkrati tudi zavežejo k spoštovanju temeljnih načel mednarodnega prava. Drugič, posredovanje matičnih držav za izboljšanje položaja etnično, jezikovno ali kulturno sorodnih manjšin je namenjeno državljanom drugih, zlasti sosednjih držav, zato je potrebno proučiti, kako mednarodno pravo definira in ureja odnose med dvema ali več suverenimi državami. V nadaljevanju poglavja bom predstavil sam koncept matične države, to je države, ki je povezana s pripadniki manjšin, ki praviloma živijo v sosednjih državah, ter utemeljil, zakaj pojem matična država ni ustrezen. Na koncu poglavja bom

---

aktivnosti Beneške komisije: izdelava predloga za konvencijo o varstvu manjšin, ki je služil kot podlaga za Okvirno konvencijo za varstvo narodnih manjšin; študija o varstvu manjšin v federalnih in regionalnih državah; primerjalna študija o varstvu manjšin s podatki o nacionalni zakonodaji posameznih držav, o varstvu manjšin v praksi ter o dvostranskih in večstranskih pogodbah o varstvu manjšin; sodelovanje pri poskusih oblikovanja dodatnega protokola k Evropski konvenciji o človekovih pravicah glede kulturnih pravic manjšin (Dürr 1999: 85).

predstavil eno izmed temeljnih načel varstva manjšin, in sicer načelo, da imajo države, v katerih živijo manjšine, primarno vlogo pri urejanju njihovega položaja

V tretjem poglavju bom z analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov predstavil enostranske ukrepe, ki jih sprejemajo matične države za zaščito etnično sorodnih manjšin v sosednjih državah. Gre za različne notranjepravne akte in dokumente, ki so sprejeti znotraj matičnih držav, vendar imajo posledice tudi za sosednje države. S pomočjo metode študije primerov bodo posebej predstavljeni primeri tistih zakonov, sprejetih s strani držav Srednje in Vzhodne Evrope, ki pripadnikom manjšin v sosednjih državah podeljujejo številne pravice in ugodnosti, ter primer Madžarske, ki je leta 2001 sprejela Statusni zakon, ter reakcije sosednjih držav in mednarodne skupnosti na takšen način reševanja problematike varstva manjšin. S primerjalnim raziskovanjem bom proučil podobnosti in razlike med posameznimi zakoni držav Srednje in Vzhodne Evrope, ki vsebujejo določila o pripadnikih etnično sorodnih manjšin v sosednjih državah. Na koncu poglavja bom analiziral, ali oziroma kdaj so takšni enostranski ukrepi matičnih držav skladni s temeljnimi načeli mednarodnega prava.

V četrtem poglavju bom z analizo in interpretacijo primarnih in sekundarnih virov predstavil različne oblike dvostranskega in večstranskega reševanja manjšinskega vprašanja. Najprej se bom osredotočil na dvostranske dogovore o varstvu manjšin, ki jih sprejemata država, v kateri živijo pripadniki določene manjšine, in matična država. S primerjalnim raziskovanjem bom predstavil skupne značilnosti dvostranskih sporazumov o varstvu manjšin, ki so bili sklenjeni med državami Srednje in Vzhodne Evrope. Na koncu poglavja bom s pomočjo metode študije primerov predstavil oblike posredovanja matičnih držav v okviru multilateralnih institucij in organizacij ter posebne oblike transnacionalnega delovanja matičnih držav.

V zadnjem poglavju bom predstavil zaključke analize.



## **2. TEORETSKO-KONCEPTUALNI OKVIR PROUČEVANJA VLOGE MATIČNIH DRŽAV**

V tem poglavju bom najprej predstavil temeljna načela mednarodnega prava (podpoglavje 2.1), nato bom opredelil koncept tako imenovanih matičnih držav (podpoglavje 2.2) in pojasnil, zakaj sam termin matična država ni neproblematičen (podpoglavje 2.3). Na koncu poglavja bom predstavil eno izmed temeljnih načel sodobnega režima varstva manjšin, in sicer načelo, da ima država, v kateri živi manjšina, in ne matična država, ključno vlogo pri zagotavljanju pravic pripadnikov manjšin (podpoglavje 2.4).

### **2.1 TEMELJNA NAČELA MEDNARODNEGA PRAVA**

Mednarodno pravo je »sistem pravil, ki na pravni način urejajo odnose med subjekti tega prava« (Degan 2000: 3), vendar v mednarodnih odnosih še ni bilo doseženo stanje splošnega upoštevanja nepristranske ocene o tem, kaj je pravo v določenih razmerah, kar zmanjšuje cilje in učinkovitost mednarodnega prava (Benko 1997b: 286). Poleg tega mednarodno pravo nima zakonodaje, sodstva in eksekutive, treh ključnih institucij vsakega notranjopravnega sistema (Benko 2000: 305). Kljub temu imajo norme mednarodnega prava določeno vlogo pri oblikovanju zunanje politike držav, vplivajo tudi na vedenje vlad in so potrebne pri razreševanju mednarodnih konfliktov (Benko 1997b: 286).

Mednarodno pravo bi lahko opredelili tudi kot pravo ali red skupnosti držav; mednarodno pravo kot skupek norm se izoblikuje nad državami iz izhaja iz sodelovanja med državami, posamezna država pa se zaveže, da bo spoštovala te norme (Conforti 2005: 3). Suverena država je torej glavni tvorec pravil mednarodnega prava, ki urejajo predvsem odnose med državami (Degan 2000: 222). Norme mednarodnega prava so pretežno naslovljene na države, kar pomeni, da določajo pravice in obveznosti držav (Conforti 2005: 11–12). Potrebno je poudariti, da mednarodno pravo ne pozna pojma matična država kot posebne oblike države, ki bi skrbela za pripadnike manjšin v sosednjih državah.

Institucionalistično razumevanje mednarodne skupnosti, ki izhaja iz stališča, da mednarodna skupnost obstaja kot vsota subjektov in interakcij med njimi, poudarja, da mednarodno pravo konstituira mednarodno skupnost, saj med posameznimi subjekti v mednarodnih odnosih obstajajo pravne vezi, ki jih subjekti solidarno prevzemajo (Benko 2000: 127–8). Na podlagi teze, da kjer je pravo, tam je skupnost, lahko govorimo o obstoju mednarodne skupnosti (Benko

2000: 129). Pravila mednarodnega prava urejujejo odnose med posameznimi subjekti in določajo norme njihovega vedenja (Benko 2000: 129).

Sociološko pojmovanje mednarodne skupnosti izhaja iz teze, da je mednarodna skupnost »specifična oblika družbene organizacije, ki ima svoj poseben obstoj in svojo posebno dinamiko, in konsekventno temu je ta mednarodna skupnost nadrejena državam in drugim subjektom, ki v njej obstajajo in delujejo« (Benko 2000: 127). Takšno razumevanje poudarja pomen strukture mednarodne skupnosti, ki jo oblikujejo dejavniki objektivnega značaja (faktorji), subjekti mednarodne skupnosti in mednarodnega prava, procesi (konjunktivni in disjunktivni) in odnosi ter norme, ki uravnavajo te odnose (Benko 2000: 133). Mednarodnopravne norme urejajo odnose med subjekti v mednarodni skupnosti ter določajo standarde njihovega obnašanja (Benko 2000: 134).

Ustanovna listina Združenih narodov<sup>6</sup> in Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov<sup>7</sup> vsebujeta določila, ki oblikujejo temeljna načela mednarodnega prava. V Ustanovni listini Združenih narodov sta glede tega pomembna zlasti 1. in 2. člen, ki govorita o ciljih in načelih Združenih narodov.<sup>8</sup> Mednarodna skupnost kot celota sicer nima ustave, vendar lahko

---

<sup>6</sup> Ustanovna listina Združenih narodov. *Charter of the United Nations*, sprejeta 26. 6. 1945, velja od 24. 10. 1945, dostopna na <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html> (1. 6. 2005). Slovenski prevod: *Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča*. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo (1992: 1–57).

<sup>7</sup> Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov. *The Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the UN*, sprejeta 24. 10. 1970 z resolucijo Generalne skupščine 2625 (XXV), dostopna na <http://daccessdds.un.org/RESOLUTION/GEN/NRO/348/90/IMG/NRO34890.pdf?OpenElement> (10. 2. 2005). Slovenski prevod: Benko (1997a: 400–8). V nadaljevanju Deklaracija sedmih načel.

<sup>8</sup> 1. člen:

Cilji Združenih narodov so:

1. varovati mednarodni mir in varnost ter v ta namen: izvajati učinkovite kolektivne ukrepe, da se preprečijo in odvrnejo grožnje miru in da se zatrejo agresivna dejanja ali druge kršitve miru, in si prizadevati, da se mednarodni spori ali pa situacije, ki bi utegnile privedi do kršitve miru, zgladijo ali uredijo z mirnimi sredstvi in v skladu z načeli pravičnosti in mednarodnega prava,
2. razvijati med narodi prijateljske odnose, sloneče na spoštovanju načela enakopravnosti ljudstev in njihove samoodločbe, ter izvajati tudi ukrepe za utrditev svetovnega miru,
3. uresničevati mednarodno sodelovanje s tem, da se rešujejo mednarodni problemi ekonomske, socialne, kulturne ali človekoljubne narave, kakor tudi s tem, da se razvija in spodbuja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi, ne glede na raso, spol, jezik ali vero, in
4. biti središče, kjer naj se usklaja dejavnost narodov za doseganje teh skupnih ciljev.

2. člen:

Organizacija in njeni člani morajo zato, da se dosežejo cilji, navedeni v 1. členu, delati v skladu s temile načeli:

1. Organizacija temelji na načelu suverene enakosti vseh svojih članov.

določila 1. in 2. člena Ustanovne listine Združenih narodov razumemo kot temelje nekakšne ustave (Onuf 1995: 15).<sup>9</sup> Deklaracija sedmih načel razglša naslednja temeljna načela mednarodnega prava: načelo, naj se države v svojih mednarodnih odnosih vzdržijo grožnje s silo ali uporabe sile bodisi zoper ozemeljsko celovitost ali politično neodvisnost katerekoli države bodisi na kakršenkoli drug, s cilji Združenih narodov nezdržljiv način; načelo, naj države rešujejo svoje mednarodne spore z mirnimi sredstvi in na tak način, da ne ogrozijo mednarodnega miru, varnosti in pravičnosti; dolžnost ne intervenirati v zadeve, ki spadajo v notranjo pristojnost posamezne države, skladno z Ustanovno listino; dolžnost držav, da sodelujejo druga z drugo v skladu z Ustanovno listino; načelo enakopravnosti in samoodločbe narodov; načelo suverene enakosti držav; načelo, naj države v dobri veri izpolnjujejo obveznosti, ki so jih prevzele v skladu z Ustanovno listino.

Temeljna načela mednarodnega prava so vsebovana v najpomembnejših mednarodnih dokumentih in deklaracijah, ki se ukvarjajo z varstvom manjšin (na primer Dokument kopenhavnskega srečanja Konference o človekovi razsežnosti Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi,<sup>10</sup> Deklaracija Združenih narodov o pravicah pripadnikov narodnih ali

---

2. Vsi člani naj vestno in pošteno spolnjujejo obveznosti, ki so jih prevzeli v skladu s to Ustanovno listino, da s tem zagotovijo vsakemu izmed njih pravice in koristi, ki izvirajo iz članstva.

3. Vsi člani naj rešujejo svoje mednarodne spore z mirnimi sredstvi na tak način, da se mednarodni mir in varnost in pa pravičnost ne spravijo v nevarnost.

4. Vsi člani naj se v svojih mednarodnih odnosih vzdržujejo grožnje s silo ali uporabe sile, ki bi bila naperjena proti teritorialni nedotakljivosti ali politični neodvisnosti katerekoli države, ali pa ki bi bila kako drugače nezdržljiva s cilji Združenih narodov.

5. Vsi člani naj v polni meri pomagajo Združenim narodom v sleherni akciji, ki bi jo ti izvajali v skladu s to Ustanovno listino, in naj se vzdržujejo dejanja pomoči katerikoli državi, proti kateri bi Združeni narodi izvajali preventivno ali prisilno akcijo.

6. Organizacija naj zagotovi, da bodo države, ki niso članice Združenih narodov, delale v skladu s temi načeli, kolikor bi to bilo potrebno za ohranitev mednarodnega miru in varnosti.

7. Nobena določba te Ustanovne listine ne daje pravice Združenim narodom, da bi se vmešavali v zadeve, ki po svojem bistvu sodijo v notranjo pristojnost države, in tudi ne nalaga članom dolžnosti, da bi take zadeve izročali v reševanje po tej Ustanovni listini, vendar to načelo nikakor ne izključuje uporabe prisilnih ukrepov po VII. poglavju.

<sup>9</sup> Pomembnost Ustanovne listine Združenih narodov je še posebej poudarjena v 103. členu, ki določa, da če obstaja »navzkrižje med obveznostmi članov Združenih narodov po tej Ustanovni listini in med njihovimi obveznostmi po kateremkoli drugem meddržavnem dogovoru, prevladujejo njihove obveznosti po tej Ustanovni listini«.

<sup>10</sup> Dokument kopenhavnskega srečanja Konference o človekovi razsežnosti Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, sprejet 29. 6. 1990, dostopen na <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm> (10. 2. 2005).

37. člen: »Nobena od teh določb se ne razlaga tako, kot da vključuje kakršno koli pravico do sodelovanja pri kakršni koli dejavnosti ali izvedbi kakršnega koli dejanja, ki je v nasprotju s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov, drugimi obveznostmi mednarodnega prava ali določb Sklepne listine, vključno z načelom ozemeljske celovitosti držav.«

etničnih, verskih in jezikovnih manjšin,<sup>11</sup> Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1201 (1993) o dodatnem protokolu o pravicah narodnih manjšin k Evropski konvenciji o človekovih pravicah,<sup>12</sup> Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih,<sup>13</sup> Instrument Srednjeevropske pobude za varstvo manjšinskih pravic<sup>14</sup> ter Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin<sup>15</sup>), kar potrjuje stališče, da je varstvo manjšin sestavni del mednarodnega prava in da se države pri izpolnjevanju določil teh dokumentov zavežejo spoštovati temeljna načela mednarodnega prava.

---

<sup>11</sup> Deklaracija Združenih narodov o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin. *United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, sprejeta 18. 12. 1992 z resolucijo Generalne skupščine 47/135, dostopna na [http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/d\\_minori.htm](http://www.unhcr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm) (10. 2. 2005). Slovenski prevod: Komac in Zagorac (2002: 237–45). 4. točka 8. člena: »Ničesar v tej Deklaraciji se ne sme razumeti tako, kot da dovoljuje kakršno koli dejavnost v nasprotju s cilji in načeli Združenih narodov, vključno s suvereno enakostjo, ozemeljsko celovitostjo in politično neodvisnostjo držav.«

<sup>12</sup> Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1201 o dodatnem protokolu o pravicah narodnih manjšin k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, sprejeto 1. 2. 1993, dostopno na <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm> (10. 2. 2005).

10. člen: »Vsak pripadnik narodne manjšine ima, ob spoštovanju ozemeljske celovitosti države, pravico do svobodnih in neomejenih stikov z državljani druge države, s katerimi ima manjšina iste etnične, verske ali jezikovne značilnosti ali kulturno identiteto.«

<sup>13</sup> Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih. *European Charter for Regional or Minority Languages*, ETS 148, sprejeta s strani Sveta Evrope 25. 6. 1992, velja od 1. 3. 1998, dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm> (10. 2. 2005). Slovenski prevod: Komac in Zagorac (2002: 193–223).

5. člen: »Ničesar v tej listini ni mogoče razlagati kot pravico do opravljanja katere koli dejavnosti ali do storitve kakršnega koli dejanja, ki bi bilo v nasprotju s cilji Ustanovne listine Združenih narodov ali z drugimi obveznostmi po mednarodnem pravu, vključno z načelom suverenosti in ozemeljske celovitosti držav.«

<sup>14</sup> Instrument Srednjeevropske pobude za varstvo manjšinskih pravic. *Central European Initiative Instrument for the Protection of Minority Rights*, sprejet 19. 11. 1994, dostopen na <http://www.forost.ungarisches-institut.de/pdf/19941115-1.pdf> (10. 2. 2005). Slovenski prevod: Komac in Zagorac (2002: 247–59).

26. člen:

Nobene od teh obveznosti ni moč razlagati tako, da bi iz njih izhajala kakršna koli pravica do udejstvovanja v kateri koli dejavnosti, ki je v nasprotju s temeljnimi načeli mednarodnega prava, še posebej glede suverene enakosti, ozemeljske celovitosti in politične neodvisnosti držav. Nič v tem Instrumentu ne vpliva na dolžnosti pripadnikov narodnih manjšin, ki jih imajo ti kot državljani določene države.

Pripadniki narodnih manjšin pri uveljavljanju svojih pravic spoštujejo tudi pravice drugih, vključno s pripadniki večinskega prebivalstva določene države ali pripadniki drugih narodnih manjšin.

<sup>15</sup> Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ETS 157, sprejeta s strani Sveta Evrope 10. 11. 1994, velja od 1. 2. 1998, dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm> (10. 2. 2005). Slovenski prevod: Komac in Zagorac (2002: 261–79).

2. člen: »Določbe te okvirne konvencije se uporabljajo v dobri veri, v duhu razumevanja in strpnosti ter v skladu z načeli dobrega sosedstva, prijateljskih odnosov in sodelovanja med državami.«

21. člen: »Nič v tej okvirni konvenciji se ne razlaga tako, kot da vključuje kakršno koli pravico do sodelovanja pri kakršni koli dejavnosti ali storitve kakršnega koli dejanja, ki je v nasprotju s temeljnimi načeli mednarodnega prava in zlasti suverene enakosti, ozemeljske celovitosti ter politične neodvisnosti držav.«

Sodobno mednarodno pravo temelji na dveh nasprotujočih si načelih, in sicer na pravici do samoodločbe, ki vključuje tudi pravico do odcepitve, in na pravici vseh držav do obstoja in do nedotakljivosti ozemeljske celovitosti (Petrič 1999: 3). Predvsem v večnacionalnih ali v večetničnih državah so težnje manjšin po odcepitvi ali avtonomiji v neposrednem konfliktu z legitimnostjo obstoječe suverene države (Canefe 1996: 91–2).

Tudi sam koncept suverenosti vsebuje dve nasprotujoči si komponenti, suverenost države in suverenost ljudstva (Canefe 1996: 92). Devetak (1989: 236) navaja, da večina teoretikov s področja mednarodnega prava zagovarja stališče, da manjšine nimajo pravice do samoodločbe in pravice do odcepitve. Pravica do samoodločbe je po mednarodnem pravu pravica narodov oziroma ljudstev (*peoples*) in ne pravica manjšin (Petrič 1984: 122).

O samoodločbi narodov govorijo številni mednarodni dokumenti. Ustanovna listina Združenih narodov samoodločbo narodov neposredno omenja v 2. točki 1. člena (med cilji Združenih narodov) in v 55. členu (poglavje o mednarodnem ekonomskem in socialnem sodelovanju), posredno pa jo omenja v 73. členu (Deklaracija o nesamoupravnih ozemljih) in v 76. členu (poglavje o mednarodnem skrbniškem sistemu) (Petrič 1984: 29). Z vsebino 2. točke 1. člena Ustanovne listine Združenih narodov je bilo načelo o pravici narodov do samoodločbe »vgrajeno v sodobni mednarodnopravni red kot eno njegovih temeljnih načel« (Petrič 1984: 30).

Tudi Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah<sup>16</sup> in Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah<sup>17</sup> v svojem 1. členu določata, da imajo samo narodi (*peoples*) pravico do samoodločbe.<sup>18</sup> Oba pakta sta »dejansko prva dokumenta OZN, v katerih so bile podrobneje določene vsebinske konture načela mednarodnega prava o pravici narodov do samoodločbe« (Petrič 1984: 33). Izhodišče obeh paktov je torej pravica narodov do samoodločbe, saj naj bi bila samoodločba narodov predpogoj za uresničevanje preostalih temeljnih človekovih pravic in svoboščin oziroma »pravica do samoodločbe je tisti temelj, na katerem počivajo ostale človekove pravice« (Petrič 1984: 34). Vsebinsko je določena tudi razmejitev med pravico

---

<sup>16</sup> Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, sprejet 16. 12. 1966 z resolucijo Generalne skupščine 2200 A (XXI), velja od 3. 1. 1976, dostopen na [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ceschr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm) (10. 2. 2005). Slovenski prevod: Cerar, Jamnikar in Smrkolj (2002: 163–83).

<sup>17</sup> Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. *International Covenant on Civil and Political Rights*, sprejet 16. 12. 1966 z resolucijo Generalne skupščine 2200 A (XXI), velja od 3. 1. 1976, dostopen na [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm) (10. 2. 2005). Slovenski prevod: Cerar, Jamnikar in Smrkolj (2002: 185–239).

<sup>18</sup> 1. točka 1. člena: »Vsi narodi imajo pravico do samoodločbe. S to pravico si svobodno določajo svoj politični status in svobodno zagotavljajo svoj ekonomski, socialni in kulturni razvoj.«

narodov do samoodločbe in manjšinskimi pravicami, ki so posebej opredeljene v 27. členu Mednarodnega pakta o državljanskih in političnih pravicah (Petrič 1984: 34).<sup>19</sup>

Deklaracija sedmih načel med temeljnimi načeli mednarodnega prava določa tudi načelo o pravici narodov do samoodločbe (načelo enakopravnosti in samoodločbe narodov).<sup>20</sup> Tudi Sklepna listina helsinškega vrha Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi<sup>21</sup> med načeli, po katerih bodo delovale sodelujoče države, omenja tudi načelo o pravici narodov do samoodločbe.<sup>22</sup> Z določili Sklepne listine helsinškega vrha Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi je uveljavljanje pravice narodov do samoodločbe v neposredni soodvisnosti z drugimi načeli mednarodnega prava, predvsem s tistimi načeli, ki opredeljujejo ozemeljsko celovitost držav in nedotakljivost vseh obstoječih meja (Petrič 1984: 44–5). Poudariti velja, da je »vsaka zahteva po samoodločbi najprej omejena z zahtevami po samoodločbi tudi drugih narodov« (Petrič 1984: 130).

Manjšine v svojih zahtevah po avtonomiji ali manjšinskih pravicah nimajo pravice do samoodločbe ali pravice do odcepitve, kar potrjujejo tudi številni mednarodni dokumenti s področja varstva manjšin, ki manjšinam prepovedujejo odcepitev od države brez njenega

---

<sup>19</sup> 27. člen: »V tistih državah, v katerih živijo etnične, verske ali jezikovne manjšine, osebam, ki pripadajo takim manjšinam, ne bo odvzeta pravica, da skupaj z drugimi člani svoje skupnosti uživajo svojo lastno kulturo, izpovedujejo in prakticirajo svojo vero ali uporabljajo svoj lasten jezik.«

<sup>20</sup> Načelo enakopravnosti in samoodločbe narodov (5.–6. odstavek):

Ustanovitev suverene in neodvisne države, svobodna združitev ali pridružitve k drugi neodvisni državi ali vzpostavitev kakršnega koli političnega statusa, ki ga ljudstvo določi, so načini uresničevanja pravice do samoodločbe tega naroda.

Sleherna država se je dolžna vzdržati vsakršne prisilne akcije, ki bi narode, omenjene v formulaciji tega načela, oropala njihove pravice do samoodločbe, svobode in neodvisnosti. Taki narodi imajo pravice, da v ukrepanju ali uporabi zoper tako prisilno akcijo pri uveljavljanju svoje pravice do samoodločbe zahtevajo in prejemaajo podporo v skladu z Ustanovno listino.

<sup>21</sup> Sklepna listina helsinškega vrha Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi. *Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act – Helsinki Summit 1975*, sprejeta 1. 8. 1975, dostopna na <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/helfa75e.htm> (10. 2. 2005).

<sup>22</sup> VIII načelo – Enakopravnost narodov in pravica narodov do samoodločbe (1.–3. odstavek); Slovenski prevod: Petrič (1977: 403):

Države udeleženke bodo spoštovale enakopravnost narodov in njihovo pravico do samoodločbe; vselej bodo ukrepale v skladu s cilji in načeli Ustanovne listine Združenih narodov in ustreznimi določili mednarodnega prava, všteti tista, ki se tičejo ozemeljske celovitosti držav.

Po načelu o enakopravnosti in pravici narodov do samoodločbe imajo vsi narodi zmeraj pravico, da popolnoma svobodno, kadar koli in kakor želijo določajo svoj notranji in zunanjepolitični status brez vmešavanja od zunaj, in da po svoji volji uresničujejo svoj politični, gospodarski, družbeni in kulturni razvoj.

Države udeleženke znova potrjujejo univerzalni pomen spoštovanja in dejanskega uresničevanja enakopravnosti in pravice narodov do samoodločbe v prid razvoju prijateljskih odnosov med seboj in med vsemi državami; opozarjajo pa tudi na pomen odprave vseh oblik kršitve tega načela.

pristanka (Benoît-Rohmer 1996: 20–1), kar je opredeljeno v tistih delih dokumentov, ki vsebujejo določila o temeljnih načelih mednarodnega prava.

Devetak (1989: 249) opozarja, da bi v nekaterih teoretičnih primerih tudi manjšine lahko uživale pravico do samoodločbe in pravico do odcepitve. To bi bilo možno, če bi manjšina lahko utemeljila svoj status naroda, ter v primeru, da se nad manjšino izvaja represija ali da se manjšinskim predstavnikom onemogoča demokratična participacija pri oblasti (Devetak 1989: 249). Petrič (1984: 115) zagovarja stališče, da je zahteva manjšine po odcepitvi legitimna samo v izjemnih primerih, in sicer ko je zaradi ravnanja neke države nasproti določeni manjšini ogrožen njen narodnostni, etnični, kulturni ali fizični obstoj. Tudi Rizman (1994: 24) opozarja, da je posledica politizacije in radikalizacije etničnih zahtev vplivala na spremembo stališča o neodtujljivi pravici narodov brez države, da se dokopljejo do lastne države. Rudnitsky (1996: 71) pa opozarja, da bo morala mednarodna skupnost razviti konsistentne in koherentne norme za izvrševanje pravice do samoodločbe, vendar upoštevajoč temeljne individualne človekove pravice ter pravice manjšin.

Posredovanje matičnih držav v korist manjšine, ki živi izven meja njihove etnične države, vzpostavlja tudi vprašanje o skladnosti takšnega ravnanja z načelom mednarodnega prava o nevmešavanju v notranje zadeve posamezne države. Varstvo človekovih (in manjšinskih) pravic vodi namreč v konflikt med legalnostjo posredovanja mednarodne skupnosti in suverenostjo držav, ki načeloma izključuje poseganje od zunaj v notranje odnose v državi (Petrič 1977: 175).

Da je načelo spoštovanja notranje pristojnosti držav eno izmed temeljnih načel mednarodnega prava, dokazujeta tudi Deklaracija sedmih načel<sup>23</sup> ter Sklepna listina helsinškega vrha Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Načelo glede dolžnosti ne intervenirati v zadeve, ki spadajo v notranjo pristojnost posamezne države, skladno z Ustanovno listino (1. odstavek):

Nobena država ali skupina držav nima pravice intervenirati neposredno ali posredno, iz kakršnegakoli razloga v notranje ali zunanje zadeve katerekoli druge države. Zato so oborožena intervencija in vse druge oblike vmešavanja ali nameravanega ogrožanja osebnosti države ali njenih političnih, ekonomskih ali kulturnih elementov kršitev mednarodnega prava.

Načelo enakopravnosti in samoodločbe narodov (1. odstavek):

Po načelu enakopravnosti in samoodločbe narodov, ki je vsebovano v Ustanovni listini Združenih narodov, imajo vsi narodi pravico, svobodno, brez vmešavanja od zunaj, določiti svoj politični status in se gospodarsko, socialno in kulturno razvijati. Sleherna država je dolžna spoštovati to pravico v skladu z določili Ustanovne listine.

<sup>24</sup> VI. načelo – Nevmešavanje v notranje zadeve (1. odstavek): »Države udeleženke se bodo odpovedale slehernemu vmešavanju, neposrednemu ali posrednemu, posamičnemu ali skupnemu, v notranje ali zunanje zadeve, ki sodijo v domačo pristojnost druge države udeleženke, ne glede na njihove medsebojne odnose.« Slovenski prevod: Türk (1984: 222).

O izključni notranji pristojnosti države pa ne moremo govoriti tudi takrat, ko so razmerja regulirana s pravili mednarodnega prava (Petrič 1977: 176). Petrič (1977: 176) opozarja, da je posredovanje mednarodne skupnosti v problematiko varstva človekovih in manjšinskih pravic legalno takrat, ko je varstvo človekovih in manjšinskih pravic vsebovano v določilih mednarodnega prava (v okviru multilateralnih ali bilateralnih mednarodnih pogodb), ko sklicevanje na izključno notranjo pristojnost držav (kot je opredeljeno v 7. točki 2. člena Ustanovne listine Združenih narodov) ni več upravičeno; pristanek države na mednarodnopravno urejanje problematike človekovih in manjšinskih pravic pomeni tudi pristanek na možnost in dopustnost posredovanja mednarodne skupnosti (Petrič 1977: 177).<sup>25</sup>

Spoštovanje človekovih pravic temelji tudi na podlagi občnih pravnih predpisov, ki jih priznavajo civilizirane nacije; običajno pravo varuje temeljno in neodpovedljivo jedro človekovih pravic (prepoved hudih in splošnih kršitev človekovih pravic, na primer apartheid, genocid oziroma popolno ali delno iztrebljenje etnične, rasne ali verske skupine, mučenje, nečloveško ali ponižujoče ravnanje, kolektivno izgnanstvo in prisilno zapuščanje lastnega življenjskega okolja ter izginotje političnih zapornikov) (Conforti 2005: 206). Spoštovanje človekovih pravic pa je hkrati negativna obveznost države ali obveznost vzdržnosti (vzdržanje kršenja človekovih pravic in izvajanja dejanj, ki bi jih lahko razumeli kot kršitev temeljnih pravic) ter pozitivna obveznost države ali dolžnost zaščite, saj mora država paziti, da posamezniki na njenem ozemlju (oziroma tam, kjer so podrejeni njeni jurisdikciji) ne bodo zagrešili kršitev človekovih pravic (Conforti 2005: 200–1).

Tudi Devetak (1999: 21) opozarja, da je intervencija mednarodne skupnosti v državo, v kateri so kršene pravice manjšin, eno izmed najbolj občutljivih vprašanj varstva manjšin, vendar se kljub temu države ne morejo več sklicevati na 7. točko 2. člena Ustanovne listine Združenih narodov, da bi tako preprečile posredovanje mednarodne skupnosti v nerešena manjšinska vprašanja. Kljub temu da Ustanovna listina Združenih narodov prepoveduje vmešavanje v notranje zadeve držav, v mednarodni skupnosti prevladuje stališče, da je vmešavanje dopustno v primerih kršenja človekovih pravic, saj zaradi procesov internacionalizacije človekove pravice in temeljne svoboščine ne morejo biti več obravnavane kot izključna notranja zadeva držav (Chaszar 1999: 27–8). Odločitev države ali skupine držav za intervencijo, katere cilj je zaščita manjšinskih pravic, pa je predvsem stvar politične in moralne presoje (Devetak 1989: 278).

---

<sup>25</sup> Türk (1984: 207) poudarja, da množične in grobe kršitve človekovih pravic (torej tudi manjšinskih pravic) »ne morejo biti stvar domače pristojnosti držav, ampak so ipso facto predmet mednarodnega interesa«.



Vzpostavi se torej vprašanje, kdaj je posredovanje matičnih držav v urejanje položaja pripadnikov manjšine v drugih državah sploh legitimno. Petrič (1977: 178) poudarja, da takrat, ko obstaja osnova v dvostranski ali večstranski pogodbi, katere stranki sta obe državi. Glede na določila pozitivnega mednarodnega prava bi bilo posredovanje matične države v manjšinsko vprašanje v drugi državi, ko posredovanje nima osnove v mednarodni pogodbi, nelegitimno (Petrič 1977: 178).

Pri analizi proučevanja upravičenosti posredovanja matičnih držav je potrebno upoštevati tudi načelo suverene enakosti držav. To načelo je utemeljeno zlasti v Deklaraciji sedmih načel.<sup>26</sup> Ker večina mednarodnih dokumentov o varstvu manjšin določa, da zaščita pripadnikov manjšin ne sme kršiti ozemeljske celovitosti in suverenosti držav, so pravice manjšin podeljene s strani države (torej so dejansko podeljene njenim državljanom) in veljajo samo na območju te države (Koniczna 2004: 9). Kljub strahu nekaterih držav, da bi priznanje manjšinskih pravic lahko ogrozilo ozemeljsko celovitost države, v mednarodni skupnosti prevladuje stališče, da zaščita manjšin vodi v bolj harmonične odnose med državo in manjšinami, ki živijo na njenem ozemlju, kar zmanjšuje morebitne secesionistične težnje (Benoît-Rohmer 1996: 20).

Sklicevanje posameznih držav na načeli suverenosti in ozemeljske celovitosti držav je ena izmed ključnih ovir pri sprejemanju mednarodnih dokumentov o varstvu manjšin (Benoît-Rohmer 1996: 12). Sprejemanje obveznosti za zaščito narodnih manjšin na mednarodni ali regionalni ravni je otežkočeno zaradi pravnih razlogov, kot so neobstoj enotne definicije pojma manjšina in neobstoj enotnega seznama manjšinskih pravic (Benoît-Rohmer 1996: 12–18), in zaradi političnih razlogov, kot so različni pristopi k reševanju manjšinskega vprašanja (na primer integracija *versus* multikulturalizem), vprašanje priznanja kolektivnih pravic manjšinam kot skupinam, vprašanje priznanja manjšin ter vprašanje odnosa med varstvom manjšin, ozemeljsko celovitostjo in suverenostjo držav (Benoît-Rohmer 1996: 18–21).

---

<sup>26</sup> Načelo enakopravnosti in samoodločbe narodov (8. odstavek): »Vsaka država se bo vzdržala vsakršne akcije, ki bi imela za cilj delno ali popolno rušenje nacionalne enotnosti in ozemeljske celovitosti katerekoli države ali dežele.« Načelo suverene enakosti držav (1.–2. odstavek):

Vse države uživajo suvereno enakost. Imajo enake pravice in dolžnosti in so enakopravni člani mednarodne skupnosti ne glede na razlike ekonomske, socialne, politične ali druge narave.

Suverena enakost vsebuje zlasti naslednje elemente: države so pravno enake; vsaka država uživa pravice, ki so lastne polni suverenosti; vsaka država je dolžna spoštovati osebnost drugih držav; ozemeljska celovitost in politična neodvisnost države sta nedotakljivi; vsaka država ima pravico, da svobodno izbere in razvija svoj politični, socialni, ekonomski in kulturni sistem; vsaka država je dolžna povsem in v dobri veri izpolnjevati svoje mednarodne obveznosti in živeti v miru z drugimi državami.

Varstvo manjšin tradicionalno temelji na načelu izključne pristojnosti držav in načelu suverenosti, politične neodvisnosti in ozemeljske celovitosti držav (Roter 2003: 95).<sup>27</sup> Bloed<sup>28</sup> poudarja, da je takšno stališče posledica predvsem strahu nekaterih držav (na primer Francije, Grčije, Bolgarije in Romunije), da bi privilegirano obravnavanje narodnih manjšin lahko povzročilo razgradnjo nacionalne države. Razvoj varstva manjšin je možen torej samo takrat, ko ne ogroža obstoja držav, saj same manjšine niso neposredno sodelovale pri izoblikovanju režima varstva manjšin, ampak so njihove interese zastopale matične države, ki so same pogosto etnično heterogene države in zelo občutljive na morebitne mednarodne obveznosti o varstvu manjšin (Roter 2003: 96).

## 2.2 KONCEPT MATIČNE DRŽAVE

V evropskem kontekstu razumevanja manjšin so narodne manjšine nosilci pravic manjšin oziroma objekti varstva manjšin (Roter 2004: 176). Dosedanji poskusi opredelitve pojma manjšina (zlasti zaradi potreb mednarodnopravnega varstva manjšin) tako na univerzalni kot tudi na regionalni ravni niso oblikovali neke splošne definicije pojma manjšina (Roter 2004: 171).<sup>29</sup> Zaradi neobstoja splošne definicije pojma manjšina so manjšine najpogosteje obravnavane kot skupine, ki se z etničnimi, verskimi ali jezikovnimi posebnostmi razlikujejo od večine prebivalstva, pri čemer pa niso upoštevane druge kategorije manjšin, na primer ekonomske in socialne manjšine (Benoît-Rohmer 1996: 14).

Mednarodni dokumenti ne vsebujejo enotne definicije pojma manjšina predvsem zaradi različnih kategorij manjšin,<sup>30</sup> pa tudi zaradi težnje nekaterih držav, da se koncept manjšine sploh

---

<sup>27</sup> Tri ključne značilnosti sodobnega evropskega režima varstva narodnih manjšin so poudarek na individualističnem pristopu varstva manjšin (oziroma zaščita pravic pripadnikov manjšin in ne manjšin kot skupin), spoznanje, da je etnična raznolikost pozitivna za posamezne države, družbe in kulture, ter načelo, da varstvo manjšin temelji na številnih mednarodnih dokumentih, ki izhajajo iz dveh temeljnih načel mednarodnega prava, in sicer ozemeljske celovitosti in suverenosti države (Konieczna 2004: 15).

<sup>28</sup> Bloed, Arie (1991) A New CSCE Human Rights 'Catalogue': The Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE. V Bloed, Arie in Pieter van Dijk (ur.) *The Human Dimension of the Helsinki Process: The Vienna Follow-up Meeting and its Aftermath*, 54–73. Dordrecht, Boston in London: Martinus Nijhoff Publications. V Roter (2003: 95–6).

<sup>29</sup> Definicija pojma manjšina je pomembna predvsem zaradi opredeljevanja objektov manjšinskega varstva, torej nosilcev določenih posebnih manjšinskih pravic (Roter 2004: 171).

<sup>30</sup> Glede na način nastanka Devetak (1989: 12–13) loči manjšine, ki tradicionalno živijo na določenem ozemlju, manjšine, ki so posledica procesov migracije, in 'nove' avtohtone manjšine, ki ponovno oživljajo svojo jezikovno in/ali kulturno identiteto.

ne definira,<sup>31</sup> ter zaradi strahu nekaterih držav pred močnimi nacionalističnimi ali regionalnimi gibanji, ki bi zahtevala avtonomijo ali celo odcepitev od države (Benoît-Rohmer 1996: 12–13).<sup>32</sup> Neobstoj enotnega pojmovanja termina manjšina je povezan tudi z razvojem dveh različnih konceptov obravnave nacionalnega vprašanja (Benoît-Rohmer 1996: 14).<sup>33</sup>

Nastanek koncepta nacionalnih držav (in s tem tudi etnično sorodnih držav) je tako povezan z dvema modeloma oblikovanja moderne države (Roter 2001). Zahodni model države je definiran ozemeljsko, kar pomeni, da je bil proces oblikovanja države predhoden procesu oblikovanja naroda (Roter 2001: 227). V takšnih zgodovinskih okoliščinah se je vprašanje različnih etničnih skupin pojavilo znotraj že obstoječih državnih meja, kar pomeni, da etnične manjšine, ki so uspele ohraniti svojo različno etnično identiteto, običajno sploh nimajo etnično sorodnega naroda ali etnično sorodne države (Roter 2001: 228). V vzhodnem modelu pa je bil proces oblikovanja naroda predhoden procesu oblikovanja države, zato so etnično sorodne države postopoma prevzemale vlogo garanta za narodne manjšine v sosednjih državah (Roter 2001: 233).<sup>34</sup> Tipična narodna manjšina v državah zahodnega modela je torej manjšina brez etnično sorodne države, kar pomeni, da pripadniki manjšine ne morejo računati na zunanjo pomoč s strani etnično sorodne države, zato v odgovor na težnje po asimilaciji praviloma zahtevajo več avtonomije ali celo

---

<sup>31</sup> Glede na raven varstva manjšin Devetak (1989: 23–4) loči naslednje kategorije držav: države, ki načeloma ne priznavajo obstoja etničnih manjšin ali ki pripadnikom manjšin ne zagotavljajo posebnih manjšinskih pravic, ampak samo splošne človekove pravice; države, ki priznavajo etnično raznolikost družbe, vendar pripadnikom manjšin zagotavljajo zgolj enakost pred zakonom in zaščito pred diskriminacijo, določajo pa tudi posamezna dejanja za izboljšanje položaja manjšin, zlasti glede kulturne in jezikovne identitete; države, ki zagotavljajo enakopravnost narodnih ali etničnih manjšin, tudi s posredovanjem določene stopnje avtonomije na območjih, na katerih živijo pripadniki manjšin; države, ki imajo zaradi etnične raznolikosti značilnosti federativnega državnega ustroja.

<sup>32</sup> Glede nasprotovanja posameznih držav do uveljavljanja manjšinskih pravic Devetak (1989: 300–1) opozarja predvsem na zaskrbljenost določenih držav, da bi varstvo manjšin lahko delovalo proti primarnemu cilju držav, izgradnji nacije (*nation-building*). Ker ima varstvo manjšin transnacionalni značaj, bi priznanje manjšinskih pravic pomenilo legitimno osnovo za intervencijo druge države ali mednarodne organizacije, saj varstvo manjšin ni obravnavano kot izključna notranja pristojnost države. Priznanje določenih manjšinskih pravic pa bi lahko povzročilo širjenje zahtev s strani manjšin, kar bi lahko vodilo tudi do zahtev po avtonomiji ali celo po odcepitvi.

<sup>33</sup> Zahodni model pojem nacionalnosti izenačuje s konceptom državljanstva (torej samo državljanji posamezne države pripadajo tudi narodu), kar pomeni, da so lahko samo pripadniki manjšin, ki imajo državljanstvo države, v kateri živijo, objekt mednarodnega varstva, kar izključuje manjšine, sestavljene iz tujih državljanov, na primer imigrantske skupine; vzhodni model pojem nacionalnosti povezuje s konceptom države kot jezikovne in kulturne skupnosti, zato morajo biti pripadniki manjšin povezani z večjim etničnim narodom, ki je že izoblikovan v državo, ali povezani s federalno enoto znotraj federalne države, zato lahko mednarodno zaščito uživajo pripadniki manjšin, ki imajo državljanstvo države, v kateri živijo, in so jezikovno in kulturno povezani z narodom, ki je izoblikovan v državo (Benoît-Rohmer 1996: 14–15).

<sup>34</sup> Vloga etnično sorodnih držav kot garanta za narodne manjšine v sosednjih državah je bila problematizirana že v času med prvo in drugo svetovno vojno, saj je bil obstoj narodnih manjšin v drugih državah uporabljen kot izgovor za vmešavanje etnično sorodnih držav v notranje zadeve drugih držav (Roter 2001: 233). Tako je bila na primer nemška skrb za pripadnike nemške manjšine v drugih državah (predvsem na Poljskem in Češkoslovaškem) vzrok, da so bili pripadniki nemške manjšine obravnavani kot neloyalni državljanji (Roter 2001: 233).

odcepitev (Roter 2001: 234–5). Tipična narodna manjšina v državah vzhodnega modela praviloma ima etnično sorodno državo, s katero si deli narodnostne značilnosti (jezik, kulturo ali religijo) (Roter 2001: 235).<sup>35</sup>

Vzhodni model naroda torej ni omejen z državnimi mejami, saj se lahko določen narod razširi tudi čez državne meje ter poveže ne samo večinske narodnostne skupine znotraj države, ampak tudi pripadnike narodne manjšine, ki živijo v sosednjih državah, zato so narodne manjšine znotraj določene države obravnavane kot etnični pripadniki sorodnega naroda (vendar ne tudi etnično sorodne države) (Roter 2001: 235). Razumevanje, da so večina prebivalstva v določeni državi in pripadniki narodnih manjšin v drugih državah nekako avtomatično obravnavani kot pripadniki iste etnične skupine (torej istega naroda), vodi v povečano skrb etnično sorodnih držav do pripadnikov narodnih manjšin v drugih državah (Roter 2001: 236).<sup>36</sup> Pripadniki narodnih manjšin lahko torej v primeru neustreznega obravnavanja s strani države, v kateri živijo, računajo na zunanjo pomoč etnično sorodnih držav, ki pa lahko to vlogo razumejo v smislu inherentnega in permanentnega interesa za skrb manjšin v drugih državah (Roter 2001: 236).<sup>37</sup> Claude<sup>38</sup> zato definira etnično sorodno državo kot »državo, ki se zaradi etničnih (narodnostnih) afinitet samoopredeljuje v posebnem odnosu do narodne manjšine v drugi državi«.<sup>39</sup>

---

<sup>35</sup> V večini evropskih držav danes najdemo obe vrsti manjšin: manjšine brez etnično sorodne države in manjšine z etnično sorodno državo; poseben primer manjšine brez etnično sorodne države, ki prebiva v Zahodni in v Vzhodni Evropi, pa so Romi (Roter 2001: 243).

<sup>36</sup> Z vidika etnično sorodnih držav ali etnično sorodnih narodov pripadniki narodnih manjšin v drugih državah ne bi smeli biti podvrženi asimilaciji, zato etnično sorodne države skrbno nadzorujejo položaj manjšin v sosednjih državah (Roter 2001: 236).

<sup>37</sup> Posledica takšnega razumevanja vloge etnično sorodnih držav je internacionalizacija tako imenovanega 'problema manjšin' (Roter 2001: 236). Koncept 'problema manjšin' se nanaša na položaj manjšine znotraj države, v kateri manjšina živi, saj so manjšine lahko obravnavane kot morebitni destabilizacijski dejavnik pri oblikovanju ali ohranjanju državne tvorbe, kar lahko vpliva ne samo na stabilnost posamezne države, ampak celotne regije; vprašanje manjšin je torej povezano z vprašanji mednarodne varnosti, mednarodnega reda, mednarodnih norm in mednarodnega prava (Roter 2001: 221). 'Problem manjšin' pa se internacionalizira z možnostjo zunanje intervencije etnično sorodnih držav s težnjo izboljšanja položaja manjšin v drugih državah, kar pa lahko vodi do oblikovanja napačne predpostavke, da se 'problem manjšin' nanaša samo na tiste manjšine, ki imajo etnično sorodno državo, in da je 'problem manjšin' zgolj problem vzhodnoevropskih držav (Roter 2001: 236–7).

<sup>38</sup> Claude, Inis L. (1955) *National Minorities: An International Problem*. Cambridge: Harvard University Press, stran 5. V Roter (2001: 243).

<sup>39</sup> Po drugi strani pa Claude (1955: 5) definira državo, v kateri živi manjšina, kot »državo, ki znotraj svojega prebivalstva vsebuje etnično tujo skupino, čigar pripadniki pa so državljani te države«, vendar takšna definicija predpostavlja stališče, da je položaj manjšin v tej državi zgolj začasnega značaja in da so pripadniki manjšine tuj in moteč element, ki ogroža enotnost države, saj naj bi bil končni cilj manjšine (ponovna) združitev z etnično sorodno državo (Roter 2001: 236).

Posredovanje matičnih držav za zaščito manjšin v sosednjih državah je sestavni del zgodovinskega razvoja varstva manjšin.<sup>40</sup> Že mednarodno varstvo verskih manjšin, ki predstavlja zgodovinsko osnovo za današnji režim varstva manjšin, je temeljilo na *ad hoc* intervenciji držav, ki so poskušale zaščititi pripadnike iste veroizpovedi v drugih državah (Chaszar 1999: 4). Z varstvom manjšin v obdobju Društva narodov<sup>41</sup> ni bil zadovoljen nihče: države, v katerih so živele manjšine, so bile nezadovoljne zaradi omejevanja njihovih suverenih pravic, pripadniki manjšin so bili nezadovoljni, ker sistem ni zagotavljal učinkovitega varstva manjšinskih pravic, matične države pa so bile nezadovoljne nad samim sistemom, ki jih je izključeval iz varstva manjšin (Chaszar 1999: 8). Tudi po drugi svetovni vojni so bile manjšine s strani držav, v katerih živijo, pogosto obravnavane kot potencialni subverzivni element ter kot potencialni zaveznik držav, s katerimi jih družijo isto etnično poreklo (Chaszar 1999: 8–9).

Povečana skrb matičnih držav za pripadnike manjšin v sosednjih državah je bila posledica procesov oživiljanja nacionalizma v 80. letih 20. stoletja, ko so številne evropske države, ki so dotlej zaradi skrbi o obtožbi o vmešavanju v notranje zadeve le prikrito in posredno skrbele za 'svoje' manjšine, začele postavljati vprašanje manjšin v sosednjih državah kot prioriteten nacionalni interes (Devetak 1994: 32).<sup>42</sup> Zaradi povečanega posredovanja matičnih držav so se

---

<sup>40</sup> Vzroki za posredovanje matičnih držav so lahko 'narodno karitativnega' značaja takrat, ko država, v kateri živijo pripadniki manjšine, izvaja grobo asimilacijsko ali celo genocidno politiko nad pripadniki manjšin, včasih pa je njihovo posredovanje le del načrtov za ustvarjanje velikonacionalnih držav, ko imajo manjšine za matično državo vlogo 'pontonskega mostu', za države, v katerih živijo, pa predstavljajo vlogo 'trojanskega konja' (Komac in Zagorac 2002: 21).

<sup>41</sup> Določila o pravicah manjšin v obdobju Društva narodov so bila vsebovana v mirovnih pogodbah, sklenjenih po prvi svetovni vojni (mirovnna pogodba z Avstrijo, Madžarsko, Bolgarijo in Turčijo), v posebnih pogodbah med novimi ali povečanimi državami Vzhodne in Srednje Evrope z glavnimi združenimi in pridruženimi silami (take pogodbe so sklenile Poljska, Češkoslovaška, Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev, Romunija in Grčija) ter v enostranskih deklaracijah, s katerimi so države prevzele obveznosti v odnosu do manjšin na svojem ozemlju ob vstopu v Društvo narodov (take deklaracije so podali Albanija, Estonija, Latvija, Litva in Irak) (Komac in Zagorac 2002: 57). Manjšinske pravice so dobile dvojno razsežnost, saj so pripadniki manjšin imeli zagotovljeno enakopravnost z večino v neki državi, hkrati pa je imela manjšina zagotovljene posebne pravice, ki so omogočale obstoj manjšine kot posebne skupnosti (Roter 1996: 207). Sistem manjšinske zaščite v okviru Društva narodov ni bil učinkovit, saj njegova določila niso zavezovala vseh držav članic (iz sistema varstva manjšin so bile namreč izvzete velike sile in zahodne države), dolžnosti varstva manjšin pa so imele zgolj majhne države, ki pa so te obveznosti obravnavale kot omejevanje svoje suverenosti (Roter 1996: 208).

<sup>42</sup> V okviru vlad so tako nastale posebne državne službe, ki naj bi skrbele za manjšine v sosednjih državah in v diaspori (na primer poseben urad za Madžare v tujini pri madžarski vladi ter oddelek za manjšine v okviru nemškega notranjega ministrstva), nastale so številne službe in raziskovalne institucije za proučevanje položaja manjšin v sosednjih državah, pripadniki manjšin v sosednjih državah ali izseljenci v diaspori so na podlagi načela *jus sanguinis* pridobili pravico do dvojnega državljanstva (Devetak 1994: 32–3). Na tej podlagi je bila vzpostavljena kulturna, jezikovna in materialna pomoč matične države (Devetak 1994: 33). Manjšinsko vprašanje je tako prekrilo druge vidike dvostranskih odnosov med evropskimi državami, kar potrjujejo številni dvostranski sporazumi o pravicah manjšin, omogočanje čezmejnih stikov za potrebe pripadnikov manjšin ter zagotavljanje sprejema nacionalnih televizijskih in radijskih programov (Devetak 1994: 33).

ponekod tudi poslabšali odnosi med državami,<sup>43</sup> najbolj dramatične razsežnost pa je »nenadzorovana skrb držav 'matičnega naroda' za 'svoje manjšine'« doseгла na Balkanu in v Zakavkazju (Devetak 1999: 17).

Ko se meje med državami in meje med etničnimi skupinami ne ujemajo, se izoblikujejo manjšine, ki imajo isto etnično poreklo s titularnim narodom v drugi državi, vendar lahko na tej osnovi nastanejo konflikti glede pravic manjšin in konflikti glede ozemeljskih zahtev; gre torej za etnično-ozemeljske čezmejne konflikte, najpogosteje za konflikte med manjšino in državo, v kateri živi manjšina, ter med matično državo in državo, v kateri živi manjšina (Wolff 1999: 1).<sup>44</sup> Wolff (1999: 5–16) navaja pet temeljnih oblik reševanja teh konfliktov, in sicer asimilacijo, odcepitev, konsociacijo, konsociacijo s stalno zunanjo institucionalno vključenostjo matične države ter demokratični kondominij; pri vseh oblikah reševanja konfliktov imajo pomembno vlogo tudi matične države.<sup>45</sup>

Širitev Evropske unije leta 2004 je prinesla številne nove elemente tudi k manjšinskemu vprašanju, kajti z včlanitvijo novih držav Evropska unija vsebuje tudi številne manjšine, katerih matične države ležijo izven Evropske unije (na primer Rusija, Ukrajina, Romunija in Belorusija); po drugi strani pa tudi pripadniki številnih manjšin, ki so državljani držav nečlanic Evropske unije, zahtevajo stike z matičnimi državami, ki so postale članice Evropske unije (na primer Litvanci v Rusiji, Poljaki v Belorusiji, Ukrajini in Romuniji ter Madžari v Ukrajini, Romuniji, na Hrvaškem in v Srbiji in Črni gori) (Konieczna 2004: 1). V Evropi je torej zelo malo držav, ki ne bi imele pripadnikov narodnih manjšin znotraj meja svoje države, ko lahko manjšine na lokalni

---

<sup>43</sup> Devetak (1994: 39) omenja poslabšanje odnosov med Madžarsko in Slovaško, Poljsko in Litvo, Rusijo in Estonijo, Slovenijo in Italijo, Grčijo in Albanijo ter Bolgarijo in Turčijo.

<sup>44</sup> Na stabilnost teh dinamičnih odnosov vplivajo naslednji dejavniki: splošni dejavniki (na primer zgodovinske okoliščine, vprašanje suverenosti, notranja, zunanja in dvostranska struktura odnosov, vprašanje reverzibilnosti ter upravljanje z razlikami), medetnični odnosi (na primer vrsta konflikta, število nerešenih vprašanj, stopnja sodelovanja med posameznimi elitami, stopnja sodelovanja med skupinami, politični konsenz, skupni interesi ter tekmovanje med strankami), znotrajetnični odnosi (na primer politični konsenz ter tekmovanje med strankami), družbena struktura (na primer etnična homogenost, etnična segmentacija, številčno ravnotežje ter ravnotežje moči), notranja in zunanja politika države, v kateri živijo manjšine, ter notranja in zunanja politika matičnih držav (Wolff 1999: 4).

<sup>45</sup> Pri asimilaciji matična država nima intervencionistične zunanje politike, nima ozemeljskih zahtev in ne instrumentalizira manjšine za iredentistične ali druge destabilizacijske težnje; pri odcepitvi je značilno sodelovanje z državo, v kateri živi manjšina, za oblikovanje tranzicijskega obdobja za prenos suverenosti z države, v kateri živi manjšina, na matično državo; za konsociacijo je značilno nevmešavanje matičnih držav v politiko implementacije določil, ki so bila določena s sporazumom, matične države ne instrumentalizirajo manjšin za iredentistične ali druge destabilizacijske politične cilje; za konsociacijo s stalno zunanjo institucionalno vključenostjo matičnih držav je značilno sodelovanje z državo, v kateri živi manjšina, in z obema etničnima skupinama v okviru določil sporazuma, matična država ne instrumentalizira manjšin za iredentistične ali druge destabilizacijske cilje; za demokratični kondominij je značilno sodelovanje z državo, v kateri živi manjšina, v okviru sprejetih institucionalnih struktur, matična država ne instrumentalizira manjšin za iredentistične ali druge destabilizacijske politične cilje (Wolff 1999: 21).

ravni predstavljajo celo večino prebivalstva (Busse 2003: 2). Pogosto pa so odnosi med narodno manjšino in matično državo obravnavani kot grožnja nacionalni integriteti države, v kateri živi manjšina, ne da bi pri tem upoštevali pozitivno vlogo manjšin pri olajševanju čezmejnega sodelovanja med državo, v kateri živi manjšina, in matično državo, zlasti na ekonomskem, političnem in kulturnem področju (Busse 2003: 2).

Po mnenju Devetaka (1999: 319) naj bi se v prihodnosti krepila vloga manjšin v mednarodnih odnosih brez neposrednega tutorstva matične države, kar je posledica spreminjanja klasičnega načela suverenosti države.<sup>46</sup> Temeljni predpogoj pa je depolitizacija obravnavanja manjšinskega vprašanja v meddržavnih odnosih, ko bi matična država prepuščala skrb za 'svoje' manjšine v sosednjih državah organiziranim oblikam civilne družbe in prostovoljnim združenjem državljanov (Devetak 1999: 319), vendar takšen predlog ne upošteva dejstva, da imajo države, v katerih živijo manjšine, primarno vlogo pri urejanju položaja pripadnikov manjšin.

### 2.3 PROBLEMATIČNOST TERMINA MATIČNA DRŽAVA

Razmerje med določeno državo in njeno etnično sorodno manjšino, ki živi predvsem v sosednjih državah, je pogosto izraženo z dokaj čustvenimi izrazi, na primer 'matična država' (*mother-country*), 'etnična domovina' (*ethnic homeland*), 'zunanja narodnostna domovina' (*external national homeland*)<sup>47</sup> ter 'zaščitniška sila' (*protective power*),<sup>48</sup> kar izraža močno zaščitniško težnjo s strani matičnih držav (Nastase in dr. 2002: 43). Vsi ti izrazi predpostavljajo nekakšno pripadnost manjšine k matičnemu narodu oziroma k matični državi (obravnavani v etničnem pomenu), medtem ko izraz 'zaščitniška sila' izraža tudi stališče, da ima matična država legitimno pravico do varstva pripadnikov manjšin v sosednjih državah (Nastase in dr. 2002: 43).

---

<sup>46</sup> Sodobna država izgublja svojo klasično pojmovano suverenost zaradi treh ključnih dejavnikov: v procesih mednarodnega dogovarjanja in integracije država prenaša del svoje suverenosti na nadnacionalne organe; institucije civilne družbe, nevladne organizacije, organi lokalne samouprave, regije, manjšine in različna združenja državljanov prevzemajo del pristojnosti države; zaradi procesov demokratizacije se v mednarodnih odnosih pojavljajo številni novi subjekti, ki samostojno urejajo vprašanja, pomembna za njihovo delovanje (Devetak 1999: 319).

<sup>47</sup> Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. V Konieczna (2004: 1).

<sup>48</sup> Izraz 'zaščitniška sila' (v izvorniku *Schutzmacht*) izhaja iz avstrijskega uradnega poimenovanja razmerja med Avstrijo in nemško govorečo manjšino na Južnem Tirolskem (Nastase in dr. 2002: 43).

Takšni termini imajo določeno čustveno, romantično ali ideološko konotacijo, zato se je Beneška komisija odločila za uporabo terminov *kin-state* in *kin-minority*, ki bolj natančno opisujeta njuna medsebojna razmerja (Allain 2002: 12).<sup>49</sup>

Termin *kin-state* se v slovenščino ne prevaja, ampak uporabljamo termin matična država, vendar je ta izraz sporen, ker predpostavlja obstoj posebnega čustvenega, sentimentalnega in idealiziranega razmerja med določeno državo in etnično sorodno manjšino v sosednjih državah; tako poimenovanje lahko izraža tudi nacionalistično ali iredentistično konotacijo. Slovar slovenskega knjižnega jezika (1975: 709–10) namreč definira matico tudi kot »kraj, področje, kamor kaj spada«, matica pa je tudi »enota, ki ima osrednji položaj v odnosu do drugih enot kakega sestava«; izraz matičen (1975: 710) pa pomeni »od katerega je kaj odvisno, od katerega kaj izhaja« (na primer »matični narod te manjšine«, »biti dolgo ločen od matične dežele«). Z uporabo termina matična država torej predpostavljamo, da etnično sorodna manjšina v drugi državi dejansko spada k matični državi oziroma iz nje izhaja in je od nje odvisna. Takšno razumevanje pa je seveda v nasprotju s temeljnimi načeli mednarodnega prava.

Kljub temu da je termin matična država problematičen, je v slovenščini udomačen in institucionaliziran, kar potrjuje uporaba tega izraza v zakonih in resolucijah, ki se ukvarjajo s položajem Slovencev v zamejstvu in po svetu, na primer Resolucija o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije.<sup>50</sup> Resolucija omenja »dragoceni most sodelovanja« med manjšino in matično državo, vendar Komac (1999a: 3) poudarja, da so mostovi statične in pasivne kategorije. Resolucija uporablja izraz »skrb matične države za avtohtone manjšine«, pri čemer je kot »matična država Slovencev, ki živijo v sosednjih državah«, mišljena Slovenija; Komac (1999a: 3) pa si pri takšnem razumevanju pojma matična država postavlja naslednje vprašanje: »Morda bo vprašanje zvenelo heretično, vendar ga je treba problematizirati: ali ni matična država pripadnikov narodnih manjšin država, katere državljani so oni, ne mi?«

Sporni pojmi v Resoluciji so tudi matica, matična domovina in matični narod. Komac (1999a: 3) pri tem opozarja, da je Reginald Vospernik že leta 1985 opozoril, da »matica pomeni biološki, zgodovinski, geografski okvir, da se ob matici pojavljajo hierarhično podrejeni otroci in

<sup>49</sup> Tudi francoski izraz *mère-patrie* ('matična domovina') ni najbolj primeren, ker ima preveč čustvenih in sentimentalnih konotacij, zato Beneška komisija predlaga uporabo termina *État-parent* ('starševska država') (Allain 2002: 13).

<sup>50</sup> Resolucija o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije, sprejeta 27. 6. 1996, *Ur. l. RS*, št. 35/1996 (5. 7. 1996). V nadaljevanju Resolucija.



potomci»; takšno razumevanje matične države implicitno postavlja v središče boj za »neodrešene brate« za mejo.

Za izpolnjevanje ciljev Resolucije bi bilo potrebno na novo opredeliti razmerje med matičnim narodom in manjšinami, pri čemer bi moralo biti novo izhodišče nova percepcija manjšin, ki se zaradi vplivov in pritiskov s strani večinskega naroda v državi, v kateri živijo, in s strani matičnega naroda spreminjajo v razmeroma samostojne narodnostne tvorbe (Komac 1999a: 3). Narodne manjšine namreč »niso niti avtentični povzetek 'matičnega' naroda – čeprav jih z njim družijo jezikovne, kulturne in nekatere antropološke značilnosti – niti zrcalna podoba socialne in ideološke stratifikacije družb, v katerih živijo« (Komac 1999a: 3).<sup>51</sup> S tem bi manjšinam dejansko priznali subjektiviteto, ko bi manjšine kot samostojni narodnostni organizmi imele lastne razvojne vizije, kajti v nasprotnem primeru se lahko izoblikuje prepričanje, da je treba manjšinam pomagati zaradi njihovih razvojnih težav (»koncept obravnave manjšin kot tvorb v večni fazi adolescence«, »jokavost nad izgubljenim etnosom«), kar pomeni le še korak do skrbništva in tutorstva (Komac 1999a: 3). Izhodišče za realizacijo subjektivitete manjšin je v opustitvi prakse (grobega) vmešavanja v notranje manjšinske zadeve in poiskusom oblikovanja manjšin po lastni podobi (Komac 1999a: 3).

Nasprotno pa Bufon (1994: 89) meni, da že sam pojem narodne manjšine implicitno opredeljuje manjšino kot sorodno z matičnim narodom v političnem, kulturnem, socialnem in ekonomskem pogledu. Tudi manjšine same so se v preteklosti predstavljale kot »nekakšen pomol ali preprost podaljšek nekega naroda znotraj sosednje politične tvorbe oziroma nacije« (Bufon 1994: 89). Postopoma se vezi med manjšino in matičnim narodom spreminjajo, saj se manjšine družbeno integrirajo v večinsko okolje v državi, v kateri živijo; hkrati pa se tudi družbeno emancipirajo in preraščajo iz političnega objekta v politični subjekt (Bufon 1994: 89).<sup>52</sup>

Četrtega aprila 2006 je Državni zbor Republike Slovenije sprejel Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja.<sup>53</sup> Ta zakon »ureja odnose Republike Slovenije s Slovenci, ki živijo zunaj njenih meja in določa pristojnosti, ki jih imajo na tem področju organi

---

<sup>51</sup> Zaradi takšnega prepletanja narodnostnih oziroma avtohtonih in sprejetih karakteristik se manjšine spreminjajo v specifične idiosinkratične narodnostne organizme (Komac 1999a: 3).

<sup>52</sup> Pogosto so manjšine torej obravnavane kot nekakšen most med dvema državama ali narodoma. Tako je na primer eden izmed sklepov Seminarja Združenih narodov o izboljšavi človekovih pravic manjšin na Ohridu od 25. 6. do 8. 7. 1974 tudi, da »ureditev manjšinskih problemov med državami na osnovi spoštovanja človekovih pravic lahko pomaga pri 'gradnji mostov razumevanja, sodelovanja in prijateljstva med njimi, da ti problemi ne bi postali izvor nerazumevanja'« (Devetak 1999: 115).

<sup>53</sup> Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja, sprejet 4. 4. 2006, *Ur. l. RS*, št. 43/2006 (21. 4. 2006). V nadaljevanju Slovenski zakon.

Republike Slovenije« ter »ureja tudi status Slovencev brez slovenskega državljanstva in repatriacijo« (1. člen). Slovenci zunaj Republike Slovenije so Slovenci v zamejstvu (zamejski Slovenci ali zamejci) in Slovenci po svetu (zdomci in izseljenci) (2. člen), ki predstavljajo »enakovreden del enotnega slovenskega naroda« (1. odstavek 5. člena).

S terminološkega in z mednarodnopravnega vidika je sporen 2. odstavek 5. člena, ki pravi, da je Republika Slovenija »matična domovina vseh Slovencev zunaj njenih meja in tudi država zaščitnica avtohtonih slovenskih narodnih skupnosti v sosednjih državah.« Sporna sta zlasti izraza matična domovina (čeprav bi bil izraz matična država v tej pomenski zvezi še bolj sporen, kajti izraz matična domovina naj bi izražal predvsem skupne narodnosnostne značilnosti, ki vežejo Republiko Slovenijo in Slovence zunaj njenih meja) ter država zaščitnica, kar bi lahko razumeli tudi kot obliko pritiska na sosednje države, da sprejmejo ukrepe v korist pripadnikov slovenskih avtohtonih narodnih skupnosti. Obstoj posebnih vezi med Republiko Slovenijo in Slovenci zunaj njenih meja je poudarjen zlasti v določilu, da tvorijo Republika Slovenija in območja sosednjih držav, kjer prebiva avtohtona slovenska narodna skupnost, skupni slovenski kulturni prostor; poglavitna naloga Republike Slovenije pa je ohranjanje in okrepitev slovenstva v tem skupnem slovenskem kulturnem prostoru (6. člen).

Kljub zavedanju, da pojem matična država ni neproblematičen, bom vseeno uporabljal ta pojem, kajti v slovenščini (še) ni drugega ustreznega termina, ki bi najbolje opisal razmerje med državo in njeno etnično sorodno manjšino v sosednji državi.<sup>54</sup> Pojem matična država bom uporabljal izključno v smislu termina *kin-state*, torej brez vsakršnih čustvenih ali ideoloških poudarkov ali poudarkov, ki bi bili v nasprotju s temeljnimi načeli mednarodnega prava.

## 2.4 PRIMARNA VLOGA DRŽAV, V KATERIH ŽIVIJO MANJŠINE

Mednarodnopravne norme o pravicah in dolžnostih manjšin predstavljajo minimum za urejanje manjšinskih vprašanj glede na potrebe in razmere v posameznih državah, ki z notranjepравnimi in drugimi ukrepi urejajo to vprašanje (Devetak 1999: 127).<sup>55</sup> Večina mednarodnih dokumentov je izraz političnih dogovorov sodelujočih držav in nima narave

---

<sup>54</sup> Komac (2002: 597) predlaga, da bi termin *kin-nation* lahko prevajali kot soroden narod, zato bi morebitna alternativa spomenu terminu matična država lahko bil izraz sorodna država, ki bi poudarjal zgolj narodnostno, jezikovno, kulturno in/ali versko sorodnost med posamezno državo in sorodno manjšino v sosednjih državah, ne pa tudi težnje te države po posredovanju za urejanje položaja pripadnikov manjšin.

<sup>55</sup> Kljub temu Devetak (1999: 134) opozarja na mnenje nekaterih strokovnjakov, da »mednarodni instrumenti in intervencije mednarodnih organizacij nimajo nobenega vpliva na vlade, ki same niso pripravljene izboljšati svojega odnosa do manjšin«.

mednarodnopravne zavezujočnosti, vendar predstavljajo vodilo urejanja varstva manjšin preko notranjepravnih aktov s strani posameznih držav (Devetak 1999: 129).<sup>56</sup> O pomembnosti urejanja manjšinskega vprašanja v notranjem pravnem redu pričajo tudi ustavne reforme in zakonske pobude, ki so se nanašale na dopolnjevanje notranjega političnega sistema zaradi urejanja medetničnih odnosov, na urejanje samoupravnega položaja posameznih delov države z jezikovnimi ali etničnimi značilnostmi ter na urejanje etničnih problemov, ki so povzročali napetosti med državami (Devetak 1999: 233).

Pri iskanju rešitev za varstvo manjšin je potrebno upoštevati temeljno predpostavko, da so manjšine del političnega in družbenega sistema države, v kateri živijo, zato se morajo problemi posameznih manjšin razreševati v okviru takih pogojev, ki jih postavljajo politični, ustavni ali gospodarski sistemi, vendar pa mora tudi država izpolnjevati obveznosti, ki izhajajo iz splošnih načel mednarodnega prava ali ki jih je država sprejela z mednarodnimi pogodbami (Devetak 1982: 815). Priznanje in varstvo določenih manjšinskih pravic je torej v osnovi notranja zadeva v posamezni državi, kar pa je odvisno od političnega in pravnega sistema v državi ter od želje vlade in želje prebivalstva po zagotovitvi posameznih manjšinskih pravic (Chaszar 1999: 27).

Kljub temu da v mednarodni skupnosti obstaja soglasje o minimalnem standardu manjšinskih pravic, ki ga določajo dokumenti, sprejeti v okviru Združenih narodov, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi ter Sveta Evrope, je raven zaščite manjšin odvisna zlasti od notranje zakonodaje posameznih držav, vendar se zakonodaja s področja varstva manjšin razlikuje od države do države, predvsem glede na posebne značilnosti posameznih manjšin (Benoît-Rohmer 1996: 15–16). Poleg zavez o ohranjanju in razvijanju identitete pripadnikov manjšin so se države zavezale, da morajo pripadniki manjšin uživati enake pravice kot večina prebivalstva ter enako zaščito pred zakonom, vendar načelo nediskriminacije ne more biti zadosten pogoj za ohranitev identitete in specifične značilnosti manjšin, zato morajo države sprejeti pozitivne ukrepe ne samo za zagotavljanje enakosti pripadnikov manjšin, ampak tudi za razvoj njihove identitete (Benoît-Rohmer 1996: 16). Na tej osnovi države pripadnikom manjšin podeljujejo posebne pravice, ki pa ne morejo biti obravnavane kot oblika diskriminacije večinskega prebivalstva (Benoît-Rohmer

---

<sup>56</sup> Glede na institucionalne možnosti za nadzor nad implementacijo evropskih standardov o pravicah in dolžnostih manjšin Devetak (1999: 164) opozarja na prevladujoče stališče evropskih držav, ki niso pripravljene sprejeti mednarodnega mehanizma, ki bi objektivno obravnaval njihovo ravnanje z manjšinami, ter določiti sankcije v primeru kršenja mednarodnopravnih obveznosti države v odnosu do manjšine, predvsem zaradi poudarjanja suverenosti države, njene politične neodvisnosti in nevarnosti, ki naj bi jo predstavljale pravice manjšin za ozemeljsko celovitost države.

1996: 16).<sup>57</sup> Sklop posebnih manjšinskih pravic<sup>58</sup> sestavljajo predvsem pravica do izražanja vere, pravica do uporabe lastnega jezika, pravica do izobraževanja v jeziku manjšin, pravica do informiranja, pravica do združevanja ter pravica do soodločanja v javnih zadevah (Benoît-Rohmer 1996: 16–18).

V mednarodnem pravu niso določene samo pravice pripadnikov manjšin, ampak tudi dolžnosti manjšin v odnosu do države, v kateri živijo pripadniki manjšin (Devetak 1989: 269). Najpogosteje se vzpostavlja vprašanje lojalnosti manjšine, kjer pa so pripadniki manjšin soočeni z dvojnostjo med lojalnostjo matičnemu narodu in lojalnostjo državi, v kateri živijo in katere državljani so (Devetak 1989: 270). Lojalnost pomeni, da morajo pripadniki manjšin spoštovati ustavo in zakonodajo države, v kateri živijo in katere državljani so, ter spoštovati pravice in svoboščine preostalega prebivalstva, predvsem večinskega prebivalstva in morebitnih drugih pripadnikov manjšin (Benoît-Rohmer 1996: 50). Določilo o lojalnosti pripadnikov manjšin najdemo tudi v Okvirni konvenciji za varstvo narodnih manjšin.<sup>59</sup>

Haksar<sup>60</sup> opozarja, da lojalnost manjšine ne more biti obravnavana kot absolutna dolžnost, v primeru nelojalnosti manjšine pa je potrebno upoštevati in proučiti specifične vzroke za takšno ravnanje. Thornberry<sup>61</sup> navaja dejavnike za presojanje vprašanja lojalnosti manjšine: od manjšine, ki ne uživa manjšinskih pravic, ne moremo pričakovati lojalnosti do države, v kateri živi; od manjšine, ki uživa manjšinske pravice, se pričakuje lojalnost; kriteriji za presojanje lojalnosti pripadnikov manjšine ne smejo biti ostrejši od kriterijev, s katerimi se presoja lojalnost

---

<sup>57</sup> Nasprotniki koncepta posebnih pravic manjšin trdijo, da vsaka posebna pravica nekega posameznika pomeni nesprejemljivo pravno diskriminacijo vseh drugih posameznikov, kršitev njihovih pravic in kršitev načela formalne enakosti pred zakonom, zagovorniki koncepta posebnih pravic manjšin pa poudarjajo, da šele te pravice objektivno deprivilegiranim posameznikom in skupnostim omogočajo celovito uresničevanje človekovih pravic (Žagar 1995: 332).

<sup>58</sup> Posebne pravice narodnih manjšin lahko razdelimo na tri temeljne sklope: sklop temeljnih posebnih pravic (pravica do obstoja, pravica do priznanja, pravica do pripadnosti skupini in pravica do posebne zaščite); sklop kompenzacijskih pravic (raba jezika manjšin, pravica do izobraževanja, pravica do informiranja, pravica do lastnega kulturnega razvoja, pravica do svobodnih stikov, pravica do ekonomskega razvoja in pravica do uporabe narodnostnih simbolov); sklop pravic iz naslova soodločanja pripadnikov narodnih manjšin (Komac 1999b: 37–8).

<sup>59</sup> 20. člen: »Pri uresničevanju pravic in svoboščin, ki izvirajo iz načel okvirne konvencije, vsak pripadnik narodne manjšine spoštuje zakonodajo države ter pravice drugih, še zlasti pravice pripadnikov večinskega naroda ali pripadnikov drugih narodnih manjšin.«

<sup>60</sup> Haksar, Urmila (1974) *Minority Protection and International Bill of Human Rights*. Bombay: Allied Publications. V Devetak (1989: 271).

<sup>61</sup> Thornberry, Patrick (1980) Is There a Phoenix in the Ashes. *Texas International Law Journal* 15(3), 421–58. V Devetak (1989: 271).

katerega koli državljana. Bagley<sup>62</sup> pa zagovarja stališče, da mora država imeti pobudo pri oblikovanju ustreznega ozračja za razvoj lojalnosti pripadnikov manjšine do te države.

Po drugi svetovni vojni se je torej razvil model varstva manjšin, v katerem je država, v kateri živi manjšina, odgovorna za varstvo in razvoj pravic pripadnikov manjšin, ki živijo znotraj njene jurisdikcije, kar izhaja zlasti iz teženj držav po kontroli lastne suverenosti in iz spoznanj, kakšne so lahko posledice (na primer nasilni etnični konflikti), ko druge države (predvsem matične države) prevzamejo odgovornost za varstvo interesov pripadnikov manjšin, četudi so v suvereni jurisdikciji drugih držav (Kemp 2002: 6). V primeru, da država, v kateri živijo manjšine, ne varuje pravic pripadnikov manjšin na ustrezen način, bodo pripadniki manjšin imeli občutek, da ta država ne predstavlja in ne ščiti njihovih interesov, kar lahko vodi v asimilacijo manjšine, v mobilizacijo manjšine (na primer zahteve po samoodločbi) ali celo do zahtev po posredovanju in zaščiti s strani matičnih držav (Kemp 2002: 6).

Odgovornost za varstvo manjšin primarno pripada državi, v kateri živi manjšina, vendar imajo tudi matične države vlogo pri varstvu in ohranjanju manjšin s ciljem ohranjanja močnih jezikovnih in kulturnih stikov (Poročilo Beneške komisije: poglavje E, 1. odstavek). Tudi Visoki komisar za narodne manjšine<sup>63</sup> poudarja, da je varstvo manjšinskih pravic dolžnost države, v kateri živi manjšina, kajti enostranski ukrepi matičnih držav, namenjeni varstvu narodnih manjšin, ki živijo izven njene jurisdikcije, so v zgodovini pogosto povzročili spore in napetosti ter celo nasilne konflikte (Ekéus 2001: 2. odstavek). Po drugi svetovni vojni se je namreč izoblikoval pravni režim, ki temelji na načelu, da je varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s pravicami pripadnikov narodnih manjšin, odgovornost države, ki ima jurisdikcijo nad temi osebami, kar predstavlja temelj sodobnega mednarodnega prava, hkrati pa je

---

<sup>62</sup> Bagley, Tennent Harrington (1950) *General Principles and Problems in the International Protection of Minorities: A Political Study*. Geneve: Imprimeries populaires. V Devetak (1989: 271).

<sup>63</sup> Institut Visokega komisarja za narodne manjšine je bil ustanovljen leta 1992 v okviru tedanje Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi. Njegova vloga ni varstvo manjšin, ampak predstavlja predvsem instrument za preprečevanje konfliktov; ukvarja se torej z varnostnimi vprašanji, predvsem s preprečevanjem medetničnega nasilja. Njegova vloga pri varstvu manjšin je zlasti v prizadevanjih, da kritična manjšinska vprašanja ne bi eskalirala v nasilen konflikt; poleg tega proučuje tudi kršitve standardov varstva manjšin, pri čemer mora delovati nepristransko in neodvisno, sprejema lahko določena priporočila, ki morajo biti sprejemljiva za vse vpletene strani. Pri proučevanju položaja narodnih manjšin ima Visoki komisar pomembno vlogo pri poudarjanju spoštovanja mednarodnih norm in načel, pri proučevanju konkretnih primerov lahko Visoki komisar komunicira in sodeluje z vsemi vpletenimi stranmi; informacije lahko pridobiva iz vseh virov, razen oseb ali organizacij, ki so povezane s terorizmom. Visoki komisar lahko proučuje samo tista vprašanja, ki zadevajo narodno manjšino kot celoto (in ne posameznih pripadnikov narodne manjšine). Delovanje Visokega komisarja pa ni odvisno od soglasja prizadete države. Visoki komisar je večkrat pomagal tudi pri sprejemu in implementaciji posameznih zakonov o različnih vidikih varstva narodnih manjšin. (Roter 2003: 124–5)

predpogoj za mir in za 'dobro upravljanje' (*good governance*), zlasti v večetničnih državah (Ekéus 2001: 3. odstavek).

Iz načela primarne odgovornosti države, v kateri živi manjšina, izhajata dva temeljna zaključka: matične države ne bi smele sprejemati enostranskih ukrepov onkraj svoje jurisdikcije in države, v katerih živijo manjšine, morajo ustrezno uresničevati pravice manjšin (Kemp 2002: 13). Kljub temu matične države izvajajo številne ukrepe in dejavnosti, ki so namenjeni pripadnikom manjšin v sosednjih državah, vendar morajo biti te aktivnosti skladne s temeljnimi načeli mednarodnega prava. Ukrepi matičnih držav so lahko enostranske, dvostranske ali večstranske narave.

### **3. ENOSTRANSKO POSREDOVANJE MATIČNIH DRŽAV**

V tem poglavju bom predstavil značilnosti enostranskega načina posredovanja matičnih držav. Najprej bom opredelil pravico pripadnikov manjšin do stikov z njihovo matično državo, kar predstavlja eno izmed najbolj temeljnih oblik sodelovanja med posamezno manjšino in njeno matično državo (podpoglavje 3.1). Nato bom prikazal različne oblike unilateralnega ali enostranskega posredovanja matičnih držav za izboljšanje položaja pripadnikov manjšin v sosednjih državah (podpoglavje 3.2). Na koncu poglavja bom analiziral, ali so enostranski ukrepi matičnih držav skladni s temeljnimi načeli mednarodnega prava oziroma v kakšnih okoliščinah lahko matične države sprejemajo enostranske ukrepe, ki veljajo za državljane drugih držav (podpoglavje 3.3).

#### **3.1 PRAVICA DO STIKOV MANJŠINE Z MATIČNO DRŽAVO**

Pravica do svobodnih stikov pomeni, da imajo pripadniki manjšin pravico do vzpostavljanja in vzdrževanja stikov med samimi pripadniki manjšine na celotnem ozemlju države, v kateri živijo, ter pravico do vzpostavljanja in vzdrževanja čezmejnih stikov z državljani tistih držav, s katerimi jih družijo skupne etnične ali narodnostnostne značilnosti ali skupna kulturna dediščina (Komac 1999b: 54). Ta pravica torej vsebuje pravico do svobodnega gibanja (pripadnik manjšine lahko zapusti državo, v kateri živi, in se vanjo tudi vrne) ter pravico do neomejenih stikov z vladami in javnimi institucijami v matični državi (Komac 1999b: 54).

Pravica do stikov manjšine z matično državo je ena izmed pomembnejših posebnih pravic pripadnikov manjšin, saj je ravno obstoj čvrstih in pristnih vezi predpogoj za obstoj in razvoj manjšine kot dela naroda (Petrič 1977: 297).<sup>64</sup> Učinkovito varstvo manjšin mora zato vsebovati pravico do razvijanja stikov in sodelovanja z narodom istega etničnega porekla, kar matični državi nalaga »moralno dolžnost, da pri načrtovanju svojega kulturnoetničnega razvoja ustvarja ustrezne možnosti tudi za sodelovanje pri razvoju svojih delov, ki kot manjšina živijo v drugih, največkrat sosednjih državah« (Devetak 1982: 815).

---

<sup>64</sup> Devetak (1982: 815) ugotavlja, da je sodelovanje manjšine z etnično sorodnim narodom nujen predpogoj za ohranjanje narodnih značilnosti ter za vsestranski razvoj manjšine, saj je narodna manjšina »del narodnega telesa, ki se oplaja s kulturnim in nacionalnim razvojem naroda kot celote«.

Pravica do stikov predstavlja sestavni del pravice do sodelovanja med manjšino in matično državo,<sup>65</sup> ki vsebuje naslednje vsebinske sklope: menjava kulturnih dosežkov v jezikih narodov; sodelovanje za potrebe učnega in vzgojnega procesa v jezikih narodnosti; sodelovanje in povezovanje kulturnih, izobraževalnih in raziskovalnih institucij, društev in organizacij glede na možnosti povezovalnega delovanja skupnega narodnega in kulturnega prostora; sodelovanje posameznih strokovnih organizacij in društev ter vključevanje pripadnikov manjšine v splošno, gospodarsko, turistično in drugo meddržavno, zlasti obmejno, sodelovanje (Devetak 1982: 817–18). Sodelovanje z matično državo se razvija z neposrednim sodelovanjem in povezovanjem ter z vključevanjem različnih dosežkov manjšine v posamezne oblike meddržavnega sodelovanja, pri čemer bi manjšina morala delovati kot dejavnik mednarodnih odnosov, ki ravna samostojno, v skladu s svojimi interesi in razvojnimi potrebami (Devetak 1982: 818).

Proces stikov in sodelovanja med manjšino in matično državo je dejansko posebna oblika meddržavnega sodelovanja, ki temelji na pravilih mednarodnega prava in na običajih, ki so se razvili v praksi posameznih držav (Devetak 1982: 816). Pravica do stikov je povezana z normami mednarodnega prava, ki urejajo položaj posameznika v mednarodni skupnosti, ter s pravico posameznika do stikov s subjekti drugih držav, kar vključuje tudi pravico, da posameznik zapusti državo in se vanjo vrne, kar je določeno v številnih mednarodnih dokumentih (na primer v Splošni deklaraciji človekovih pravic,<sup>66</sup> v Mednarodnem paktu o državljanskih in političnih pravicah<sup>67</sup> ter v Konvenciji Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Pravica do mednarodnega sodelovanja vsebuje tri temeljne elemente: pravica do proporcionalne vključenosti manjšinske kulture in družbe v mednarodnem kulturnem in družbenem sodelovanju države, v kateri živi manjšina; pravica do mednarodnega urejevanja manjšinskega vprašanja, ki ima mednarodne dimenzije; pravica do sodelovanja z narodom istega etničnega porekla (Devetak 1989: 259–60).

<sup>66</sup> Splošna deklaracija človekovih pravic. *Universal Declaration of Human Rights*, sprejeta 10. 12. 1948 z resolucijo Generalne skupščine 217 A (III), dostopna na <http://www.un.org/Overview/rights.html> (17. 2. 2005). Slovenski prevod: Cerar, Jamnikar in Smrkolj (2002: 149–61).

13. člen: »1. Vsakdo ima pravico do svobodnega gibanja in izbire prebivališča znotraj meja določene države.

2. Vsakdo ima pravico zapustiti katerokoli državo, vključno s svojo lastno, in se vrniti v svojo državo.«

<sup>67</sup> 12. člen:

1. Vsakdo, ki je zakonito na ozemlju kake države, ima na tem ozemlju pravico do svobode gibanja in svobodne izbire prebivališča.

2. Vsakdo ima pravico zapustiti katerokoli državo, vključno s svojo lastno.

3. Zgoraj navedene pravice smejo biti omejene le, če so omejitve z zakonom predvidene, če so potrebne za zaščito nacionalne varnosti, javnega reda, javnega zdravja ali morale ali pa pravic in svoboščin drugih in če so omejitve v skladu z drugimi pravicami, ki jih priznava ta Pakt.

4. Nikomur ne sme biti nezakonito vzeta pravica priti v svojo državo.

<sup>68</sup> Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, sprejeta 21. 12. 1965 z resolucijo Generalne skupščine 2106 A (XX), velja od 4. 1. 1969, dostopna na <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0218/69/IMG/NR021869.pdf?OpenElement> (17. 2. 2005). Slovenski prevod: Komac in Zagorac (2002: 149–75).



(Devetak 1982: 816). Vukas<sup>69</sup> zagovarja stališče, da je pravica manjšine do vzpostavljanja in vzdrževanja stikov z matičnim narodom del splošnih pravnih načel v smislu 38. člena Statuta Meddržavnega sodišča.<sup>70</sup> Pripadniki manjšine in njihove institucije ter organizacije naj bi tako imeli splošno pravico do ohranjanja stikov in do razvoja procesov sodelovanja s podobnimi institucijami in organizacijami v tujini, vključujoč institucije in organizacije države z večinskim narodom istega etničnega porekla (Devetak 1989: 298).

Pravica do svobodnih stikov je opredeljena v številnih mednarodnih dokumentih, ki vključujejo določila o varstvu manjšin (na primer Zaključni dokument dunajskega srečanja predstavnikov sodelujočih držav Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi,<sup>71</sup> Dokument koebenhavnskega srečanja Konference o človekovi razsežnosti Konference o varnosti in

---

V 5. členu je določeno, da se države pogodbenice obvežejo prepovedati in odpraviti rasno diskriminacijo v vseh njenih oblikah in zagamčiti vsakomur ne glede na raso, barvo kože, narodno ali etnično poreklo, pravico do enakosti pred zakoni, tudi ko gre za uživanje pravice do svobodnega gibanja in nastanitve znotraj države ter pravice zapustiti katerokoli državo, vstevši svojo lastno, in vrniti se v svojo državo.

<sup>69</sup> Vukas, Budislav (1978) *Etničke manjine i međunarodni odnosi*. Zagreb: Školska knjiga. V Devetak (1982: 816).

<sup>70</sup> Statut Meddržavnega sodišča. *Statute of the International Court of Justice*, sprejet 26. 6. 1945, velja od 24. 10. 1945, dostopen na <http://www.icj-cij.org/icjwww/ibasicdocuments/Basetext/istatute.htm> (1. 6. 2005). Slovenski prevod: *Ustanovna listina Združenih narodov in Statut Meddržavnega sodišča*. Ljubljana: Društvo za Združene narode za Republiko Slovenijo (1992: 58–86).

38. člen:

1. Sodišče, katerega naloga je odločati v skladu z mednarodnim pravom v sporih, ki se mu predložijo, naj uporablja:

- a) meddržavne dogovore, bodisi splošne bodisi posebne, s katerimi so postavljena pravila, ki jih države v sporu izrecno priznavajo,
- b) mednarodni običaj kot dokaz obče prakse, ki je sprejeta kot pravo,
- c) obča pravna načela, ki jih pripoznavajo civilizirani narodi,
- d) sodne odločbe, s pridržkom določbe 59. člena, in nauk najbolj kvalificiranih pravnih strokovnjakov različnih narodov, kot pomožno sredstvo za ugotavljanje pravnih pravil.

2. Ta določba ne omejuje pravice Sodišča, da odloča o zadevi *ex aequo et bono*, če se pravdne stranke o tem sporazumejo.

<sup>71</sup> Zaključni dokument dunajskega srečanja predstavnikov sodelujočih držav Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi, sklicanega na temelju določil Sklepne listine o nadaljnjih srečanjih Konference. *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the Follow-up to the Conference*, sprejet 19. 1. 1989, dostopen na [http://www.osce.org/docs/english/1973-1990/follow\\_ups/vienn89e.htm](http://www.osce.org/docs/english/1973-1990/follow_ups/vienn89e.htm) (10. 3. 2005).

Sodelovanje v humanitarnih in drugih področjih (*Co-operation in humanitarian and other fields*) – 31. odstavek:

Sodelujoče države bodo zagotovile, da je status oseb, ki pripadajo narodnim manjšinam ali regionalnim kulturam na njihovih ozemljih, enak statusu drugih državljanov glede človekovih stikov v okviru Sklepne listine in drugih omenjenih dokumentov KVSE in da te osebe lahko vzpostavijo in ohranjajo take stike v okviru potovanja in drugih oblik komuniciranja, vključno s stiki z državljani drugih držav, s katerimi si delijo skupno narodnostno poreklo ali kulturno dediščino.

Takšna formulacija dejansko predpostavlja priznanje sodelujočih držav Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi, da je ohranitev manjšinske kulture odvisna od ohranjanja stikov manjšine z matičnim narodom oziroma z matično državo (Roter 2003: 90). Tabory pa opozarja, da je takšna legitimizacija povezave med narodno manjšino in matično državo inovativna, saj pomeni konceptualno razširitev manjšinskih pravic, ki so tradicionalno pojmovane kot samoomejene znotraj ozemlja določene države (Tabory, Mala (1992) *Minority Rights in the CSCE Context*. V Dinstein, Yoram in Mala Tabory (ur.) *The Protection of Minorities and Human Rights*, 187–211. Dordrecht, Boston, London: Martinus Nijhoff Publications. V Roter (2003: 90)).

sodelovanju v Evropi,<sup>72</sup> Deklaracija Združenih narodov o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin,<sup>73</sup> Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1201 (1993) o dodatnem protokolu o pravicah narodnih manjšin k Evropski konvenciji o človekovih pravicah,<sup>74</sup> Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin,<sup>75</sup> Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih<sup>76</sup> in Instrument Srednjeevropske pobude za varstvo manjšinskih pravic<sup>77</sup>) ter v notranjepravnih aktih, predvsem v ustavah številnih evropskih držav (na primer Ustava Republike Slovenije<sup>78</sup>).

---

<sup>72</sup> Člen 32. 4 določa, da imajo pripadniki narodnih manjšin pravico do vzpostavitve in ohranjanja nemotenih stikov med samimi pripadniki znotraj države ter z državljani drugih držav, s katerimi si delijo skupno etnično ali narodnostno poreklo, kulturno dediščino ali versko prepričanje.

<sup>73</sup> 5. odstavek 2. člena: »Pripadniki manjšin imajo pravico brez vsake diskriminacije vzpostaviti in vzdrževati svobodne in miroljubne stike z drugimi člani svoje skupine in s pripadniki drugih manjšin kakor tudi stike prek državnih meja z državljani drugih držav, s katerimi jih vežejo narodne ali etnične, verske ali jezikovne vezi.«

<sup>74</sup> 10. člen: »Vsak pripadnik narodne manjšine ima ob doslednem spoštovanju ozemeljske celovitosti države pravico do svobodnih in nemotenih stikov z državljani druge države, s katerimi si manjšina deli etnične, verske ali jezikovne značilnosti ali kulturno identiteto.«

<sup>75</sup> 17. člen:

1. Pogodbenice se obvezujejo, da ne bodo posegale v pravico pripadnikov narodnih manjšin, da navezujejo in vzdržujejo proste in miroljubne čezmejne stike z osebami, ki zakonito bivajo v drugih državah, še zlasti s tistimi, s katerimi imajo skupno etnično, kulturno, jezikovno ali versko identiteto ali kulturno dediščino.
2. Pogodbenice se obvezujejo, da ne bodo posegale v pravico pripadnikov narodnih manjšin, da sodelujejo v dejavnostih nevladnih organizacij tako na državni kot na mednarodni ravni.

<sup>76</sup> 14. člen (čezmejne izmenjave):

Pogodbenice se obvezujejo, da:

- (a) uporabljajo že obstoječe dvostranske in mnogostranske sporazume, sklenjene z državami, v katerih se uporablja isti jezik v enaki ali podobni obliki, ali si po potrebi prizadevajo skleniti take sporazume, in sicer tako, da bodo pospeševale stike med uporabniki istega jezika v zadevnih državah v kulturi, izobraževanju, obveščanju, poklicnem usposabljanju in permanentnem izobraževanju;
- (b) v dobro regionalnih ali manjšinskih jezikov olajšujejo in/ali spodbujajo čezmejno sodelovanje, še zlasti med regionalnimi in lokalnimi skupnostmi, na ozemlju katerih se uporablja isti jezik v enaki ali podobni obliki.

<sup>77</sup> 23. člen:

Vsak pripadnik narodne manjšine ima ob doslednem spoštovanju ozemeljske celovitosti države pravico do svobodnih in nemotenih stikov z državljani druge države, s katerimi si ta manjšina deli etnične, verske ali jezikovne značilnosti ali kulturno identiteto. Države ne smejo neupravičeno omejevati svobodno uveljavljanje teh pravic. Države bodo nadalje spodbujale čezmejne ureditve na nacionalni, regionalni in lokalni ravni.

Iz dokumenta izhaja, da lahko države upravičeno omejijo stike pripadnikov manjšin z državljani njihove matične države, vendar pravna vsebina upravičenosti ni natančneje določena (Devetak 1999: 286).

<sup>78</sup> Ustava Republike Slovenije, sprejeta 23. 12. 1991, popravljena 14. 7. 1997, 25. 7. 2000, 7. 3. 2003 in 23. 6. 2004, *Ur. l. RS*, št. 33/1991 (28. 12. 1991), 42/1997 (17. 7. 1997), 66/2000 (26. 7. 2000), 24/2003 (7. 3. 2003) in 69/2004 (24. 6. 2004).

5. člen: »Država na svojem ozemlju varuje človekove pravice in temeljne svoboščine. Varuje in zagotavlja pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti. Skrbi za slovenske narodne manjšine v sosednjih državah, za slovenske izseljence in zdomce, ter pospešuje njihove stike z domovino.«

Omenjeni mednarodni dokumenti o varstvu manjšin zagovarjajo stališče, da vzpodbujanje stikov in odnosov med manjšino in matično državo ni pravica matičnih držav, ampak pravica pripadnikov manjšin (Nastase in dr. 2002: 46). Ta pravica pa se nanaša na stike med pripadniki narodnih manjšin in državljani matičnih držav ali nevladnimi organizacijami matičnih držav in ne na neposredne stike pripadnikov manjšine z matično državo, saj bi neposredni stiki lahko izoblikovali določene pravne in politične odnose med manjšino in matično državo (Nastase in dr. 2002: 46).

Za preprečevanje sporov in konfliktov bi bilo potrebno ločiti narodnostne in kulturne stike med manjšino in matično državo od neposrednega poseganja matičnih držav v urejevanje manjšinske problematike (Petrič 1977: 297).<sup>79</sup> Preprečevanje stikov bi lahko predstavljalo obliko asimilacijske politike države, v kateri živi manjšina, ter obliko diskriminacije pripadnikov manjšine zaradi njihovega etničnega porekla, kar predstavlja kršitev načel mednarodnega prava (Devetak 1982: 816). Prepoved stikov manjšine z matično državo bi bila mednarodnopravno dopustna takrat, ko bi morala država, v kateri živi manjšina, preprečiti stike zaradi zaščite svoje neodvisnosti, zaradi zaščite političnega ali družbenega sistema ali zaradi ohranjanja reda in miru (Devetak 1982: 817). V vseh treh primerih gre za politične odločitve, zato je težko oceniti, kdaj so ukrepi skladni z mednarodnim pravom, vendar takšno ravnanje v nobenem primeru ne bi bilo mednarodnopravno dopustno, če bi ukrepi omejevali samo pripadnike manjšine in ne tudi drugih državljanov na enakopravni podlagi (Devetak 1982: 817). Posebni konflikti lahko nastanejo takrat, ko »manjšine z večjim zaupanjem in predanostjo gledajo na svojo 'matico' na drugi strani meje kot pa na inštitucije države, v kateri živijo« (Devetak 1999: 323), kar lahko povzroči nove vire mednarodnih sporov glede manjšin.

---

64. člen (posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v Sloveniji): »Narodnima skupnostima in njenim pripadnikom je zagotovljena pravica, da gojijo odnose s svojima matičnima narodoma in njunima državama. Država gmotno in moralno podpira uveljavljanje teh pravic.«

6. alineja 4. člena Zakona o samoupravnih narodnih skupnostih (sprejet 5. 10. 1994, *Ur. l. RS*, št. 65/1994 (20. 10. 1994)) določa, da lahko pripadniki narodnih skupnosti razvijajo stike z matičnim narodom, pripadniki narodnih skupnosti v drugih državah in z mednarodnimi organizacijami. Z zakonom pa ni določena vsebina sodelovanja, niti ni določeno, s katerimi organizacijami se lahko povezujejo manjšine (Devetak 1999: 135).

<sup>79</sup> Na zagotavljanje pravice do stikov vplivata dva temeljna dejavnika (Petrič 1977: 298). Prvič, države, ki poskušajo asimilirati pripadnike manjšin, skušajo posredno ali neposredno omejevati stike, medtem ko države z neasimilatorskim odnosom do manjšin dopuščajo ali celo pospešujejo stike. Drugič, splošna raven odnosov med dvema državama vpliva na širino in možnost stikov ter na povezanost manjšine z matično državo, hkrati pa tudi na dejanski položaj manjšine. Devetak (1982: 818–19) pa omenja naslednje tri dejavnike, ki vplivajo na pravico do sodelovanja: stopnja demokratičnosti političnega sistema države in družbe, v kateri živi manjšina; politični odnosi med državo, v kateri živi manjšina, in matično državo ter raven njunega medsebojnega sodelovanja (vključujoč obmejne stike in kulturno, znanstveno, gospodarsko ter tehnično sodelovanje); pripravljenost matične države do sodelovanja ter naravnost politike matične države do države, v kateri živi manjšina.

Pri razvijanju odnosov sodelovanja mora matična država spoštovati politično neodvisnost, ozemeljsko celovitost ter ustavno in politično ureditev države, v kateri živi manjšina, manjšina pa mora spoštovati politično ureditev in pravni sistem države, v kateri živi, norme mednarodnega prava in obče sprejeta načela, ki urejajo mednarodne odnose, predvsem odnose med državami, vendar mora manjšina ostati samostojen subjekt, ki enakopravno soodloča o vsebini in oblikah sodelovanja (Devetak 1982: 819).

### **3.2 OBLIKE ENOSTRANSKEGA POSREDOVANJA MATIČNIH DRŽAV**

Skrb matičnih držav za usodo pripadnikov etnično sorodnih manjšin, ki so državljani drugih držav in ki živijo v drugih državah, ni novost v mednarodnem pravu (Poročilo Beneške komisije: poglavje A, 1. odstavek). Ključni mehanizem, ki ga pri tem uporabljajo matične države, so pogajanja v okviru večstranskih ali dvostranskih sporazumov o varstvu manjšin (Poročilo Beneške komisije: poglavje A, 3. odstavek). V 90. letih 20. stoletja pa začnejo matične države (zlasti v Srednji in Vzhodni Evropi) pogosteje sprejemati tudi enostranske ukrepe za varstvo manjšin v sosednjih državah (Poročilo Beneške komisije: poglavje A, 5. odstavek).

Ohranjanje in razvoj narodnih manjšin sta odvisna od treh medsebojno prepletenih dejavnikov, in sicer od zavesti in življenjske volje same narodne manjšine, od odnosa večinske družbe in njenih oblasti do narodne manjšine in njenih pravic ter od vsestranske povezanosti manjšine z matičnim narodom in same podpore matične države (Jevnikar 1998: 18). Podpora matične države je lahko finančna, diplomatska in politična ter podpora pri utrjevanju skupnega narodnostnega prostora (ne samo na kulturnem, temveč na vseh področjih, ki so pomembna pri ohranjanju stikov med manjšino in matično državo) (Jevnikar 1998: 18).

Določena država se samoopredeljuje kot matična država zaradi različnih razlogov. Občutek povezanosti med matično državo in manjšino je lahko posledica skupne zgodovine v enotni državi, geografske bližine, skupnih socialnih in ekonomskih vezi, pa tudi strateških zunanjepolitičnih ali ekonomskih interesov matične države ter notranjepolitičnih procesov v sami matični državi (Huber in Mickey 1999: 23). Pogosto se namreč zastavlja vprašanje, ali so ukrepi matičnih držav dejansko posledica skrbi za usodo manjšine, ali so v ozadju strateški in drugi geopolitični interesi matičnih držav (Huber in Mickey 1999: 18).

Pozornost mednarodne skupnosti na urejanje manjšinskega vprašanja s pomočjo enostranskih ukrepov s strani matičnih držav, ki so namenjeni zaščiti pripadnikov etnično sorodnih manjšin v

sosednjih državah, se je povečala v 90. letih 20. stoletja, predvsem v Srednji in v Vzhodni Evropi, kjer naj bi narodne manjšine zaradi posebnih problemov ter zaradi vpliva na regionalno stabilnost predstavljale določeno regionalno skrb (Nastase in dr. 2002: 114). Med državami Srednje in Vzhodne Evrope, ki pogosto posredujejo kot matične države, se najpogosteje navajata primera Ruske federacije in Madžarske (Nastase in dr. 2002: 115).<sup>80</sup>

Z vidika matičnih držav so ključne prednosti enostranskih ukrepov v tem, da je sprejem takšnih ukrepov odvisen zgolj od (politične) volje oblasti matičnih držav; oblasti matične države lahko načeloma same določajo mehanizme, ki naj bi bili potrebni za ohranjanje posebne identitete pripadnikov manjšin, matična država tudi sama določa obliko teh mehanizmov glede na potrebe manjšine in glede na finančne zmožnosti države; enostranski ukrepi tudi pridobijo podporo v javnem mnenju matične države; enostranski ukrepi pa lahko vplivajo na pomembne posameznike znotraj manjšine za pomoč pri doseganju zunanjepolitičnih ciljev matičnih držav (na primer pri vstopanju v mednarodne organizacije ali pri pridobivanju podpore države, v kateri živi manjšina, ter pri mednarodnih dejavnostih matične države) (Nastase in dr. 2002: 119).<sup>81</sup>

V nadaljevanju poglavja bodo predstavljene različne oblike enostranskih ukrepov matičnih držav, ki so namenjeni pripadnikom manjšin v sosednjih državah.

### **3.2.1 Ustavna določila o pripadnikih manjšin v sosednjih državah**

Veliko ustav vsebuje določila v korist pripadnikom manjšin, ki živijo v sosednjih državah (Nastase in dr. 2002: 126).<sup>82</sup> Ustavna določila imajo praviloma splošen značaj in pomenijo osnovo za sprejemanje nadaljnjih ukrepov (Nastase in dr. 2002: 126). Večina ustavnih določil ne more biti neposredno izvršena, kajti implementacija ustavnih določil temelji na sprejetju splošnih

---

<sup>80</sup> Potrebno je poudariti, da večina držav Srednje in Vzhodne Evrope deluje v dvojni vlogi, in sicer v vlogi matične države za pripadnike manjšin v sosednjih državah ter v vlogi države, v kateri živijo pripadniki različnih manjšin, ki imajo praviloma tudi svoje matične države (Fowler 2002: 25).

<sup>81</sup> Prednosti enostranskih ukrepov se lahko hitro spremenijo v slabosti: enostranski ukrepi namreč niso odvisni zgolj od volje matičnih držav; sprejem enostranskih ukrepov ne upošteva nujno razmer v državi, v kateri živi manjšina, predvsem pa ne upošteva ukrepov in mehanizmov, ki jih je ta država že sprejela za zaščito manjšin; sprejem enostranskih ukrepov z namenom pridobivanja politične podpore v notranji politiki matičnih držav ima lahko nasprotno učinke v notranji politiki držav, v katerih živijo pripadniki manjšine, ter lahko resno vpliva na dobrososedske odnose med državama, vendar se učinki ne kažejo samo na bilateralni ravni, ampak tudi na regionalni ravni (učinki na varnost in stabilnost celotne regije); sprejem enostranskih ukrepov z namenom ohranjanja manjšinske identitete brez predhodnega soglasja države, v kateri živi manjšina, ne vodi nujno v izboljšanje položaja manjšine, ampak ima lahko za posledico tudi poslabšanje položaja manjšine (Nastase in dr. 2002: 119–20).

<sup>82</sup> Ustavna določila o varstvu pripadnikov manjšin v sosednjih državah opozarjajo na dejstvo, da je bilo po zlomu komunističnega sistema oblikovanje identitete držav Srednje in Vzhodne Evrope kot matičnih držav del procesa samoredefinicije teh držav (Fowler 2002: 23).

zakonov, ki veljajo za celotno družbo neke države, vsebujejo pa tudi določila za pripadnike manjšin, ki živijo v sosednjih državah (na primer zakon o izobraževanju in zakon o državljanstvu), redkeje pa na sprejetju posebnih zakonov samo za pripadnike manjšin v sosednjih državah (Nastase in dr. 2002: 126).

Med državami Srednje in Vzhodne Evrope imajo ustave posebna določila o manjšinah v sosednjih državah naslednje države: Romunija (7. člen),<sup>83</sup> Slovenija (5. in 64. člen), Makedonija (49. člen),<sup>84</sup> Albanija (8. člen),<sup>85</sup> Hrvaška (10. člen),<sup>86</sup> Ukrajina (12. člen),<sup>87</sup> Poljska (6. člen),<sup>88</sup> Slovaška (7.a člen)<sup>89</sup> ter Madžarska (6. člen).<sup>90</sup> Ustavna določila so praviloma splošne narave in

---

<sup>83</sup> Ustava Romunije. *The Constitution of Romania*, sprejeta 21. 11. 1991, velja od 8. 12. 1991, dostopna na <http://www.romania.org/romania/constitution.html> (18. 3. 2005).

7. člen: »Država podpira okrepitev stikov z Romuni, ki živijo v tujini, in ukrepa za ohranitev, razvoj in izražanje njihove etnične, kulturne, jezikovne ali religiozne identitete, z upoštevanjem zakonodaje države, katere državljani so.«

<sup>84</sup> Ustava Republike Makedonije. *The Constitution of the Republic of Macedonia*, sprejeta 20. 11. 1991, velja od 20. 11. 1991, dostopna na <http://faq.macedonia.org/quicklinks/quicklinks2.html> (18. 3. 2005).

49. člen: »Republika skrbi za status in pravice tistih oseb, ki so pripadniki makedonskega ljudstva v sosednjih državah, kakor tudi za makedonske izseljence, pomaga pri njihovem kulturnem razvoju in pospešuje stike z njimi.

Republika skrbi za kulturne, ekonomske in socialne pravice državljanov Republike, ki živijo v tujini.«

<sup>85</sup> Ustava Albanije. *The Constitution of Albania*, sprejeta 21. 10. 1998, velja od 28. 11. 1998, dostopna na <http://www.parlament.al/english/dis-kus/dis-kus.html> (18. 3. 2005).

8. člen: »1. Republika Albanija varuje narodnostne pravice albanskega ljudstva, ki živi zunaj njenih meja.

2. Republika Albanija varuje pravice svojih državljanov, ki imajo začasno ali stalno prebivališče znotraj svojih meja.

3. Republika Albanija zagotavlja pomoč za Albance, ki živijo in delajo v tujini, da bi ohranila in razvijala njihove vezi z nacionalno kulturno dediščino.«

<sup>86</sup> Ustava Republike Hrvaške. *The Constitution of the Republic of Croatia*, sprejeta 22. 12. 1990, velja od 22. 12. 1990, dostopna na [http://www.usud.hr/htdocs/en/the\\_constitution.htm](http://www.usud.hr/htdocs/en/the_constitution.htm) (18. 3. 2005).

10. člen: »Republika Hrvaška štiti pravice in interese svojih državljanov, ki živijo ali prebivajo v tujini, ter pospešuje njihove stike z matično državo.

Delom hrvaškega naroda v drugih državah sta zagotovljeni posebna skrb in zaščita Republike Hrvaške.«

<sup>87</sup> Ustava Ukrajine. *The Constitution of Ukraine*, sprejeta 28. 6. 1996, velja od 28. 6. 1996, dostopna na <http://www.rada.kiev.ua/const/conengl.htm> (18. 3. 2005).

12. člen: »Ukrajina skrbi za zadovoljitev narodnostnih in kulturnih, ter jezikovnih potreb Ukrajincev, ki prebivajo izven meja države.«

<sup>88</sup> Ustava Republike Poljske. *The Constitution of the Republic of Poland*, sprejeta 2. 4. 1997, velja od 10. 10. 1997, dostopna na <http://www.sejm.gov.pl/english/konstytucja/kon1.htm> (18. 3. 2005).

6. člen: »1. Republika Poljska zagotavlja pogoje za enak dostop vseh ljudi do kulturnih produktov, ki predstavljajo vir državne identitete, kontinuitete in razvoja.

2. Republika Poljska zagotavlja pomoč Poljakom, ki živijo v tujini, za ohranjanje njihovih stikov z nacionalno kulturno dediščino.«

<sup>89</sup> Ustava Republike Slovaške. *The Constitution of the Slovak Republic*, sprejeta 1. 9. 1992, velja od 1. 1. 1993, dostopna na [http://www.concourt.sk/A/a\\_index.htm](http://www.concourt.sk/A/a_index.htm) (18. 3. 2005).

7.a člen: »Republika Slovaška podpira narodnostno zavest in kulturno identiteto Slovakov, ki živijo v tujini, ter njihove institucije za doseganje teh ciljev, kakor tudi njihovih odnosov z njihovo matično državo.«

<sup>90</sup> Ustava Republike Madžarske. *The Constitution of the Republic of Hungary*, sprejeta 20. 8. 1947, velja od 20. 8. 1949, dostopna na <http://www.mkab.hu/en/enpage5.htm> (18. 3. 2005).

6. člen:

1. Republika Madžarska se odpoveduje vojni kot sredstvu za reševanje sporov med državami in se vzdržuje uporabe sile ali grožnje za njeno uporabo proti neodvisnosti ali ozemeljski celovitosti drugih držav.
2. Republika Madžarska bo sodelovala z vsemi ljudstvi in državami sveta.

izražajo skrb matične države za pripadnike manjšin, ki živijo izven matične države. Najpomembnejši cilj ustavnih določil je ohranjanje stikov med manjšino in matično državo, vendar vsebina teh stikov ni natančneje določena (določila o stikih najdemo v romunski, slovenski, makedonski, albanski, hrvaški, poljski, slovaški in madžarski ustavi).

Poleg tega ustavna določila pogosto izražajo tudi skrb matične države za ohranjanje posebne manjšinske identitete (takšna določila najdemo v romunski, makedonski, albanski, ukrajinski, poljski in slovaški ustavi). Posebnost ustavnih določil je različno poimenovanje odnosa med manjšino in matično državo; slovenska, hrvaška in slovaška ustava na primer vsebujejo izraz matična država, ostale ustave pa ne vsebujejo posebnega termina za opis razmerja med manjšino in matično državo. S terminološkega vidika je najbolj problematično določilo v madžarski ustavi (3. točka 6. člena), ki pravi, da »Republika Madžarska nosi občutek odgovornosti za usodo Madžarov, ki živijo zunaj njenih meja,« kar bi lahko razumeli tudi kot prizadevanje Madžarske, da bi sama urejala položaj pripadnikov madžarske manjšine v drugih državah, ne da bi upoštevala zakonodaje in jurisdikcije držav, v katerih živijo pripadniki manjšin; romunska ustava pa nasprotno posredno omenja tudi načelo primarne odgovornosti države, v kateri živijo pripadniki manjšin in katere državljanji so.

### **3.2.2 Enostranski ukrepi v odsotnosti posebnih zakonov ter ugodnosti glede pridobivanja državljanstva**

Tudi v odsotnosti posebnih zakonov o pravicah pripadnikov manjšin, ki živijo v sosednjih državah, lahko matične države podeljujejo določene ugodnosti pripadnikom manjšin v sosednjih državah (Nastase in dr. 2002: 128–9). Predvsem v obdobju ekonomske tranzicije lahko zasledimo številne ukrepe matičnih držav, ki podpirajo ekonomske, socialne, izobraževalne in kulturne programe za pripadnike manjšin v sosednjih državah, kar naj bi pripomoglo predvsem k izboljšanju ekonomsko-socialnega položaja manjšine; ti ukrepi so značilni predvsem za tiste matične države, katerih etnično sorodne manjšine živijo v ekonomsko in socialno manj razvitih državah (na primer Armenija omogoča dobavo elektrike brez plačila davkov in taks za pretežno armenske vasi v Gruziji) (Nastase in dr. 2002: 128–9).

---

3. Republika Madžarska nosi občutek odgovornosti za usodo Madžarov, ki živijo zunaj njenih meja, in ohranja ter pospešuje njihove odnose z Madžarsko.

4. Republika Madžarska bo imela aktivno vlogo pri oblikovanju evropske enotnosti za dosego svobode, dobrega počutja in varnosti za evropska ljudstva.

V nekaterih matičnih državah (na primer Nemčija, Makedonija in Danska) notranja zakonodaja pripadnikom manjšin v sosednjih državah omogoča pridobitev državljanstva matične države pod ugodnejšimi pogoji, kar je tudi edina ugodnost za pripadnike manjšin v sosednjih državah (Nastase in dr. 2002: 129). Kriteriji in postopek za pridobitev državljanstva so lahko določeni tudi v posebnih zakonih o pravicah pripadnikov manjšin v sosednjih držav (na primer Rusija in Slovaška) (Nastase in dr. 2002: 130). Matične države lahko pripadnikom manjšin v sosednjih državah tudi omogočajo pridobitev dvojnega državljanstva (Huber in Mickey 1999: 35–6).<sup>91</sup> Politika dvojnega državljanstva v Srednji in Vzhodni Evropi v 90. letih 20. stoletja je povezana z narodnostnimi in etničnimi politikami postkomunističnih držav in je namenjena zlasti (ponovnemu) podeljevanju državljanstva pripadnikom etnično sorodnih manjšin v sosednjih državah (Iordachi 2004: 242–3).

### 3.2.3 Posebni zakoni za pripadnike manjšin v sosednjih državah

Število posebnih zakonov, ki so jih sprejele matične države za pripadnike manjšin v sosednjih državah, je razmeroma omejeno. Največ pozornosti so pritegnili naslednji zakoni: Zakon o izenačitvi Južnih Tirolcev z avstrijskimi državljani na določenih administrativnih področjih,<sup>92</sup> Zakon o izseljenih Slovakah,<sup>93</sup> Zakon glede podpore romunskim skupnostim po svetu,<sup>94</sup> Zvezni zakon o državni politiki Ruske federacije glede rojakov v tujini,<sup>95</sup> Zakon o Bolgarih, ki živijo izven Republike Bolgarije,<sup>96</sup> Zakon o ukrepih v korist italijanske manjšine v Sloveniji in na

---

<sup>91</sup> Romunska zakonodaja na primer določa, da se romunsko državljanstvo pridobi z rojstvom, s posvojitvijo s strani romunskega državljanca, z repatriacijo in z naturalizacijo; poleg tega lahko prebivalci, ki so pred 22. 12. 1989 izgubili romunsko državljanstvo, ponovno pridobijo romunsko državljanstvo, tudi če imajo drugo državljanstvo in tudi če ne živijo v Romuniji (Iordachi 2004: 245–6). Takšen ukrep je namenjen predvsem prebivalcem Moldavije in pokrajini Severna Bukovina in Južna Besarabija v Ukrajini (Iordachi 2004: 246). Leta 2003 so prebivalci z dvojnimi državljanstvom pridobili pravico do izvolitve na družbene, javne in vojaške položaje (Iordachi 2004: 257).

<sup>92</sup> Zakon o izenačitvi Južnih Tirolcev z avstrijskimi državljani na določenih administrativnih področjih. *The Law on the equation of the South-Tyrolese with the Austrian citizens in particular administrative fields*, sprejet 25. 1. 1979. V Council of Europe (2002: 321–2). V nadaljevanju Avstrijski zakon.

<sup>93</sup> Zakon o izseljenih Slovakah, ki spreminja in dopolnjuje nekatere zakone. *The Law on Expatriate Slovaks and changing and complementing some laws*, sprejet 14. 2. 1997. V Council of Europe (2002: 397–404). V nadaljevanju Slovaški zakon.

<sup>94</sup> Zakon glede podpore romunskim skupnostim po svetu. *The Law regarding the support granted to the Romanian communities from all over the world*, sprejet 15. 7. 1998. V Council of Europe (2002: 375–8). V nadaljevanju Romunski zakon.

<sup>95</sup> Zvezni zakon o državni politiki Ruske federacije glede rojakov v tujini. *The Federal Law on the State policy of the Russian Federation in respect of the compatriots abroad*, sprejet 17. 3. 1999. V Council of Europe (2002: 379–95). V nadaljevanju Ruski zakon.

<sup>96</sup> Zakon o Bolgarih, ki živijo izven Republike Bolgarije. *The Law for the Bulgarians living outside the Republic of Bulgaria*, sprejet 11. 4. 2000. V Council of Europe (2002: 323–33). V nadaljevanju Bolgarski zakon.



Hrvaškem,<sup>97</sup> Zakon o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah, Resolucija o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije<sup>98</sup> ter Skupna ministrska odločitev številka 4000/3/10/1998, ki so jo sprejeli ministri za notranje zadeve, obrambo, zunanje zadeve, delo in javni red, o pogojih, trajanju in postopku za pridobitev posebne osebne izkaznice za državljane Albanije grškega rodu<sup>99</sup> (Poročilo Beneške komisije: poglavje C, 2.–3. odstavek). Podoben ukrep je uveljavila tudi Slovenija, ki je sprejela Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja.<sup>100</sup>

Posamezni zakoni se med seboj zelo razlikujejo. Najpomembnejše so razlike glede opredeljevanja nosilcev posebnih pravic in razlike glede vsebine posebnih ugodnosti, ki so namenjene pripadnikom manjšin. Glede nosilcev pravic Slovaški, Romunski, Ruski, Bolgarski in Slovenski zakon veljajo za vse pripadnike manjšin ne glede na državo prebivanja, Italijanski

---

<sup>97</sup> Zakon o ukrepih v korist italijanske manjšine v Sloveniji in na Hrvaškem. *The Law on the Measures in favour of the Italian Minority in Slovenia and Croatia*, sprejet 21. 3. 2001. V Council of Europe (2002: 371). V nadaljevanju Italijanski zakon.

<sup>98</sup> Resolucija predstavlja »izredno pomemben načelen dokument, ki izpričuje državniški odnos političnih sil v Sloveniji do zamejcev in kaže na jasno zavest o dolžnostih matice do zamejstva« (Jevnikar 1998: 21). Resolucijo sestavljajo štiri deli. 1. člen splošnega dela določa:

Območja sosednjih držav, na katerih živijo avtohtone slovenske manjšine, sestavljajo skupaj z Republiko Slovenijo skupni slovenski kulturni prostor. Avtohtone manjšine so sestavni del družb v sosednjih državah, s številnimi vezmi pa so povezane z državo slovenskega naroda. Pripadniki avtohtonih manjšin, zamejski Slovenci, so državljani sosednjih držav z vsemi pravicami in obveznostmi do teh držav in so dragocen most sodelovanja in dobrega sosedstva Republike Slovenije in njenih sosednjih držav.

Sledijo poglavje o odnosu Republike Slovenije do organizacij in dejavnosti avtohtonih manjšin, poglavje o organih Republike Slovenije, pristojnih za sodelovanje s slovenskimi avtohtonimi manjšinami v sosednjih državah ter poglavje o osnovnih področjih sodelovanja Republike Slovenije s slovenskimi avtohtonimi manjšinami v sosednjih državah, kjer so omenjeni krepitev ekonomske moči avtohtonih manjšin, šolstvo in izobraževanje, znanost, kultura ter prometne in telekomunikacijske zveze.

Najpomembnejše novosti, ki jih je predlagala Resolucija, so sprejetje zakona o finančni podpori manjšinskim organizacijam; ustanovitev posebnega sklada za gospodarsko sodelovanje s slovenskimi manjšinami; ustanovitev posebnega posvetovalnega telesa, ki naj vključuje tudi manjšinske predstavnike in deluje pri vladi, za načrtno in usklajeno delovanje pristojnih organov ter oblikovanje temeljnih načel politike do slovenskih manjšin; ustanovitev posebnega delovnega telesa za probleme slovenske manjšine pri Državnem zboru; imenovanje ministra brez listnice, ki predlaga politiko sodelovanja s slovenskimi manjšinami in je odgovoren za njeno izvajanje ter za koordinacijo dejavnosti pristojnih ministrstev na tem področju; letno poročanje vlade parlamentu o opravljenem delu in programih na področju sodelovanja s slovenskimi manjšinami (Jevnikar 1998: 21–2).

<sup>99</sup> Skupna ministrska odločitev številka 4000/3/10/1998, ki so jo sprejeli ministri za notranje zadeve, obrambo, zunanje zadeve, delo in javni red, o pogojih, trajanju in postopku za pridobitev posebne osebne izkaznice za državljane Albanije grškega rodu. *The Joint Ministerial Decision no. 4000/3/10/1998 of the Ministers of the Interior, of Defence, of Foreign Affairs, of Labour and of Public Order on the Conditions, Duration and Procedure for the delivery of a Special Identity Card to Albanian citizens of Greek origin*, sprejeta 29. 4. 1998. V Council of Europe (2002: 347). V nadaljevanju Grška ministrska odločitev.

<sup>100</sup> V nadaljevanju Slovenski zakon.

zakon se nanaša na pripadnike manjšin v dveh državah, Avstrijski zakon in Grška ministrska odločitev pa veljata za pripadnike manjšin v eni sosednji državi.<sup>101</sup>

Glede vsebine posebnih pravic pripadnikov manjšin lahko razlikujemo med zakoni, katerih cilj je zgolj ohranjanje in razvijanje narodnostne, kulturne in jezikovne identitete pripadnikov manjšin (takšna primera sta zgolj Avstrijski in Romunski zakon),<sup>102</sup> in zakoni, ki pripadnikom manjšin podeljujejo tudi dodatne socialno-ekonomske pravice in ugodnosti.<sup>103</sup> Romunski in Bolgarski zakon ustanavljata tudi posebne odbore za rojake po svetu.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Slovaški zakon se nanaša na izseljene Slovake, torej na posameznike brez slovaškega državljanstva, ki pa imajo slovaško narodnost ali slovaško etnično poreklo in ohranjajo slovaško kulturno in jezikovno izročilo; etnično poreklo se ugotavlja največ do tretje generacije (2. točka 1. člena). Izseljeni Slovaki lahko zaprosijo za posebno izseljeniško kartico, ki je pogoj za pridobitev ugodnosti, ki veljajo tudi za otroke, mlajše od 15 let; kartica je veljavna neomejen čas, vendar samo skupaj z veljavnim osebnim dokumentom (4. točka 1. člena). Romunski zakon je namenjen vsem pripadnikom romunske manjšine, ki živijo v tujini. Ruski zakon se nanaša na vse rojake ruskega rodu, ki živijo izven Rusije; omenjene so štiri kategorije rojakov v tujini, in sicer ruski prebivalci, ki stalno živijo izven Rusije, ruski prebivalci, ki živijo v državah nekdanje Zveze socialističnih sovjetskih republik, izseljeni ruski prebivalci ter potomci teh treh kategorij prebivalcev (1. člen). Status rojaka se potrdi s posebnim dokumentom (certifikat), ki ga izdajajo ruska diplomatska in konzularna predstavništva v tujini ter ustrezni ruski organi (3. člen). Bolgarski zakon je namenjen vsem Bolgarom, ki živijo v tujini (1. člen), ki pa morajo izpolnjevati tri pogoje (vsaj eden od staršev mora biti bolgarskega porekla, čutiti se mora kot Bolgar ter začasno ali stalno mora prebivati v drugi državi) (2. člen). Italijanski zakon se nanaša na pripadnike italijanske manjšine v Sloveniji in na Hrvaškem (1. člen). Avstrijski zakon se nanaša na točno določeno manjšino, in sicer na pripadnike nemške in ladinske jezikovne manjšine, ki nimajo avstrijskega državljanstva, v zgolj eni sosednji državi (Italija) (1. člen). Grška ministrska odločitev se nanaša na albanske državljane grškega porekla, ki živijo v Grčiji (1. člen).

<sup>102</sup> Avstrijski zakon izenačuje položaj pripadnikov manjšine z avstrijskimi državljani na področju visokošolskega izobraževanja (2.–4. člen), poleg tega pa pripadniki manjšin ne potrebujejo vizuma za prebivanje v matični državi (5. člen). Romunski zakon ustanavlja poseben sklad v okviru kabineta predsednika vlade, ki je namenjen financiranju dejavnosti romunskih skupnosti v tujini (1. člen). Proračunska sredstva so namenjena zlasti aktivnostim na področju šolstva in izobraževanja, kulturnim dejavnostim, dejavnostim za mlade, primerom medicinske pomoči, aktivnostim družbenega izobraževanja ter drugim programom sodelovanja (2. člen).

<sup>103</sup> Slovaški zakon omogoča naslednje ugodnosti: pridobitev dovoljenja za prebivanje brez vizuma, izobraževanje na Slovaškem, zaposlitev brez delovnega dovoljenja in brez stalnega prebivališča, izseljeni Slovaki lahko zaprosijo za slovaško državljanstvo (5.–6. točka 1. člena). Ti ukrepi so namenjeni izseljenim Slovacom v vseh tujih državah, saj zakon konkretno ne omenja nobenih držav. Ruski rojaki, ki živijo v tujini, imajo številne ugodnosti pri pridobivanju ruskega državljanstva (11. člen), poleg tega pa Ruski zakon omogoča dodatne ugodnosti pri zagotavljanju temeljnih človekovih in državljanskih pravic in svoboščin (15. člen) in ugodnosti na ekonomsko-socialnem področju (16. člen), na področju kulture, jezika in izobraževanja (17. člen) ter na informacijskem področju (18. člen). Bolgari, ki živijo izven matične države, lahko uživajo naslednje pravice: pravica do stikov z bolgarskimi institucijami in organizacijami (6. člen), pravica do zaposlitve (7. člen), pravica do sodelovanja pri poslovni dejavnosti in pravica do pridobivanja lastnine (8. člen), pravica do primarnega in sekundarnega izobraževanja v bolgarskih javnih šolah (9. člen), pravica do univerzitetnega izobraževanja (10. člen), pomoč na področju izobraževanja in pri učenju bolgarskega jezika (11. člen), sodelovanje na kulturnem in znanstvenem področju (12. člen), sodelovanje na verskem področju (13. člen) ter pravica do pridobitve stalnega prebivališča (15.–16. člen). Italijanski zakon govori o financiranju ukrepov in dejavnosti na izobraževalnem, kulturnem, informacijskem in ekonomsko-socialnem področju (1. člen). Za bivanje in zaposlitev morajo albanski državljani grškega porekla, ki živijo v Grčiji, pridobiti posebno osebno izkaznico, ki velja tri leta, lahko pa se podaljša še za tri leta (1. člen). Osebno izkaznico pridobijo tudi mož ali žena ter otroci albanskega državljanca grškega porekla ne glede na njihovo narodnostno poreklo (1. člen). Osebna izkaznica omogoča zgolj pridobitev dovoljenja za bivanje in dovoljenja za delo (1. člen).

<sup>104</sup> Romunski zakon ustanavlja tudi poseben medministrski odbor (3. člen) in poseben center za romunske skupnosti po svetu (5. člen). Bolgarski zakon ustanavlja poseben narodni odbor za Bolgare, ki živijo v tujini (4. poglavje) ter določa način financiranja sredstev za Bolgare, ki živijo v tujini, s strani vladnih in zasebnih programov (5. poglavje).

Slovenski zakon je osnovan na naslednjih temeljnih načelih: skrb za Slovence v zamejstvu in po svetu je eden izmed ključnih delov zunanje politike Republike Slovenije (7. člen); prizadevanje Republike Slovenije za izvajanje dvostranskih in večstranskih mednarodnih pogodb, ki so pomembne tudi za avtohtone slovenske narodne skupnosti v sosednjih državah (8. člen); prizadevanje Republike Slovenije za ohranjanje in razvoj slovenskega jezika in kulture ter za ohranitev kulturne dediščine in narodne identitete Slovencev zunaj njenih meja (9. člen); skrb Republike Slovenije za vključevanje zamejskih Slovencev v družbeno in politično življenje matičnega naroda (10. člen); podpora Republike Slovenije celovitosti, subjektiviteti in avtonomnosti avtohtone slovenske narodne skupnosti v sosednjih državah ter spoštovanje organiziranih oblik enotnega predstavništva posamezne skupnosti (11. člen); uresničevanje odnosov med Republiko Slovenijo in Slovenci zunaj njenih meja poteka z institucionalnim povezovanjem na ravni organov in ustanov, z razvijanjem trajnostnih strategij za vsestransko krepitev slovenskih skupnosti v zamejstvu in po svetu ter s finančno pomočjo (12. člen).

Nosilci sodelovanja med Republiko Slovenijo in Slovenci v zamejstvu in po svetu so Urad Vlade Republike Slovenije za Slovence v zamejstvu in po svetu, ki ga vodi minister brez listnice, ter Komisija Državnega zbora Republike Slovenije za odnose s Slovenci v zamejstvu in po svetu; Slovenski zakon omenja tudi vlogo posameznih ministrstev, ostalih državnih organov Republike Slovenije, organov lokalne skupnosti, javnih zavodov, verskih skupnosti in organizacij civilne družbe pri vzpostavljanju stikov in razvijanju sodelovanja z organizacijami Slovencev zunaj Republike Slovenije. Slovenski zakon ustanavlja tudi dve novi stalni posvetovalni telesi Vlade Republike Slovenije, in sicer Svet za Slovence v zamejstvu ter Svet za Slovence po svetu, ki sodelujeta pri oblikovanju in izvajanju politike ter strategije na področju skrbi za Slovence v zamejstvu oziroma za Slovence po svetu.

Slovenski zakon določa naslednja osnovna področja sodelovanja Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja: sodelovanje na področju kulture, ohranjanje slovenskega jezika in izobraževanje, znanost in visoko šolstvo, šport ter gospodarsko in regionalno sodelovanje.

Republika Slovenija pomaga pri vzdrževanju strukture in dejavnosti Slovencev zunaj njenih meja z izvajanjem finančne podpore (45. člen), ki je zagotovljena s posebnima stalnima postavkama v rednem letnem proračunu (46. člen).

Poleg uporabe spornih terminoloških pojmov je ključna pomanjkljivost Slovenskega zakona odsotnost določila o pomenu načel mednarodnega prava pri urejanju položaja pripadnikov

manjšin, ki živijo izven meja matične države, ter odsotnost določila o primarni odgovornosti države, v kateri živijo pripadniki manjšin, kar bi lahko sosednje države razumele tudi kot poskus vmešavanja v njihove notranje zadeve.

### **3.2.4 Posebni zakoni, ki pripadnikom manjšin v sosednjih državah določajo poseben status**

Med zakoni, ki so jih sprejele matične države za pripadnike manjšin v sosednjih državah, je madžarski Statusni zakon primer zakona, ki poskuša izoblikovati poseben status za pripadnike manjšin v sosednjih državah, kar pomeni vzpostavitev dovolj širokega modela olajšav in ugodnosti, ki oblikuje poseben pravni režim, ki naj bi bil celo podoben odnosu državljanstva, in ki vsebuje celovit sistem pravic in dolžnosti (Nastase in dr. 2002: 133). Posledica takšnega statusa pripadnikov manjšin v sosednjih državah je oblikovanje nove ali vmesne kategorije med državljani določene države in tujimi državljani oziroma med državljani matične države in državljani države, v kateri živijo pripadniki manjšine (Nastase in dr. 2002: 133).

Statusni zakon poskuša oblikovati novo pravno razmerje med matično državo in pripadniki manjšin v sosednjih državah in s tem vzpostaviti nekakšno transnacionalno ali čezmejno obliko državljanstva (Stewart 2002: 3). Statusni zakon omogoča socialno-ekonomske, kulturne in državljske pravice v odnosu med določenimi posamezniki (pripadniki manjšine v sosednjih državah) in posameznimi državami (matične države), vendar ne gre za pravo obliko državljanstva, kot se vzpostavlja v odnosu med državo in državljanom, ampak za neko novo obliko državljanstva (*fuzzing citizenship*) (Fowler 2002: 31), ki ga lahko definiramo kot pravno razmerje med državo in posamezniki, ki v odnosu do te države niso pravi državljani, niso ali niso nujno prebivalci te države, njihov status je določen z njihovo pripadnostjo narodu, pojmovanem v etničnem ali kulturnem smislu in ne v državljskem smislu, hkrati pa so upravičeni do določenih storitev in ugodnosti v matični državi (Fowler 2002: 32–3). Zaradi vseh teh razlogov je Statusni zakon naletel na vrsto negativnih odmevov zlasti v sosednjih državah (Stewart 2002: 3).<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Spori glede vsebine in izvajanja Statusnega zakona imajo trojni pomen (Fowler 2002). Prvič, Statusni zakon je opozoril na razumevanje vloge Madžarske kot matične države ter na vprašanje skladnosti enostranskih politik matičnih držav z evropskimi standardi in s pogoji za vključitev v Evropsko unijo (Fowler 2002: 7). Drugič, Statusni zakon je pozornost mednarodne skupnosti usmeril tudi na druge države Srednje in Vzhodne Evrope, ki v vlogi matičnih držav sprejemajo ukrepe za varstvo manjšin v sosednjih državah (na primer Slovenija, Slovaška, Romunija, Poljska, Bolgarija, Ukrajina in Hrvaška), kar kaže na težnje po institucionalizaciji vloge matičnih držav, pri čemer bi se preostale države v prihodnosti lahko zgledovale po madžarskem primeru (Fowler 2002: 7–8). Tretjič, spori glede Statusnega zakona kažejo tudi na širše zanimanje evropskih institucij na pravna in politična načela, ki urejajo odnose med matično državo in pripadniki manjšin v sosednjih državah, kajti ti odnosi so v nasprotju s temeljnimi atributi države (absolutna ozemeljska suverenost, enotna nacionalna identiteta in ekskluzivno državljanstvo kot edino možno pravno in politično razmerje med državo in posameznikom) (Fowler 2002: 8–9).

Največ negativnih reakcij je bilo podanih s strani Slovaške in Romunije, medtem ko Ukrajina, Zvezna republika Jugoslavija, Hrvaška in Slovenija niso nasprotovale Statusnemu zakonu (Ieda 2004: 34), kar je najverjetneje posledica dejstva, da največ pripadnikov madžarske manjšine živi v Romuniji in na Slovaškem.<sup>106</sup> Slovaški predsednik vlade Mikulaš Dzurinda je kritiziral zlasti odsotnost predhodnih posvetovanj glede vsebine Statusnega zakona, romunski predsednik vlade Adrian Nastase pa je označil Statusni zakon kot obliko narodnostne diskriminacije in izrazil skrb zaradi morebitnih narodnostnih problemov, ki bi bili posledica samoopredeljevanja za madžarsko narodnost (Ieda 2004: 32–3). Še ostrejši so bili odzivi s strani nacionalističnih strank. Vladimir Mečiar, predsednik slovaškega nacionalističnega Gibanja za demokratično Slovaško, je obsodil Statusni zakon kot obliko vmešavanja v slovaške notranje zadeve, ključni namen Statusnega zakona pa naj bi bil v resnici sprememba narodnostne sestave Slovaške; Valeriu Stoica, predsednik romunske Nacionalno-liberalne stranke, je opozoril, da Statusni zakon skriva radikalne narodnostne ambicije, ki bi lahko povzročili konflikte, podobne tistim v nekdanji Jugoslaviji (Ieda 2004: 32).

V tem okviru je takratni romunski predsednik vlade Adrian Nastase zaprosil Beneško komisijo, naj prouči skladnost Statusnega zakona z evropskimi standardi ter z normami in načeli sodobnega mednarodnega javnega prava, takratni madžarski zunanji minister János Martonyi pa je nato zaprosil Beneško komisijo, naj pripravi primerjalno študijo o zakonodajah evropskih držav glede prednostnega obravnavanja pripadnikov narodnih manjšin s strani njihovih matičnih držav (Poročilo Beneške komisije: Uvod, 1.–2. odstavek).

V Statusnem zakonu je sporen že 1. člen, ki določa, da se zakon nanaša na osebe, ki niso madžarski državljani, so se pa opredelili za pripadnike madžarske narodnosti, z bivališčem v Republiki Hrvaški, Zvezni republiki Jugoslaviji, Romuniji, Republiki Sloveniji, Republiki Slovaški in Ukrajini. Med sosednjimi državami, v katerih živijo pripadniki madžarske narodnosti, Statusni zakon torej ne omenja Republike Avstrije. Kljub temu da so pripadniki madžarske narodne manjšine avtohtono naseljeni v Avstriji, Statusni zakon ne omenja Avstrije predvsem zaradi zunanjepolitičnih interesov Madžarske ob sprejemanju zakona, saj bi negativne avstrijske

---

<sup>106</sup> Glede na podatke iz popisov prebivalstva je okoli leta 1990 v Avstriji živelo 6.763 pripadnikov madžarske manjšine (popis iz leta 1991), na Hrvaškem 22.355 (popis iz leta 1991), v Sloveniji 6.243 (popis iz leta 2002; V Statistični urad Republike Slovenije (2002) Prebivalstvo po narodni pripadnosti, starostnih skupinah in spolu, Slovenija, Popis 2002, dostopno na [http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati/rezultati\\_red.asp?ter=SLO&st=15](http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=15) (1. 6. 2006)), v Zvezni republiki Jugoslaviji 340.946 (popis iz leta 1991), v Ukrajini 155.177 (popis iz leta 1989), na Slovaškem 556.447 (popis iz leta 1991) in v Romuniji 1.624.142 (popis iz leta 1992) (Tóth 2004: 375).

reakcije lahko ogrozile madžarsko vstopanje v Evropsko unijo (Žagar 2001: 415). Statusni zakon torej temelji na diskriminatornosti, saj so pripadniki madžarske narodnosti v sosednjih državah obravnavani različno (Žagar 2001: 415–16).

Vprašljiva je tudi določba v 2. členu zakona, ki osebam, za katere zakon velja, zagotavlja ugodnosti in subvencije na ozemlju Republike Madžarske oziroma v kraju svojega bivališča v sosednji državi. Ključni cilji zakona so sicer definirani na treh področjih: kulturno-politični cilj je ohranjanje identitete Madžarov, ki živijo zunaj meja Madžarske, ekonomski cilj je izboljšanje ekonomskega položaja pripadnikov madžarske manjšine, kulturni cilj *strictu sensu* je »unifikacija madžarskega naroda« (Stewart 2002: 14); ključni instrument za doseg te ciljev je podelitev številnih ugodnosti za pripadnike madžarske manjšine (zlasti ugodnosti na kulturnem področju), ki lahko uživajo enake pravice kot madžarski državljani (Stewart 2002: 14).

Statusni zakon določa ugodnosti na naslednjih področjih: kultura in znanost, odlikovanja in štipendije, socialno zavarovanje in zdravstvene storitve, ugodnosti pri potovanju, izobraževanje, dijaške ugodnosti, izpopolnjevanje zamejskih madžarskih učiteljev, izobraževanje zunaj meja, subvencije za izobraževanje v domovini, zaposlovanje ter podpora zamejskih organizacij. Določbe o teh ugodnostih in subvencijah niso sporne, če upoštevamo 2. odstavek 2. člena, ki določa, da se določbe zakona uporabljajo tako, da se ne kršijo obveznosti, ki jih je Republika Madžarska prevzela v mednarodnih pogodbah. Sporen je torej zlasti način uresničevanja posameznih pravic in ugodnosti pripadnikov madžarske narodnosti, ki živijo v sosednjih državah, če bi tako posegli v notranji pravni red teh držav (Žagar 2001: 416).<sup>107</sup>

Reakcije na Statusni zakon so bile negativne v sosednjih državah in v širši mednarodni skupnosti, pri čemer je potrebno omeniti Poročilo Beneške komisije, izjavo Visokega komisarja za narodne manjšine ter stališče Evropske komisije, ki poudarja, da bi morala Madžarska vprašanja, ki jih ureja s Statusnim zakonom, urediti z dvostranskimi pogodbami s sosednjimi državami (Žagar 2001: 413). Visoki komisar za narodne manjšine na primer poudarja, da bo uresničevanje določil Statusnega zakona odvisno predvsem od sekundarne zakonodaje, ki pa bi morala biti sprejeta s podporo držav, na katere se ta zakonodaja nanaša (Ekéus 2003: 2.

---

<sup>107</sup> Podobne težave bi se na primer lahko pojavile tudi pri postopku in načinu izdajanja madžarske izkaznice (za osebe madžarske narodnosti, za katere velja ta zakon) in madžarske izkaznice za družinskega člana (za zakonca, ki živi skupaj z osebo madžarske narodnosti, za katero velja ta zakon, in ni madžarske narodnosti ter za mladoletne otroke, ki ga vzgajata v svojem skupnem gospodinjstvu), ki predstavljajo osnovo za koriščenje ugodnosti in subvencij iz tega zakona, ter pri vlogi madžarskih konzularnih in diplomatskih predstavništvih pri izdajanju teh dokumentov (Žagar 2001: 416).

odstavek). Sporom o pravih namenih Statusnega zakona bi se lahko izognili z zgodnejšimi in izčrpnimi pogovori ter z učinkovitejšo uporabo obstoječih dvostranskih instrumentov in mehanizmov (Ekéus 2003: 3. odstavek). Spori in razprave glede Statusnega zakona pa so ponovno opozorili na pomembnost načela, da je varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s pravicami pripadnikov narodnih manjšin, odgovornost tiste države, ki ima nad njimi jurisdikcijo (Ekéus 2003: 4. odstavek).

Redno poročilo Evropske komisije iz leta 2001 o napredku Madžarske pri vključevanju<sup>108</sup> ugotavlja, da je sprejem Statusnega zakona povzročil burne odzive v sosednjih državah predvsem zaradi odsotnosti predhodnih posvetovanj; poleg tega poročilo ugotavlja, da so nekatere določbe Statusnega zakona v nasprotju z evropskimi standardi varstva manjšin ter z evropskim pravnim redom, predvsem z načelom nediskriminacije, in da bo morala Madžarska uresničevati določila Statusnega zakona samo s predhodnimi posvetovanji s sosednjimi državami. Redno poročilo Evropske komisije iz leta 2002 o napredku Madžarske pri vključevanju<sup>109</sup> pa ugotavlja, da bo morala Madžarska doseči sporazum s Slovaško in Romunijo o načinu uresničevanja določil Statusnega zakona, ki mora biti skladen z načeli evropskega pravnega reda.

Zaradi številnih kritik je Madžarska junija 2003 sprejela nekaj dopolnil k Statusnemu zakonu, ki natančneje določajo vsebino posebnih pravic za pripadnike manjšin v sosednjih državah,<sup>110</sup> pripadniki manjšin lahko posebne pravice in ugodnosti uživajo zgolj na ozemlju Madžarske, razen pravic in ugodnosti na kulturnem in izobraževalnem področju, ki veljajo tudi v sosednjih državah in so namenjene ohranjanju kulturne in jezikovne identitete pripadnikov manjšin (3. člen). Z dopolnili je bil spremenjen tudi sporni 5. odstavek v preambuli. Sporno določilo, da »zaradi zagotavljanja, da Madžari, ki živijo v sosednjih državah, sestavljajo del enotnega madžarskega naroda ter zaradi pospeševanja in ohranjanja njihove blaginje in zavedanja narodnostne identitete v državi, v kateri živijo,« je bilo spremenjeno v splošnejše določilo, ki pravi, da »zaradi zagotavljanja Madžarom, ki živijo v sosednjih državah, blaginje v državi, v kateri živijo, zaradi pospeševanja njihovih vezi z Madžarsko, zaradi podpiranja njihove

---

<sup>108</sup> Redno poročilo Evropske komisije iz leta 2001 o napredku Madžarske pri vključevanju. *European Commission Regular Report on Hungary's Progress towards Accession 2001*, sprejeto 13. 11. 2001, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/hu\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/hu_en.pdf) (3. 6. 2005), stran 91.

<sup>109</sup> Redno poročilo Evropske komisije iz leta 2002 o napredku Madžarske pri vključevanju. *European Commission Regular Report on Hungary's Progress towards Accession 2002*, sprejeto 9. 10. 2002, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu_en.pdf) (3. 6. 2005), stran 131.

<sup>110</sup> Dopolnila k Statusnemu zakonu je Madžarska sprejela, preden je postala članica Evropske unije.

madžarske identitete in njihovih stikov z madžarsko kulturno dediščino kot izraz njihovega pripadanja madžarskemu narodu«.

V izogib nadaljevanju sporov glede Statusnega zakona sta Madžarska in Romunija sprejeli dva dvostranska sporazuma o medsebojnem sodelovanju in razumevanju (Memorandum o razumevanju med vlado Republike Madžarske in vlado Romunije glede Zakona o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah, in vprašanj dvostranskega sodelovanja<sup>111</sup> ter Sporazum med vlado Romunije in vlado Republike Madžarske<sup>112</sup>), ki podrobneje urejata način implementacije določil Statusnega zakona za pripadnike madžarske manjšine v Romuniji.<sup>113</sup>

Statusni zakon sploh ne bi bil problematičen, če bi vseboval le konkretizacijo določb in njenih obveznosti iz veljavnih dvostranskih in večstranskih mednarodnih sporazumov (Žagar 2001: 414). S posameznimi določbami, kar je odvisno predvsem od načina njihovega izvajanja, bi Statusni zakon lahko pomenil celo vmešavanje v notranje zadeve drugih držav (Žagar 2001: 414). Statusni zakon bi lahko bil sporen, če bi ga razlagali kot prikriti izraz ekspanzionistične in hegemonistične politike Madžarske do sosednjih držav, kar bi pomenilo neposreden pritisk na tiste države, v katerih položaj in zaščita madžarske narodne manjšine nista ustrezno urejena, ter potencialen instrument za destabilizacijo teh držav, kar bi negativno vplivalo na medsebojno zaupanje in s tem tudi na mir in stabilnost v širši regiji (Žagar 2001: 415).

Mogoče se je torej strinjati z Žagarjem (2001: 416), da »enostransko urejanje problematike s sprejemom obravnavanega zakona ni bil najbolj posrečen način uresničevanja madžarskih nacionalnih interesov na področju zaščite madžarske manjšine v sosednjih državah«, saj bi lahko bili dvostranski sporazumi o sodelovanju in zaščiti manjšin primernejši način reševanja manjšinskih vprašanj.

---

<sup>111</sup> Memorandum o razumevanju med vlado Republike Madžarske in vlado Romunije glede Zakona o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah, in vprašanj dvostranskega sodelovanja. *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the Government of Romania Concerning the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries and Issues of Bilateral Co-operation*, sprejet v Budimpešti 22. 12. 2001, dostopen na [http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4\\_ses/documents546\\_550.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/documents546_550.pdf) (3. 6. 2005).

<sup>112</sup> Sporazum med vlado Romunije in vlado Republike Madžarske. *Agreement between the Government of Romania and the Government of the Republic of Hungary*, sprejet v Bukarešti 23. 9. 2003, dostopen na [http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4\\_ses/documents546\\_550.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/documents546_550.pdf) (3. 6. 2005).

<sup>113</sup> Sporazum med vlado Romunije in vlado Republike Madžarske na primer določa, da romunski državljani nemadžarskega narodnostnega porekla ne morejo pridobiti madžarske izkaznice (1. člen), celoten proces izdaje madžarske izkaznice poteka na ozemlju Republike Madžarske, vključno z madžarskimi diplomatskimi in konzularnimi misijami (2. člen), madžarska izkaznica za romunske državljane pa se lahko uporablja zgolj na ozemlju Republike Madžarske (7. člen).



### 3.2.5 Druge oblike enostranskih ukrepov

Med preostalimi enostranskimi ukrepi je najpogostejša neposredna podpora matičnih držav v obliki izobraževalnih materialov, možnosti univerzitetnega izobraževanja ali strokovnega usposabljanja v matični državi, izmenjave kulturnih prireditev, humanitarne pomoči ter ekonomske in infrastrukturne podpore (Huber in Mickey 1999: 33). Takšna oblika podpore je s stališča mednarodnega prava legitimna, vendar obstajajo tudi primeri vojaške pomoči in vojaške intervencije matičnih držav v podporo secesionističnim gibanjem (na primer vojaške intervencije Srbije in Hrvaške na ozemlju drugih republik nekdanje Jugoslavije, vojaški poseg Armenije na ozemlju Azerbajdžana zaradi pokrajine Gorski Karabah in turška okupacija severnega dela Cipra) (Huber in Mickey 1999: 34). Države, v katerih živijo manjšine, lahko takšno obliko podpore matične države razumejo kot obliko vmešavanja v njihove notranje zadeve in kot obliko kršitve suverenosti in ozemeljske celovitosti, kajti vsakršna oblika kulturne, izobraževalne ali jezikovne pomoči je lahko obravnavana tudi s političnega vidika kot vmešavanje v njihovo notranjo zakonodajo, v skrajnih primerih celo kot pomoč secesionističnim težnjam (Huber in Mickey 1999: 34).<sup>114</sup>

Naslednja oblika ukrepov je pomoč matičnih držav pri morebitni preselitvi pripadnikov manjšin iz države, v kateri živijo, predvsem takrat, ko se pripadniki manjšin počutijo ogrožene ali kako drugače prikrajšane (Nemčija na primer zagotavlja posebno pomoč v obliki jezikovnega izobraževanja ter iskanja zaposlitve in prebivališča tistim rojakom, ki se želijo vrniti v matično državo) (Huber in Mickey 1999: 35).

Posebna oblika posredovanja matičnih držav je tudi podeljevanje volilne pravice pripadnikom manjšin v sosednjih državah za volitve v matični državi. Takšno obliko posredovanja s strani matičnih držav sta uzakonili Hrvaška in Italija. Ustava Republike Hrvaške (2. odstavek 45. člena) določa, da pri volitvah predsednika republike in predstavnikov v saboru Republika Hrvaška omogoča svojim državljanom, ki se v času volitev nahajajo izven njenih meja, možnost glasovanja v državah, v katerih se nahajajo, ali na kakšen drugi način, določen z zakonom. Zakon o volitvah predstavnikov v Hrvaški sabor<sup>115</sup> (8. člen) določa, da imajo volivci, ki nimajo prebivališča v Republiki Hrvaški, pravico do predstavnštva v Saboru in da volijo predstavnike

---

<sup>114</sup> Makedonija na primer pripadnikom albanske manjšine ni hotela priznati pravice do univerzitetnega izobraževanja, zato so predstavniki albanske manjšine ustanovili zasebno univerzitetno institucijo, vendar makedonske oblasti niso obravnavale denarne pomoči s strani Albanije kot obliko izobraževalne podpore, ampak kot obliko vzpostavljanja vzporednih struktur znotraj države (Huber in Mickey 1999: 34).

<sup>115</sup> Zakon o volitvah predstavnikov v Hrvaški sabor. *Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor*, sprejet 9. 4. 2003, dostopen na [http://www.sabor.hr/Download/2003/04/24/zakon\\_izbor\\_zastupnika\\_procisceni\\_text19.pdf](http://www.sabor.hr/Download/2003/04/24/zakon_izbor_zastupnika_procisceni_text19.pdf) (3. 6. 2005).

po določenih tega zakona. Zakon o volilnih enotah za volitve predstavnikov v Predstavniški dom hrvaškega državnega sabora<sup>116</sup> (12. člen) ustanavlja posebno volilno enoto za volitve predstavnikov v Predstavniškem domu hrvaškega državnega sabora, ki jo sestavljajo hrvaški državljani, ki nimajo prebivališča v Republiki Hrvaški.<sup>117</sup>

Ustava Republike Italije<sup>118</sup> (3. odstavek 48. člena<sup>119</sup>) določa, da zakon opredeljuje način izvrševanja volilne pravice za državljane, ki živijo v tujini; v ta namen tujina predstavlja posebno volilno enoto, število poslanskih mest, izvoljenih v tej volilni enoti, je določeno z ustavnim zakonom in glede na pogoje, ki so določeni v zakonu. V tujini je izvoljenih 12 od 630 poslancev (2. odstavek 56. člena Ustave Republike Italije) in 6 od 315 senatorjev (2. odstavek 57. člena Ustave Republike Italije). Zakon o izvrševanju volilne pravice za italijanske državljane, ki živijo po svetu<sup>120</sup> določa, da je tujina kot posebna volilna enota razdeljena na štiri dele (Evropa, skupaj z azijskimi ozemlji Rusije in Turčije, Severna Amerika, Južna in Srednja Amerika ter Afrika, Azija in Oceanija) (1. odstavek 6. člena); v vsakem delu je izvoljen po en poslanec in senator, preostala mesta se razdelijo na osnovi količnikov glede na delež italijanskih državljanov, ki živijo v teh štirih delih tujine kot posebne volilne enote (2. odstavek 6. člena).

Enostransko posredovanje matičnih držav pogosto skrbi države, v katerih živijo manjšine, saj vzpostavljanje posebnih odnosov med matično državo in pripadniki manjšine v sosednjih državah vpliva na razumevanje ozemeljske suverenosti države, v kateri živijo manjšine, na ekskluziven odnos državljanstva med državo in njenimi prebivalci ter na načelo splošne lojalnosti in enotne identitete med državo in njenimi državljani (Fowler 2002: 24). Posredovanje matičnih držav torej

---

<sup>116</sup> Zakon o volilnih enotah za volitve predstavnikov v Predstavniški dom hrvaškega državnega sabora. *Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom hrvatskoga državnog sabora*, sprejet 29. 10. 1999, dostopen na <http://www.sabor.hr/default.asp?gl=200310130000001> (3. 6. 2005).

<sup>117</sup> Število predstavnikov v saboru, izbranih v posebni volilni enoti, je določeno v 41. členu Zakona o volitvah predstavnikov v Hrvaški sabor, ki določa:

Število predstavnikov, ki jih izvolijo volivci v posebni volilni enoti, ki nimajo prebivališča v Republiki Hrvaški, se določa na naslednji način:

Skupno število vseh glasov volivcev v desetih volilnih enotah v Republiki Hrvaški se deli s 140, kolikor je skupno predstavnikov v teh volilnih enotah. Dobljeni rezultat (količnik) se deli s številom vseh glasov v posebni volilni enoti. Ta rezultat je število predstavnikov, ki so izvoljeni v posebni volilni enoti. Če rezultat ni celo število, se zaokrožuje na celo število od 0,5 navzgor, pod 0,5 pa navzdol.

<sup>118</sup> Ustava Republike Italije. *Costituzione della Repubblica Italiana*, sprejeta 27. 12. 1947, velja od 1. 1. 1948, dostopna na <http://www.cortecostituzionale.it/testinormativi/costituzionedellarepubblica/costituzione.asp> (3. 6. 2005).

<sup>119</sup> 3. odstavek 48. člena Ustave Republike Italije je bil sprejet z ustavno spremembo 29. 9. 1999, v veljavo pa je stopil 17. 1. 2000.

<sup>120</sup> Zakon o izvrševanju volilne pravice za italijanske državljane, ki živijo po svetu. *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*, sprejet 27. 12. 2001, velja od 6. 1. 2002, dostopen na <http://www.camera.it/parlam/leggi/01459.htm> (1. 6. 2006).

sproža številne razprave o postmodernem razumevanju teritorialnosti in državljanstva (na primer ideje o deljeni suverenosti, različnih identitetah ter odnosu med državo in posamezniki, ki ne temelji na državljanstvu), pri čemer je potrebno poudariti, da razumevanje matične države pogosto izhaja iz načela naroda kot skupne kulturne kolektivitete (Fowler 2002: 25). Van Houten<sup>121</sup> in Nelson<sup>122</sup> opozarjata, da zaradi neskladja med posredovanjem matične države z načelom ozemeljske celovitosti in suverenosti vloga matičnih držav ni bila urejena s strani mednarodnega prava, ampak jo analizirata predvsem kot mednarodno varnostno vprašanje. Brubaker<sup>123</sup> opozarja, da je odnos med manjšino, matično državo in državo, v kateri živi manjšina, inherentno nestabilen, saj lahko vprašanje položaja pripadnikov manjšin vpliva na dvostranske odnose med obema državama. King in Melvin<sup>124</sup> pa celo trdita, da manjšine v sosednjih državah predstavljajo latenten etničen konflikt (*ethnic conflict waiting to happen*).

Pri analizi enostranskih ukrepov s strani matičnih držav, ki urejajo status pripadnikov manjšin, ki so državljani drugih držav, se zastavlja vprašanje, ali oziroma kdaj so takšni ukrepi sploh skladni s temeljnimi načeli mednarodnega prava.

### **3.3 SKLADNOST ENOSTRANSKIH UKREPOV MATIČNIH DRŽAV Z NAČELI MEDNARODNEGA PRAVA**

Varstvo manjšin kot del varstva človekovih pravic in temeljnih svoboščin je pomemben dejavnik pri zagotavljanju stabilnosti, varnosti in miru v Evropi (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 1. odstavek). Tudi nove oblike ukrepov, ki jih za varstvo manjšin sprejemajo matične države, predstavljajo pozitiven trend v razvoju varstva manjšin, samo če ti ukrepi prispevajo k izpolnjevanju teh ciljev (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 2. odstavek). Sprejetje enostranskih ukrepov s strani matičnih držav pa je mogoče samo ob izpolnjevanju temeljnih načel mednarodnega prava, in sicer načela ozemeljske suverenosti držav, načela *pacta sunt servanda*, načela prijateljskih odnosov med državami in načela spoštovanja človekovih pravic in temeljnih

---

<sup>121</sup> Van Houten, Pieter (1998) The Role of a minority's reference state in ethnic relations. *European Journal of Sociology* 34 (1), 110–46. V Fowler (2002: 25).

<sup>122</sup> Nelson, Daniel (1998) Hungary and its Neighbours: Security and Ethnic Minorities. *Nationalities Papers* 26 (2), 313–30. V Fowler (2002: 25).

<sup>123</sup> Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*. Cambridge: Cambridge University Press. V Fowler (2002: 25).

<sup>124</sup> King, Charles in Neil Melvin (1999) Diaspora Politics: Ethnic Linkages, Foreign Policy and Security in Eurasia. *International Security* 24 (3), 108–38. V Fowler (2002: 25).

svoboščin, predvsem načela prepovedi diskriminacije ( Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 5. odstavek).<sup>125</sup>

Načelo ozemeljske suverenosti držav pomeni, da države uživajo ekskluzivno suverenost oziroma jurisdikcijo nad državnim teritorijem; nobena druga država ali mednarodna organizacija pa ne more izvajati jurisdikcije nad teritorijem države brez njenega pristanka (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 6. odstavek). Posredovanje matičnih držav pa je potrebno analizirati z vidika učinkov zakonodajnih aktov države na tuje državljane, ki živijo znotraj ali zunaj države, ter z vidika izvrševanja oblasti države zunaj njenih meja (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 9. odstavek). Dejstvo, da so naslovniki notranje zakonodaje matične države tuji državljani, ni v nasprotju z načelom ozemeljske suverenosti države, saj lahko matična država legitimno sprejema zakone ali uredbe o tujih državljanih brez predhodnega soglasja države, katere državljanstvo imajo tuji državljani, vendar samo če učinki teh zakonov ali uredb veljajo znotraj meja države (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 10.–11. odstavek). Če pa učinki teh aktov veljajo tudi v drugih državah, potem se zahteva eksplicitno soglasje prizadetih držav, vendar se na področju izobraževanja in kulture takšno soglasje že predpostavlja, in sicer na osnovi mednarodnega običaja, zato lahko matične države sprejemajo enostranske administrativne ali zakonodajne ukrepe na teh področjih (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 13.–14. odstavek).<sup>126</sup> Z vidika izvrševanja oblasti države zunaj njenih meja pa velja načelo, da v odsotnosti mednarodnega običaja ali konvencije država ne more izvrševati oblasti v kakršnikoli obliki na ozemlju druge države (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 16. odstavek).<sup>127</sup>

Načelo *pacta sunt servanda* pomeni, da je treba pogodbe spoštovati in uresničevati v dobri veri (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 22. odstavek). Brez soglasja države, v kateri živi manjšina, matična država ne more sprejeti ukrepov za tista področja varstva manjšin, ki so že urejena v okviru dvostranskih sporazumov (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 24.

---

<sup>125</sup> Beneška komisija pa ni proučila unilateralnih ukrepov matičnih držav z vidika teorije unilateralnih aktov kot enega izmed virov mednarodnega javnega prava (Nastase in dr. 2002: 124).

<sup>126</sup> Ko matična država sprejme določene enostranske ukrepe za pripadnike manjšine v sosednji državi, potem lahko ta država predpostavlja soglasje matične države, da tudi sama sprejme podobne enostranske ukrepe (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 14. odstavek).

<sup>127</sup> Matične države lahko sicer podeljujejo administrativne ali kvazi-uradne funkcije nevladnim (manjšinskim) organizacijam, ki so registrirane v drugih državah, vendar takšno delovanje predstavlja posredno obliko oblasti države, kar pa ni v skladu z načeli mednarodnega prava, razen v primeru obstoja posebnih konvencij ali mednarodnih običajev (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 17. odstavek). Takšni ukrepi so sporni predvsem takrat, ko niso regulirani s predpisi države, v kateri živi manjšina, zato bi po določitih mednarodnega običajnega prava takšne funkcije lahko opravljali samo konzularni organi matične države v državi, v kateri živi manjšina (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 19. odstavek).

odstavek). V primeru sporov glede implementacije sporazuma je potrebno najprej uporabiti mehanizme urejanja sporov, ki so določeni v samem sporazumu, vendar v primeru neuspeha teh mehanizmov lahko matična država sprejme alternativne, tudi enostranske oblike posredovanja na tistih področjih, ki so bila sicer urejena z dvostranskim sporazumom (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 23. odstavek).

Načelo prijateljskih odnosov med državami poudarja pomen načela dobrososedskih odnosov, prijateljskih odnosov in odnosov sodelovanja med državami, ki so temeljni predpogoj za mir in varnost (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 27. odstavek). Države bi se torej morale medsebojno vzdrževati sprejemanja unilateralnih ukrepov, ki bi lahko poslabšali sodelovanje med državami (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 28. odstavek).

Načelo spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin pomeni, da morajo države pri izvrševanju oblasti vedno spoštovati določila mednarodnega prava o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, pri čemer je posebej omenjena prepoved diskriminacije (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 34. odstavek). Prepoved diskriminacije je določena v številnih mednarodnih dokumentih s področja varstva človekovih pravic (na primer Splošna deklaracija človekovih pravic,<sup>128</sup> Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah,<sup>129</sup> Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin<sup>130</sup> ter Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.<sup>131</sup> Zakonodajni in administrativni ukrepi matičnih držav namreč določajo

---

<sup>128</sup> 7. člen: »Vsi so enaki pred zakonom, vsi, brez diskriminacije, imajo pravico do enakega pravnega varstva. Vsi imajo pravico do enakega varstva pred sleherno diskriminacijo, ki bi kršila to Deklaracijo, kakor tudi pred vsakim ščuvanjem k takšni diskriminaciji.«

<sup>129</sup> 26. člen: »Vsi so pred zakonom enaki in imajo brez kakršnekoli diskriminacije pravico do enakega zakonskega varstva. V tem smislu mora zakon prepovedovati sleherno diskriminacijo in zagotavljati vsem enako in učinkovito varstvo pred kakršnimkoli razlikovanjem, zlasti na podlagi rase, barve, spola, jezika, vere, političnega ali drugega prepričanja, narodnega ali socialnega porekla, rojstva ali kakršnekoli druge okoliščine.«

<sup>130</sup> 4. člen:

1. Pogodbenice se obvezujejo zagotoviti pripadnikom narodnih manjšin pravico do enakosti pred zakonom in enakega pravnega varstva. V tem pogledu je prepovedana vsaka diskriminacija, ki temelji na pripadnosti narodni manjšini.

2. Pogodbenice se obvezujejo sprejeti, če je to potrebno, na vseh področjih gospodarskega, družbenega, političnega in kulturnega življenja ustrezne ukrepe za pospeševanje polne in učinkovite enakosti med pripadniki narodne manjšine in pripadniki večinskega naroda. V tem pogledu morajo dovolj upoštevati posebne razmere pripadnikov narodnih manjšin.

3. Ukrepi, sprejeti v skladu z drugim odstavkom, se ne štejejo za dejanje diskriminacije.

<sup>131</sup> Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ETS 005, sprejeta s strani Sveta Evrope 4. 11. 1950, velja od 3. 9. 1953, dostopna na <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (17. 3. 2005). Slovenski prevod: Cerar, Jamnikar in Smrkolj (2002: 449–527).

14. člen (Prepoved diskriminacije): »Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine.«

prednostno obravnavo določenih posameznikov, in sicer tujih državljanov s specifično narodnostno identiteto, kar pomeni, da ti ukrepi ustvarjajo razliko v obravnavi (med pripadniki manjšin in državljani matične države, med pripadniki manjšin in drugimi državljani države, v kateri živijo, ter med pripadniki manjšin in pripadniki drugih manjšin v tej državi), kar bi lahko predstavljajo diskriminacijo na osnovi narodnostnega oziroma etničnega porekla oziroma kršitev načela nediskriminacije (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 36. odstavek). Takšno prednostno obravnavanje je lahko upravičeno samo na področju kulture in izobraževanja, na drugih področjih pa je prednostno obravnavanje legitimno samo v izjemnih primerih, ko je ključni cilj takšnih ukrepov ohranitev stikov manjšine z matično državo, vendar morajo biti ukrepi v sorazmerju s temi cilji (Poročilo Beneške komisije: poglavje D, 40.–2. odstavek).

Tudi Visoki komisar za narodne manjšine poudarja, da je eno izmed temeljnih načel mednarodnega prava, da država lahko izvršuje svoje predpise samo znotraj svoje jurisdikcije (Ekéus 2001: 4. odstavek). Kljub temu da ima lahko matična država interes za varstvo pripadnikov manjšin v sosednjih državah, to ne vzpostavlja mednarodnopravne pravice po izvrševanju jurisdikcije nad temi osebami, hkrati pa to matični državi ne preprečuje podeljevanja določenih ugodnosti, vendar zgolj v okviru svoje jurisdikcije in na osnovi nediskriminacije, niti ne preprečuje nemotenih čezmejnih stikov z državljani drugih držav, s katerimi deli isto etnično ali narodnostno poreklo (Ekéus 2001: 4. odstavek).

V skladu z načeli mednarodnega prava matične države torej nimajo pravice do enostranskih ukrepov glede varstva manjšin v sosednjih državah, saj je po evropskih in mednarodnih standardih nosilec te pravice in dolžnosti država, v kateri živi manjšina, ampak je njihova vloga povezana predvsem z ohranjanjem kulturnih in jezikovnih stikov z manjšino s ciljem ohranjanja manjšinske identitete na jezikovnem in kulturnem področju (Nastase in dr. 2002: 48). Morebitna pravica matičnih držav do posredovanja za varstvo manjšin v sosednjih državah bi tudi vodila v diskriminacijo med manjšinami, ki imajo matično državo, in manjšinami brez matične države (Nastase in dr. 2002: 49). Kljub temu da bi enostranski ukrepi matičnih držav lahko bili legitimni le ob izpolnjevanju temeljnih načel mednarodnega prava, Poročilo Beneške komisije ugotavlja, da sprejemanje enostranskih ukrepov s strani matičnih držav še ni postalo del mednarodnega običaja (Poročilo Beneške komisije: poglavje E, 3. odstavek). Prednostno obravnavanje s strani matičnih držav je legitimno zgolj na področju izobraževanja in kulture, če so enostranski ukrepi namenjeni pospeševanju kulturnih stikov in če so ti ukrepi v sorazmerju s tem ciljem (Poročilo

Beneške komisije: poglavje E, 10. odstavek). Prednostno obravnavanje s strani matičnih držav pa ni legitimno na drugih področjih, razen v izjemnih primerih, ko je izražen legitimen cilj in ko so enostranski ukrepi v sorazmerju s tem ciljem (Poročilo Beneške komisije: poglavje E, 11. odstavek).

Sklenemo lahko z ugotovitvijo, da matična država lahko izvaja enostranske ukrepe v korist pripadnikov manjšin v sosednjih državah zgolj z izpolnjevanjem temeljnih načel mednarodnega prava. Poleg tega bi morali biti ti ukrepi usmerjeni samo k ohranjanju posebne narodnostne, kulturne in jezikovne identitete manjšin in ne k vzpostavljanju posebnih pravic in ugodnosti za pripadnike manjšin, saj bi taki ukrepi zagotovo naleteli na neodrobravanje s strani tistih držav, v katerih živijo manjšine, ki bi ukrepe lahko razumele kot nedopustno vmešavanje v njihove notranje zadeve. Zaradi izogibanja sporom in morebitnemu poslabševanju odnosov med državama sta za urejanje položaja manjšin nujno potrebna dvostransko sodelovanje in dogovarjanje med matično državo in državo, v kateri živi manjšina.

## **4. DVOSTRANSKO IN VEČSTRANSKO POSREDOVANJE MATIČNIH DRŽAV**

V tem poglavju bom predstavil značilnosti dvostranskega in večstranskega načina urejevanja položaja pripadnikov manjšin, ki v nasprotju z enostranskimi ukrepi matičnih držav niso tako problematični. Predstavljene bodo prednosti in slabosti dvostranskih sporazumov, sklenjenih med matično državo in državo, v kateri živijo pripadniki manjšin (podpoglavje 4.1). Podrobneje bodo predstavljeni dvostranski sporazumi o varstvu manjšin, ki so bili sklenjeni v 90. letih 20. stoletja (podpoglavje 4.2). Na koncu poglavja bom predstavil aktivnosti, ki jih matične države izvajajo na večstranski ravni (podpoglavje 4.3).

### **4.1 PREDNOSTI IN SLABOSTI DVOSTRANSKIH SPORAZUMOV O VARSTVU MANJŠIN**

Manjšinsko vprašanje je sestavni del dvostranskih odnosov med državo, v kateri živi manjšina, in državo, v kateri živi narod istega etničnega porekla (matična država), kar se kaže v številnih dvostranskih sporazumih političnega značaja, v političnih dogovorih in v sporazumih o kulturnem in tehničnem sodelovanju, ki se sklepajo med obema državama (Devetak 1989: 187). Nekatero matično državo so tako poskušale reševati manjšinsko vprašanje tudi na dvostranski ravni, in sicer predvsem zaradi neustreznega in neučinkovitega sistema varstva manjšin s strani mednarodnih instrumentov univerzalnega ali regionalnega značaja, saj naj bi na dvostranski ravni zagotovile učinkovitejše varstvo pripadnikov manjšin, ki živijo v sosednjih državah (Benoît-Rohmer 1996: 53). Poleg tega naj bi dvostranski sporazumi tudi zmanjševali možnost potencialnih konfliktov med državama pogodbenicama (Nastase in dr. 2002: 85).

Dvostranski sporazumi imajo dve ključni prednosti tako za države kot tudi za manjšine: dvostranski sporazumi jasno določajo obveznosti obeh pogodbenih držav; pravice, ki so pripadnikom manjšin podeljene v dvostranskih sporazumih, so praviloma širše od tistih, ki so zagotovljene na mednarodni ravni, hkrati pa so bolj prilagojene posebnim zgodovinskim, kulturnim in političnim okoliščinam posameznih manjšin (Benoît-Rohmer 1996: 53–4).

Posredovanje matičnih držav na dvostranski ravni vključuje tudi diplomatske stike in uradne obiske, kar lahko prispeva k spodbujanju integracije pripadnikov manjšine v državi, v kateri živijo, in k izboljšanju jezikovnih in kulturnih stikov pripadnikov manjšine z matično državo, čeprav lahko država, v kateri živi manjšina, obravnava takšno obliko posredovanja tudi kot



obliko vmešavanja v njene notranje zadeve, kar lahko poslabša meddržave odnose in regionalno sodelovanje ter oslabi položaj manjšine, saj se lahko pojavijo ovire v procesih dogovarjanja med predstavniki manjšine in vladnimi organi države, v kateri živi manjšina (Huber in Mickey 1999: 36–7).

Sprejemanje dvostranskih sporazumov o zaščiti manjšin priporočajo tudi nekateri mednarodni dokumenti (na primer Dokument koopenhavnskega srečanja Konference o človekovi razsežnosti Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi<sup>132</sup> ter Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin<sup>133</sup>). Ključni instrument matičnih držav za izboljšanje položaja manjšin v sosednjih državah so pogajanja o večstranskih ali dvostranskih sporazumih z državo, v kateri živi manjšina (Poročilo Beneške komisije: poglavje A, 3. odstavek). Prednost dvostranskih sporazumov, ki lahko vsebujejo specifična določila o problematičnih vprašanjih, je predvsem zmanjševanje napetosti med matično državo in državo, v kateri živi manjšina; dvostranski sporazumi pa so prilagojeni tako posebnim značilnostim in potrebam posameznih manjšin ter posebnim zgodovinskim, političnim in družbenim okoliščinam (Poročilo Beneške komisije: poglavje A, 24. odstavek). Tudi Visoki komisar za narodne manjšine poudarja, da lahko dvostranski sporazumi pomembno prispevajo k varstvu narodnih manjšin, saj lahko države prek takšnih sporazumov legitimno izmenjujejo informacije, skrbi in interese glede manjšin, hkrati pa lahko na osnovi soglasja države, v kateri živi manjšina, omogočajo dodatno zaščito manjšin; kljub temu pa dvostranski sporazumi ne smejo zmanjšati ravni varstva manjšin v večstranskih dokumentih in ne smejo oblikovati posebnih privilegijev za določene skupine, ki bi lahko imeli dezintegracijske učinke v državi, kjer živijo takšne skupine (Ekéus 2001: 6. odstavek).<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> 36. odstavek:

Sodelujoče države se zavedajo posebnega pomena naraščajočega konstruktivnega sodelovanja med državami glede vprašanj, ki so povezana z narodnimi manjšinami. Takšno sodelovanje naj pospešuje medsebojno razumevanje in zaupanje, prijateljske in dobrososedske odnose, mednarodni mir, varnost in pravičnost.

Vsaka sodelujoča država bo pospeševala vzdušje medsebojnega spoštovanja, razumevanja, sodelovanja in solidarnosti med vsemi osebami, ki živijo na njenem ozemlju, brez razlikovanja glede na etnično ali narodno poreklo ali religijo, ter bo pospeševala rešitev problemov z dialogom, ki temelji na načelih pravne države.

<sup>133</sup> 18. člen: »1. Pogodbenice si prizadevajo po potrebi sklepati dvostranske in večstranske sporazume z drugimi državami, zlasti s sosednjimi, z namenom da zagotovijo varstvo pripadnikov zadevnih narodnih manjšin.

2. Pogodbenice sprejmejo ukrepe za spodbujanje čezmejnega sodelovanja, kadar je to ustrezno.«

<sup>134</sup> Takšno stališče Visokega komisarja za narodne manjšine je posledica dogajanja okoli sprejemanja Statusnega zakona, ko je Madžarska enostransko sprejela ukrepe v korist pripadnikov manjšin brez predhodnega posvetovanja s sosednjimi državami, kar je sprožilo številne negativne reakcije s strani teh držav in s strani mednarodne skupnosti. Sporom glede urejanja položaja pripadnikov manjšin bi se torej lahko izognili s predhodnim dvostranskim dogovarjanjem in s soglasjem glede vsebine ukrepov, namenjenih pripadnikom manjšin.

Krivokapić (2003: 36–9) omenja naslednje prednosti dvostranskih sporazumov: ker dvostranski sporazumi regulirajo jasno definirane odnose med samo dvema pogodbenima stranema, to omogoča koncentracijo na konkretna sporna vprašanja, hkrati pa lahko dvostranski sporazumi vsebujejo tudi natančnejše določbe o konkretnih manjšinah, ki so predmet zaščite; dvostranski sporazumi so prilagojeni konkretnim okoliščinam, zato so predmet sporazuma lahko številna vprašanja; postopek za oblikovanje dvostranskega sporazuma je praviloma lažji in krajši kot za oblikovanje večstranskega sporazuma; dvostranski sporazumi se načeloma veliko lažje uresničujejo; pri dvostranskih sporazumih je precej manjša verjetnost zadržkov posameznih pogodbenic kot pri večstranskih sporazumih; prednost dvostranskih sporazumov je tudi v tem, da olajšujejo neposredno sodelovanje predstavnikov manjšin v procesu sprejemanja sporazuma in nadzora nad uresničevanjem določil sporazuma; dvostranski sporazdvmi praviloma omogočajo lažji (vendar ne nujno tudi učinkovitejši) nadzor nad izvrševanjem sporazuma; določila dvostranskih sporazumov lahko nadgradijo dosežene standarde zaščite manjšin; posledica sprejetja dvostranskih sporazumov ni samo izboljšanje položaja manjšin, ampak pogosto tudi izboljšanje odnosov med obema državama; dvostranski sporazumi omogočajo večjo prilagodljivost pri izboru jezika, v katerem bo sporazum zapisan.<sup>135</sup>

Ker so dvostranski sporazumi o varstvu manjšin bolj prilagojeni specifičnim zgodovinskim, kulturnim, etničnim, ekonomskim in političnim okoliščinam, lahko torej zagotavljajo celovitejši in razumljivejši režim varstva manjšin, na katere se ti sporazumi nanašajo (Žagar 1996: 164).

Urejanje manjšinskih vprašanj z dvostranskimi sporazumi ima tudi nekatere pomanjkljivosti. Krivokapić (2003: 40–1) navaja predvsem naslednje slabosti dvostranskih sporazumov: dvostranski sporazumi, predvsem tisti, ki so sklenjeni med državami, v katerih manjšinsko vprašanje ni problematično ali konfliktno, niso deležni veliko pozornosti s strani mednarodne

---

<sup>135</sup> Nastase in dr. (2002: 120–1) omenjajo predvsem tri ključne prednosti dvostranskih sporazumov. Prvič, dvostranski oziroma konsenzualni način reševanja manjšinskega vprašanja omogoča uskladitev ukrepov in interesov obeh držav ter bolj uravnotežen pristop do varstva pravic pripadnikov manjšin. Potrebno je poudariti, da mora takšna uskladitev ukrepov temeljiti na načelu primarne odgovornosti držav, v katerih živijo manjšine, skupaj z ukrepi matičnih držav, ki morajo biti namenjeni ohranjanju kulturne in jezikovne identitete manjšin (Nastase in dr. 2002: 120). Uskladitev pomeni tudi obojestransko določen čas sprejemanja in izvajanja ukrepov ter dosledno spoštovanje ozemeljske suverenosti držav (Nastase in dr. 2002: 120–1). Uskladitev na osnovi recipročnosti hkrati omogoča državi, v kateri živi manjšina, da tudi sama deluje kot matična država za varstvo pripadnikov manjšin v sosednjih državah (Nastase in dr. 2002: 121). Drugič, dvostranski način urejanja manjšinskih vprašanj omogoča tudi izgradnjo prijateljskih in dobrososedskih odnosov med državama, saj lahko imajo ravno manjšine vlogo nekakšnega mostu pri povezovanju obeh držav. Tretjič, prednost dvostranskih sporazumov je tudi obstoj sistema pravil o sprejemanju in izvrševanju sporazumov, vključno s sistemom nadzora in morebitnih sankcij v primeru neuresničevanja določil sporazuma (na osnovi načela *pacta sunt servanda*).

skupnosti; včasih lahko ena od pogodbenih držav razume izvajanje določil dvostranskega sporazuma kot vmešavanje v njene notranje zadeve; dvostranski sporazumi pogosto vsebujejo določila o pomoči s strani matične države, kar je lahko za drugo državo pogodbenico sporno; dvostranski sporazumi so praviloma sklenjeni zgolj med tistimi državami, ki delujejo v vlogi matičnih držav, kar lahko vodi v diskriminacijo ali celo napetosti med posameznimi manjšinami; ti sporazumi praviloma ne predvidevajo učinkovitih sankcij za državo, ki krši določila sporazuma; nekateri kritiki opozarjajo, da dvostranski sporazumi ne morejo izboljšati položaja manjšin, ki je odvisen zlasti od notranje zakonodaje države, v kateri živijo.

Alfredsson (1999: 165–74) našteva pet pravnih in političnih vprašanj, ki se vzpostavljajo pri sklepanju dvostranskih sporazumov, in sicer nevarnost zmanjševanja standardov varstva manjšin, ki so določeni na mednarodni ali regionalni ravni, poudarek na političnih in ne na pravnih zavezah varstva manjšin, morebiten neenakopraven položaj pogodbenih držav pri sklepanju sporazuma, morebitna diskriminacija med posameznimi manjšinami znotraj države<sup>136</sup> ter možnost, da bi sporazumi lahko imeli destabilizacijske učinke na odnose med obema državama.

Kljub temu da so lahko standardi varstva narodnih manjšin določeni in implementirani tudi na dvostranski ravni, kar je pomemben komplementaren instrument multilateralnemu načinu varstva narodnih manjšin, saj je dvostranska raven specifična za posamezne manjšine in za posamezne okoliščine, je glavna nevarnost dvostranskih sporazumov vzpostavitve elementa recipročnosti, kajti večina dvostranskih sporazumov ščiti dve narodni manjšini v dveh sosednjih državah; recipročnost je problematična, ker lahko posamezna država pogojuje uresničevanje pravic pripadnikov manjšine z uresničevanjem teh pravic za pripadnike etnično sorodne manjšine v drugi državi pogodbenici (Roter 1999: 261). V takem primeru je učinkovita implementacija standardov varstva narodnih manjšin otežkočena; tudi sami pripadniki narodnih manjšin pogosto izražajo skrb pred recipročno implementacijo pravic narodnih manjšin (Roter 1999: 261). Obstaja namreč bojazen, da bo država razlikovala način implementacije standardov varstva manjšin glede na (ne)obstoj dvostranskih sporazumov, posledično pa bi bili implementirani zgolj standardi tistih manjšin, ki imajo močne matične države, kar bi škodovalo tistim manjšinam, ki nimajo močne

---

<sup>136</sup> Za preprečevanje morebitne diskriminacije med posameznimi manjšinami Alfredsson (1999: 172) predlaga uvedbo posebne 'manjšinske klavzule največjih ugodnosti' (*most-favoured-minority-clause*), ki določa, da bi morali vsem manjšinam v posamezni državi podeliti enake ugodnosti kot tistim manjšinam, ki imajo te ugodnosti določene s posebnim dvostranskim sporazumom med to državo in matično državo, kajti v nasprotnem primeru bi prišlo do neupravičene diskriminacije na osnovi narodnega ali etničnega porekla, kulture, jezika ali veroizpovedi.

matične države ali ki sploh nimajo matične države (na primer Romi) (Roter 1999: 261), čeprav bi ravno manjšine brez matične države potrebovale več zaščite (Lantschner in Medda-Windischer 2003: 545).

Pri sklepanju dvostranskih sporazumov (predvsem pri procesih pogajanj, sestavljanja besedila in nadzorovanja določil sporazuma) lahko ima pomembno vlogo tudi mednarodna skupnost (Lantschner in Medda-Windischer 2003: 539). Ključen pozitiven dejavnik posredovanja mednarodnih organizacij je njihova nevtralna vloga, ki lahko omeji pritisk s strani matičnih držav, ki je običajno večji pri dvostranskih pogajanjih z državo, v kateri živi manjšina; morebiten negativen dejavnik takšnega posredovanja je lahko težnja po čim prejšni sklenitvi sporazuma, posamezne države so v 90. letih 20. stoletja sklepale dvostranske sporazume ne toliko zaradi izboljšanja položaja manjšin, ampak predvsem zaradi včlanjevanja v evroatlantske organizacije (Lantschner in Medda-Windischer 2003: 539–40). Pri sklepanju dvostranskih sporazumov se lahko med državama pojavijo številna problematična vprašanja, ki so povezana s položajem manjšin (na primer strah pred odcepitvijo, vprašanje kolektivnih pravic in avtonomije ter vprašanje financiranja in pomoči s strani matičnih držav) (Lantschner in Medda-Windischer 2003: 541–5).

Dvostranski sporazumi torej predstavljajo ključno dopolnitev mednarodnega režima varstva pripadnikov narodnih manjšin; njihova poglobljena prednost pa je zmanjševanje napetosti med posameznimi državami in spodbujanje dobrososedskih odnosov in odnosov sodelovanja (Bloed in van Dijk 1999b: 15).

## 4.2 NOVI DVOSTRANSKI SPORAZUMI O VARSTVU MANJŠIN

Novi dvostranski sporazumi o zaščiti manjšin so bili sklenjeni v začetku ali v sredini 90. let 20. stoletja,<sup>137</sup> med državami, ki so sklenile največ takšnih sporazumov, lahko omenimo Nemčijo, Madžarsko, Bolgarijo, Moldavijo, Ukrajino, Romunijo, Albanijo, Slovaško, Hrvaško,

---

<sup>137</sup> Praksa sprejemanja dvostranskih sporazumov za zaščito manjšin se je uveljavila po prvi svetovni vojni, ko so bili sklenjeni sporazumi med glavnimi zavezniškimi in pridruženimi silami ter posameznimi državami, pa tudi mirovni sporazumi, ki so med drugim vsebovali določila o zaščiti manjšin (Krivokapić 2003: 42). Takšni sporazumi so bili na primer Rapalska pogodba med Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev ter Italijo (1920), Ålandski sporazum med Finsko in Švedsko (1921), Poljsko-nemška konvencija o Gornji Šleziji (1922) ter Konvencija med Jugoslavijo in Romunijo o urejanju manjšinskih šol v Banatu (1933) (Krivokapić 2003: 42). Po drugi svetovni vojni so bili sklenjeni številni dvostranski sporazumi ob povojnem urejanju ozemeljskih vprašanj ali ob nastanku novih držav; določila o pravicah pripadnikov manjšin so se nanašala ali na splošno na manjšine v določeni državi ali pa na izrecno določeno manjšino, določene pa so bile pravice pripadnikov manjšin in ne pravice manjšin kot skupnosti (Petrič 1977: 74). Takšni sporazumi so bili na primer Avstrijsko-italijanski sporazum o položaju nemške manjšine na Južnem Tirolskem (1946), Pakistansko-indijski sporazum o zaščiti manjšin (1950), Memorandum o soglasju med Italijo, Veliko Britanijo in Združenimi državami Amerike ter Jugoslavijo (1954), Nemško-danski sporazum (1955), Sporazum med Kitajsko in Malajsko federacijo (1955) ter Sporazum med Veliko Britanijo in Singapurjem (1957) (Krivokapić 2003: 42). Ti sporazumi niso pomenili splošne internacionalizacije manjšinskega vprašanja, ampak so predstavljali posebne instrumente za zaščito manjšin, ki so bili prilagojeni konkretnim potrebam in položaju manjšin, zavezovali pa so le države pogodbenice (Petrič 1977: 75).

Slovenijo, Makedonijo in Italijo (Krivokapić 2003: 46–7).<sup>138</sup> Sprejemanje sporazumov je potekalo v okviru evropskih organizacij, predvsem Sveta Evrope, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi ter Evropske unije (Krivokapić 2003: 47). Evropska unija je tako v začetku 90. let 20. stoletja spodbujala politiko sprejemanja dvostranskih sporazumov kot trajnega sredstva za preprečevanje napetosti in za pospeševanje stabilnih dobrososedskih odnosov in sodelovanja v Evropi (na primer iniciativa Pakt o stabilnosti v Evropi<sup>139</sup>) (Krivokapić 2003: 47).

Nove dvostranske sporazume za zaščito manjšin lahko razdelimo v štiri skupine: sporazumi o prijateljstvu, sodelovanju in dobrososedskih odnosih, ostali dvostranski sporazumi, ki se nanašajo na zaščito manjšin, posebni sporazumi o zaščiti manjšin ter dvostranski sporazumi med državo in mednarodno organizacijo (Krivokapić 2003: 49).

Osnovna značilnost sporazumov o prijateljstvu, sodelovanju in dobrososedskih odnosih je, da urejajo širši krog vprašanj, ki so v interesu dveh pogodbenih držav (na primer dobrososedski odnosi, sodelovanje med državama, razmejitev med državama, kontrola mej ter ekonomsko sodelovanje); zaščiti manjšin je praviloma posvečenih le malo členov (običajno en ali dva člena), ki urejajo zgolj splošne značilnosti položaja manjšin (Krivokapić 2003: 50).<sup>140</sup>

---

<sup>138</sup> Seznam najpomembnejših dvostranskih sporazumov o varstvu manjšin, ki so bili sklenjeni po letu 1990, je natisnjen v Lantschner in Medda-Windischer (2003: 558–61); besedila najpomembnejših sporazumov pa so natisnjena v Bloed in van Dijk (1999a: 247–439).

<sup>139</sup> Pakt o stabilnosti v Evropi (*Pact on Stability in Europe*) je bil sprejet leta 1995, temelji pa na predlogih, ki jih je že leta 1993 oblikoval francoski predsednik vlade Edouard Balladur (Roter 2003: 119). Ključni politični cilj Pakta je stabilnost v Evropi, ključna pogoja za stabilnost pa sta konsolidacija meja in varstvo manjšinskih pravic, med drugim s sklenitvijo dvostranskih sporazumov med posameznimi državami; drugi del Pakta tako vsebuje vrsto dvostranskih pogodb in sporazumov o dobrososedskih odnosih, prijateljstvu in sodelovanju (Roter 2003: 120). Pakt je vplival tudi na implementacijo standardov varstva manjšin v Evropi, zlasti z ustvarjanjem pritiska na države, ki so se želele vključiti v Evropsko unijo, naj v svojih odnosih s sosednjimi državami posvečajo posebno pozornost konkretnim problemom manjšin (Roter 2003: 121). Ključni pozitivni učinek Pakta in drugih podobnih iniciativ je minimiziranje neposrednih konfrontacij na dvostranski ravni med matično državo in državo, v kateri živi manjšina (Roter 2003: 123).

<sup>140</sup> Primeri takšnih sporazumov so Sporazum med Nemčijo in Sovjetsko zvezo o dobrososedskih odnosih, partnerstvu in sodelovanju (1990), Sporazum med Nemčijo in Poljsko o dobrososedskih odnosih in prijateljskem sodelovanju (1991), Skupna deklaracija o temeljih sodelovanja med Madžarsko in Bolgarijo (1991), Sporazum o temeljih dobrososedstva in sodelovanja med Madžarsko in Ukrajino (1991), Sporazum o prijateljskih odnosih in partnerstvu v Evropi med Nemčijo in Bolgarijo (1991), Sporazum o prijateljskem in dobrososedskem sodelovanju med Poljsko in Madžarsko (1991), Sporazum o dobrososedstvu, solidarnosti in prijateljskem sodelovanju med Poljsko in Češkoslovaško (1991), Sporazum o prijateljstvu, sodelovanju in medsebojni varnosti med Rusijo in Armenijo (1991), Sporazum med Nemčijo in Madžarsko o prijateljskem sodelovanju in partnerstvu v Evropi (1992), Sporazum med Nemčijo in Češkoslovaško o dobrososedskih odnosih in prijateljskem sodelovanju (1992), Sporazum o prijateljskih odnosih in sodelovanju med Bolgarijo in Moldavijo (1992), Sporazum o dobrososedskih odnosih, prijateljstvu in sodelovanju med Ukrajino in Moldavijo (1992), Sporazum o prijateljstvu, sodelovanju in dobrososedstvu med Romunijo in Bolgarijo (1992), Sporazum med Madžarsko in Hrvaško o prijateljskih odnosih in sodelovanju (1992), Sporazum o prijateljskih odnosih in partnerstvu v Evropi med Romunijo in Nemčijo (1992), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Estonijo in Romunijo (1992), Sporazum o dobrososedstvu in prijateljskih odnosih med Slovaško in Češko (1992), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Estonijo in

Določila o zaščiti manjšin lahko srečamo tudi v drugih dvostranskih sporazumih, predvsem v tistih sporazumih, ki urejajo odnose med državama po določenem konfliktu ali sporu (Krivokapić 2003: 50).<sup>141</sup>

V 90. letih 20. stoletja se je povečalo število dvostranskih sporazumov, ki so v celoti posvečeni zaščiti manjšin (Krivokapić 2003: 51).<sup>142</sup> Ti sporazumi se med seboj razlikujejo po

---

Ukrajino (1992), Sporazum o temeljih prijateljskih odnosov in sodelovanja med Madžarsko in Litvo (1992), Sporazum o temeljih prijateljskih odnosov in sodelovanja med Madžarsko in Latvijo (1992), Sporazum o temeljih prijateljskih odnosov in sodelovanja med Madžarsko in Estonijo (1992), Sporazum med Poljsko in Ukrajino o dobrososedstvu, prijateljskih odnosih in sodelovanju (1992), Sporazum o prijateljskem in dobrososedskem sodelovanju med Poljsko in Rusijo (1992), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Poljsko in Latvijo (1992), Sporazum o prijateljskem sodelovanju in baltiškem dobrososedstvu med Poljsko in Estonijo (1992), Sporazum med Poljsko in Belorusijo o dobrososedstvu in prijateljskem sodelovanju (1992), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Rusijo in Turkmenistanom (1992), Sporazum o temeljih medvladnih odnosov, prijateljstva in sodelovanja med Rusijo in Uzbekistanom (1992), Sporazum med Rusijo in Bolgarijo o prijateljstvu in sodelovanju (1992), Sporazum med Rusijo in Finsko o načelih medsebojnih odnosov (1992), Sporazum o prijateljstvu, sodelovanju in medsebojni pomoči med Rusijo in Kazahstanom (1992), Sporazum o prijateljstvu, sodelovanju in medsebojni pomoči med Rusijo in Kirgizistanom (1992), Sporazum o dobrososedstvu, prijateljskih odnosih in sodelovanju med Slovaško in Ukrajino (1993), Sporazum med Slovaško in Romunijo o prijateljskih odnosih (1993), Sporazum med vlado Hrvaške in vlado Romunije o sodelovanju na področju izobraževanja, kulture in znanosti (1993), Skupna deklaracija o temeljih sodelovanja med Nemčijo in Litvo (1993), Skupna deklaracija o temeljih sodelovanja med Nemčijo in Latvijo (1993), Skupna deklaracija o temeljih sodelovanja med Nemčijo in Estonijo (1993), Sporazum o prijateljskih odnosih in sodelovanju med Poljsko in Romunijo (1993), Sporazum o prijateljskih odnosih in sodelovanju med Poljsko in Bolgarijo (1993), Sporazum o prijateljstvu, sodelovanju in medsebojni pomoči med Rusijo in Tadžikistanom (1993), Sporazum med Rusijo in Češko o prijateljstvu in sodelovanju (1993), Sporazum med vlado Hrvaške in vlado Slovenije o sodelovanju na področju kulture in izobraževanja (1994), Sporazum o vzajemnem razumevanju, sodelovanju in dobrososedstvu med Romunijo in Albanijo (1994), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Romunijo in Hrvaško (1994), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Litvo in Romunijo (1994), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Madžarsko in Turčijo (1994), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Poljsko in Moldavijo (1994), Sporazum o prijateljskih odnosih in dobrososedskem sodelovanju med Litvo in Poljsko (1994), Sporazum o prijateljstvu, dobrososedstvu in sodelovanju med Rusijo in Gruzijo (1994), Sporazum o dobrososedstvu in prijateljskem sodelovanju med Slovaško in Madžarsko (1995), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Litvo in Moldavijo (1995), Sporazum o kulturnem sodelovanju med vlado Litve in vlado Nemčije (1995), Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Litvo in Belorusijo (1995), Sporazum o prijateljskih odnosih in sodelovanju med Madžarsko in Moldavijo (1995), Sporazum med Rusijo in Belorusijo o prijateljstvu, dobrososedstvu in sodelovanju (1995), Sporazum med Madžarsko in Romunijo o razumevanju, sodelovanju in dobrososedstvu (1996), Sporazum o prijateljstvu, dobrososedstvu in sodelovanju med Zvezno republiko Jugoslavijo in Romunijo (1996), Sporazum o reguliranju odnosov in razvijanju sodelovanja med Zvezno republiko Jugoslavijo in Makedonijo (1996), Nemaško-češka deklaracija o medsebojnih odnosih in njihovem bodočem razvoju (1997), Sporazum o prijateljstvu, sodelovanju in medsebojni pomoči med Armenijo in Rusijo (1997), Sporazum o posebnih odnosih med Hrvaško in Bosno in Hercegovino (1998), Grško-turški sporazum o kulturnem sodelovanju (2000) ter Sporazum o prijateljstvu in sodelovanju med Romunijo in Makedonijo (2001) (Bloed in van Dijk 1999a; Krivokapić 2003; Lantschner in Medda-Windischer 2003).

<sup>141</sup> Primera takšnih sporazumov sta Sporazum o normalizaciji odnosov med Zvezno republiko Jugoslavijo in Hrvaško (1996), ki glede varstva manjšin določa, da so Hrvatom v Zvezni Republiki Jugoslaviji ter Srbom in Črnogorcem na Hrvaškem zagotovljene vse pravice, ki jim pripadajo na osnovi mednarodnega prava (8. člen), ter Memorandum o razumevanju med vlado Republike Madžarske in vlado Romunije glede Zakona o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah, in vprašanj dvostranskega sodelovanja (2001) (Krivokapić 2003: 50–1).

<sup>142</sup> Primeri takšnih sporazumov so Deklaracija o načelih sodelovanja med Republiko Madžarsko in Ukrajino o zagotavljanju pravic narodnih manjšin (1991), Deklaracija o načelih sodelovanja med Republiko Madžarsko in Rusko federacijo o zagotavljanju pravic narodnih manjšin (1992), Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji (1992),

imenu (na primer deklaracija, dogovor ali sporazum o pravicah manjšin, o sodelovanju na področju zaščite narodnih manjšin, o posebnih pravicah manjšin ali o zaščiti pravic konkretnih manjšin) ter načinu reševanja manjšinskega vprašanja,<sup>143</sup> skupno pa jim je, da predstavljajo dvostranske mednarodne sporazume, zaključene med zainteresiranimi državami s ciljem urejanja položaja manjšin; posebni sporazumi urejajo položaj manjšin mnogo bolj podrobno in celovito kot sporazumi, ki urejajo splošne odnose med državama (Krivokapić 2003: 51–2).

Posebna določila o urejanju položaja manjšin lahko zasledimo tudi v dvostranskih sporazumih med neko državo in mednarodno organizacijo (na primer sporazum o pridružitvi ali o raznih oblikah pomoči med državo in mednarodno organizacijo) (Krivokapić 2003: 53).<sup>144</sup>

Krivokapić (2003: 53–65) navaja sedem osnovnih skupnih karakteristik dvostranskih sporazumov. Prvič, večina dvostranskih sporazumov vsebuje splošne politične klavzule, ki so praviloma omenjene v preambuli ali na začetku sporazuma (Krivokapić 2003: 53–4). V teh klavzulah se dvostranski sporazumi sklicujejo na večstranske dokumente o varstvu manjšin, poleg tega pa tudi določajo, da je varstvo pravic pripadnikov manjšin sestavni del varstva človekovih pravic (Thornberry 1999: 135–6).<sup>145</sup>

---

Memorandum o temeljnih načelih za rešitev problemov, povezanih z državljanstvom in pravnim statusom državljanov Rusije, ki imajo stalno prebivališče na ozemlju Kazahstana, in državljanov Kazahstana, ki imajo stalno prebivališče na ozemlju Rusije (1994), Sporazum med Hrvaško in Madžarsko o zaščiti madžarske manjšine na Hrvaškem in hrvaške manjšine na Madžarskem (1995), Sporazum med Hrvaško in Italijo o pravicah manjšin (1996), Sporazum med vlado Zvezne republike Jugoslavije in vlado Romunije o sodelovanju na področju zaščite narodnih manjšin (2002) ter Sporazum med Srbijo in Črno Goro in Republiko Madžarsko o zaščiti pravic madžarske narodne manjšine, ki živi v Srbiji in Črni Gori, ter srbske narodne manjšine, ki živi na Madžarskem (2003) (Bloed in van Dijk 1999a; Krivokapić 2003; Lantschner in Medda-Windischer 2003).

Poseben primer dvostranskega sporazuma je sporazum med Republiko Slovenijo in Republiko Madžarsko, ki so ga oblikovali strokovnjaki s področja varstva narodnih manjšin in sami predstavniki narodnih manjšin; Odbor za pravne zadeve in človekove pravice v okviru Parlamentarne skupščine Sveta Evrope pa je označil ta sporazum kot primeren zgled tudi za druge evropske države (Roter 1999: 263).

<sup>143</sup> Posebni dvostranski sporazumi o zaščiti manjšin lahko celovito urejajo položaj pripadnikov manjšin ali njihov položaj zgolj na posameznih področjih (na primer izobraževanje, uporaba jezika ali čezmejni stiki); način urejanja manjšinskega vprašanja je odvisen tudi od tega, ali določila dvostranskega sporazuma veljajo na ozemlju celotne države ali samo na posameznem delu države (Krivokapić 2003: 52).

<sup>144</sup> Primer takšnega sporazuma je Memorandum o soglasju med Evropsko unijo in Romunijo (2002) o sodelovanju Romunije v Akcijskem programu Evropske unije za boj proti diskriminaciji (2001–2006) (Krivokapić 2003: 52–3).

<sup>145</sup> Pogodba o dobrososedstvu in prijateljskem sodelovanju med Republiko Slovaško in Republiko Madžarsko (*Treaty on Good-Neighbourliness and Friendly Co-operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary*, sprejeta 19. 3. 1995, velja od 15. 5. 1996; V Bloed in van Dijk (1999a: 370–7)) na primer v 1. odstavku 15. člena določa:

Pogodbeni državi potrjujeta, da je varstvo pravic in svoboščin pripadnikov narodnih manjšin sestavni del mednarodnega varstva človekovih pravic in predstavlja del mednarodnega sodelovanja; zaradi tega ne predstavlja izključne notranje zadeve posamezne države, ampak predmet legitimne skrbi za mednarodno skupnost. Pogodbeni državi se zavedata, da njihovo sodelovanje na tem področju prispeva k izboljšanju dobrososedskih odnosov, medsebojnega razumevanja, prijateljstva in zaupanja med obema državama, hkrati pa povečuje mednarodno varnost, stabilnost in integracijo Evrope.

Drugič, večina dvostranskih sporazumov ne vsebuje splošne definicije manjšine, ampak imenuje manjšine, ki so predmet zaščite, omenja zgolj pojem narodne manjšine ali omenja zgolj manjšine, katerih matična država je ena od držav pogodbenic (Krivokapić 2003: 54–5).<sup>146</sup> Poleg tega dvostranski sporazumi vsebujejo tudi načelo o prostovoljni izbiri narodnosti ali pripadnosti manjšinski skupini (Thornberry 1999: 142) ter načelo enakosti, načelo nediskriminacije in načelo pravice pripadnikov narodnih manjšin do svobodnega razvoja njihove identitete brez poskusov asimilacije proti njihovi volji (Barcz 1999: 114–16).

Tretjič, dvostranski sporazumi običajno vsebujejo določila o zaščiti manjšin, ki so širša od standardov, določenih na univerzalni ali regionalni ravni;<sup>147</sup> ti sporazumi se praviloma nanašajo na relevantne mednarodne dokumente in instrumente varstva manjšin (Krivokapić 2003: 55–8).

Četrtrič, večina dvostranskih sporazumov vsebuje naslednje osnovne pravice pripadnikov manjšin: pravica do svobodnega izražanja etnične, kulturne, jezikovne in verske identitete, prepoved diskriminacije, pravica do svobodne uporabe maternega jezika, pravica do izobraževanja (predvsem pravica do izobraževanja v maternem jeziku ter o zgodovini, kulturi in tradiciji manjšine in matičnega naroda), pravica do uporabe množičnih medijev, pravica do združevanja, pravica do vzpostavljanja izobraževalnih, kulturnih in verskih ustanov, pravica do sodelovanja v javnem življenju in v procesu odločanja ter verske svoboščine (Krivokapić 2003: 58–9).<sup>148</sup>

---

<sup>146</sup> Dvostranski sporazumi, ki jih je sprejela Madžarska, ne vsebujejo splošne definicije manjšine, ampak konkretno poimenujejo upravičence manjšinskega varstva, le Sporazum o prijateljskem in dobrososedskem sodelovanju med Poljsko in Madžarsko poleg termina narodna manjšina uporablja še termin etnična skupina; najbolj podroben je Sporazum o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, ki natančno določa ozemlje, na katerem pripadniki manjšin uživajo posebne pravice (Thornberry 1999: 141–2). Dvostranski sporazumi, ki jih je sprejela Poljska, vprašanje definicije manjšin urejajo na pet različnih načinov: poimenujejo pripadnike manjšin; podrobneje opisujejo pripadnike manjšin v obeh pogodbenih državah; skupino v eni pogodbeni državi opredeljujejo kot narodno manjšino, v drugi pogodbeni državi pa zgolj kot skupino, vendar sta obe skupini podrobneje opisani; skupino v eni pogodbeni državi opredeljujejo kot narodno manjšino, v drugi pogodbeni državi pa ne, vendar nobena skupina ni podrobneje opisana; v istem sporazumu poimenujejo manjšine na različne načine (na primer kot narodne manjšine in etnične skupine) (Barcz 1999: 103–4).

<sup>147</sup> Sklenitev dvostranskega sporazuma, ki bi zgolj ponovil mednarodne standarde sploh ne bi bila smiselna, razen če upoštevamo različne politične vzroke sklepanja sporazumov ali če se državi pravno obvezeta, da bosta spoštovali le mednarodne standarde; ureditev položaja manjšin s standardi, nižjimi od mednarodnih standardov pa ne bila smiselna takrat, ko sta obe pogodbeni državi vezani na mednarodne dokumente o zaščiti manjšin (Krivokapić 2003: 55–6).

<sup>148</sup> Dvostranski sporazumi, ki jih je sklenila Madžarska, vsebujejo naslednje pravice pripadnikov manjšin: pravica do obstoja in do ohranjanja posebne manjšinske identitete, načelo nediskriminacije in načelo enakosti, pravica do sodelovanja manjšin v državnem, regionalnem in mednarodnem (v smislu sodelovanja v mednarodnih nevladnih organizacijah) javnem življenju, pravica do izobraževanja v maternem jeziku, pravica do uporabe manjšinskega jezika, pravica do stikov s pripadniki matičnega naroda ter pravica do informiranja in dostopa do medijev (Thornberry 1999: 147–54). Pri proučevanju dvostranskih sporazumov, ki so bili sklenjeni med državami Srednje in Vzhodne Evrope, med nekdanjimi republikami Sovjetske zveze in Rusko federacijo ter med državami Srednje in Vzhodne Evrope in Nemčijo, sta Žagar in Novak (1999: 192–4) ugotovila, da le zelo malo sporazumov vključuje zgolj načelo enakosti brez drugih manjšinskih pravic; večina sporazumov vsebuje seznam manjšinskih pravic, najpogosteje so omenjene pravica do uporabe manjšinskega jezika, pravica do učenja manjšinskega jezika, pravica do svobode veroizpovedi ter kulturne pravice; kljub temu da dvostranski sporazumi ne zagotavljajo aktivnega varstva manjšin kot splošnega pravila, v nekaterih primerih vendarle vsebujejo dolžnost držav do sprejetja ukrepov za zagotavljanje interesov manjšine.



Petič, večina dvostranskih sporazumov vsebuje tudi sklop posebnih manjšinskih pravic, med katerimi so najpogostejše naslednje pravice: pravica do ustanavljanja političnih strank, pravica do nemotenih stikov med pripadniki manjšine, do čezmejnih stikov s tujimi državljani ter stikov z nacionalnimi in mednarodnimi nevladnimi organizacijami, pravica do pomoči s strani druge države pogodbenice (iz javnih ali zasebnih organizacij ali s strani posameznikov), pravica do uporabe maternega jezika v službi, pravica do oblikovanja manjšinske samouprave, pravica do vrnitve lastnine, ki je bila manjšini odvzeta, pravica do proučevanja položaja manjšine, pravica do vključevanja pripadnikov manjšine pri pripravi dvostranskih sporazumov ali pri mednarodnih aktivnostih s področja varstva manjšin ter pravica do ohranjanja manjšinskih spomenikov (Krivokapić 2003: 59–60).

Šestič, dvostranski sporazumi vsebujejo vsaj enega od naslednjih zaščitnih določil: določila o urejanju položaja manjšin,<sup>149</sup> določila o spoštovanju norm mednarodnega prava, državne suverenosti in ozemeljske celovitosti,<sup>150</sup> določila o posebnih obveznostih pripadnikov manjšin<sup>151</sup> ter posebna zaščitna določila<sup>152</sup> (Krivokapić 2003: 60).

---

<sup>149</sup> Večina dvostranskih sporazumov vsebuje zaščitno klavzulo, da bo reševanje manjšinskega vprašanja urejeno v skladu z nacionalnim pravnim redom, v skladu z nacionalno zakonodajo, v skladu z notranjo zakonodajo ali v skladu z notranjim pravnim redom in z mednarodnimi obveznostmi, ki so jih sprejele obe pogodbeni državi (Krivokapić 2003: 60–1).

<sup>150</sup> Dvostranski sporazumi vsebujejo določila, da ukrepi za varstvo manjšin ne smejo biti v nasprotju z načeli mednarodnega prava, vključno z načeli Ustanovne listine Združenih narodov, predvsem z načeli suverene enakosti, ozemeljske celovitosti in politične neodvisnosti držav (Lantschner in Medda-Windischer 2003: 542). Večina dvostranskih sporazumov vsebuje določila o nedotakljivosti meja in ozemeljske celovitosti države predvsem zaradi bojazni posameznih držav, da bi bile pravice pripadnikov manjšin v nasprotju s temeljnimi interesi države; sporazumi običajno naštevajo tudi druga temeljna načela mednarodnega prava, ki predstavljajo osnovo za urejanje položaja manjšin (Krivokapić 2003: 61–2). Dvostranski sporazumi, ki jih je Poljska sklenila s sosednjimi državami, tako potrjujejo naslednja načela: načelo nedotakljivosti meja, načelo ozemeljske celovitosti in suverene enakosti ter potrditev ali priznanje medsebojnih meja; dvostranski sporazumi, ki jih je Poljska sklenila z ostalimi državami, pa vsebujejo splošno klavzulo, ki potrjuje načela suverenosti, nedotakljivosti meja in ozemeljske celovitosti (Barcz 1999: 119–20).

<sup>151</sup> Večina dvostranskih sporazumov določa, da imajo pripadniki manjšin enake pravice in obveznosti, ki izhajajo iz državljanstva, kot drugi prebivalci države, v kateri živijo, da izpolnjujejo dolžnosti in obveznosti, ki so določene v ustavi, da spoštujejo njeno zakonodajo, da so lojalni do države ter da spoštujejo pravice drugih prebivalcev države (Krivokapić 2003: 62–3).

<sup>152</sup> Nekateri dvostranski sporazumi vsebujejo dodatne klavzule o dolžnostih pripadnikov manjšin; 20. člen Sporazuma med Slovaško in Romunijo o prijateljskih odnosih na primer vsebuje prepoved delovanja ene pogodbene države proti interesom druge pogodbene države (Krivokapić 2003: 63).

Sedmič, dvostranski sporazumi praviloma vsebujejo tudi mehanizem nadzora, ki je običajno ustanovitev skupne medvladne mešane komisije,<sup>153</sup> vendar se sporazumi razlikujejo glede na sestavo komisije,<sup>154</sup> vključenost predstavnikov manjšine v delovanje komisije<sup>155</sup> ter pristojnosti komisije (Krivokapić 2003: 63–5).<sup>156</sup>

Dvostranski sporazumi so pogosto temelj konstruktivnih bilateralnih odnosov glede manjšinskih vprašanj, saj predstavljajo potreben okvir za sporazumno določene oblike posredovanja s strani matičnih držav (Huber in Mickey 1999: 38). Urejanje položaja manjšin pa

---

<sup>153</sup> 15. člen Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji na primer določa:

Podpisnici bosta ustanovili posebno medvladno komisijo za manjšine, ki bo spremljala uresničevanje določil tega sporazuma. V to komisijo bosta vladi podpisnici za vsako zasedanje imenovali ustrezno število članov. Člane komisije iz vrst pripadnikov manjšin imenujeta vladi na predlog manjšinskih organizacij.

Medvladna komisija se bo sestala vsaj dvakrat letno, izmenično v obeh državah podpisnicah.

Medvladna komisija ima naslednje naloge:

- obravnava aktualna vprašanja manjšin v obeh državah;
- ocenjuje uresničevanje obveznosti iz tega sporazuma;
- pripravlja in sprejema priporočila za svoji vladi v zvezi z uresničevanjem tega sporazuma in po potrebi predlaga njegove spremembe.

Komisija sprejema stališča soglasno.

V Zakon o ratifikaciji sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, sprejet 26. 3. 1993, *Ur. l. RS-MP*, št. 6/1993 (7. 5. 1993).

<sup>154</sup> Za razliko od Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji Pogodba med Republiko Madžarsko in Romunijo o razumevanju, sodelovanju in dobrososedstvu (*Treaty on Understanding, Co-operation and Good-Neighbourliness between the Republic of Hungary and Romania*, sprejeta 16. 9. 1996, velja od 27. 12. 1996; V Bloed in van Dijk (1999a: 360–5)) zgolj določa, da bosta državi pogodbenici ustanovili medvladno komisijo strokovnjakov (10. odstavek 15. člena), Pogodba o dobrososedstvu in prijateljskem sodelovanju med Republiko Slovaško in Republiko Madžarsko pa določa, da bosta državi pogodbenici ustanovili medvladno skupno komisijo, ki bo pripravljala priporočila in katere člane bosta imenovali državi pogodbenici (6. odstavek 15. člena).

<sup>155</sup> Poleg Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji določajo vključenost predstavnikov manjšine v delovanje medvladne komisije tudi naslednji sporazumi: Deklaracija o načelih sodelovanja med Republiko Madžarsko in Ukrajino o zagotavljanju pravic narodnih manjšin, Sporazum med vlado Zvezne republike Jugoslavije in vlado Romunije o sodelovanju na področju zaščite narodnih manjšin ter Sporazum med Srbijo in Črno goro in Republiko Madžarsko o zaščiti pravic madžarske narodne manjšine, ki živi v Srbiji in Črni gori, ter srbske narodne manjšine, ki živi na Madžarskem (Krivokapić 2003: 64).

<sup>156</sup> Pogodba med Republiko Madžarsko in Romunijo o razumevanju, sodelovanju in dobrososedstvu ter Pogodba o dobrososedstvu in prijateljskem sodelovanju med Republiko Slovaško in Republiko Madžarsko na primer ne vsebujeta konkretnih določil glede pristojnosti medvladne komisije. Pristojnosti, ki so navedene v 15. členu Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji (obrnava aktualnih vprašanj manjšin, ocenjevanje uresničevanja obveznosti sporazuma ter priprava priporočil in morebitnih sprememb sporazuma), pa so postale zgled tudi za druge dvostranske sporazume, saj so na primer navedene v 16. členu Sporazuma med Republiko Madžarsko in Republiko Hrvaško o varstvu manjšinskih pravic hrvaške manjšine v Republiki Madžarski in madžarske manjšine v Republiki Hrvaški (*Agreement between the Republic of Hungary and the Republic of Croatia on the Protection of Minority Rights of the Croatian Minority Living in the Republic of Hungary and the Hungarian Minority Living in the Republic of Croatia*, sprejet 5. 4. 1995, velja od 22. 4. 1996; V Bloed in van Dijk (1999a: 341–7)).

ne more biti odvisno zgolj od dvostranskih sporazumov med dvema državama, ampak tudi od regionalnega in multilateralnega pristopa k varstvu manjšin (Lantschner in Medda-Windischer 2003: 557).

### **4.3 VEČSTRANSKE OBLIKE POSREDOVANJA MATIČNIH DRŽAV**

Matične države uporabljajo številne iniciative na večstranski ravni, da bi opozorile mednarodno skupnost na položaj manjšine v sosednjih državah in da bi pridobile podporo mednarodne skupnosti za ukrepe za izboljšanje položaja manjšin v sosednjih državah (Huber in Mickey 1999: 38). Večstranske oblike posredovanja matičnih držav praviloma povzročajo manj sporov kot dvostranske oblike pritiskov med matično državo in državo, v kateri živi manjšina; na večstranski ravni sta namreč olajšana nadzor in morebitno zmanjševanje napetosti s pomočjo mednarodnih akterjev (Huber in Mickey 1999: 38–9).

#### **4.3.1 Splošni ukrepi matičnih držav na večstranski ravni**

Ukrepi matičnih držav na večstranski ravni so lahko splošne narave ali specifični glede na posamezno državo (Huber in Mickey 1999: 39). Med splošnimi ukrepi je najpogostejša podpora in/ali pobuda matičnih držav za določanje standardov varstva manjšin v okviru mednarodnih organizacij ter podpora za oblikovanje strožjih mehanizmov nadzora s strani mednarodnih organizacij (Huber in Mickey 1999: 39).<sup>157</sup> Matične države pogosto poskušajo uporabiti mednarodno skupnost za legitimiranje njihovih skrbi za manjšine v sosednjih državah (Huber in Mickey 1999: 39).<sup>158</sup> Matične države praviloma tudi najbolj podpirajo mednarodne mehanizme, ki se ukvarjajo z zadevami, ki so povezane z varstvom manjšin (Huber in Mickey 1999: 39).<sup>159</sup> Takšne splošne iniciative matičnih držav na večstranski ravni so pomembna spodbuda za povečevanje možnosti mednarodnih teles za učinkovito reševanje manjšinskih vprašanj, hkrati pa se z delovanjem nevtralnih mednarodnih organizacij lahko minimizirajo učinki dvostranskih sporov med matično državo in državo, v kateri živi manjšina (Huber in Mickey 1999: 39). Takšen

---

<sup>157</sup> Huber in Mickey (1999: 39) navajata primer Madžarske, ki je med sosednjimi državami iskala podporo za sprejem deklaracije o pravicah manjšin v okviru Srednjeevropske pobude, regionalnega foruma, ki je sicer namenjen predvsem ekonomskemu sodelovanju, ter primer Rusije, ki je v okviru Skupnosti neodvisnih držav poskušala skleniti večstranski sporazum o pravicah manjšin.

<sup>158</sup> Rusija je na primer poskušala izpostaviti položaj ruskih državljanov v sosednjih državah s številnimi deklaracijami in resolucijami v okviru mednarodnih organizacij, predvsem Združenih narodov in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (Huber in Mickey 1999: 39).

<sup>159</sup> Huber in Mickey (1999: 39) navajata primer Madžarske, ki je bila ena izmed največjih podpornic Pakta o stabilnosti v Evropi, ter primer Rusije, ki je poskušala okrepiti delovanje Visokega komisarja za narodne manjšine, čigar odločitve bi morale po ruskem stališču postati pravno in ne samo politično obvezujoče.

nevtralen in nepristranski mednarodni mehanizem je na primer institut Visokega komisarja za narodne manjšine, ki je pogosto obiskal tudi matične države (na primer Rusijo, Madžarsko, Albanijo in Grčijo), da bi zmanjšal skrbi teh držav o obravnavanju manjšin v sosednjih državah s strani držav, v katerih živijo manjšine; tako je Visoki komisar za narodne manjšine na primer tudi sestavil tričlansko skupino strokovnjakov, ki je proučila položaj madžarske manjšine na Slovaškem in slovaške manjšine na Madžarskem (Huber in Mickey 1999: 39–40).

Specifični ukrepi matičnih držav na večstranski ravni, ki so namenjeni posamezni državi, imajo pogosto negativen učinek in pomenijo izkoriščanje večstranske ravni za izražanje skrbi o položaju manjšin v posameznih državah (Huber in Mickey 1999: 40).<sup>160</sup> Matične države lahko torej izkoristijo večstranska pogajanja (na primer o vstopu v Evropsko unijo) z državo, v kateri živi manjšina, tudi za dvostranska pogajanja o nerešenih vprašanjih med obema državama, ki pa jih prikazujejo kot vprašanja o uresničevanju evropskih standardov (Šabič 2002: 101).<sup>161</sup> Takšni ukrepi ne pomenijo nujno izboljšanja položaja manjšine v določeni državi, ampak lahko celo poslabšajo dvostranske odnose med matično državo in državo, v kateri živi manjšina (Huber in Mickey 1999: 41).

#### **4.3.2 Posredovanje matičnih držav v okviru mednarodnih organizacij**

V primeru, da država, v kateri živi manjšina, ne spoštuje pravic manjšin ali izvaja politiko asimilacije, potem lahko katerakoli država predstavi vprašanje položaja manjšine pred Generalno skupščino Združenih narodov ali pred drugimi organi Združenih narodov (Devetak 1989: 64–5). Na področju človekovih pravic je glavna naloga Združenih narodov nadzor obveznosti držav glede varstva pripadnikov manjšin; nadzor se nanaša samo na posamezno obravnavano državo in ne tudi na matične države (Stamatopoulou 2002: 88). Matične države lahko vprašanje pripadnikov etnično sorodnih manjšin predložijo tudi 'Delovni skupini za manjšine Podkomisije

---

<sup>160</sup> Leta 1993 je Albanija blokirala pristop Makedonije k tedanji Konferenci o varnosti in sodelovanju v Evropi zaradi neustreznega urejenega položaja albanske manjšine v Makedoniji; istega leta je madžarska delegacija v Parlamentarni skupščini Sveta Evrope glasovala proti vstopu Slovaške zaradi neurejenega položaja madžarske manjšine na Slovaškem (Huber in Mickey 1999: 40).

<sup>161</sup> Tako je na primer morala Slovenija pri vključevanju v Evropsko unijo, poleg večstranskih pogajanj z Evropsko unijo, voditi tudi dvostranska pogajanja z Italijo in Avstrijo; med dvostranskimi vprašanji je Italija izpostavila tudi vprašanje položaja italijanske manjšine v Sloveniji, Avstrija pa je izpostavila tudi vprašanje položaja nemško govoreče etnične skupnosti v Sloveniji (Šabič 2002: 104–13).

za spodbujanje in varstvo človekovih pravic' (*Working Group on Minorities of the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights*) (Stamatopoulou 2002: 88).<sup>162</sup>

V okviru Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi lahko matične države predložijo vprašanje položaja manjšin v sosednjih državah tudi v okviru instrumenta 'Mehanizem človekove razsežnosti' (*Human Dimension Mechanism*), ko lahko posebni poročevalci proučijo položaj manjšine (Roter 2003: 126–7). 'Mehanizem človekove razsežnosti' je sestavljen zgolj iz nevladnih postopkov ter iz sistema misij neodvisnih strokovnjakov ali poročevalcev (Bloed in van Dijk 1999b: 8). V okviru 'Mehanizma človekove razsežnosti' lahko posamezna država kadarkoli zahteva od druge države informacije o položaju narodnih manjšin; na to zahtevo se mora država odzvati (Roter 2003: 126). S podporo petih ali devetih držav se lahko v posamezno državo, tudi brez njenega soglasja, napoti misija strokovnjakov ali misija poročevalcev (Roter 2003: 126). Same narodne manjšine ne morejo zaprositi za vzpostavitev 'Mehanizma človekove razsežnosti', zato to praviloma storijo matične države (Roter 2003: 127).<sup>163</sup>

#### **4.3.3 Posredovanje matičnih držav v okviru mehanizmov nadzora večstranskih dokumentov**

Matične države lahko vplivajo na položaj manjšine v sosednjih državah tudi prek mehanizmov nadzora določil večstranskih dokumentov o varstvu manjšin; najbolj razdelan je sistem nadzora določil Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin (Hofmann 2002: 258).<sup>164</sup> Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin je del evropskega režima varstva človekovih pravic, zato so lahko posamezne države, ki so ratificirale Okvirno konvencijo, zainteresirane za uresničevanje določil o varstvu manjšin v posameznih državah; aktivnosti matičnih držav (in tudi preostalih držav) v procese nadzora določil Okvirne konvencije pa ne moremo obravnavati kot vmešavanje v notranje zadeve države, v kateri živi manjšina (Hofmann 2002: 258). Vključevanje matičnih

---

<sup>162</sup> Leta 2002 je Romunija predložila Delovni skupini poročilo, ki je vsebovalo Memorandum o razumevanju med vlado Republike Madžarske in vlado Romunije glede Zakona o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah, in vprašanj dvostranskega sodelovanja ter Poročilo o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani njihovih matičnih držav, Madžarska je nato predložila informacije o Zakonu o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah, vendar Delovna skupina ni imela vsebinskih razprav o tej temi (Stamatopoulou 2002: 88).

<sup>163</sup> 'Mehanizem človekove razsežnosti' sta uporabili na primer Madžarska (glede položaja madžarske manjšine v Romuniji) ter Rusija (glede položaja ruskih državljanov v Estoniji) (Roter 2003: 127).

<sup>164</sup> Odbor ministrov Sveta Evrope spremlja uresničevanje določil Okvirne konvencije (24. člen). Posamezna pogodbenica država mora v enem letu po začetku veljavnosti Okvirne konvencije generalnemu sekretarju Sveta Evrope poslati celovito poročilo o ukrepih, ki jih je država sprejela za uresničevanje določil Okvirne konvencije, generalni sekretar pa poročilo pošlje Odboru ministrov (25. člen). Pri presojanju primernosti ukrepov, ki so jih posamezne države pogodbenice sprejele za uresničevanje določil Okvirne konvencije, Odboru ministrov pomaga Svetovalni odbor, ki ga sestavljajo strokovnjaki s področja varstva narodnih manjšin; v enem letu po začetku veljavnosti Okvirne konvencije Odbor ministrov določi sestavo Svetovalnega odbora in njegov poslovník (26. člen).

držav v proces nadzora izvajanja določil Okvirne konvencije je omogočeno v različnih stopnjah procesa nadzora (Hofmann 2002: 258). Katera koli članica Sveta Evrope (vključno torej z matičnimi državami) lahko posreduje in izmenja informacije s Svetovalnim odborom pri pripravi mnenja o izpolnjevanju določil Okvirne konvencije; v nekaterih primerih so veleposlaništva matičnih držav izrazila interes za pripravo posebnih srečanj s člani Svetovalnega odbora (Hofmann 2002: 258–9). V okviru razprave mnenja Svetovalnega odbora v Odboru ministrov lahko matične države predstavijo pisne ali ustne komentarje o mnenju, ki ga je o položaju manjšine v določeni državi pripravil Svetovalni odbor (Hofmann 2002: 259).<sup>165</sup> V fazi izvajanja priporočil resolucije Odbora ministrov lahko matične države izmenjujejo informacije s Svetovalnim odborom ter opozarjajo Odbor ministrov o samem poteku izvajanja priporočil (Hofmann 2002: 259).

#### 4.3.4 Vloga matičnih držav v okviru čezmejnega regionalnega sodelovanja

Na večstranski ravni lahko matične države delujejo tudi v okviru pobud čezmejnega regionalnega sodelovanja, ki se deloma ukvarjajo tudi z varstvom manjšin (na primer Svet držav Baltiškega morja,<sup>166</sup> Srednjeevropska pobuda<sup>167</sup> in Delovna skupnost Alpe-Jadran<sup>168</sup>) (Devetak 1999: 280–91).

---

<sup>165</sup> Romunija in Slovaška sta na primer pripravili pisne komentarje k mnenju Svetovalnega odbora iz leta 2000 o položaju pripadnikov manjšin na Madžarskem, Madžarska pa k mnenju Svetovalnega odbora iz leta 2000 o položaju pripadnikov manjšin na Slovaškem (Hofmann 2002: 259).

<sup>166</sup> Svet držav Baltiškega morja je bil ustanovljen leta 1992 na posebni konferenci, na kateri so sodelovali zunanji ministri Danske, Estonije, Finske, Nemčije, Islandije, Latvije, Litve, Norveške, Poljske, Rusije in Švedske ter predstavnik Evropske komisije; ustanovili so tudi Odbor visokih uradnikov in delovna telesa za posamezna vprašanja (Devetak 1999: 280). Glavni cilj Sveta je pospeševanje vsestranskega sodelovanja in usklajene dejavnosti baltiških držav na naslednjih področjih: pomoč demokratičnim institucijam, ekonomsko in tehnološko sodelovanje, humanitarne zadeve in zdravje, zaščita okolja in energija, sodelovanje na področju kulture, izobraževanja, turizma in informiranja ter transport in komunikacije (Devetak 1999: 280). Leta 1994 je bil imenovan Komisar za demokratične institucije in človekove pravice, vključno s pravicami pripadnikov manjšin, ki proučuje razmere na področju konsolidacije demokratičnih dosežkov in zaščite človekovih pravic, tudi s pravicami pripadnikov manjšin v državah članicah Sveta; Komisar pripravlja tudi posebna poročila ter daje priporočila Svetu o razvoju demokratičnih institucij, ima pa tudi pravico nadzorovati uresničevanje priporočil ter implementacijo odločitev Sveta na posameznih področjih (Devetak 1999: 280–1). Za položaj manjšin pa je pomembno tudi delovanje Delovne skupine za pomoč demokratičnim institucijam, ki je pripravila posebne seminarje o čezmejnih stikih, o lokalni samoupravi in demokraciji, o statusu in delovanju nevladnih organizacij ter o čezmejnem sodelovanju (Devetak 1999: 282).

<sup>167</sup> Srednjeevropska pobuda je skupno ime za sodelovanje držav Srednje, Vzhodne in Jugovzhodne Evrope (Albanija, Avstrija, Belorusija, Bosna in Hercegovina, Bolgarija, Češka, Hrvaška, Italija, Madžarska, Makedonija, Moldavija, Poljska, Romunija, Slovaška, Slovenija in Ukrajina) na različnih področjih (na primer kmetijstvo, državljska zaščita, kultura, energija, okolje, informiranje in mediji, migracije, manjšine, znanost in tehnologija, majhna in srednjevelika podjetja, telekomunikacije, turizem, transport, poklicno usposabljanje in izobraževanje) (Devetak 1999: 282). Na področju varstva manjšin je potrebno omeniti zlasti sprejem Instrumenta Srednjeevropske pobude za varstvo manjšinskih pravic leta 1994 (Devetak 1999: 283).

<sup>168</sup> Delovna skupnost Alpe-Jadran je bila ustanovljena leta 1978 s podpisom posebne skupne izjave s strani predstavnikov Furlanije-Julijske Krajine, Hrvaške, Koroške, Gornje Avstrije, Slovenije, Štajerske in Veneta; danes

Dogovore o reševanju manjšinskih vprašanj na dvostranski in večstranski ravni bi bilo mogoče doseči v okviru vsestranskega čezmejnega regionalnega sodelovanja (zlasti v Srednji Evropi, na področju Baltiškega morja, Skandinavije, Balkana in na Sredozemlju ter okrog Črnega morja), s čimer bi se lahko izognili napetostim in konfliktom v trikotniku manjšina – matična država – država, v kateri živi manjšina (Devetak 1994: 37).

---

pa vključuje 19 regij, dežel, kantonov in županij iz Avstrije, Italije, Madžarske in Nemčije ter dve neodvisni državi (Hrvaška in Slovenija) (Devetak 1999: 286–7). Med posameznimi državami ali regijami Delovne skupnosti Alpe-Jadran so bili sklenjeni sporazumi ali dogovori o različnih oblikah sodelovanja, tudi sodelovanja v korist manjšin, predvsem v okviru stikov med manjšino in matično državo na področju izobraževanja, jezika in kulture (na primer izmenjava učbenikov, seminarji za učitelje in učence, šolske ekskurzije, jezikovni tečaji in medsebojno štipendiranje) (Devetak 1999: 291).

## 5. ZAKLJUČEK

Ena izmed temeljnih značilnosti sodobnih držav je tudi njihova večkulturnost in večetničnost. Danes praktično ni države, v kateri ne bi obstajala določena manjšina, ki je lahko definirana z narodnostnega, jezikovnega ali verskega vidika. Postopoma se je v posameznih državah in v sami mednarodni skupnosti izoblikovala zavest o pomenu manjšin, ki so bile v preteklosti (ponekod pa so še vedno) obravnavane v negativnem kontekstu, ko so manjšine za posamezne države predstavljale vir napetosti, konfliktov in nestabilnosti. Postopoma se je krepilo stališče, da lahko manjšine predstavljajo tudi pomemben vir sodelovanja in zaupanja med dvema ali več državami. Istočasno so se predvsem v obdobju po koncu hladne vojne okrepili poskusi mednarodnopravnega varstva pravic manjšin s ciljem definiranja nosilcev in vsebine posebnih manjšinskih pravic.

V mednarodni skupnosti prevladuje stališče, da lahko imajo tako imenovane matične države pomembno vlogo pri urejanju položaja pripadnikov tistih manjšin, ki so povezane z matičnimi državami, vendar sodobno mednarodno pravo ne vsebuje določil o obveznostih ali pravicah matičnih držav. Nekatere matične države zato izražajo težnje po formalizaciji ali celo morebitni institucionalizaciji odnosov med manjšino in matično državo, s čimer bi se lahko predvsem izognili številnim sporom med matično državo in državo, v kateri živi manjšina, kar bi najbolj koristilo pripadnikom manjšin. Formalizacija ali institucionalizacija odnosov med manjšino in matično državo je seveda stvar dogovora med državami, ki nekaterih vprašanj pogosto nočejo urejati z mednarodnim pravom, ampak jih (ne) poskušajo reševati v okviru lastne zakonodaje.

Ključno vlogo pri zagotavljanju in uresničevanju manjšinskih pravic imajo tiste države, v katerih živijo pripadniki manjšin. Manjšine so namreč sestavni del družbenega, političnega, ekonomskega in kulturnega prostora tiste države, v kateri prebivajo njihovi pripadniki in ki z notranjo zakonodajo pripadnikom posameznih manjšin (ne) zagotavlja uresničevanja posebnih pravic, ki so bile določene na mednarodni ali regionalni ravni, razen ko večstranske ali dvostranske pogodbe neposredno urejajo položaj pripadnikov manjšin.

V medsebojnih odnosih med državo, v kateri prebivajo pripadniki manjšin, in samimi manjšinami imajo zelo pomembno vlogo tako imenovane matične države. Vloga matičnih držav pri varstvu pripadnikov etnično sorodnih manjšin v sosednjih državah izhaja iz skupne zgodovinske povezanosti med pripadniki manjšine in pripadniki etnično sorodnega naroda (običajno večinski narod matične države), ki si delijo nekatere skupne značilnosti (na primer



narodnostno poreklo, kulturo, jezik, običaje ali religijo). Zaradi teh skupnih značilnosti poskušajo matične države ohranjati kulturne, jezikovne in narodnostne vezi s pripadniki etnično sorodnih manjšin. V 90. letih 20. stoletja se uveljavi praksa sprejemanja dodatnih ukrepov, ki niso namenjeni zgolj ohranjanju teh vezi, ampak pripadnikom manjšin v sosednjih državah podeljujejo številne dodatne ugodnosti in pravice.

Ukrepi matičnih držav so lahko sprejeti enostransko, v dvostranskem dogovoru z državo, v kateri živijo pripadniki manjšin, ali v širšem regionalnem ali mednarodnem dogovoru.

Z vidika mednarodnega prava so najbolj sporni enostranski ukrepi matičnih držav. Enostransko posredovanje matičnih držav v korist pripadnikom manjšin, ki živijo predvsem v sosednjih državah, je legitimno in upravičeno samo takrat, kadar je v skladu s temeljnimi načeli mednarodnega prava, predvsem z načelom ozemeljske suverenosti držav, z načelom *pacta sunt servanda*, z načelom prijateljskih odnosov med državami in z načelom spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin, zlasti z načelom prepovedi diskriminacije. Ukrepi matičnih držav, ki ne bi bili skladni s temi načeli, sploh ne bi bili legitimni oziroma takšni ukrepi bi pomenili nedopustno vmešavanje v notranje zadeve države, v kateri živijo pripadniki manjšin. Sprejemanje takšnih ukrepov bi lahko celo poslabšalo dvostranske odnose med državama, pri čemer bi negativne posledice čutili zlasti pripadniki manjšin.

Enostranski ukrepi, ki so jih v 90. letih 20. stoletja sprejele države Srednje in Vzhodne Evrope in ki pripadnikom manjšin v sosednjih državah omogočajo pridobitev posebnih ugodnosti in pravic, niso skladni s temeljnimi načeli mednarodnega prava. Prvič, matične države lahko sprejmejo ukrepe za pripadnike etnično sorodnih manjšin, ki bi veljali na ozemlju matične države, kar z vidika mednarodnega prava ni sporno. Sprejemanje ukrepov, ki bi veljali na ozemlju drugih držav, pa je v nasprotju z načelom ozemeljske suverenosti držav in pomeni vmešavanje v notranje zadeve države, v kateri živijo pripadniki manjšin. Drugič, enostranski ukrepi niso sprejeti s soglasjem države, v kateri živijo pripadniki manjšin; soglasje je nujno, ker naj bi se ukrepi matičnih držav uresničevali na ozemlju države, v kateri živijo pripadniki manjšin, in ker zadevajo državljane, ki so v njeni pristojnosti. Tretjič, načelo *pacta sunt servanda* predpostavlja soglasje, saj so enostranski ukrepi v nasprotju z določili o prijateljskih in dobrososedskih odnosih med državama, kar so številne države Srednje in Vzhodne Evrope v 90. letih 20. stoletja potrdile v dvostranskih sporazumih. Poleg tega lahko enostranski ukrepi poslabšajo dvostranske odnose med državama. Četrto, sprejemanje enostranskih ukrepov pomeni

obliko diskriminacije med pripadniki etnično sorodnih manjšin in preostalimi prebivalci. Z vidika držav, v katerih živijo pripadniki manjšin, je najbolj sporna oblika enostranskih ukrepov izoblikovanje posebnih manjšinskih pravic na ekonomskem in socialnem področju, ki pripadnikom manjšin dejansko omogočajo pridobitev nekega posebnega statusa. Z vidika mednarodnega prava so namreč legitimni samo ukrepi, ki so namenjeni ohranjanju stikov na kulturnem in izobraževalnem področju.

V nasprotju z enostranskimi ukrepi so ukrepi na dvostranski ravni z vidika mednarodnega prava manj sporni. Najpogostejša oblika dvostranskega posredovanja matičnih držav je sklepanje dvostranskih sporazumov z državo, v kateri živijo pripadniki manjšin. Ključna prednost takšnih sporazumov je iskanje medsebojnega dogovora in soglasja med obema državama o najprimernejših ukrepih, ki so namenjeni pripadnikom manjšin. Poleg tega dvostranski sporazumi izhajajo iz dobrososedskih in prijateljskih odnosov ter odnosov sodelovanja med matično državo in državo, v kateri živijo pripadniki manjšine. S pomočjo dvostranskih sporazumov se lahko državi torej izogneta morebitnim sporom in konfliktom, ki bi lahko nastali zaradi enostranskega ukrepanja matičnih držav. Najpomembnejši pozitivni učinek sklepanja dvostranskih sporazumov je ustvarjanje skupnega občutka sodelovanja in zaupanja med obema državama.

Z vidika mednarodnega prava so dvostranski ukrepi sporni takrat, ko vodijo v diskriminacijo med pripadniki različnih manjšin, saj lahko pripadniki tistih manjšin, ki so predmet dvostranskega sporazuma, pridobijo dodatne pravice in ugodnosti. Sporni pa so tudi tisti dvostranski sporazumi, ki podeljujejo posebne pravice pripadnikom manjšin v državi, v kateri živijo, in ne v matični državi.

Pri dvostranskem urejanju položaja pripadnikov manjšin v sosednjih državah s strani neke matične države se pogosto vzpostavlja tudi vprašanje položaja pripadnikov neke manjšine, ki živijo v tej obravnavani matični državi in ki imajo praviloma tudi 'svojo' matično državo. Takšen položaj se pogosto poskuša urediti v skladu z načelom recipročnosti, ko bi država, v kateri živijo pripadniki manjšin, pogojevala uresničitev ukrepov, sprejetih s strani matične države, z uveljavitvijo podobnih ukrepov za pripadnike manjšin, ki živijo v matični državi. Takšno pogojevanje z uveljavljanjem načela recipročnosti lahko najbolj škodi ravno pripadnikom manjšin, ki postanejo predmet spora v dvostranskih odnosih med dvema državama.

Z vidika mednarodnega prava so najmanj sporni ukrepi matičnih držav na večstranski ravni. Podobno kot na dvostranski ravni tudi ukrepi na večstranski ravni temeljijo na prijateljskih

odnosih med državami, ki v medsebojnem dogovoru sprejemajo ukrepe za varstvo pripadnikov manjšin. Tudi na večstranski ravni so sporni tisti ukrepi, ki pripadnikom etnično sorodnih manjšin v drugi državi omogočajo pridobitev posebnih ugodnosti in pravic, ki veljajo tudi na ozemlju te države in ne zgolj v matični državi.

Z vidika mednarodnega prava so legitimni samo tisti enostranski, dvostranski ali večstranski ukrepi matičnih držav, katerih cilj je ohranjanje in spodbujanje kulturnih in jezikovnih stikov med matično državo in pripadniki etnično sorodnih manjšin v sosednjih državah. Sprejemanje dodatnih, predvsem ekonomsko-socialnih ugodnosti in pravic je legitimno samo ob soglasju države, v kateri živijo pripadniki manjšin, saj se ukrepi uresničujejo tudi na njenem ozemlju ter zadevajo državljanke, ki so v njeni pristojnosti; sprejemanje takšnih ukrepov je torej legitimno takrat, ko ti ukrepi veljajo zgolj na ozemlju matične države in ne na ozemlju države, v kateri živijo pripadniki manjšin, razen v primerih, ko država, v kateri živijo pripadniki manjšin, privoli v takšen način varstva pripadnikov manjšin, saj je tudi sodelovanje in dogovarjanje med državami eno izmed temeljnih načel mednarodnega prava. Posredovanje matičnih držav pa je pogosto obravnavano kot sporno tudi zaradi stališča držav, v katerih živijo pripadniki manjšin, da dejanski cilj njihovega posredovanja ni zgolj skrb za izboljšanje položaja pripadnikov manjšin, ampak so v ozadju geopolitični, ekonomski in drugi interesi.

V primerjavi z dvostranskimi in večstranskimi ukrepi so enostranski ukrepi najbolj problematični, ker so sprejeti brez soglasja države, v kateri živijo pripadniki etnično sorodnih manjšin, ki takšne ukrepe lahko obravnava kot nedopustno vmešavanje v njene notranje zadeve.

Kljub temu da je delovanje matičnih držav na enostranski, dvostranski in večstranski ravni omejeno s temeljnimi načeli mednarodnega prava ter z načelom, da so države, v katerih bivajo pripadniki manjšin, primarno odgovorne za uresničevanje njihovih pravic, to ne pomeni, da matične države nimajo legitimnega interesa za uveljavljanje in zagotavljanje pravic pripadnikov etnično sorodnih manjšin, vendar je potrebno opozoriti, da je za doseganje tega cilja potrebno medsebojno sodelovanje in sprejemanje soglasnih ukrepov med manjšino, matično državo in državo, v kateri živijo pripadniki manjšin.

## 6. VIRI IN LITERATURA

### 6.1 SEKUNDARNI VIRI

Alfredsson, Gudmundur (1999) Identifying Possible Disadvantages of Bilateral Agreements and Advancing the 'Most-Favoured-Minority-Clause'. V Bloed, Arie in Pieter van Dijk (ur.) *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, 165–75. The Hague, London in Boston: Kluwer Law International.

Allain, Jean-François (2002) Some thoughts on language. V Council of Europe *The protection of national minorities by their kin-state*, 11–13. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Barcz, Jan (1999) Poland and Its Bilateral Treaties. V Bloed, Arie in Pieter van Dijk (ur.) *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, 101–25. The Hague, London in Boston: Kluwer Law International.

Benko, Vladimir (1997a) *Zgodovina mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Benko, Vlado (1997b) *Znanost o mednarodnih odnosih*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Benko, Vladimir (2000) *Sociologija mednarodnih odnosov*. Ljubljana: Znanstveno in publicistično središče.

Benoît-Rohmer, Florence (1996) *The minority question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities*. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Bloed, Arie in Pieter van Dijk, ur. (1999a) *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*. The Hague, London in Boston: Kluwer Law International.

Bloed, Arie in Pieter van Dijk (1999b) Bilateral Treaties: A New Landmark in Minority Protection; An Introduction. V Bloed, Arie in Pieter van Dijk (ur.) *Protection of Minority Rights*

*Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, 1–15. The Hague, London in Boston: Kluwer Law International.

Bufon, Milan (1994) Nacionalne manjšine in njihova funkcija v mednarodnih integrativnih procesih: iluzija ali realnost? V Štrukelj, Inka in Emidio Sussi (ur.) *Narodne manjšine danes in jutri*, 87–95. Trst: SLORI Slovenski raziskovalni inštitut.

Busse, Johannes (2003) *The role of ethnic minorities in cross-border co-operation*, dostopno na <http://oliver.efri.hr/~mikro/Busse%20-%20minority1.pdf> (5. 10. 2004).

Canefe, Nergis (1996) Sovereignty Without Nationalism? A Critical Assessment of Minority Rights Beyond the Sovereign Nation-State Model. V Sellers, Mortimer (ur.) *The New World Order: Sovereignty, Human Rights, and the Self-Determination of Peoples*, 91–116. Oxford in Washington: Berg.

Cerar, Miro, Jon Jamnikar in Maja Smrkolj, ur. (2002) *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut.

Chaszar, Edward (1999) *The international problem of national minorities*. Toronto in Buffalo: Matthias Corvinus Publishing Company.

Conforti, Benedetto (2005) *Mednarodno pravo*. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.

Council of Europe (2002) *The protection of national minorities by their kin-state* (Science and technique of democracy, No. 32). Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Degan, Vladimir Đuro (2000) *Međunarodno pravo*. Rijeka: Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci.

Devetak, Silvo (1982) Odnosi med matico in manjšino: načelno vprašanje nacionalne enakopravnosti. *Teorija in praksa* 19(6), 814–19.

Devetak, Silvo (1989) *Manjine, ljudska prava, demokratija: mednarodna zaščita ljudskih i etničkih prava*. Sarajevo: NIŠRO Oslobođenje.

Devetak, Silvo (1994) Vloga etnosa v mednarodnih odnosih v Evropi: primer severnega Jadrana, Alp in Panonske nižine. V Štrukelj, Inka in Emidio Sussi (ur.) *Narodne manjšine danes in jutri*, 31–40. Trst: SLORI Slovenski raziskovalni inštitut.

Devetak, Silvo (1999) *Pravica do različnosti: pravno varstvo manjšin v Evropi*. Maribor: ECERS: ISCOMET.

Dürr, Rudolf (1999) European Commission for Democracy through Law. International Standards for National Protection of Minorities: Proposals and Comments of the Venice Commission. V Žagar, Mitja, Boris Jesih in Romana Bešter (ur.) *The Constitutional and Political Regulation of Ethnic Relations and Conflicts: Selected Papers*, 85–95. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Ekéus, Rolf (2001) *Sovereignty, responsibility, and national minorities: statement by Rolf Ekéus, OSCE High Commissioner on National Minorities*, dostopno na [http://www.osce.org/news/generate.php3?news\\_id=2095](http://www.osce.org/news/generate.php3?news_id=2095) (17. 2. 2005).

Ekéus, Rolf (2003) *High Commissioner warns of Hungarian 'Status Law' precedent: statement by Rolf Ekéus, OSCE High Commissioner on National Minorities*, dostopno na [http://www.osce.org/hcnm/item\\_1\\_7602.html](http://www.osce.org/hcnm/item_1_7602.html) (3. 6. 2005).

Fowler, Brigid (2002) *Fuzzing citizenship, nationalising political space: A framework for interpreting the Hungarian status law as a new form of kin-state policy in Central and Eastern Europe*, dostopno na <http://www.one-europe.ac.uk/pdf/w40fowler.pdf> (5. 10. 2004).

Hofmann, Rainer (2002) Preferential Treatment of Kin-minorities and Monitoring of the Implementation of the Framework Convention for National Minorities. V Council of Europe *The protection of national minorities by their kin-state*, 235–60. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Huber, Konrad in Robert W. Mickey (1999) Defining the Kin-State: An Analysis of its Role and Prescriptions for Moderating its Impact. V Bloed, Arie in Pieter van Dijk (ur.) *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, 17–51. The Hague, London in Boston: Kluwer Law International.

Ieda, Osamu (2004) Post-communist Nation Building and the Status Law Syndrome in Hungary. V Kántor, Zoltán, Balázs Majtényi, Osamu Ieda, Balázs Vizi in Iván Halász (ur.) *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, 3–57. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.

Iordachi, Constantin (2004) Dual Citizenship and Policies toward Kin-Minorities in East-Central Europe: A Comparison between Hungary, Romania and the Republic of Moldova. V Kántor, Zoltán, Balázs Majtényi, Osamu Ieda, Balázs Vizi in Iván Halász (ur.) *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, 239–69. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.

Jevnikar, Ivo (1998) *Slovenija in manjšine*. Trst: Krožek za družbena vprašanja Virgil Šček.

Kemp, Walter (2002) Applying the nationality principle: handle with care. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 4, dostopno na [http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus4-2002\\_Kemp\\_Kymlicka.pdf](http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus4-2002_Kemp_Kymlicka.pdf) (5. 10. 2004).

Komac, Miran (1999a) Kdo je »matica«? *Razgledi*, 10. 11.: 3.

Komac, Miran (1999b) *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Komac, Miran (2002) Narodne manjšine in nacionalni interes. *Teorija in praksa* 39(4), 588–600.

Komac, Miran in Dean Zagorac (2002) *Varstvo manjšin: uvodna pojasnila & dokumenti*. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Inštitut za narodnostna vprašanja.

Konieczna, Joanna (2004) *Minority Issues*, dostopno na <http://www.batory.org.pl/doc/k2.pdf> (5. 10. 2004).

Krivokapić, Boris (2003) Zaštita manjina putem bilateralnih međunarodnih sporazuma. *Razprave in gradivo* 43, 34–66.

Lantschner, Emma in Roberta Medda-Windischer (2003) Protection of National Minorities through Bilateral Agreements in South Eastern Europe. V Bloed, Erie, Rainer Hofmann, Joseph Marko, James Mayall in Marc Weller (ur.) *European Yearbook of Minority Issues* (Volume 1, 2001/02), 535–61. The Hague, London in New York: Kluwer Law International.

Nastase, Adrian, Raluca Miga-Besteliu, Bogdan Aurescu in Irina Donciu (2002) *Protecting Minorities in the Future Europe: Between Political Interest and International Law*. Bukarešta: Regia Autonoma »Monitorul Oficial«, dostopno na <http://www.publicinfo.ro/INITIAT/ProtMinoritatilor1.pdf> (8. 10. 2004).

Onuf, Nicholas G. (1995) The Constitution of International Society. *European Journal of International Law* 5(1), 1–19.

Petrič, Ernest (1977) *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*. Maribor: Obzorja.

Petrič, Ernest (1984) *Pravica do samoodločbe*. Maribor: Obzorja.

Petrič, Ernest (1999) Mednarodno varstvo manjšin. V Zagorc, Saša (ur.) *Pravno varstvo manjšin*, 1–3. Ljubljana: ELSA.

Rizman, Rudi (1994) Nacionalne manjšine pred vrati Evrope. V Štrukelj, Inka in Emidio Sussi (ur.) *Narodne manjšine danes in jutri*, 19–29. Trst: SLORI Slovenski raziskovalni inštitut.

Roter, Petra (1996) Razvoj mednarodnopravnega varstva manjšin od 17. stoletja do obdobja Društva narodov. *Razprave in gradivo* 31, 193–216.



Roter, Petra (1999) Towards an International Regime Relating to the Protection of National Minorities in Europe. V Žagar, Mitja, Boris Jesih in Romana Bešter (ur.) *The Constitutional and Political Regulation of Ethnic Relations and Conflicts: Selected Papers*, 247–66. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Roter, Petra (2001) Locating the “Minority Problem” in Europe: A Historical Perspective. *Journal of International Relations and Development* 4(3), 221–49.

Roter, Petra (2003) Managing the ‘minority problem’ in Post-Cold War Europe within the framework of a multilayered regime for the protection of national minorities. V Bloed, Erie, Rainer Hofmann, Joseph Marko, James Mayall in Marc Weller (ur.) *European Yearbook of Minority Issues* (Volume 1, 2001/02), 85–129. The Hague, London in New York: Kluwer Law International.

Roter, Petra (2004) Opredeljevanje manjšin. V Komac, Miran in Mojca Medvešek (ur.) *Percepcije slovenske integracijske politike: zaključno poročilo*, 169–97. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Rudnitsky, Vladimir (1996) Self-Determination in a Modern World: Conceptual Development and Practical Application. V Sellers, Mortimer (ur.) *The New World Order: Sovereignty, Human Rights, and the Self-Determination of Peoples*, 71–90. Oxford in Washington: Berg.

(1975) *Slovar slovenskega knjižnega jezika. Druga knjiga: I-Na*. Slovenska akademija znanosti in umetnosti, Inštitut za slovenski jezik. Ljubljana: Državna založba Slovenije.

Stamatopoulou, Elsa (2002) Protection of national minorities and kin-states: an international perspective. V Council of Europe *The protection of national minorities by their kin-state*, 85–105. Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Stewart, Michael (2002) *The Hungarian Status Law: A new european form of transnational politics*, dostopno na <http://www.transcomm.ox.ac.uk/working%20papers/WPTC-02-09%20Stewart.pdf> (5. 10. 2004).

Šabič, Zlatko (2002) Slovenia and the European Union: A Different Kind of Two-Level Game. V Linden, Ronald H. (ur.) *Norms and Nannies: The Impact of International Organizations on the Central and East European States*, 91–127. Lanham, Boulder, New York in Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.

Thornberry, Patrick (1999) Hungarian Bilateral Treaties and Declarations. V Bloed, Arie in Pieter van Dijk (ur.) *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, 127–61. The Hague, London in Boston: Kluwer Law International.

Tóth, Judit (2004) Connections of Kin-minorities to the Kin-state in the Extended Schengen Zone. V Kántor, Zoltán, Balázs Majtényi, Osamu Ieda, Balázs Vizi in Iván Halász (ur.) *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*, 371–95. Sapporo: Slavic Research Center, Hokkaido University.

Türk, Danilo (1984) *Načelo neintervencije v mednarodnih odnosih in v mednarodnem pravu*. Ljubljana: Mladinska knjiga.

Wolff, Stefan (1999) *Stability, flexibility, and reversibility of ethno-territorial cross-border conflict settlements*. Political studies Association of the United Kingdom, Annual Conference, dostopno na <http://www.psa.ac.uk/cps/1999/wolff.pdf> (5. 10. 2004).

Žagar, Mitja (1995) Ali so Slovenci na Hrvaškem narodna manjšina: splošna terminološka vprašanja in pravna zaščita. V Kržišnik-Bukić, Vera (ur.) *Slovenci v Hrvaški*, 323–53. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Žagar, Mitja (1996) Evolving Concepts of Protection of Minorities. *International and Constitutional Law. Razprave in gradivo* 31, 135–91.

Žagar, Mitja in Aleš Novak (1999) Constitutional and International Protection of National Minorities in Central and Eastern Europe. V Žagar, Mitja, Boris Jesih in Romana Bešter (ur.) *The Constitutional and Political Regulation of Ethnic Relations and Conflicts: Selected Papers*, 177–214. Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja.

Žagar, Mitja (2001) Zakonu (LXII. iz leta 2001) o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah na rob: kratek komentar. *Razprave in gradivo* 38/39, 413–17.

## 6.2 PRIMARNI VIRI

Deklaracija o načelih mednarodnega prava o prijateljskih odnosih in sodelovanju med državami v skladu z Ustanovno listino Združenih narodov. *The Declaration on Principles of International Law Concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the UN*, sprejeta 24. 10. 1970 z resolucijo Generalne skupščine 2625 (XXV), dostopna na <http://daccessdds.un.org/RESOLUTION/GEN/NRO/348/90/IMG/NRO34890.pdf?OpenElement> (10. 2. 2005).

Deklaracija Združenih narodov o pravicah pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin. *United Nations Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, sprejeta 18. 12. 1992 z resolucijo Generalne skupščine 47/135, dostopna na [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d\\_minori.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/d_minori.htm) (10. 2. 2005).

Dokument koopenhavnskega srečanja Konference o človekovi razsežnosti Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi. *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, sprejet 29. 6. 1990, dostopen na <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/hd/cope90e.htm> (10. 2. 2005).

Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih. *European Charter for Regional or Minority Languages*, ETS 148, sprejeta s strani Sveta Evrope 25. 6. 1992, velja od 1. 3. 1998, dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/148.htm> (10. 2. 2005).

Instrument Srednjeevropske pobude za varstvo manjšinskih pravic. *Central European Initiative Instrument for the Protection of Minority Rights*, sprejet 19. 11. 1994, dostopen na <http://www.forost.ungarisches-stitut.de/pdf/19941115-1.pdf> (10. 2. 2005).

Konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. *Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms*, ETS 005, sprejeta s strani Sveta Evrope 4. 11. 1950, velja od 3. 9. 1953, dostopna na <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/005.htm> (17. 3. 2005).

Konvencija Združenih narodov o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. *United Nations Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, sprejeta 21. 12. 1965 z resolucijo Generalne skupščine 2106 A (XX), velja od 4. 1. 1969, dostopna na <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0218/69/IMG/NR021869.pdf?OpenElement> (17. 2. 2005).

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. *International Covenant on Civil and Political Rights*, sprejet 16. 12. 1966 z resolucijo Generalne skupščine 2200 A (XXI), velja od 3. 1. 1976, dostopen na [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ccpr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ccpr.htm) (10. 2. 2005).

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, sprejet 16. 12. 1966 z resolucijo Generalne skupščine 2200 A (XXI), velja od 3. 1. 1976, dostopen na [http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a\\_ceschr.htm](http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/a_ceschr.htm) (10. 2. 2005).

Memorandum o razumevanju med vlado Republike Madžarske in vlado Romunije glede Zakona o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah, in vprašanj dvostranskega sodelovanja. *Memorandum of Understanding between the Government of the Republic of Hungary and the Government of Romania Concerning the Law on Hungarians Living in Neighbouring Countries and Issues of Bilateral Co-operation*, sprejet v Budimpešti 22. 12. 2001, dostopen na [http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4\\_ses/documents546\\_550.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/documents546_550.pdf) (3. 6. 2005).

Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin. *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, ETS 157, sprejeta s strani Sveta Evrope 10. 11. 1994, velja od 1. 2. 1998, dostopna na <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/157.htm> (10. 2. 2005).

Pogodba med Republiko Madžarsko in Romunijo o razumevanju, sodelovanju in dobrososedstvu. *Treaty on Understanding, Co-operation and Good-Neighbourliness between the Republic of Hungary and Romania*, sprejeta 16. 9. 1996, velja od 27. 12. 1996. V Bloed in van Dijk (1999a: 360–5).

Pogodba o dobrososedstvu in prijateljskem sodelovanju med Republiko Slovaško in Republiko Madžarsko. *Treaty on Good-Neighbourliness and Friendly Co-operation between the Slovak Republic and the Republic of Hungary*, sprejeta 19. 3. 1995, velja od 15. 5. 1996. V Bloed in van Dijk (1999a: 370–7).

Poročilo o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani njihovih matičnih držav. *Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state*, sprejeto s strani Evropske komisije za demokracijo skozi pravo 20. 10. 2001, dostopno na [http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF\(2001\)019-e.html](http://venice.coe.int/docs/2001/CDL-INF(2001)019-e.html) (5. 10. 2004).

Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1201 o dodatnem protokolu o pravicah narodnih manjšin k Evropski konvenciji o človekovih pravicah. *Recommendation 1201 on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights*, sprejeto 1. 2. 1993, dostopno na <http://assembly.coe.int/Main.asp?link=http://assembly.coe.int/Documents/AdoptedText/ta93/EREC1201.htm> (10. 2. 2005).

Redno poročilo Evropske komisije iz leta 2001 o napredku Madžarske pri vključevanju. *European Commission Regular Report on Hungary's Progress towards Accession 2001*, sprejeto 13. 11. 2001, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/hu\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/hu_en.pdf) (3. 6. 2005).

Redno poročilo Evropske komisije iz leta 2002 o napredku Madžarske pri vključevanju. *European Commission Regular Report on Hungary's Progress towards Accession 2002*, sprejeto 9. 10. 2002, dostopno na [http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/enlargement/report2002/hu_en.pdf) (3. 6. 2005).

Resolucija o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov Republike Slovenije, sprejeta 27. 6. 1996, *Ur. l. RS*, št. 35/1996 (5. 7. 1996).

Sklepna listina helsinškega vrha Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi. *Conference on Security and Co-operation in Europe, Final Act – Helsinki Summit 1975*, sprejeta 1. 8. 1975, dostopna na <http://www.osce.org/docs/english/1990-1999/summits/helfa75e.htm> (10. 2. 2005).

Skupna ministrska odločitev številka 4000/3/10/1998, ki so jo sprejeli ministri za notranje zadeve, obrambo, zunanje zadeve, delo in javni red, o pogojih, trajanju in postopku za pridobitev posebne osebne izkaznice za državljane Albanije grškega rodu. *The Joint Ministerial Decision no. 4000/3/10/1998 of the Ministers of the Interior, of Defence, of Foreign Affairs, of Labour and of Public Order on the Conditions, Duration and Procedure for the delivery of a Special Identity Card to Albanian citizens of Greek origin*, sprejeta 29. 4. 1998. V Council of Europe (2002: 347).

Splošna deklaracija človekovih pravic. *Universal Declaration of Human Rights*, sprejeta 10. 12. 1948 z resolucijo Generalne skupščine 217 A (III), dostopna na <http://www.un.org/Overview/rights.html> (17. 2. 2005).

Sporazum med Republiko Madžarsko in Republiko Hrvaško o varstvu manjšinskih pravic hrvaške manjšine v Republici Madžarski in madžarske manjšine v Republici Hrvaški. *Agreement between the Republic of Hungary and the Republic of Croatia on the Protection of Minority Rights of the Croatian Minority Living in the Republic of Hungary and the Hungarian Minority Living in the Republic of Croatia*, sprejet 5. 4. 1995, velja od 22. 4. 1996. V Bloed in van Dijk (1999a: 341–7).

Sporazum med vlado Romunije in vlado Republike Madžarske. *Agreement between the Government of Romania and the Government of the Republic of Hungary*, sprejet v Bukarešti 23. 9. 2003, dostopen na [http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4\\_ses/documents546\\_550.pdf](http://src-h.slav.hokudai.ac.jp/coe21/publish/no4_ses/documents546_550.pdf) (3. 6. 2005).

Statistični urad Republike Slovenije (2002) Prebivalstvo po narodni pripadnosti, starostnih skupinah in spolu, Slovenija, Popis 2002, dostopno na [http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati/rezultati\\_red.asp?ter=SLO&st=15](http://www.stat.si/popis2002/si/rezultati/rezultati_red.asp?ter=SLO&st=15) (1. 6. 2006).

Statusni zakon ali Zakon o Madžarih, ki živijo v sosednjih državah. *Status Law or Law concerning the Hungarians who live in Neighbouring States*, sprejet 19. 6. 2001, velja od 1. 1. 2002, dostopen na <http://www.hhrf.org/htmh/law.htm> (25. 10. 2004).

Statut Meddržavnega sodišča. *Statute of the International Court of Justice*, sprejet 26. 6. 1945, velja od 24. 10. 1945, dostopen na <http://www.icj-cij.org/icjwww/basicdocuments/Basetext/istatute.htm> (1. 6. 2005).

Ustanovna listina Združenih narodov. *Charter of the United Nations*, sprejeta 26. 6. 1945, velja od 24. 10. 1945, dostopna na <http://www.un.org/aboutun/charter/index.html> (1. 6. 2005).

Ustava Albanije. *The Constitution of Albania*, sprejeta 21. 10. 1998, velja od 28. 11. 1998, dostopna na <http://www.parlament.al/english/dis-kus/dis-kus.html> (18. 3. 2005).

Ustava Republike Hrvaške. *The Constitution of the Republic of Croatia*, sprejeta 22. 12. 1990, velja od 22. 12. 1990, dostopna na [http://www.usud.hr/htdocs/en/the\\_constitution.htm](http://www.usud.hr/htdocs/en/the_constitution.htm) (18. 3. 2005).

Ustava Republike Italije. *Costituzione della Repubblica Italiana*, sprejeta 27. 12. 1947, velja od 1. 1. 1948, dostopna na [http://www.cortecostituzionale.it/testinormativi/costituzionedella\\_repubblica/costituzione.asp](http://www.cortecostituzionale.it/testinormativi/costituzionedella_repubblica/costituzione.asp) (3. 6. 2005).

Ustava Republike Madžarske. *The Constitution of the Republic of Hungary*, sprejeta 20. 8. 1947, velja od 20. 8. 1949, dostopna na <http://www.mkab.hu/en/enpage5.htm> (18. 3. 2005).

Ustava Republike Makedonije. *The Constitution of the Republic of Macedonia*, sprejeta 20. 11. 1991, velja od 20. 11. 1991, dostopna na <http://faq.macedonia.org/quicklinks/quicklinks2.html> (18. 3. 2005).

Ustava Republike Poljske. *The Constitution of the Republic of Poland*, sprejeta 2. 4. 1997, velja od 10. 10. 1997, dostopna na <http://www.sejm.gov.pl/english/konstytucja/kon1.htm> (18. 3. 2005).

Ustava Republike Slovaške. *The Constitution of the Slovak Republic*, sprejeta 1. 9. 1992, velja od 1. 1. 1993, dostopna na [http://www.concourt.sk/A/a\\_index.htm](http://www.concourt.sk/A/a_index.htm) (18. 3. 2005).

Ustava Republike Slovenije, sprejeta 23. 12. 1991, popravljena 14. 7. 1997, 25. 7. 2000, 7. 3. 2003 in 23. 6. 2004, *Ur. l. RS*, št. 33/1991 (28. 12. 1991), 42/1997 (17. 7. 1997), 66/2000 (26. 7. 2000), 24/2003 (7. 3. 2003) in 69/2004 (24. 6. 2004).

Ustava Romunije. *The Constitution of Romania*, sprejeta 21. 11. 1991, velja od 8. 12. 1991, dostopna na <http://www.romania.org/romania/constitution.html> (18. 3. 2005).

Ustava Ukrajine. *The Constitution of Ukraine*, sprejeta 28. 6. 1996, velja od 28. 6. 1996, dostopna na <http://www.rada.kiev.ua/const/conengl.htm> (18. 3. 2005).

Zaključni dokument dunajskega srečanja predstavnikov sodelujočih držav Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi, sklicanega na temelju določil Sklepne listine o nadaljnjih srečanjih Konference. *Concluding Document of the Vienna Meeting 1986 of Representatives of the Participating States of the Conference on Security and Co-operation in Europe, held on the basis of the provisions of the Final Act relating to the Follow-up to the Conference*, sprejet 19. 1. 1989, dostopen na [http://www.osce.org/docs/english/1973-1990/follow\\_ups/vienn89e.htm](http://www.osce.org/docs/english/1973-1990/follow_ups/vienn89e.htm) (10. 3. 2005).

Zakon glede podpore romunskim skupnostim po svetu. *The Law regarding the support granted to the Romanian communities from all over the world*, sprejet 15. 7. 1998. V Council of Europe (2002: 375–8).

Zakon o Bolgarih, ki živijo izven Republike Bolgarije. *The Law for the Bulgarians living outside the Republic of Bulgaria*, sprejet 11. 4. 2000. V Council of Europe (2002: 323–33).



Zakon o izenačitvi Južnih Tirolcev z avstrijskimi državljani na določenih administrativnih področjih. *The Law on the equation of the South-Tyrolese with the Austrian citizens in particular administrative fields*, sprejet 25. 1. 1979. V Council of Europe (2002: 321–2).

Zakon o izseljenih Slovakah, ki spreminja in dopolnjuje nekatere zakone. *The Law on Expatriate Slovaks and changing and complementing some laws*, sprejet 14. 2. 1997. V Council of Europe (2002: 397–404).

Zakon o izvrševanju volilne pravice za italijanske državljane, ki živijo po svetu. *Norme per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero*, sprejet 27. 12. 2001, velja od 6. 1. 2002, dostopen na <http://www.camera.it/parlam/leggi/01459.htm> (1. 6. 2006).

Zakon o odnosih Republike Slovenije s Slovenci zunaj njenih meja, sprejet 4. 4. 2006, *Ur. l. RS*, št. 43/2006 (21. 4. 2006).

Zakon o ratifikaciji sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji, sprejet 26. 3. 1993, *Ur. l. RS-MP*, št. 6/1993 (7. 5. 1993).

Zakon o samoupravnih narodnih skupnostih, sprejet 5. 10. 1994, *Ur. l. RS*, št. 65/1994 (20. 10. 1994).

Zakon o ukrepih v korist italijanske manjšine v Sloveniji in na Hrvaškem. *The Law on the Measures in favour of the Italian Minority in Slovenia and Croatia*, sprejet 21. 3. 2001. V Council of Europe (2002: 371).

Zakon o volilnih enotah za volitve predstavnikov v Predstavniški dom hrvaškega državnega sabora. *Zakon o izbornim jedinicama za izbor zastupnika u Zastupnički dom hrvatskoga državnog sabora*, sprejet 29. 10. 1999, dostopen na <http://www.sabor.hr/default.asp?gl=200310130000001> (3. 6. 2005).

Zakon o volitvah predstavnikov v Hrvatski sabor. *Zakon o izboru zastupnika u Hrvatski sabor*, sprejet 9. 4. 2003, dostopen na [http://www.sabor.hr/Download/2003/04/24/zakon\\_izbor\\_zastupnika\\_procisceni\\_text19.pdf](http://www.sabor.hr/Download/2003/04/24/zakon_izbor_zastupnika_procisceni_text19.pdf) (3. 6. 2005).

Zvezni zakon o državni politiki Ruske federacije glede rojakov v tujini. *The Federal Law on the State policy of the Russian Federation in respect of the compatriots abroad*, sprejet 17. 3. 1999. V Council of Europe (2002: 379–95).