

Predstavništvo slovenske manjšine – zastopstvo in zastopanost

Razmislek o izboljšanju politične participacije Slovencev v Italiji

Uvod

Pri preučevanju participacije narodnih manjšin¹ ločujemo po navadi dva vidika: sodelovanje v procesih odločanja (predstavništvo oz. različne oblike (politične) participacije) in organiziranost manjšine (oziroma njeno samoupravljanje).

Ko se pri politični participaciji osredotočamo na procese odločanja, se praviloma ukvarjamo z vprašanji »predstavništva« v širšem pomenu. S takšnim pristopom torej ne obravnavamo zgolj predstavništva v parlamentu (npr. rezervirana mesta za predstavnike manjšine) in vladi (oziroma izvršnih telesih), ampak tudi prisotnost pripadnikov manjšin v javni upravi, policiji in sodstvu; sem sodi tudi vzpostavitev posvetovalnih teles in drugih mehanizmov, ki omogočajo obsežnejše in globlje sodelovanje narodne manjšine v opravljanju javnih zadev. Poleg tega je vprašanje participacije tesno povezano z volilnimi sistemi (vključno z različnimi oblikami preferenčnih volitev in nižjimi volilnimi pragi za manjšinske politične stranke v zakonodajnih telesih).

Drugi vidik politične participacije narodnih manjšin se nanaša na njihovo lastno organiziranost in samoupravljanje; gre torej za vprašanje pristojnosti na področju upravljanja in sprejemanja odločitev v zvezi z manjšino in njenim socialnim, ekonomskim in političnim življenjem ter za vprašanje pristojnosti odločanja v njenem imenu. Glede na ustavno ureditev, državni ustroj, zakonske podlage in druge okoliščine lahko pri vsaki narodni manjšini začrtamo fiktivno mejo med samo skupnostjo, ki upravlja svoje ekonomsko, politično in socialno življenje (z večjim ali manjšim manevrskim prostorom), in državo, ki ohranja nadzor nad odločanjem o manjšinskih vprašanjih. S prenosom pristojnosti na regionalne in lokalne akterje pa država pogosto približa manjšini sprejemanje tovrstnih odločitev in njihovo implementacijo; s tem omogoča in zagotavlja fleksibilnost, potrebno za upravljanje skupnosti, ki se po kulturnih, jezikovnih, verskih ali drugih značilnostih bistveno razlikuje od večinskega prebivalstva.

V tem prispevku bomo obravnavali oba vidika participacije izbranih narodnih manjšin – tako sodelovanje v procesih odločanja kot lastno organiziranost. Namen tega prispevka je dvojen: prvič, predstaviti izsledke raziskave o politični participaciji slovenske manjšine v Italiji; drugič, predstaviti nekaj mehanizmov in dobrih praks treh manjšinskih okolij v Italiji in drugje po Evropi, ki bi jih morda lahko s prilagoditvijo uporabili za predruženje in izboljšanje politične participacije pri slovenski narodni manjšini v Italiji.

Za ustreznejšo interpretacijo rezultatov in boljše razumevanje rešitev, ki so jih sprejele druge manjšine, bomo najprej povzeli nekaj iztočnic o pomenu participacije narodnih manjšin v javnem življenju in o sredstvih, s katerimi jo spodbujamo.

Participacija pripadnikov narodnih manjšin v javnem življenju

Participacija pripadnikov narodnih manjšin v javnem življenju je bistvenega pomena za vsako demokratično družbo, ki želi živeti v miru. Participativni mehanizmi stremijo k integraciji in vključevanju manjšin v družbe, v katerih živijo, pri tem pa spodbujajo ohranjanje manjšinske identitete ter zavirajo asimilacijo.

Eden temeljnih vzrokov konflikta med manjšino in večino izhaja iz percepcije, da manjšina ne more/sme sodelovati v političnem, ekonomskem in socialnem življenju države, v kateri živi. Manjšina se počuti diskriminirano in dojema državo kot entiteto, ki namerno uporablja prijeme, s katerimi ji želi odvzeti njeno kulturno, jezikovno in včasih tudi versko identiteto. K temu je seveda treba prišteti še številne socialne, ekonomske, politične, zgodovinske in kulturne dejavnike, ki prispevajo k razkoraku med narodnimi in etničnimi skupnostmi v državi: »Efektivna participacija v javnih zadevah /je/ potrebna, saj omogoča, da se izognemo občutku pripadnikov narodnih manjšin, da bi morali poseči po drugih, manj sprejemljivih sredstvih, da se upoštevajo njihova mnenja. Z utrjevanjem zaupanja lahko participacija ustvari lojalnost do države in do družbe, katere sestavni del so tudi manjšine.«²

To lahko dosežemo samo pod pogojem, da spremenimo izhodiščno predpostavko: država zagotavlja namreč aktivno participacijo pripadnikov manjšin samo pod pogojem, da zaščito manjšin dojema kot nekaj bistvenega tudi za svoj nacionalni interes: »Če namreč država sama izkaže manjšini lojalnost, s tem da ji ponudi možnost efektivne participacije, lahko pričakuje lojalnost tudi z druge strani.«³

Ključni cilj politične participacije narodnih manjšin je zagotavljanje dejanske enakopravnosti državljanov, ki so različnega etničnega ali narodnega porekla. Na tem načelu »vsebinske enakosti« temeljijo vsi pristopi in mehanizmi, ki zagotavljajo predstavništvo in nasploh participacijo narodnih manjšin. Različni mehanizmi participacije na državnem, regionalnem ali lokalnem nivoju so smiselni samo v okolju, kjer obstaja splošna politična volja družbenih in političnih struktur odločanja, da sprejmejo »filozofijo participacije«⁴ kot temeljno načelo družbe.

Dejansko participacijo pripadnikov narodnih manjšin lahko zagotavljamo z različnimi mehanizmi, ki jih razvrščamo na kontinuum med dvema skrajnostma: individualno volilno pravico na eni strani in enakopravno predstavništvo različnih (etničnih in narodnih) skupnosti države na drugi. Med ti skrajnosti uvrščamo enakopravno participacijo v volilnih procesih, ustrezno predstavništvo v parlamentu in drugih izvoljenih telesih, vzpostavitev učinkovitih posvetovalnih teles in zagotavljanje njihovega poslovanja, splošno participacijo narodnih manjšin v kulturnem, družbenem in ekonomskem življenju države ter izboljšanje ekonomskega statusa pripadnikov manjšinskih skupnosti.⁵

Mehanizmov za spodbujanje politične participacije narodnih manjšin je torej veliko. V določenih okoliščinah so nekateri med njimi bolj učinkoviti in uporabni kot drugi. Zato bomo v nadaljevanju predstavili izsledke raziskave o politični participaciji slovenske skupnosti v Italiji,⁶ ki kažejo dobre plati trenutnega sistema organiziranosti in predstavništva te skupnosti ter najbolj pereče izzive. V zadnjem delu prispevka bomo predstavili še nekaj zanimivih iztočnic za razmislek o morebitnih spremembah in pravnih rešitvah, ki bi lahko prispevale k boljši vključenosti in politični participaciji slovenske skupnosti⁷ v Italiji.

Predstavništvo in organiziranost slovenske skupnosti v Italiji

Junija in julija 2017 smo izvedli kvalitativno raziskavo o predstavništvu in organiziranosti slovenske skupnosti v Italiji. V njej smo zbrali mnenja 16 predstavnikov slovenske narodne skupnosti v deželi Furlaniji - Julijski krajini (FJK): med njimi je bilo pet izvoljenih političnih predstavnikov, sedem predsednikov in direktorjev primarnih slovenskih organizacij in ustanov v tržaški, goriški in videmski pokrajini, predstavnica predstavniškega telesa ter trije novinarji slovenskih medijev. Pogovore smo opravili in posneli na sedežu SLORI ter na sedežih posameznih ustanov. Intervjuvance (v nadaljevanju: interv.) navajamo anonimno, označeni so le s številko.

Intervjuvance smo prosili, naj izrazijo svoje mnenje o treh temeljnih ravneh predstavništva slovenske narodne skupnosti v Italiji, in sicer:

- o krovnih organizacijah — Slovenski kulturno-gospodarski zvezi (SKGZ) in Svetu slovenskih organizacij (SSO);

- o paritetnem odboru in o deželni posvetovalni komisiji kot institucionalnih predstavniških oziroma posvetovalnih telesih;
- o slovenskih izvoljenih političnih predstavnikih.

V pogovorih sta bili v ospredju učinkovitost predstavništva Slovencev v Italiji v odnosih do posameznih ravni oblasti ter notranja organizacija in procesi odločanja slovenskih organizacij in ustanov. Sogovornice in sogovorniki so podali tudi svoje predloge o morebitnih novih predstavniških organih in spremembah obstoječih.

Poudariti moramo, da nam kvalitativna metoda, ki smo jo izbrali za raziskavo, ne dopušča posploševanja zbranih mnenj, ocen in predlogov na vso slovensko skupnost v Italiji. V raziskavi smo zbrali mnenja posameznikov, ki nam zaradi svoje vključenosti v politične procese in/ali njihovega dobrega poznavanja lahko omogočajo pregled politične participacije slovenske skupnosti v Italiji ter dajo relevantne informacije o pozitivnih vidikih in izzivih skupnosti. Intervjuvanci so bili posamezniki, ki imajo tesne stike s predstavniki in ustrojem krovnih organizacij, poleg tega pa sodelujejo s slovenskimi izvoljenimi političnimi predstavniki, spremljajo delovanje paritetnega odbora in deželne posvetovalne komisije ter so na različne načine soudeleženi v političnem odločanju; njihove ocene izhajajo iz dolgoletne prakse in pridobljenega znanja.

Iz posnetkov izhaja, da so se intervjuvanci za sodelovanje odločili predvsem v želji, da bi prispevali k višji ravni sodelovanja in komunikacije med predstavniki manjšine in samo skupnostjo. Verjamejo namreč, da bi s tem lahko spodbujali nadaljnjo vključevanje, participacijo in integracijo manjšine ter izboljšali njen splošni družbeno-politični in jezikovni položaj. Izražena mnenja in ocene izhajajo torej iz pozitivnega odnosa do skupnosti, njenih predstavnikov, organizacij in institucionalnih teles.

Reprezentativnost krovnih organizacij

Intervjuvanci so v pogovorih razmišljali o dveh krovnih organizacijah, SKGZ in SSO. Interv. št. 13 sprejema sistem organizacij in ustanov Slovencev v Italiji pod okriljem dveh krovnih organizacij, SKGZ in SSO, kot danost, ki se težko spreminja. Organizaciji sta izraz družbeno-političnih procesov v povojnem obdobju in ideoloških razlik; sicer pa interv. št. 13 — kot tudi preostali sogovorniki — pozdravlja trenutno sodelovanje med njima.

Sogovorniki so razmišljali o odnosih med krovnicama organizacijama in članicami ter o procesih odločanja.

Interv. št. 13 in 14 pogrēšata ustrezno vizijo in strategijo delovanja slovenske skupnosti v Italiji oziroma jasno opredelitev ciljev, ki jih mora skupnost doseči. Opažata, da se posledično odločitve pogosto sprejemajo »sproti«, brez programske podlage.

Interv. št. 1, 2, 7 in 15 so bili kritični do procesov odločanja znotraj krovnih organizacij. Želijo si več »demokracije«, ki naj se kaže tudi z doslednejšim vključevanjem izvršnih odborov in članic v obravnavo ključnih vprašanj skupnosti.

Interv. št. 14 od obeh krovnih organizacij pričakuje več stikov s članicami, ki delujejo na terenu, npr. v obliki rednih srečanj, na katerih bi njuni predstavniki predstavili cilje in namene. Predstavniki krovnih organizacij bi morali bolj prisluhniti članom društev in aktivnim posameznikom, tako da bi se lahko odločitve sprejemale od spodaj navzgor. Podobno je interv. št. 6 ugotavljal, da krovnicama organizacijama manjka umeščenost v širši prostor in med mladino. Interv. št. 1 je predlagal, da bi predstavniki SKGZ in SSO vstopili v upravne odbore primarnih organizacij, s čimer bi se bolj vključili v delovanje članic.

Tudi interv. št. 8 opaža, da je predvsem SKGZ, ki jo bolje pozna, zelo oddaljena od ljudi, ker ima premalo sodelavcev na terenu, ki bi gojili stike in komunikacijo s posameznimi članicami; ljudje v društvih je niti ne poznajo, še manj pa ji zaupajo, saj ne vidijo otipljivih rezultatov. Obenem se zaveda,

da je to povezano s hladnim in nezaupljivim odnosom, ki ga imajo ljudje na splošno do politike ter ljudi na vodstvenih položajih. Interv. št. 7 in 12 menita, da sta SKGZ in SSO preveč strankarski, obenem pa ni jasne meje med politiko in civilno družbo.

Sogovornike smo izrecno vprašali, ali se jim zdi, da sta SKGZ in SSO reprezentativni v odnosu do oblasti na eni strani in do slovenske narodne skupnosti v Italiji na drugi. Interv. št. 13 je pozitivno ocenil reprezentativnost krovnih organizacij, saj sta prisotni na terenu in imata organe, ki se sestajajo. Predsednika sta po njegovem mnenju aktivna in imata dober odnos. Interv. št. 15 je poudaril, da sta krovni organizaciji sogovornik Dežele FJK, kar jamči, da slovenska skupnost obstaja kot priznan subjekt. Podobno je interv. št. 10 potrdil, da sta SKGZ in SSO odraz slovenske narodne skupnosti v Italiji — v mejah sodobne družbe, kjer se itak nekateri posamezniki ne prepoznavajo v ničemer. Po besedah interv. št. 16 odražata SKGZ in SSO v manjši meri celotno slovensko skupnost v Italiji, saj v primerjavi s preteklostjo (ko se je večina njenih pripadnikov opredeljevala za eno ali drugo opcijo) danes veliko Slovencev v Italiji ni včlanjenih v nobeno organizacijo. Interv. št. 10 je ugotavljal, da se problem reprezentativnosti krovnih organizacij povezuje s širšim družbenim pojavom vedno večjega individualizma in družbeno-politične neaktivnosti posameznikov. Poudaril je, da sta krovni organizaciji v odnosu do oblasti učinkoviti predvsem, kadar delujeta usklajeno. Tudi interv. št. 3 in 11 menita, da je vprašanje predstavnštva splošni družbeni problem, ki se pojavlja ne le pri krovnih organizacijah, ampak tudi širše v strankah, sindikatih itd. Dodala sta, da je opisano stanje na področju participacije odraz širše družbene krize, ki jo doživljajo politika ter tradicionalne oblike predstavnštva in strank, sploh v Italiji. Po njunem ljudje težko sprejemajo, da nekdo drug odloča v njihovem imenu. Interv. št. 7 je prav tako ugotavljal, da veliko slovensko govorečih posameznikov ni vključenih v delovanje slovenskih organizacij in ustanov. Na podlagi svojih izkušenj je opazil, da lahko skupnost v svojo sredo pritegne tudi neaktivne posameznike le s kakovostno ponudbo kulturnih, športnih in drugih aktivnosti ter storitev.

Interv. št. 6 je razmišljal, da bi morali vodstvo in predstavniki organi slovenske narodne skupnosti v Italiji tudi v nekakšnem parlamentu ali drugem novem predstavniskem telesu zasnovati program delovanja in cilje, ki bi bili uresničljivi in sprejemljivi za vsakega pripadnika te skupnosti, s sporočilom, da »se spleča biti manjšina v tem prostoru v smislu kulturne raznolikosti, možnosti, priložnosti«.

Za interv. št. 5 je pozitivno, da krovni organizaciji sodelujeta s političnimi oblastmi v Rimu in Ljubljani. V odnosu do Dežele FJK pa po njegovem mnenju delujeta nekoliko preveč konzervativno. Interv. št. 8 meni, da sicer krovni organizaciji nista vedno učinkoviti v pogajanjih z oblastmi in pri reševanju konkretnih problemov svojih članic. Oba predsednika se po njegovih besedah dnevno soočata z nešteti in ⁸kompleksnimi vprašanji delovanja svojih članic, zato je nemogoče, da bi podrobno poznala vse. Sestaviti bi morala skupino strokovnjakov oziroma strokovno službo, ki bi jima bila v oporo pri posameznih resorjih in temah. Interv. št. 8 je še ugotavljal, da deklaracije, ki jih sproti dajeta obe krovni organizaciji, članicam niso v pomoč, če potem ni konkretnih dejanj.

Interv. št. 9 meni, da je reprezentativnost obeh krovnih organizacij šibka, potrebovali bi boljše organizirano politično zastopstvo, ki bi postavljalo jasno formulirane in utemeljene zahteve ter se pogajalo z oblastmi. Trenutno imajo oblasti več sogovornikov, in sicer poleg obeh krovnih organizacij še stranke; intervjuvanec meni, da bi bilo boljše, če bi se z oblastmi pogovarjal le en subjekt.

Predstavniki in posvetovalni telesi: paritetni odbor in posvetovalna komisija

Intervjuvance smo prosili za mnenje o delovanju dveh predstavnških oziroma posvetovalnih teles, ki sta v različnih vlogah izraz politične participacije slovenske narodne skupnosti v Italiji in soudeleženi v različne procese odločanja. Prvo telo je Institucionalni paritetni odbor za vprašanja slovenske manjšine (v nadaljevanju: paritetni odbor), ki na podlagi državnega zaščitnega zakona za slovensko

narodno skupnost v Italiji 38/2001 skrbi za njegovo izvajanje. Drugi organ je posvetovalna komisija, ki na podlagi deželnega zaščitnega zakona za slovensko narodno skupnost v deželi FJK 26/2007 pripravlja mnenja o vprašanih in vsebinah, ki so v tem zakonu, o predlogu razdelitve finančnih sredstev, ki jih država dodeli deželi za dejavnosti manjšinskih ustanov in organizacij, o vprašanih deželnih organov in splošno o smernicah deželne politike glede kulturne in jezikovne raznolikosti.

Vloga paritetnega odbora je pravno določena, zato sogovornice in sogovorniki o njem razmišljajo kot o organu, ki ima zakoličeno delovanje. Po mnenju interv. št. 16 je paritetni odbor uravnotežen organ, ki ga sestavljajo slovensko in italijansko govoreči člani različnih političnih opcij. Interv. št. 6 je razlagal, da paritetni odbor deluje samostojno kot državni organ in nima institucionalnih stikov ali srečanj z deželno posvetovalno komisijo, kar je škoda, saj obe telesi večkrat obravnavata sorodne teme. Zato je predlagal, da bi bil predsednik paritetnega odbora tudi član posvetovalne komisije in obratno. Interv. št. 1 meni, da bi bilo dobro, če bi bilo več usklajenosti in sodelovanja med paritetnim odborom, posvetovalno komisijo in deželnimi svetniki, saj se večkrat ukvarjajo z istimi ali sorodnimi problematikami.

Komentarji so se v glavnem dotikali odnosa med paritetnim odborom ter slovenskimi organizacijami in ustanovami. Interv. št. 11 in 13 sta razmišljala, da bi se lahko slovensko govoreči člani paritetnega odbora občasno sestali s slovenskimi organizacijami in ustanovami. Ta odbor daje po njunem mnenju vtis, da nima stikov z okoljem: zdi se, da soočanje in sodelovanje potekata le s krovnicama organizacijama, ki pa imata drugačen pogled kot njune članice. Interv. št. 1 je razmišljal podobno, torej da bi lahko imel paritetni odbor stike tudi s slovenskimi organizacijami in ustanovami. Tako bi se še posebej njegovi italijansko govoreči člani seznanili z njihovim delovanjem in spoznali realnost, na katero se aplicirajo zaščitne norme. Interv. št. 7 je ugotavljal, da skupnost nasploh premalo pozna in ceni delovanje odbora.

Delovanje posvetovalne komisije je sogovornicam in sogovornikom bliže, saj zadeva javno financiranje slovenskih ustanov in organizacij, ki jih sami vodijo in/ali v njih delujejo. Interv. št. 1 se je strinjal, da bi morala komisija odločati na podlagi programa delovanja oziroma strategije slovenske skupnosti v deželi FJK, ki pa trenutno nista izdelana. Interv. št. 6 je razmišljal podobno, in sicer da bi moralo biti javno financiranje, ki ga določa posvetovalna komisija, skladno z nekim programom delovanja po resorjih, ki bi ga imeli, če bi se zasnovalo novo predstavniško telo v obliki parlamenta ali sorodnega predstavniškega organa. Interv. št. 7 je bil kritičen do sestava posvetovalne komisije, saj v njej ni strokovnjakov za posamezne sektorje, s katerimi bi bolj podkvano odločala o delitvi finančnih sredstev slovenskim organizacijam in ustanovam. Interv. št. 12 je obžaloval, da v posvetovalni komisiji nista zastopana gospodarstvo in kmetijstvo, saj sta obe področji ključni za slovensko narodno skupnost v Italiji tudi z vidika zaposlovanja mladih.

Interv. št. 1 in št. 10 sta razmišljala o tem, da bi lahko posvetovalna komisija pridobila še dodatne pristojnosti in postala stalno predstavniško telo v Deželi FJK pod vodstvom pristojnega deželnega odbornika za narodne in jezikovne skupnosti.

Interv. št. 1, 2, 3, 4 in 5 so izpostavili še tri telesa na deželni ravni, ki jih po njihovem mnenju premalo izkoriščamo in bi lahko imela vlogo pri povezovanju izvoljenih predstavnikov iz vrst levosredinskih in desnosredinskih strank ali drugih političnih gibanj. To so: svet slovenskih izvoljenih predstavnikov, deželna šolska komisija in svet županov občin na dvojezičnem območju, ki je sicer še v zametkih.

Izvoljeni politični predstavniki in skupno politično predstavništvo

Z intervjuvanci smo se pogovarjali o slovenskih izvoljenih političnih predstavnikih in njihovi koordinaciji v obliki skupnega političnega predstavništva. Interv. št. 1 in 4 sta razložila, da krovni organizaciji SKGZ in SSO včasih sami predstavljata slovensko skupnost v Italiji; ob drugih priložnostih pa ima to vlogo

skupno predstavništvo, ki ga sestavljajo ali krovne organizacije, izvoljeni politični predstavniki in predstavnik paritetnega odbora ali pa krovne organizacije, slovenski svetnik z najvišjim položajem v deželnem svetu in slovenska poslanka v Rimu — skratka, formul je veliko in se spreminjajo glede na okoliščine.

Interv. št. 6 meni, da je politično predstavništvo Slovencev v Italiji preveč razpršeno. Zato si želi, da bi deloval parlament te skupnosti, ki bi osredinil programsko delovanje slovenskih organizacij in ustanov ter v katerem bi imeli svojo vlogo tudi izvoljeni politični predstavniki. Interv. št. 9 in 10 sta bila do trenutne oblike skupnega političnega predstavništva kritična, češ da njegovi člani ne delujejo usklajeno, zaradi česar so neučinkoviti. Po njunem mnenju to telo nima nekih pravil delovanja in imenovanja oziroma izvolitve svojih članov, ampak to ureja sproti.

Interv. št. 1, 3 in 5 so razložili, da krovni organizaciji SKGZ in SSO resda predstavljata civilno družbo, vendar samo svoje članice, politični predstavniki pa imajo za seboj volivce, ki legitimirajo njihovo delovanje. Zato menijo, da mora biti predstavništvo slovenske narodne skupnosti kombinacija krovnih organizacij in izvoljenih političnih predstavnikov.

V odgovorih na vprašanje, kakšen odnos vzpostaviti do slovensko govorečih izvoljenih predstavnikov v strankah, ki tradicionalno niso bile naklonjene manjšinskemu vprašanju, so sogovornice in sogovorniki v glavnem podpirali dialog in sodelovanje z njimi. Interv. št. 11 je ugotavljal, da je politično telo Slovencev v Italiji danes ideološko in strankarsko raznoliko. Dodal je, da se jedro te skupnosti prepozna v tradicionalnih levosredinskih strankah in s tem povezanimi krovnicama organizacijama. Vendar je navedel dejstvo, da danes veliko pripadnikov te skupnosti voli tudi desnosredinske stranke in sodobna politična gibanja. Opaža še, da je taka slika tudi posledica tega, da slovenska manjšina ne občuti več pritiska večinske italijanske skupnosti. Po njegovem se danes pripadniki manjšinske skupnosti veliko manj povezujejo na podlagi načela narodne pripadnosti. Podobno je interv. št. 3 ugotavljal, da narodna pripadnost ni več prioriteta posameznika. Interv. št. 7 je razmišljal, da so slovensko govoreči izvoljeni predstavniki lahko tudi izraz desnosredinskih strank in drugih gibanj: z njimi se je treba srečevati soočati in vzpostaviti dialog, saj so se zadeve v zadnjih 20 letih znatno spremenile. Tudi interv. št. 6 meni, da je treba s temi političnimi predstavniki vsekakor gojiti stike in dialog ter jih s pragmatičnim pristopom ocenjevati na podlagi rezultatov, ne le ideološko. Interv. št. 1 je navedel, da ena tretjina pripadnikov slovenske skupnosti v Italiji danes ne voli več tradicionalnih levosredinskih strank. Po njegovih besedah je to po eni strani to nevarno, ker se manjša politična moč Slovencev v Italiji, po drugi strani pa predstavlja priložnost, da se tudi v desnosredinskih strankah razvije pozitiven odnos do manjšinskih vprašanj.

Interv. št. 1 je predlagal, da bi se razvila nova oblika političnega predstavništva Slovencev v Italiji, in sicer iz vrst skupščine slovenskih izvoljenih predstavnikov, ki je pravno določena z deželnim zakonom in se občasno sestaja pod okriljem Dežele. To telo bi bilo izraz javnih upraviteljev in bi delovalo ob dveh krovnicah organizacijah.

Predlogi novih organov predstavništva in odločanja

Intervjuvanci so predlagali različne oblike predstavniških teles in organov, ki bi po njihovem mnenju spodbujali učinkovitejše procese odločanja in vodenja znotraj sistema organizacij in ustanov Slovencev v Italiji. Zamišljajo si, da bi lahko z novimi oblikami predstavništva premostili nekatere temeljne težave, ki jih opažajo. Med njimi so še posebej omenjali pomanjkanje programa ter kratko- in dolgoročne vizije prihodnosti te skupnosti. Zaradi tega ni konkretnih rezultatov in se stvari rešujejo le sproti, kot je poudaril interv. št. 12. Interv. št. 1 je ugotavljal, da bi moralo biti pri oblikovanju takega programa delovanja prioritarno vprašanje slovenskega jezika in s tem povezano identitetno vprašanje o tem, kdo je danes pripadnik slovenske narodne skupnosti v Italiji. Podobno je razmišljal interv. št. 16: ta je

izpostavil vprašanje sodobnih identitet Slovencev v Italiji, ki niso jasno zamejene in vsebujejo vedno bolj bodisi slovensko bodisi italijansko komponento. Zato ostaja odprto vprašanje, kako opredeliti pripadnike slovenske narodne skupnosti v Italiji. Sogovornike moti neuresničevanje sprememb v strukturi in delovanju, ki bi tej skupnosti omogočile, da bi zažvela skladneje s sodobno družbeno-politično situacijo. Nekateri sogovorniki so izrecno omenili Programsko konferenco, ki je na prehodu v novo tisočletje ustvarila podlago za možne reforme, a do njih ni prišlo, kar je pustilo za sabo razočaranje in občutek, da se nič ne da premakniti. Interv. št. 4 je predlagal, da bi z ažuriranjem Programske konference sestavili program oziroma strategijo delovanja slovenskih organizacij in ustanov v deželi FJK, za katero bi skrbel poseben odbor, na deželnih konferencah pa bi se preverjale prioritete in doseženi rezultati. Interv. št. 3 je ugotavljal, da je pogled slovenske narodne skupnosti v Italiji obrnjen predvsem navznoter, zaradi česar ni usklajena z družbo, v kateri živi. Morala bi se, nasprotno, soočiti z novimi izzivi, a nima primerne strategije. Omenil je npr. Trst kot prestolnico znanosti leta 2020, kar naj bi bil izziv tudi za slovensko narodno skupnost.

V naslednjih odstavkih bomo povzeli, kako so si intervjuvanci na podlagi svojega dolgoletnega delovanja in pridobljenega znanja zamislili novo predstavniško telo Slovencev v Italiji. Tako telo bi lahko na eni strani pripravilo program in vizijo delovanja slovenskih organizacij in ustanov, na drugi strani bi pripadniki te skupnosti demokratično, z volitvami, izbirali vodstvo tega organa. Navzven bi ta imel večjo pogajalsko moč v odnosu z oblastmi na državni, deželni in drugih ravneh v Italiji in Sloveniji, ker bi imel jasno oblikovane zahteve in cilje. Po oceni interv. št. 1 je trenutno več sogovornikov z oblastmi, in sicer obe krovni organizaciji, izvoljeni slovenski predstavniki strank in paritetni odbor. Interv. št. 3 je dodal, da bi bilo treba oblikovati enoten predstavniški organ, ki bi združeval predstavnike krovnih organizacij, civilne družbe ter politično-institucionalnih oblasti in organov, delovati pa bi moral ob podpori strokovnjakov.

V analizi intervjujev sta se izluščila dva predloga predstavniškega organa, ki bi bil, kot že zgoraj omenjeno, demokratično izvoljen in bi imel hkrati pristojnosti odločanja v imenu slovenske narodne skupnosti v Italiji: to bi bil parlament oziroma skupščina Slovencev v Italiji ali enotna krovna organizacija.

Interv. št. 6 meni, da bi morali imeti telo ali organ, ki bi deloval kot neke vrste parlament z izvoljenimi člani in pristojnostmi za odločanje v imenu slovenske narodne skupnosti. Sistem slovenskih organizacij in ustanov v deželi FJK bi posledično prilagodili delovanju tega organa. Volitve bi omogočile večjo in širšo participacijo pripadnikov slovenske manjšine, ki bi na tak način tudi prevzeli odgovornost za izvolitev svojega vodstva.

Na podlagi odgovorov, zbranih v intervjujih, lahko opredelimo značilnosti morebitnega »parlamenta« kot predstavniškega in vodstvenega telesa slovenske narodne skupnosti v Italiji.

Interv. št. 6 je predlagal, da bi tak organ lahko sestavljali širši zbor, ožje vodstveno telo in institucionalni predstavnik parlamenta s časovno omejenim mandatom. Parlament bi sestavil program delovanja slovenskih organizacij in ustanov po posameznih resorjih. Med primarnimi resorji so sogovornice in sogovorniki izrecno omenili šolstvo, kmetijstvo, šport, kulturo, socialo, pravno službo, odnose z javno upravo in medije. Druga pomembna področja so še Videmska pokrajina, raba in uveljavljanje slovenskega jezika, povezovanje z matično državo Slovenijo in promocija manjšine med večinskim prebivalstvom oziroma prepoznavnost v italijanskem prostoru (interv. št. 1 in 3). Več sogovornikov je poudarilo pomen gospodarstva ter s tem povezanega zaposlovanja in bega možganov med mladimi v slovenski narodni skupnosti v Italiji (interv. št. 3 in 11).

Interv. št. 6 je ugotavljal, da bi bilo treba izpeljati volitve in v ta namen sestaviti volilni imenik pripadnikov slovenske skupnosti v Italiji. Pripadnost skupnosti bi lahko po mnenju intervjuvanca opredelili na podlagi kriterijev, kot so npr. njihovo izobraževanje v slovenskih šolah v Italiji, njihovo članstvo v slovenskih društvih ali izobraževanje njihovih otrok v slovenskih šolah v Italiji. Drugi

sogovorniki (interv. št. 3 in 5) so bili do takega sistema volitev skeptični, ker bi šlo za preštevanje pripadnikov slovenske narodne skupnosti, temu pa so ti vedno nasprotovali. Nekateri se mogoče ne bi želeli vpisati na tak seznam, ker bi se počutili izpostavljeni. Da bi se izognili kateremukoli preštevanju, so interv. št. 5, 7 in 12 predlagali, da bi volilni imenik sestavljali že obstoječi člani v slovenskih društvih in organizacijah v Italiji, to bi bilo preprosteje kot sestavljanje volilnega imenika ex novo. Po njihovem mnenju gre za že opredeljen bazen volivcev, ki bi omogočil soudeležbo širokega kroga ljudi v procesih izbiranja svojih predstavnikov.

Interv. št. 6 je poudaril, da bi bili izvoljeni predstavniki v parlament Slovencev v Italiji nosilci javne funkcije in odgovornosti ter bi za to prejeli honorar, torej ne bi delovali niti ljubiteljsko niti prostovoljno. Vodstvo bi moralo biti zelo visoko kvalificirano in strokovno z vidika sposobnosti, kompetenc in komunikacije. Tudi interv. št. 7 se je strinjal, da bi bili v tem organu strokovnjaki za posamezna področja. Interv. št. 6 je še dodal, da bi tako zasnovan parlament predstavljal celotno slovensko narodno skupnost v deželi FJK v odnosu do državnih oblasti v Italiji in Sloveniji, dežele, krajevnih avtonomij in drugih sogovornikov, npr., na evropski ravni. Pri številu članov bi bilo treba upoštevati tudi pokrajinsko zastopanost. Interv. št. 15 je podprl zamisel, da bi bile v takem parlamentu soudeležene tudi slovenske šole v Italiji s profesorji in starši.

Interv. št. 1 in 6 sta razmišljala, da bi tak parlament deloval na podlagi spremembe deželnega zaščitnega zakona za slovensko jezikovno skupnost v Italiji 26/2007 ali drugega namenskega deželnega zakona. Sicer se je interv. št. 7 zdel zamisel deželne zakonske osnove za začetek preveč ambiciozna. Zato je predlagal, da bi v prvi fazi tako telo volili na interni ravni člani slovenskih organizacij in društev, v drugi fazi pa bi oblikovali telo, ki bi pridobilo tudi deželno zakonsko podlago. V takem parlamentu bi imeli krovni organizaciji SKGZ in SSO status, ki bi bil enakovreden drugim primarnim organizacijam (interv. št. 6) ali pa bi se te lahko tudi razpustilo (interv. št. 16).

Interv. št. 16 je predlagal sorodno predstavniško telo, in sicer deželni svet Slovencev v Italiji. V njem bi bili izvoljeni politični predstavniki Slovencev v Italiji ter predstavniki krovnih in primarnih organizacij Slovencev v Italiji. Podobno kot zgoraj omenjeni parlament bi imel tudi ta organ pristojnost in legitimacijo z deželnim zakonom, da lahko sprejema odločitve bodisi o finančnih zadevah bodisi o strateško-razvojnih vidikih, ki so nato obvezujoče za slovenske organizacije in ustanove v Italiji. z v Nadomestil bi lahko deželno posvetovalno komisijo in druge obstoječe koordinacijske odbore.

Iz pogovorov z intervjuvankami in intervjuvanci je izšel še drugi predlog predstavniškega in vodstvenega telesa, ki bi se lahko razvil na podlagi spremembe delovanja dveh krovnih organizacij. Interv. št. 3, 5, 9 in 11 so zagovarjali združitev SKGZ in SSO v eno organizacijo z enotnim članstvom in enim vodilnim odborom, ki bi bila izraz različnih ideoloških pogledov in bi imela »narodnoobrambni« značaj. Interv. št. 5 je menil, da sta trenutno organizaciji dvojnika, saj se ukvarjata z istimi problemi tudi z vidika financiranja. Sicer se interv. št. 3 zdi nerealno, da bi do tega prišlo, čeprav so nekatere članice že itak včlanjene v obe in je razlik med njima vedno manj. Če se ohranita obe, naj potem imata vsaj skupno telo soočanja in odločanja, kar podpirata interv. št. 3 in 13.

Podobno bi interv. št. 1 rad videl, da bi se iz SKGZ in SSO razvila ena organizacija, v kateri bi se vodstvu združili in bi se članice povezale po sektorjih delovanja. Vendar bi morala vodstvo enotne krovne organizacije izvoliti širša volilna baza, ne le njeni člani kot doslej, ki bi temu telesu dala legitimacijo, da predstavlja celotno slovensko skupnost v Italiji. To bi spodbudilo demokratično participacijo širokega kroga Slovencev v Italiji. Dodal je, da bi organ in sistem volitev urejala deželna zakonodaja. Isti intervjuvanec je razmišljal še o tem, da bi se lahko tako oblikovano predstavniško telo Slovencev v Italiji razvilo iz že obstoječe posvetovalne komisije, v katero bi člane volili in ne imenovali kot doslej.

Izhodišča za razmislek na osnovi rezultatov raziskave

Analizo stanja predstavništva Slovencev v Italiji lahko strnemo v nekaj zaključnih misli:

- skupnost se dobro zaveda, da bi bilo treba trenutni sistem predstavništva izboljšati – v smislu več demokratičnih procesov pri volitvah in imenovanju predstavnikov;
- pojavila se je potreba po organu (prenovljenem konceptu krovnih organizacij), ki bi bil legitimiran, da sprejema odločitve v imenu slovenske skupnosti v Italiji, ter učinkovit pri izvajanju ukrepov;
- potreben je tudi »programski pristop«, ki bi ga zgoraj omenjeni legitimirani organ uporabljal pri svojem delu tako, da bi sledil programu; organ bi na osnovi tega dela tudi ocenjevali;
- pojavile so se številne zamisli o predstavniških organih, ki jih ni mogoče strniti v eno vizijo. Večina intervjuvancev pa se je strinjala, da bi lahko skupina strokovnjakov pripravila predlog organa Slovencev v Italiji skladno z obstoječo državno in deželno zakonodajo.

Študije primera politične participacije narodnih manjšin v Italiji in Evropi

Na osnovi izzivov, ki smo jih zaznali v pravkar predstavljeni študiji, bomo v nadaljevanju kot izhodišče za razmislek o možnih spremembah na področju participacije slovenske narodne skupnosti v Italiji predstavili tri študije primera. Ker je zaradi omejenega prostora nemogoče predstaviti te primere celovito, se bomo osredotočili zgolj na nekaj segmentov, mehanizmov in dobrih praks, ki so z vidika slovenske narodne skupnosti v Italiji (in pravkar predstavljenih rezultatov raziskave) najbolj zanimivi in z določenimi prilagoditvami tudi uporabni.

Za prvo študijo primera smo izbrali italijansko narodno manjšino v Sloveniji, ker njen pravno-formalni položaj izvira iz podobnih mednarodnopravnih obvez (Londonski memorandum, Osimski sporazumi) kot položaj slovenske narodne manjšine v Italiji. Za drugo študijo primera smo izbrali nemško in ladinska skupnost n Južnem Tirolskem. Ti manjšini skupaj s slovensko živita pod streho skupnega pravnega reda (in predvsem podobnih pravnih možnosti) v Republiki Italiji. Za tretjo študijo primera smo izbrali ureditev manjšinskega vprašanja na dansko-nemški meji, ki je primer dobre prakse v evropskem merilu. Ureditev manjšinskih vprašanj na tej meji je zgodovinsko, jezikovno in sociološko primerljiva s položajem na slovensko-italijanski meji.

9

Študija primera 1: italijanska narodna manjšina v Republiki Sloveniji

Italijanska narodna skupnost v RS je relativno majhna in na območju, kjer prebiva, v manjšini. Njena proporcionalna politična moč je na državni ravni neznatna, na lokalni pa precej majhna.

Italijanska manjšina poseljuje območje občin Koper, Izola, Piran in Ankaran. V ljudskem štetju leta 2002 se je na tem območju več kot 80 odstotkov prebivalcev izreklo za Slovence, v preostanek pa sodijo poleg prebivalcev italijanske narodnosti še Srbi, Hrvati in druge narodne skupnosti.

Zaščita italijanske manjšine temelji na meddržavnih pogodbah z Italijo (Londonski memorandum, Osimski sporazum) ter na 64. členu Ustave RS, ki navaja posebne pravice avtohtone italijanske in madžarske narodne skupnosti v RS. Organizacijo italijanske narodne skupnosti v Sloveniji v veliki meri določa Zakon o samoupravnih skupnosti. Ta narekuje pripadnikom italijanske narodne skupnosti, da ustanovijo svoje samoupravne skupnosti, ki skrbijo

- za uresničevanje posebnih pravic, ki jih zagotavlja Ustava Republike Slovenije,
- za uveljavljanje njihovih potreb in interesov ter
- za organizirano sodelovanje pri javnih zadevah.

Država pooblašča samoupravne narodne skupnosti, ki so telesa javnega prava, za opravljanje določenih nalog, ki so v pristojnosti države, ter zagotavlja sredstva za njihovo uresničevanje.

Italijanska narodna skupnost je organizirana v občinske samoupravne narodne skupnosti, ki se povezujejo v Obalno samoupravno skupnost italijanske narodnosti. Njen najvišji organ je svet

samoupravne narodne skupnosti.

Samoupravne narodne skupnosti dajejo državnemu zboru, vladi in drugim državnim organom predloge, pobude in mnenja o vseh zadevah iz svoje pristojnosti. Kadar državni organi odločajo o zadevah, ki se nanašajo na položaj pripadnikov narodnih skupnosti, morajo predhodno pridobiti mnenje samoupravnih narodnih skupnosti. V statutu samoupravnih narodnih skupnosti so podrobneje določene njihove naloge in pristojnosti, organiziranost, način odločanja, način in oblike predstavljanja samoupravne narodne skupnosti v Republiki Sloveniji in način volitev v njene organe. Statut določa tudi način in oblike sodelovanja samoupravnih narodnih skupnosti z organizacijami, društvi, združenji ali drugimi oblikami dela, ki jih ustanavljajo pripadniki narodne skupnosti za uresničevanje svojih posebnih pravic.

Italijanska narodna skupnost je neposredno zastopana v predstavniških organih lokalne samouprave in v državnem zboru. Pripada ji zagotovljeno predstavništvo v parlamentu in v občinskih svetih na dvojezičnem območju. Pripadniki italijanske manjšine imajo dvojno volilno pravico: enkrat volijo kot vsi drugi slovenski državljani, drugič pa volijo predstavnika svoje skupnosti.

Predstavniki narodne skupnosti v parlamentu so polnopravni člani parlamenta. Dvojno volilno pravico imajo predstavniki italijanske manjšine tudi na lokalnih volitvah, obakrat pa so izvoljeni po večinskem sistemu.

Zakon o volitvah v državni zbor opisuje postopek teh volitev in splošne kriterije za volilno upravičenost ter določa, da je treba pri oblikovanju volilnih enot in volilnih okrajev upoštevati geografsko zaokroženost ter skupne kulturne in druge značilnosti. To je v primeru prisotnosti narodnih manjšin na nekem območju zelo pomembno, saj lahko oblikovanje volilnih enot in okrajev pomembno vpliva na izid volitev in položaj manjšine.

10

V skladu z Zakonom o evidenci volilne pravice se za volitve predstavnika italijanske manjšine v državni zbor pripravijo posebni volilni imeniki in posebna volilna enota. Seveda je posebej kočljivo vprašanje, kako sestaviti volilne imenike, saj je prej treba opredeliti, kdo pripada narodni manjšini. V primeru volilnega imenika državljanov RS, pripadnikov italijanske narodne skupnosti, to nalogo prevzame komisija Samoupravne skupnosti, ki v volilni imenik vpiše pripadnike avtohtone italijanske narodne skupnosti. Pripadnost se ugotavlja na podlagi vpisa v volilni imenik državljanov RS, pripadnikov italijanske narodne skupnosti, na preteklih volitvah ali na podlagi izjave državljana RS: komisija Samoupravne skupnosti v tem primeru odloča, ali so izpolnjeni pogoji za vpis v imenik, in če niso, izda odločbo.

Po katerih kriterijih pa odloča komisija? Zakon določa, naj Samoupravna skupnost predpiše podrobnejša merila za vpis v volilni imenik, pri čemer naj merila določi zlasti na podlagi:

- ohranjanja dolgotrajne, trdne in trajajoče vezi s svojo skupnostjo, ali
- skrbi za ohranjanje vsega, kar konstituira skupno identiteto posamezne skupnosti, vključno z njeno kulturo ali jezikom, ali
- sorodstvene vezi do drugega kolena v ravni vrsti z državljanom, ki mu je že priznana volilna pravica pripadnika avtohtone italijanske (oziroma madžarske) narodne skupnosti. (12. člen Zakona o evidenci volilne pravice)

Teh meril Samoupravna skupnost kljub odločbi ustavnega sodišča (še) ni pripravila, kar napeljuje na misel, da je identifikacija pripadnosti narodni skupnosti kočljivo vprašanje, s katerim se tudi sama skupnost težko sooča.

O dvojni volilni pravici pripadnikov italijanske narodne skupnosti je zaradi njene domnevne neskladnosti z načelom enakosti pred zakonom presojal ustavno sodišče in razsodilo, da je takšna »pozitivna diskriminacija« ustavno dovoljena, saj ustava zahteva od zakonodajalca, da implementira takšne ukrepe, čeprav se odmikajo od principa enakosti pri volilnih pravicah. Poleg tega državljani, ki

so pripadniki italijanske narodne skupnosti in nimajo stalnega prebivališča na dvojezičnem območju, lahko zaprosijo komisijo Samoupravne skupnosti za uvrstitev v volilni imenik pripadnikov italijanske narodne skupnosti (samo) za volitve v državni zbor. Tudi pri tem primeru je ustavno sodišče odločilo, da lahko upoštevamo kot pripadnike italijanske narodnosti posameznike, ki živijo zunaj dvojezičnega območja in imajo zato tudi dvojno volilno pravico.

Pomembno dopolnilo k politični participaciji italijanske narodne skupnosti v Sloveniji predstavlja tudi 64(5) člen ustave, ki določa, da zakoni, drugi predpisi in splošni akti, ki zadevajo uresničevanje v ustavi določenih pravic in položaja narodnih skupnosti, ne morejo biti sprejeti brez soglasja predstavnikov narodnih skupnosti. Pri tem pa ni jasno, kateri so ti zakoni. Prav tako se pravica do »veta« aplicira na cel zakon (ko se ta ukvarja zgolj z narodnimi skupnostmi), ne pa na njegove posamezne dele ali člene. To velja tudi za akte in predpise, sprejete na lokalni ravni.

Italijanska manjšina ima v Sloveniji 52 društev. Posebno vlogo med njimi ima Italijanska unija, ki predstavlja poleg samoupravne skupnosti nekakšno (dodatno) krovno organizacijo italijanske skupnosti in razdeljuje finančna sredstva, ki jih za zaščito manjšine prispeva vlada Republike Italije. Članice Italijanske unije so (lokalne) italijanske skupnosti, ki jih sestavljajo (včlanjeni) pripadniki italijanske manjšine. Ti izvolijo svoje predstavnike v skupščino, ki oblikuje tudi svoje vodstvo.

Če torej povzamem:

- V RS zakon določa ustanovitev samoupravne skupnosti, ki skrbi za organizirano sodelovanje italijanske skupnosti v opravljanju javnih zadev.
- Samoupravne skupnosti so telesa javnega prava, ki delujejo po pooblastilu države in so sredstvo organiziranega sodelovanja manjšine v javnih zadevah. Italijanska unija je društvo, ki združuje pripadnike italijanske manjšine, ima svojo skupščino in vodstvo.
- Samoupravne skupnosti so posvetovalno telo (za državo) pri vprašanjih, ki se nanašajo na italijansko skupnost.
- Volilni imeniki pripadnikov italijanske manjšine se pripravljajo na osnovi preteklih imenikov in izjav posameznikov, pri čemer kriteriji pripadnosti skupnosti (še) niso jasno določeni. Skupnost sama odloča o uvrstitvi v volilni imenik.
- Dvojna volilna pravica se dojema kot ustavno dovoljena pozitivna diskriminacija.
- Volitve se izvajajo tudi v društvu Italijanska unija in njegovih lokalnih enotah. Na volitvah se izvoli skupščina, ki oblikuje vodstvo društva.

Študija primera 2: nemška in ladinska skupnost na Južnem Tirolskem

Zaščita nemške skupnosti na Južnem Tirolskem temelji na Dogovoru Gruber-Degasperi, na (Prvem in) Drugem posebnem statutu iz leta 1972 ter na Paketu 137 ukrepov, ki jih je pripravila Komisija 19-ih v 70. letih 20. stoletja. Bistvo te ureditve je koncept teritorialne avtonomije pokrajine Južna Tirolska, to je izredno trdne osnove za zaščito nemške skupnosti, ki je v tej pokrajini v večinskem položaju. S posebnim statutom in Paketom so se pomembne pristojnosti Dežele Trentinske – Južne Tirolske prenesle na obe pokrajini (Trentinsko in Južno Tirolsko). Zaradi svojega avtonomnega položaja ima pokrajina Južna Tirolska zakonodajne in administrativne pristojnosti, kakršne imajo dežele, in proračun v višini približno pet milijard evrov, da uresničuje svoje načrte. Nemška skupnost je v tej pokrajini de facto večina – *torej oblast*. Za politično participacijo v izvoljenih telesih se zato uporabljajo običajni mehanizmi – t. j. politične stranke.

Največ nemških in ladinsko govorečih prebivalcev Južne Tirolske je v Južnotirolski ljudski stranki (SVP), ki je bila ustanovljena leta 1945 in naj bi predstavljala nemško in ladinsko govoreče prebivalce Južne Tirolske. Od te stranke so se v drugi polovici prejšnjega stoletja odcepile Južnotirolska unija (*Union für Südtirol*), Liberalci (*Freiheitlichen*) in Južnotirolska svoboda (*Süd-Tiroler Freiheit*). Model

ena narodna skupnost – ena stranka, ki se je vzpostavil ob koncu druge svetovne vojne na Južnem Tirolskem, blede in izgublja svojo trdnost, saj se čedalje bolj pojavlja potreba po ideološki raznolikosti tudi znotraj manjšine.

Italijansko govoreči prebivalci Južne Tirolske volijo primarno italijanske vsedržavne stranke. To kaže, da so politične stranke na Južnem Tirolskem v osnovi organizirane vzdolž jezikovnih /etničnih meja. Edina medetnična stranka je okoljevarstvena stranka — Zeleni.

Da nemška skupnost pri izvajanju svojih zakonodajnih administrativnih pristojnosti ne bi marginalizirala drugih jezikovnih skupnosti (npr. ladinske in italijanske), statut predpisuje več mehanizmov, ki so zanimivi in uporabni tudi za druge skupnosti, ki so na svojem naselitvenem območju v manjšinskem položaju.

Pokrajinski svet se izvoli na neposrednih, tajnih in splošnih volitvah. Zaradi demografske dominantnosti nemške skupnosti (ki predstavlja več kot 2/3 prebivalstva) ni posebnih mehanizmov, ki bi zagotavljali njeno predstavništvo. Vendar statut predvideva posebne ukrepe za zagotavljanje predstavništva ladinske jezikovne skupnosti. Za to imajo posebne ukrepe tudi v pokrajini Trento, kjer pa je zagotovljeno predstavništvo v pokrajinskem parlamentu vezano na teritorij, ki ga poseljuje ladinska jezikovna skupnost, in ne na samo jezikovno skupino.

Predsedstvo pokrajine Južna Tirolska se rotira tako, da je v prvi polovici mandata nemški predsednik, v drugi pa italijanski. Tako enega kot drugega lahko zamenja ladinski. Predsedstvo sestavljajo predsednik in dva podpredsednika, vsak pripada drugi jezikovni skupnosti. Sestava pokrajinske vlade mora odsevati jezikovno oziroma etnično sestavo pokrajinskega parlamenta, zgolj Ladincev je lahko v pokrajinski vladi proporcionalno več v primerjavi s številom predstavnikov v pokrajinskem parlamentu. Pokrajinski vladi predsedujejo predsednik in dva podpredsednika, eden je pripadnik italijanske in drugi nemške skupnosti.

Posebnost ureditve na Trentinskem – Južnem Tirolskem je tudi mehanizem, ki otežuje sprejemanje zakonov, ki bi škodovali eni izmed jezikovnih skupnosti. Večina svetnikov iz ene jezikovne skupine deželnega sveta ali južnotirolskega pokrajinskega sveta lahko namreč zahteva, da se o predlaganem zakonu voli po jezikovnih skupinah, če meni, da predlog škodi enakopravni obravnavi jezikovnih skupin ali etničnim in kulturnim značilnostim samih skupin. Če se zahtevi ne ugotovi oziroma je zakon sprejet kljub nasprotovanju 2/3 svetnikov jezikovne skupine, ki je zahtevala volitve po jezikovnih skupinah, lahko ta jezikovna skupina zahteva ustavno presojo zakona.

Pri tem se seveda postavi vprašanje, kaj so pravzaprav jezikovne skupine v deželni in pokrajinski svet in kako se konstituirajo.

V pokrajini Južna Tirolska zelo poudarjajo enakopravno predstavništvo glede na »moč« jezikovnih skupin, pri čemer se za osnovo o pripadnosti ali povezanosti z jezikovno skupino vzame izjava, ki jo vsak prebivalec poda ob popisu prebivalstva. Tako so jezikovne skupine enakopravno zastopane v državnih službah na tem območju, tudi večina javnega sektorja deluje po »kvotnem« sistemu, ki proporcionalno odraža jezikovno raznolikost prebivalstva. Da lahko ugotovijo numerično moč posameznih jezikovnih skupin v izvoljenih telesih na Južnem Tirolskem, se mora vsak kandidat na volitvah izreči o svoji povezanosti ali pripadnosti eni jezikovni skupini.

Pomembno vlogo pri upravljanju pokrajine in usklajevanju z državo ima tudi t. i. komisija 6, ki jo sestavljajo trije predstavniki pokrajine (dva nemško govoreča in en italijansko govoreči) in trije predstavniki države (dva italijansko in en nemško govoreči). Ta dvojna enakovrednost omogoča uspešnost te komisije, ki je bila na začetku posvetovalno telo italijanske vlade pri implementaciji Posebnega statuta in Paketa, vendar se je sčasoma prelevila v telo, ki sprejema odločitve. Vlada doslej še ni odločila v nasprotju s stališčem komisije.

Če torej povzamem:

- Model zaščite manjšin na Južnem Tirolskem temelji na teritorialni avtonomiji; na tem območju je nemška skupnost v večinskem položaju.
- Za ladinsko manjšino se za zagotavljanje politične participacije v izvoljenih telesih uporabljajo mehanizmi pozitivne diskriminacije.
- Koncept ureditve temelji na (uradnem) preštevanju pripadnikov in posameznikov, ki izražajo nagnjenost do neke jezikovne skupine, in na proporcionalnem predstavnštvu glede na sestavo prebivalstva tako v telesih političnega odločanja kot v javnem življenju na splošno.
- Koncept vzdržuje neko vzporedno življenje (ločenih) jezikovnih skupnosti in spodbuja opredelitev posameznika za eno od jezikovnih skupin.
- Zanimiv je mehanizem, s katerim se lahko jezikovna skupina v parlamentu upre sprejetju zakona, ki bi ji škodil.

Študija primera 3: danska manjšina na Nemškem in nemška manjšina na Danskem

Od revizije dansko-nemške meje leta 1920 sta tako Danska kot Nemčija večkrat uradno priznali narodno manjšino sosednje države. Status obeh manjšin sta leta 1955 definirali v Deklaraciji Bonn-Kopenhagen. Odtlej sta državi razvili posvetovalna in druga nadomestna telesa za zaščito manjšin na tem območju. Danes na Danskem živi približno 20.000 pripadnikov nemške manjšine, v Nemčiji (v deželi Schleswig-Holstein) pa približno 60.000 pripadnikov danske manjšine. Obe manjšini imata razvejano manjšinsko strukturo in prejemata sredstva od obeh vlad.

Prav tako imata obe dva tipa teles. Eno so organizacije, ki jih manjšini vodita in uporabljata sami, drugo pa so telesa, ki so jih ustanovile danska vlada in nemška zvezna vlada ter deželna vlada Schleswig-Holsteina.

Vsaka manjšina ima krovno organizacijo, ki povezuje druge ustanove – od knjigarn do časopisov, športnih, glasbenih in študentskih društev. Ti dve krovni, primarno kulturni organizaciji sta Sydslesvigs Forening (SSF) in Bund Deutscher Nordschleswiger (BdN).

SSF ne deluje zgolj kot kulturna in družbena organizacija, temveč je tudi zelo aktivno pri zagovarjanju političnih interesov manjšin v Nemčiji. BdN pa je glavna kulturna organizacija nemške manjšine na Danskem, vendar se ukvarja tudi širše z vsem, kar zadeva to manjšino – od političnih do socialnih in ekonomskih vprašanj.

Vsaka manjšina ima svojo stranko: na Danskem je to Schleswigsche Partei (SP), na Nemškem pa Sydslesvigs Vælgerforening (SSW), ki zgodovinsko ne predstavlja le danske manjšine v deželi Schleswig-Holstein, temveč od leta 1948 tudi tamkajšnjo frizijsko manjšino. SSW ima v Nemčiji poseben status, saj ji ni treba preseči petodstotnega praga za vstop v deželni in zvezni parlament. SP je regionalna stranka, ki se zavzema za enakopravnost nemške manjšine in njenih pripadnikov na kulturnem, socialnem in ekonomskem področju, pri čemer izpostavlja, da je mogoče enakopravnost včasih doseči zgolj s posebnimi ukrepi (pozitivno diskriminacijo). SSW je samostojna stranka, medtem ko je SP v bistvu podorganizacija krovne BdN. Člane stranke SP in njihovega vodjo izvoli skupščina BdN.

Poleg organizacij, ki jih vodijo manjšine, je na dansko-nemškem obmejnem območju še nekaj pomembnih teles, ki prispevajo k politični participaciji manjšin.

Nemška manjšina nima predstavnika v danskem parlamentu. Namesto tega je bil leta 1983 v danskem parlamentu ustanovljen poseben urad, ki predstavlja interese nemške manjšine v Köbenhavnu. To je Sekretariat nemške manjšine v Köbenhavnu; vodi ga predstavnik nemške manjšine, ki ga izvoli upravni odbor BdN. Sekretariat spremlja delo v parlamentu ter predstavlja politično mnenje in pogled manjšine parlamentu in javnosti. Poleg tega vzpostavlja in ohranja stike v imenu manjšine, spremlja delo parlamenta in obvešča BdN o dogajanju v Köbenhavnu, ki je relevantno za manjšino.

Vodja sekretariata je vedno tudi član kontaktne komisije za nemško manjšino. Kontaktna komisija

se pogaja o stvareh, ki zadevajo nemško manjšino. Sestavljajo jo minister za izobraževanje, minister za gospodarstvo in minister za notranje zadeve, predstavnik vsake stranke v parlamentu in trije člani manjšinskih organizacij. Pravno formalno vse člane imenujeta minister za gospodarstvo in minister za notranje zadeve, vendar v praksi organizacije same določijo svoje predstavnike v komisiji.

Tudi v parlamentu dežele Schleswig-Holstein obstaja podobna komisija, ki se ukvarja z vprašanjem nemške manjšine na Danskem. Sestavljajo jo ministrski predsednik dežele Schleswig-Holstein, predstavniki vseh političnih strank, vsi poslanci iz dežele Schleswig-Holstein, ki so v zveznem parlamentu v Berlinu, komisar za manjšine in kulture v deželi Schleswig-Holstein, predstavniki BdN in vodja sekretariata. Poleg tega je pomočnik nemškega veleposlanika v Köbenhavnu tudi avtomatično komisar za vprašanja o nemški manjšini in mejnem območju.

V Nemčiji ministrski predsednik dežele Schleswig-Holstein imenuje komisarja za manjšine in kulturo v deželi Schleswig-Holstein. Ta komisar je torej državni uslužbenec in njegova naloga je, da razvija in ohranja stike med deželno vlado, deželnim parlamentom ter manjšinami. Pri svojem delu je popolnoma neodvisen od morebitnih predstavnikov danske manjšine v parlamentu. Komisar je predstavnik večine, ki se ukvarja z manjšinskimi vprašanji in zagovarja stališče vlade.

Nemška zvezna vlada v Berlinu prav tako imenuje komisarja, ki se ukvarja z manjšinami. To je komisar za izseljenska in manjšinska vprašanja.

Oba komisarja, trije predstavniki manjšine, dva predstavnika parlamenta in minister za notranje zadeve s svojim uslužbencem sestavljajo posvetovalno komisijo za vprašanja o danski manjšini pri ministrstvu za notranje zadeve. Ta posvetovalni organ razpravlja o vseh vladnih odločitvah, ki zadevajo dansko manjšino, ter zagotavlja stik med dansko manjšino, zveznim parlamentom in zvezno vlado.

Danski generalni konzulat zagotavlja stike med dansko manjšino in dansko vlado. Poleg tega komisija za danske kulturne aktivnosti v deželi Schleswig-Holstein poroča parlamentu o vseh zadevah, ki se dotikajo danske manjšine v Nemčiji.

Kot je mogoče razbrati iz zapisanega, sta pri teh modelih politične participacije posebnega pomena (nemški) sekretariat v Köbenhavnu ter komisar za manjšine in kulturo (v deželi Schleswig-Holstein). Oba organa sta vladi ustanovili zato, da bi podpirali interese manjšine. To njuno vlogo še posebej podpira dejstvo, da sta tako vodja sekretariata kot komisar uradno člana večine teles, ki zagotavljajo politično participacijo manjšin. Vendar pa so ne glede na te podrobnosti razlike med ureditvama znatne in imajo daljnosežne posledice. Predvsem velja izpostaviti tri razlike:

1. Vodja Sekretariata nemške manjšine v Köbenhavnu ni politično povezan z nobeno stranko v parlamentu ali v vladi, medtem ko je komisar za manjšine in kulturo v Schleswig-Holsteinu vedno član vladajoče stranke v deželi Schleswig-Holstein. Kot tak je odraz politike te stranke, ki je lahko bolj ali pa manj naklonjena manjšini.
2. Vodja sekretariata v Köbenhavnu je iz vrst nemške manjšine, medtem ko komisar za manjšine ni povezan z dansko manjšino.
3. Vodjo sekretariata vsake tri leta izvoli upravni odbor BdN, katerega člane izvolijo pripadniki manjšine in ima štiriletni mandat. Nasprotno pa komisarja ne izvoli nihče, saj ministrski predsednik dežele Schleswig-Holstein podeli funkcijo primerni osebi iz vladajoče stranke – mandat traja pet let.

In kakšni so rezultati teh dveh oblik predstavnitva?

Leta 2014 sta Schaefer-Rolfss in Schnapp⁸ izvedla raziskavo o učinkovitosti obeh. Skoraj 80 odstotkov intervjuvanih pripadnikov manjšine na Danskem ocenjuje tako ureditev kot ustrezno, medtem ko je v Nemčiji takšnih manj kot 50 odstotkov. Glavne kritike nemškega sistema izvirajo iz tega, da komisar ni del manjšine in ima do manjšinskih vprašanj paternalističen pristop. Med tistimi, ki so komisarja označili za neprimerne, jih je

- 20 odstotkov izjavilo, da ni primeren za predstavljanje njihovih političnih interesov, saj predstavlja

bolj interese države kot manjšine;

- 18 odstotkov izrazilo nezadovoljstvo s trenutnim komisarjem, češ da nima stika z manjšino;
- 18 odstotkov izrazilo pomislek, da komisar porabi več časa za opravljanje svojih drugih političnih nalog (namesto da bi predstavljal manjšino);
- 16 odstotkov izjavilo, da komisar nima dovolj moči;
- 14 odstotkov izjavilo, da komisar ne pozna manjšine in ga ta tudi ne zanima.

Schaefer-Rolffs in Schnapp⁹ poudarjata, da relativno slabo mnenje o funkciji komisarja izhaja iz dejstva, da ima njegov urad paternalistično strukturo, ki deluje »za« manjšino. Gre za mehanizem po načelu »od zgoraj navzdol« in prejemniki zaščite (pripadniki manjšine) so pasivni objekt. Zaradi tega ta organ ni niti primeren, da bi ustrezno predstavljal interese manjšine, niti ni v dobrem položaju, da bi pridobil zaupanje in podporo manjšinske populacije, kar pa – tako smo ugotovili na začetku tega prispevka – je bistvo učinkovite politične participacije narodnih manjšin. V nasprotju s tem ima sekretariat na Danskem zelo participativno strukturo, ki je usmerjena k neposredni manjšinski participaciji.

Tudi ocene dela obeh organov so zelo različne. Medtem ko je 63 odstotkov pripadnikov nemške manjšine izjavilo, da ima pozitivne izkušnje z delom sekretariata (in jih je 37 odstotkov opisalo izkušnjo kot nevtralno), je v Nemčiji samo 10 odstotkov pripadnikov danske manjšine izjavilo, da ima pozitivne izkušnje z delom komisarja, 55 odstotkov nevtralne in 35 odstotkov negativne.

Če povzamem:

- Obe manjšini imata krovno organizacijo in politično stranko. Vendar ima pri danski manjšini krovna organizacija vodilno vlogo pri izboru predstavnikov strank, medtem ko sta na nemškem to dva vzporedna sistema.
- Odsotnost volilnega praga (ali nižji volilni prag) še ne zagotavlja predstavništva v parlamentu. Iz danskega primera je mogoče razbrati, da je mogoče urediti učinkovito predstavništvo manjšine pri parlamentu in vladi tudi s posebnim telesom, ki ni izvoljeno na splošnih volitvah.
- Predstavništvo je učinkovitejše, če funkcijo zaseda član manjšine, kot pa če je funkcija podeljena nekemu, ki zgolj »skrbi« za manjšino.

Sklep

V tem prispevku smo predstavili rezultate raziskave o politični participaciji med pripadniki slovenske skupnosti v Italiji. Ugotovili smo, da predstavništvo slovenske skupnosti v Italiji potrebuje spremembe, in sicer

- večjo demokratizacijo in preobrazbo predstavništva civilne družbe,
- ki naj bi ga izvolili neposredno pripadniki slovenske skupnosti in
- ki naj bi delovalo po nekem programu/strategiji.

V nadaljevanju smo predstavili nekaj rešitev in dobrih praks, ki jih uporabljajo druge manjšine v Italiji in drugod po Evropi. Pri vsaki posebej smo izpostavili pogoje in okoliščine, v katerih se ta rešitev/dobra praksa uporablja, posebej zato, da ne bi s slepim preslikavanjem predlagali pristopov, ki nimajo predpogojev, da bi delovali v okolju, kjer živi slovenska skupnost v Italiji.

Če se želimo zgledovati po katerem izmed predstavljenih primerov in načrtovati spremembe, ki so jo nakazali intervjuvanci, velja izpostaviti štiri dejavnike, o katerih je treba razmisliti pri načrtovanju sprememb.

Prvič, volitve predstavnikov skupnosti je mogoče izvesti v različnih kontekstih. Na Danskem se izvajajo v krovni organizaciji BdN, ki ima ključno vlogo pri predstavljanju skupnosti tako na lokalni kot na državni ravni, s parlamentom vred. Podoben sistem volitev, kjer volijo pripadniki narodne manjšine, ki so v to organizacijo včlanjeni, ima tudi Italijanska unija, čeprav so njene pristojnosti

»predstavljanja« manjšine navzven omejene predvsem na odnos do Republike Italije. Pri prenosu tega modela na slovensko skupnost v Italiji bi vzpostavili volitve v okviru zasebnega prava – torej društva ali organizacije slovenske narodne skupnosti.

Alternativa temu pristopu so volitve, ki se odvijajo v okviru javnega prava – torej tako kot druge volitve na lokalni in državni ravni. Ta rešitev predpostavlja ustrezno zakonodajo, ki je trenutno za slovensko skupnost v Italiji ni. Primer takšnega pristopa je italijanska manjšina v Republiki Sloveniji, ki izvoli svoje predstavnike (sogovornike slovenskih lokalnih in državnih oblasti) na javnih volitvah, in sicer na osnovi dvojne volilne pravice.

Drugič, volitev predstavnikov slovenske skupnosti ni mogoče izpeljati brez ustreznih volilnih imenikov. Pri tem se pojavljata dve vprašanji: kdo ima volilno pravico in kdo upravlja imenik. Na obe vprašanji je treba odgovoriti. Pri volitvah v okviru javnega prava je postavljanje meril za določanje volilne pravice zelo kočljivo (primer italijanske skupnosti v Sloveniji), saj praviloma merila temeljijo na samoopredelitvi o pripadnosti skupnosti (primer Nemcev in Ladincev na Južnem Tirolskem). V takšni ali drugačni obliki to predvideva nekakšno »preštevanje« in odraža neko »številčnost« skupnosti. Ko se volitve odvijajo v okviru javnega prava, je upravljanje volilnega imenika določeno z zakonom. Ko se volitve odvijajo v okviru zasebnih ustanov, so način upravljanja volilnega imenika in kriteriji za podeljevanje volilne pravice ključni za legitimnost izvoljenih predstavnikov.

Tretjič, različne manjšine imajo različna razmerja med predstavnštvom civilne družbe in političnimi predstavniki manjšine, ki so izvoljeni v javna telesa. Na eni strani lahko kandidate manjšinske politične stranke določa krovna organizacija (primer nemške manjšine na Danskem), na drugi strani pa imamo primere, ko sta to dva popolnoma ločena sistema (pri danski manjšini v Nemčiji). Primer »sui generis« je italijanska narodna skupnost v Sloveniji, kjer so predstavniki manjšine v razmerju do države zaradi dvojne volilne pravice izvoljeni »mimo« političnih strank, v razmerju do matične države pa v društvu Italijanska unija.

Razmerje med predstavnštvom civilne družbe in političnimi predstavniki je v nekem okolju zgodovinska danost in vprašanje je, ali lahko kratkoročno vplivamo nanj. Četudi je torej model nemške manjšine na Danskem na prvi pogled »idealen«, ni preprosto prenosljiv. Hkrati je treba upoštevati, da se pri številnih manjšinah pojavlja trend, da se (predvsem mlajši) volivci na volitvah opredeljujejo po ideoloških predpostavkah in ne po etničnem/narodnem poreklu. Dejstvo pa je, da večja sinergija in koordinacija med predstavnštvom civilne družbe in političnimi predstavniki manjšine pomeni za manjšinsko skupnost praviloma boljše rezultate.

Četrto, sprememba volilne zakonodaje v Republiki Italiji odpira vprašanje predstavnštva slovenske skupnosti v italijanskem parlamentu. Predstavnštvo manjšinskih skupnosti je v predstavnških telesih mogoče zagotoviti na več načinov: prvič, s skrbno pripravo volilnih enot in okrajev, ki so lahko manjšini v korist, če je na določenem območju gosto poseljena; drugič, z nižjimi volilnimi pragi, ki pa ne zagotavljajo uspešnosti manjšine na volitvah (primer SSW pri danski manjšini na Nemškem), sploh pa ne v razmerah, ko voli čedalje manj volivcev vzdolž etničnih meja.

Obstajajo še drugi ukrepi pozitivne diskriminacije, ki omogočajo npr. izvolitev predstavnikov Ladincev v pokrajinski parlament in predstavnika SSK v deželni parlament. Najboljšo rešitev na tem področju pa nedvomno predstavlja sekretariat v Köbenhavnu, kjer predstavnik civilne družbe zastopa manjšino v parlamentu. Vodjo sekretariata imenuje telo, ki skozi demokratične volitve predstavlja pripadnike nemške manjšine na Danskem. Vodja sekretariata prav gotovo nima takšnih pristojnosti, kot jih imata poslanca za narodnosti v slovenskem parlamentu. Sodeč po raziskavi, ki je bila opravljena med pripadniki nemške manjšine na Danskem, je ta način predstavnštva dober in učinkovit, sploh ko so realne možnosti manjšine, da izvoli svojega političnega predstavnika, skromne.

Sklepna opomba:

Pisanje referata smo končali 30. septembra 2017 in zaradi tega ne upoštevamo dogodkov, ki so se morebiti zgodili po tem datumu.

Opombe:

1 Prispevek obravnava slovensko skupnost v Italiji, ki se v italijanskem pravnem redu obravnava kot »jezikovna« manjšina (prim. 6. člen Ustave, Zakon št. 38/2001 in Deželni zakon št. 26/2007). Republika Italija je slovensko skupnost — skupaj z drugimi jezikovnimi manjšinami, ki jih navaja Zakon 482/1999 — vključila v ratifikacijski postopek in v izvajanje Okvirne konvencije Sveta Evrope za zaščito narodnih manjšin. V strokovni literaturi pa se je za slovensko skupnost v Italiji uveljavil izraz »narodna« manjšina, ki ga bomo zato uporabljali tudi v tem besedilu.

2 Francesco Palermo in Woelk Jen (2003). No representation without Recognition: The Rights to Political Participation of (national) Minorities, *Journal of European Integration* 240–241.

3 Ibid.

4 Petocs, v Lantschner, Emma in Kmezić, Marko: Political Participation of Minorities in Central Europe: Is it Effective or Just Window-Dressing? V LANTSCHNER, Emma (ur.), CONSTANTIN, Sergiu (ur.), MARKO, Joseph (ur.). Practice of minority protection in Central Europe (Schriftenreihe der Europäischen Akademie Bozen, Bereich „Minderheiten und Autonomien“, Bd. 19). Baden-Baden: Nomos. 2012, str. 223.

5 Joseph Marko, (1999) On the Participation of National Minorities in Decision-Making Processes 4 (1) *Human Rights Law Review*

6 Za pregled sistema politične participacije slovenske narodne skupnosti v Italiji glej VIDAU, Zaira. Partecipazione politica della comunità nazionale slovena in Italia. V: BOGATEC, Norina (ur.), VIDAU, Zaira (ur.). Una comunità nel cuore dell'Europa: gli sloveni in Italia dal crollo del Muro di Berlino alle sfide del terzo millennio, (Biblioteca di testi e studi, Sociologia, 1095). 1a ed. Roma: Carocci. 2016, str. 182–196.

7 V tem besedilu se besedne zveze slovenska manjšina, slovenska narodna manjšina in slovenska skupnost uporabljajo kot sinonimi.

8 Adrian Schaefer-Rolffs (2014) Minority Politics in Practice: Protection and Empowerment in the Danish-German Border Region. *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, Vol 13, No 2, 2014, 80–103

9 Ibid.