

**GOVOR DR. DOMINIKE ŠVARC PIPAN, DRŽAVNE SEKRETARKE NA  
MINISTRSTVU ZA PRAVOSODJE REPUBLIKE SLOVENIJE NA  
XXX. EVROPSKEM KONGRESU NARODNIH SKUPNOSTI 2019,  
CELOVEC, 15. NOVEMBER 2019**

**Varstvo pravic narodnih skupnosti – mednarodni vidik in sodobni izzivi**

Spoštovani deželni glavar, spoštovani visoki gostje,  
cenjeni govorci,  
dame in gospodje.

Zahvaljujem se Uradu deželne vlade Koroške za povabilo na sedaj že 30. zasedanje Evropskega kongresa narodnih skupnosti dežele Koroške. Kongresa se udeležujem prvič in izražam spoštovanje za večletni trud, vložen v razprave o evropskih temah v zvezi z narodnimi skupnostmi. Naslov letošnjega jubilejnega srečanja je še posebej aktualen, saj ponuja priložnost, da se ozremo nazaj na prehojeno pot in ocenimo, ali je bil v teh desetletjih dosežen premik v smislu od konflikta, preko dialoga, do konsenza. Hkrati bi se v svojem prispevku rada ozrla še v prihodnost in na izzive na področju varstva pravic manjšin.

Na splošno ocenjujem, da je mednarodna skupnost v zadnjih desetletjih naredila ogromen preskok pri varstvu pravic manjšin, pa naj gre za narodne, verske, jezikovne ali druge manjšine. Migracijski tokovi kot posledica političnih in ekonomskih kriz ter vojn so v zadnjih stoletjih ustvarili etnično, jezikovno in kulturno izjemno raznolike družbe in države. Hkrati pa so boleče izkušnje etničnih konfliktov, vojn in totalitarnih režimov pokazale, da je varstvo narodnih manjšin nujen element politične stabilnosti in miru.

Že površna zgodovinska primerjava da občutek, da smo kot družba polagoma vendarle dozoreli in prišli do spoznanja, da nas raznolikost bogati, da je demokratična družba strpna in pluralistična družba, v kateri vsak posameznik živi, se izraža in deluje svobodno in je enako obravnavan, ne glede na narodnost, ali katerokoli drugo osebno okoliščino. Pa vendar so v vsakdanjem življenju ranljivi posamezniki in skupine še vedno prepogosto izpostavljeni diskriminaciji in ksenofobiji. Še več, zdi se, da zadnja leta v tem pogledu ponovno nazadujemo. K temu se bom vrnila nekoliko kasneje.

Najprej pa bi želela nekaj besed nameniti normativnemu okviru varovanja pravic narodnih skupnosti. Skozi razvoj prava človekovih pravic se je pokazalo, da je poleg splošne prepovedi diskriminacije in načela enakosti pred zakonom, ki sta danes zagotovljena v praktično vseh mednarodnih dokumentih na tem področju ter v številnih nacionalnih ustavnih dokumentih, potrebna še dodatna, posebna zaščita manjšin, ki so v primerjavi z večinskim prebivalstvom v bolj ranljivem položaju.

Pri razvoju prava manjšin so veliko vlogo odigrale mednarodne organizacije, tako Organizacija združenih narodov kot regionalne organizacije, zlasti Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) ter Svet Evrope. Sprejetih je bilo veliko pomembnih pravnih aktov, ki vzpostavljajo temeljne standarde varstva pravic manjšin. Zlasti pomembno pa je, da so bili na mednarodni ravni vzpostavljeni tudi učinkoviti mehanizmi nadzora.

Če se osredotočim na evropsko okolje, naj najprej izpostavim, da PEU v 2. členu pravice pripadnikov manjšin varuje kot eno izmed temeljnih vrednot, na katerih sloni Evropska unija, in to vrednoto postavlja ob bok človekovemu dostojanstvu, demokraciji in pravni državi.<sup>1</sup> Na ravni Evropske unije sta za varstvo manjšin pomembna tudi 21. in 22. člen Listine EU o temeljnih pravicah, ki je z Lizbonsko pogodbo pridobila status primarnega prava Unije.

Lani smo obeležili 20. obletnico začetka veljavnosti Okvirne konvencije Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin, ki je v Evropi ključni večstranski instrument varstva narodnih manjšin, ter Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih. Okvirno konvencijo je doslej ratificiralo 39 od 47 članic Sveta Evrope, Listino pa 25 držav članic.

Okvirna konvencija zagotavlja široko paleto pravic, ki jih pripadniki narodnih manjšin lahko uveljavljajo na podlagi svobodne izbire : pravico do enakosti pred zakonom, prepoved diskriminacije, pravico do ohranjanja svoje identitete, svobodo mirnega zborovanja in združevanja, svobodo izražanja, mišljenja, vesti in veroizpovedi. Okvirna konvencija vsakemu pripadniku narodne manjšine daje tudi pravico, da svobodno in brez vmešavanja uporablja svoj jezik manjšine, in to zasebno in v javnosti, ustno in pisno, ter zagotavlja enake možnosti za dostop do izobraževanja na vseh ravneh.

Upoštevajoč vse te instrumente lahko rečemo, da so pravice narodnih manjšin na normativni ravni dobro varovane. Tudi institucionalni nadzorni mehanizmi, tako sodni kot drugi, so vzpostavljeni in praviloma učinkovito delujejo. V okviru OVSE je bil že leta 1992 imenovan Visoki komisar za narodne manjšine. Pomembno vlogo pri oceni uresničevanja pravic manjšin,

---

<sup>1</sup> 2. člen PEU: »Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost ter enakost žensk in moških.«

živečih na ozemljih pogodbenic, imata tudi odbora, ustanovljena s prej omenjenima konvencijama Sveta Evrope ter ECRI, Evropska komisija proti rasizmu in nestrpnosti Sveta Evrope. Nenazadnje pa se je tudi Forum OZN za manjšinska vprašanja izkazal za koristno platformo pri vzpodbujanju dialoga in mednarodnega sodelovanja ter izmenjavi dobrih praks. OZN ima sicer tudi svojega Posebnega poročevalca za vprašanja manjšin. Pomembne niso le ocene teh mehanizmov, temveč tudi njihova priporočila in seveda stremljenje k realizaciji teh priporočil.

Posebno vlogo in pomen v okviru nadzornih mehanizmov pa lahko v evropskem okolju gotovo pripišemo Evropskemu sodišču za človekove pravice, ki ima kar bogato sodno prakso na področju varovanja pravic manjšin. Med drugim je ESČP že večkrat<sup>2</sup> poudarilo, da je namen Evropske konvencije zagotoviti praktično uporabljive in učinkovite pravice, ne zgolj teoretičnih in navideznih. Pravice so seveda pravice zgolj do te mere, kolikor se uresničujejo v praksi in niso zgolj mrtva črka na papirju. Res, da smo v tem smislu zgodovinsko močno napredovali, a v praksi še vedno nismo dosegli zgledne ravni zaščite in nas v tem smislu vse skupaj čaka še veliko dela.

Še vedno je na primer ponekod problematično uresničevanje temeljnih pravic pripadnikov različnih domorodnih ljudstev. Tudi romska skupnost se marsikje prepogosto srečuje s stigmatizacijo in marginalizacijo.

Posebno zaskrbljujoč na globalni ravni je tudi trend umiranja manjšinskih jezikov. Morda ste seznanjeni z UNESCO-vim atlasom ogroženih jezikov.<sup>3</sup> Po podatku Atlasa je bilo v letu 2010 na svetovni ravni ogroženih približno 2.500 jezikov, UNESCO ocenjuje, da bo do konca stoletja z obličja zemlje izginila polovica od obstoječih 6.000 jezikov. Seveda so pri tem jeziki narodnih manjšin toliko bolj ranljivi, če niso deležni tako zaščite kot aktivne spodbude.

Kot pripadnica majhnega, dvomilionskega naroda, ki je v zgodovini živel v različnih nadsacionalnih tvorbah (Avstro-Ogrska, država SHS, SFRJ...), dojemam pravico do uporabe lastnega jezika kot eno pomembnejših normativnih pridobitev, saj je jezik več kot le sredstvo sporazumevanja, je kulturna dediščina in bistvena sestavina narodne identitete, ki predstavlja včasih edino vez z »matično državo«. Pri uporabi jezika, ki ga posameznik dojema kot materni jezik gre tudi - in predvsem - za vprašanje človekovega dostojanstva. Če povzamem besede iz preambule Evropske listine o manjšinskih jezikih: varstvo manjšinskih jezikov v Evropi, med katerimi so nekateri v nevarnosti, da bodo sčasoma izumrli, prispeva k ohranitvi in razvoju evropskega kulturnega bogastva in tradicij.

---

<sup>2</sup> Npr. Airey proti Irski (6289/73), Kutić proti Hrvaški (48778/99), Ciubotaru proti Moldaviji (27138/04).

<sup>3</sup> <http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CLT/pdf/FlyerEndangeredLanguages-WebVersion.pdf>

Pravica do uporabe manjšinskega jezika v zasebnem in javnem življenju je neodtujljiva pravica v duhu Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Z vidika Evropske unije pa je pravica do uporabe jezika tesno zlita z idejo tesne ekonomske integracije. Sodišče EU je v primeru *Bickel/Franz proti Italiji* poudarilo, da je v okviru Skupnosti, ki temelji na načelih prostega gibanja oseb in svobode ustanavljanja, varstvo jezikovnih pravic in privilegijev posameznikov še posebej pomembno.

V tej luči bi sedaj z mednarodnega zornega kota prešla na nacionalno raven. V Republiki Sloveniji sta italijanska in madžarska narodna skupnost ustavno zaščiteni in uživata posebno varstvo. Tudi romska skupnost je ustavno zavarovana in deležna posebnih ukrepov z namenom izboljšanja njihovega položaja v državi ter preprečevanja diskriminacije. Slovenija izvaja številne ukrepe za izpolnjevanje ustavnih in zakonskih obveznosti v zvezi z zaščito manjšin. Kot že rečeno, pa še nismo dosegli optimalne ravni zaščite in si še naprej prizadevamo za izboljšavo. Tako zaščita temeljnih človekovih pravic na splošno, kot v tem okviru posebna zaščita pravic manjšin, je proces, ki se nikoli ne konča.

V Sloveniji smo v preteklosti že bili priča krivicam storjenim proti pripadnikom drugih narodnosti. Naj omenim samo primer t.i. »izbrisanih« oseb, v katerem je ESČP leta 2012 v primeru *Kurić proti Sloveniji* odločilo, da je Slovenija kršila EKČP s tem, ko je v času po osamosvojitvi nekatere državljanke drugih republik nekdanje SFRJ neupravičeno izbrisala iz registra stalnega prebivalstva. Teh oseb je bilo okoli 25.000. Sodišče je v sodbi Senata<sup>4</sup> povzelo mnenje Svetovalnega odbora Okvirne konvencije za zaščito narodnih manjšin izdano za Slovenijo, v katerem je to ugotovilo, da je pomanjkanje državljanstva ali dovoljenja za prebivanje imelo negativen vpliv na položaj izbrisanih, kar je vodilo do kršitev njihovih ekonomskih in socialnih pravic, tako da so nekateri izgubili svoje domove, zaposlitev ali pravico do prejemanja pokojnine ter resno omejilo izvajanje njihovih pravic do družinskega življenja ter svobodo gibanja. Nadalje je veliki senat ESČP Sloveniji naložil, da mora v enem letu po sodbi sprejeti odškodninsko shemo za izbrisane. Slovenija je leta 2013 sprejela Zakon o odškodninah za izbrisane. Odbor ministrov Sveta Evrope, ki nadzoruje izvrševanje sodb ESČP, je ukrepe Slovenije za popravilo krivic izbrisanim ocenil za ustrezne.

Na kratko pa bi želela omeniti tudi položaj slovenske manjšine tukaj v Avstriji. Na avstrijskem Koroškem, Gradiščanskem in Štajerskem so bile slovenski manjšini že leta 1955 v 7. členu Avstrijske državne pogodbe med drugim zagotovljene pravice do lastnih organizacij, zborovanj in tiska v svojem jeziku, pravica do dvojezičnega šolstva, do slovenskih označb in napisov topografskega značaja, pravica do uporabe slovenskega jezika pred sodišči in upravnimi organi. Kot državna sekretarka Ministrstva za pravosodje Republike Slovenije imam tako še

---

<sup>4</sup> 262. točka sodbe *Kurić proti Sloveniji* z dne 13. julij 2010.

posebej pred očmi pravico do uporabe slovenskega jezika na sodiščih, ki delujejo na dvojezičnem ozemlju. Sodišča so poroki pravne države, odločajo o pravicah in obveznostih posameznika, zato je uporaba lastnega jezika za posameznika, ki se znajde pred sodiščem, toliko bolj intimno pomembna in pomen delujočega dvojezičnega sodstva tako bistven. Primanjkljaj dvojezičnih sodnikov in morebitna reforma mreže avstrijskih sodišč, ki bi izvajanje te pravice lahko otežila, mi tako zbudjata skrb, saj si želimo v pravicah, ki jih predvideva 7. člen ADP napredovati in ne nazadovati. Stota obletnica Senžermenske pogodbe je dobra priložnost za pregled stanja varstva slovenske manjšine v Avstriji.

Ob tem naj si izposodim misli predsednice Odbora po Okvirni konvenciji Sveta Evrope za varstvo narodnih manjšin v letih 2016 do 2018, dr. Petre Rotar, ki je v zadnjem poročilu Odbora<sup>5</sup> pojasnila, »da se je pogosto srečevala s tistimi, ki so izražali strah v zvezi s pravicami manjšin, češ da gre »za preveč manjšinskih pravic« za »preveč posameznikov«. Zato je pomembno poudariti, da bi se države morale bati zanikanja pravic manjšin in ne dostopa do njih, saj zanikanje pravice do uporabe prvega jezika ali strah pred svobodnim izražanjem pripadnosti vodi v delitve, zamere in strah. Izvajanje pravic manjšin ni znak nelojalnosti državi; nasprotno, je znak zrelosti in samozavesti države, da je pripravljena in sposobna z učinkovitim varovanjem pravic manjšin povezati družbo in raznolikost ceniti kot njen sestavni del.«

Ob teh mislih mi dovolite, da se v zaključku še nekoliko bolj na splošno dotaknem nekaterih perečih vprašanj položaja in zaščite narodnih, pa tudi drugih manjšin v naši družbi. Živimo v burnem obdobju, ki ga zaznamujejo migracijska in podnebna kriza, kriza temeljnih vrednot, na katerih je bila zgrajena moderna, povojna Evropa. Duh časa, skupaj z novimi tehnološkimi in komunikacijskimi možnostmi, s seboj prinaša vzpon populizma, nacionalizma, nestrpnosti in sovražnega govora, pred katerim ni imuna nobena evropska država. Vse to nevarno ogroža napredek, ki smo ga kot družba na tem področju že dosegli in morda šteli za samoumevnega. Žrtve tega pa so v prvi vrsti ranljivi posamezniki in skupine kot so narodne manjšine, Romi, migranti...

Še več in huje, vse bolj opazen je trend relativizacije in celo normalizacije sovražnega govora pod pretvezo svobode izražanja. Ne smemo si zatiskati oči pred tveganji teh teženj. V Evropi smo samo v prejšnjem stoletju nekajkrat izkusili človeško tragedijo in uničenje, ki sta jih posredno omogočila tudi minimiziranje in celo toleriranje postopnega, a vsem opaznega preraščanja nestrpnosti in sovražnega govora v nasilje in vojno. Pred manj kot tremi desetletji je z etničnim sovraštvom podžgana vojna na območju nekdanje Jugoslavije razkrila, da moto »Nikoli več!«, ki je globalno odmeval po grozotah holokavsta, ni samoumevna in

---

<sup>5</sup> 11th Activity report (1 June 2016 – 31 May 2018), str. 6. Dostopno na: <https://rm.coe.int/prems-113118-gbr-2568-11erapportd-activiteprotectionofnationalminoriti/16808df0ae>

samouresničljiva zaveza, temveč jo lahko udejanimo le z ničelno toleranco in odločno reakcijo zoper vse oblike spodbujanja etnične, verske, rasne ali podobne nestrpnosti in sovraštva. Tudi Evropsko sodišče za človekove pravice je v svoji sodni praksi izpostavilo pomen boja proti sovražnemu govoru in poudarilo, da sta strpnost in spoštovanje enakega dostojanstva vsakega človeškega bitja temelj demokratične in pluralistične družbe.

Stalno in vsak dan znova si je treba z lastnim zgledom in s skupnostnimi ukrepi prizadevati za to, da so v demokratični družbi mnenja in stališča izražana svobodno, a na način, da ne ogrožajo človekovega dostojanstva drugih. Svet Evrope je – po mojem mnenju – res lucidno opisal ta občutljivi paradoks strpnosti: absolutna toleranca lahko privede do strpnosti do idej, ki širijo nestrpnost, s tem pa uničijo strpnost.

Hvala za pozornost.