

# Stoletje slovenske manjšinske politike

Matjaž Klemenčič,\* Jernej Zupančič\*\*

Potrjeno – Accepted: 18. 8. 2023 | Objavljeno – Published: 16. 8. 2023

1.01 Izvirni znanstveni članek  
UDK 94:323.15(=163.6)

**Matjaž Klemenčič, Jernej Zupančič: Stoletje slovenske manjšinske politike.** Časopis za zgodovino in narodopisje, Maribor 94=59(2023), 1, str. 64–91

Prispevek obravnava jugoslovanske in slovenske politike do slovenskih narodnih manjšin v sosednjih državah v obdobju od razpada habsburške monarhije in oblikovanja novih političnih meja do današnjih dni. Analiza je izvedena na podlagi primerjalne analize že opravljenih študij, ki obravnavajo različne aspekte odnosa sosednjih držav in Slovenije do avtohtonih slovenskih narodnih manjšin. Predpostavka, da so evropske družbe ob vse večji kulturni heterogenosti zaradi migracij opustile nacionalno paradigmo, je iluzija. Odnos do manjšin v ožjem in etnične politike v širšem kontekstu jasno dokazuje pomen narodnega vprašanja. Manjšinske politike so se v Evropi sicer spremenile, a ostajajo asimilacijsko naravnane. Slovenska manjšinska politika postavlja odnos do Slovencev v sosednjih državah deklarativno visoko, v praksi pa je precej taktiziranja in popuščanja, deloma tudi zaradi nemoči. Slovenska zavest se je med pripadniki slovenskih manjšin zadržala, identiteta pa je dobila značilne manjšinske vsebine kot posledica raznolikih okoliščin v obdajajočih družbah, v katere se je večinoma uspešno integrirala, vendar ob sorazmerno visoki stopnji asimilacije.

**Ključne besede:** Slovenija, Slovenci, manjšine, manjšinska politika, etnične študije, Koroška, Avstrija, Furlanija, Julijska Krajina, Italija, Porabje, Madžarska, Hrvaška.

---

\* Matjaž Klemenčič, prof. dr., Inštitut za narodnostna vprašanja, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana, e-posta: matjaz.klemencic11@gmail.com

\*\* Jernej Zupančič, prof. dr. Oddelek za geografijo, Filozofska fakulteta, Univerza v Ljubljani, Aškerčeva 2, 1000 Ljubljana, e-posta: jernej.zupancic@ff.uni-lj.si

1.01 Original Scientific Article  
UDC 94:323.15(=163.6)

**Matjaž Klemenčič, Jernej Zupančič: Slovenian attitude towards its minorities in neighboring countries during the last one hundred years.** Review for History and Ethnography, Maribor 94=59(2023), 1, pp. 64–91

The paper deals with Yugoslav and Slovenian policies towards Slovenian national minorities in neighboring countries in the period from the collapse of the Habsburg monarchy and the formation of new political borders to the present day. The analysis is made on the basis of a comparative analysis of already completed studies that deal with various aspects of the attitude of neighboring countries and Slovenia towards indigenous Slovenian national minorities. The assumption that European nations have abandoned the national paradigm due to increasing cultural heterogeneity as a result of immigration due to migration is an illusion. The attitude towards minorities in the narrower and ethnic politics in a wider context clearly demonstrates the importance of the national question. Minority policies have significantly changed in Europe but remain assimilation-oriented. Slovenia's minority policy sets the attitude towards Slovenians in neighboring countries at a declaratively high level but in practice, there are a lot of tactics and concessions, partly due to helplessness. Slovenian consciousness was retained among the members of the Slovenian minorities, and the identity acquired characteristic minority content as a result of diverse circumstances in the surrounding societies into which the members of minorities were mostly successfully integrated but with a relatively high level of assimilation.

**Keywords:** Slovenia, Slovenians, minorities, minority policy, ethnic studies, Carinthia, Austria, Julian Marche, Italy, Porabje, Hungary, Croatia.

## UVOD

Narodne manjšine so nujna posledica stoletja nastajanja novih držav na ozemlju današnje Slovenije in njenih sosed po razpadu Habsburške monarhije. Usodo manjšin so po koncu prve svetovne vojne krojile manjšinske politike političnih elit držav od Kraljevine Jugoslavije in socialistične jugoslovanske federacije do politike današnjih sosed Republike Slovenije. Prispevek tako analizira pristope in politike do slovenskih manjšin v Italiji, Avstriji, na Hrvaškem in Madžarskem. Primerjalna analiza statusa, vloge in položaja slovenskih avtohtonih narodnih manjšin zunaj Slovenije in politike Republike Slovenije do njih nudi vpogled v zapletena medetnična razmerja, etnične politike ter oblike in načine varovanja narodnih manjšin. Te obravnavamo kot politični subjekt s prepoznavno identiteto ter zavestjo na določenem prostoru poselitve. Manjšine imajo do neke mere možnost vplivati na lastno usodo.

Temeljno izhodišče primerjalne študije je enovitost slovenskega etničnega korpusa in kulturne povezanosti avtohtonih narodnih manjšin z matičnim narodom. Manjšine pa se od matičnega naroda razlikujejo, saj je več kot stoletni ločeni razvoj (večinoma) ustvaril posebne pogoje, ki so se jim pripadniki manjšin morali prilagoditi. Zato so ti manjšinski Slovenci dejansko drugačni

Slovenci po identiteti, prepričanju in mentaliteti. Politike sosednjih držav, v katerih slovenske manjšine živijo, zagotavljajo določene oblike varstva manjšin. Te izhajajo iz sprejetih bilateralnih in mednarodnih sporazumov. Države so jih sprejele kot obliko kompenzacijskih ukrepov ob urejanju mejnih vprašanj v preteklosti. Manjšinsko varstvo je po svojem izvoru in naravi dolžnost teh držav, interes pa pravzaprav ne. Primerjava odnosov do slovenskih manjšin v vseh sosednjih državah namreč kaže vztrajno kontinuiteto zelene in deloma celo načrtne redukcije manjšinskega prebivalstva. Predpostavka, da so evropske družbe ob vse večji kulturni heterogenosti zaradi migracij opustile nacionalno paradigmo, je iluzija. Manjšine so trajno izpostavljene asimilaciji, četudi bi politike v teh državah ne bile asimilacijsko naravnane. Interes Republike Slovenije je obstoj in razvoj slovenskih manjšin, ki pa ga realizirajo na različne načine, odvisno od možnosti in razmerij moči in tudi diplomatskih in političnih veščin političnih elit.

Ko je govora o manjšinskih politikah, moramo upoštevati tri strani: države gostiteljice manjšin, Slovenijo kot državo zaščitnico Slovencev ter manjšine. Upoštevati moramo tudi družbene procese ter širše okoliščine, ki posredno in neposredno vplivajo na usodo narodnih manjšin, sploh kar zadeva razvoj njihove identitete, rabo jezika in kulturno življenje. Analiza odnosov do slovenskih manjšin je zato v podrobnostih precej bolj zapletena.

Postavljava naslednje teze:

- Politike držav gostiteljic manjšin kljub pomembnim deklarativnim premikom v praksi ostajajo večinoma asimilacijsko naravnane.
- Zaščita slovenskih manjšin v sosednjih državah je ustavna kategorija, ki ji sledijo mnogi dokumenti; odnos politike pa je bil v celotnem obdobju v teh ciljih nedosleden.
- V pogojih manjšinskega položaja so se manjšine sicer zadržale kot entitete in subjekt, a so se v stoletju manjšinskega položaja strukturno in identitetno spremenile ter predstavljajo vse bolj specifičen del naroda.

Ključni razvojni deficit vseh etničnih politik slovenske države doslej je odsotnost upoštevanja raznolikosti položajev Slovencev v »zamejstvu, izseljenstvu in zdomstvu«. Državna politika je pragmatično taktizirala med različnimi možnostmi. Situacije Slovencev po svetu so se pomembno spreminjale. Odprti čezmejni tokovi, sodobne možnosti povezovanja na daljavo, pojavi čezmejnega dela<sup>1</sup> ter čezmejnega bivanja in izobraževanja<sup>2</sup> vnašajo v položaj manjšin veliko sprememb. Za slovensko politiko do manjšin je značilno pogosto podrejanje za manjšine pomembnih postavk sintagmi »dobrih bilateralnih

<sup>1</sup> Zupančič, *Grenzüberschreitende Pendelwanderung*, 145–157.

<sup>2</sup> Bufon, *Meje in obmejne skupnosti na Slovenskem*, 247–285.

odnosov«. Te politike so precej enostransko in etnocentrično deklarirale pojem »Slovencev«. Ta pojem je vključeval marsikdaj tudi osebe, ki so sicer delno ali v celoti izražale povezavo s slovenstvom (izvor, jezik, teritorij, predniki, kulturna artikulacija, organiziranost in subjektivno izražanje pripadnosti), vendar pa so bile obenem tudi nosilci drugih identitet zaradi osebnih življenjskih izkušenj in okoliščin, lastnih prepričanj in stališč ter vplivov okolja, ki pričakuje od svojih državljanov lojalnost in družbeno kohezivnost. Mnogi »Slovenci« po svoji identiteti to v resnici niso, deloma tudi zato, ker je slovensko-slovenski odnos ozek in etnocentričen ter brez potrebne (široke) tolerance, ki upošteva raznolikosti in jih poskuša na nek način povezovati. Treba bi bilo dopustiti tudi možnosti različnosti, ki so jih razmere v manjšinstvu in diaspori vtisnile v njihovem obdajajočem družbenem okolju. Opravka imamo z nosilci več identitet, od katerih slovenska pogosto ni prva.

Gre za sklenjen zgodovinski poselitveni prostor Slovencev ne glede na gostoto, število in sedanje politične meje. Državni okvir je pragmatična okoliščina, ki tvori pravne, politične in ekonomske pogoje delovanja slovenskih manjšin in s tem posredno in neposredno vpliva na njihov etnični obstoj in razvoj. Poselitveni prostor predstavlja pomembno komponento manjšinskoosti: teritorialnost. Iz nje izhajajo nekatera bistvena formalna določila manjšinskega varstva. Teritorij vselej predstavlja dve temeljni lastnosti: je uporaben na različnih področjih in ima raznovrsten simbolni pomen. Predvsem pa teritorij predstavlja pomembno prvino etnične identitete. Teritorialnost je ključna v odnosu država bivanja – manjšine, manj pa v odnosu Slovenija – slovenske manjšine. V vseh sosednjih državah so Slovenci naseljeni tudi zunaj teh območij, še posebej v večjih mestih, kar ustvarja nove okoliščine in izzive predvsem za odnos Slovenije do teh manjšinskih skupnosti.

Teza o odsotnosti razmišljanja o enotnosti slovenskega naroda znotraj pluralnega slovenskega kulturnega prostora odpira tudi vprašanje terminologije. Ko je govora o odnosu držav do narodnih manjšin, moramo najprej upoštevati razliko med avtohtonimi (tradicionalnimi, zgodovinskimi, teritorialnimi) in alohtonimi (novimi) manjšinami, ki so nastale kot rezultat novejših migracijskih procesov. Pri tem so definicije pomembne za postavljanje okvira političnih ukrepov. Tako so v slovenski politični terminologiji Slovenci v sosednjih državah manjšine, narodne manjšine, etnične skupnosti, narodne skupnosti, zamejci ali pa zamejski Slovenci. Samo za primerjavo: Italijani in Madžari v Sloveniji so definirani kot manjšine ali narodne skupnosti, zelo pogosto pa »narodnosti«, kar je navedeno tudi v slovenski ustavi. Termin »narodnost« predstavlja terminološko dediščino iz jugoslovanskega obdobja, ko so se kot »narodi« v jugoslovanskem etničnem mozaiku imenovali tisti narodi, ki so imeli svoje republike in so bili zaradi njihove državne narave (*de facto* pa predvsem razvitosti nacionalnih institucij) dejansko subnacije ter

»narodnosti« (dejansko so bile to manjšine po statusu in to ne glede na njihovo številčnost).<sup>3</sup> Poleg tega je jugoslovanska uradna terminologija poznala še kategorijo etničnih skupnosti, kot so na primer Romi, ki so v slovenski ustavi zapisani kot »etnična skupnost«, čeprav gre dejansko za kategorijo naroda brez države,<sup>4</sup> ki je v Sloveniji torej narodna manjšina.<sup>5</sup>

Teritorialnost ali navezanost na prostor ter kulturno pokrajino je bistven pogoj za oblikovanje zaščitnih norm, ki jih je mogoče izvajati le na zakonsko določenem teritoriju. Te vključujejo zlasti skrb za vidno in funkcionalno dvojezičnost, področje šolstva in uradnega jezika v sodstvu in upravi, varstvo narodne (etnične) kulturne dediščine. Manjšinske pravice so zagotovljene v seriji bilateralnih ali multilateralnih dogovorov; določene so kot oblika kompenzacije pri oblikovanju političnih meja. Manjšinsko varstvo naj bi preprečevalo nadaljnje teritorialne zahteve in s tem zagotavljalo mir. Manjšine živijo večinoma na sklenjenem teritoriju poselitve, vendar pa so zaradi nastalih državnih meja ločene od matičnega naroda; manjšinske pravice naj bi jim zagotavljale nadaljnji kulturni obstoj in razvoj. Ohranjanje identitete je odvisno od stopenj manjšinskega varstva in materialnih podpor za kulturno delovanje manjšin tako s strani države bivanja kakor tudi države matičnega naroda. V zameno za podporo etničnemu obstoju država bivanja upravičeno pričakuje, da bo manjšina v odnosu do države, v kateri živi, lojalna in družbeno integrativna, kar v modernem smislu pragmatično pomeni tudi dvo- ali večjezičnost pripadnikov manjšine kot obliko komunikacijske in integracijske prilagoditve razmeram, v katerih živijo. Bilateralni oziroma multilateralni dogovor z državo matičnega naroda je za manjšino formalni komunikacijski kanal, ki omogoča državi zaščitnici *de facto* poseganje za kulturno dobrobit manjšine, ne da bi pri tem kršila teritorialno integriteto sosednje države. Pri manjšinskem varstvu gre tudi za omogočanje gospodarskih temeljev razvoja manjšine na teritoriju njene poselitve. To je v praksi zapleten odnos predvsem zato, ker so evropske nacionalne države sicer formalno razglasile izvajanje manjšinskih pravic in manjšine deklarirajo kot bogastvo, v praksi pa večinoma ravnajo v skladu s tradicijami klasičnih evropskih nacionalizmov, ki jim je lastna predvsem miselnost monocentrične etnopolitike, to je tiste, ki za celotno prebivalstvo države uveljavlja politiko enega naroda, jezika in kulture in v praksi zanemarja, ignorira ali celo izrecno nasprotuje varstvu manjšin na svojem ozemlju.

<sup>3</sup> Kržišnik Bukič, *Narodnostna sestava v obmejnem prostoru*.

<sup>4</sup> Zupančič, *Romi in romska naselja v Sloveniji*.

<sup>5</sup> Komac, *Poselitveni prostor avtohtonih narodnih manjšin*, 29–36.

## METODOLOŠKE OPOMBE

Za primerjavo položaja in življenjskega utripa slovenskih manjšin v sosednjih državah bova uporabila rezultate lastnih in tudi študij drugih avtorjev, terenskih raziskav in dokumentov. Dolgoletno kontinuirano spremljanje stanja, procesov in odnosov na poselitvenih območjih manjšin ter v njihovem političnem zaledju nudi dovolj priložnosti za poglobljeno analizo stanja. Dejansko gre za longitudinalni raziskovalni pristop, mestoma celo z udeležbo, kar je omogočilo oblikovanje široke mreže stikov z akterji in nosilci informacij. Pregled stoletnega obdobja manjšinskih politik naslanjava na lastne in tuje objavljene študije. Tak pristop upošteva in analizira dosedanje poglede, ki so vplivali in še vedno vplivajo na manjšinske politike.

Slovenske manjšine so dokaj dobro proučene z vidika različnih disciplinarnih pristopov, kar se odraža v bogati bibliografiji. To pa ne pomeni, da so vsa področja enakomerno ali sploh zadovoljivo pokrita. Dosedanji celovitejši prikazi,<sup>6</sup> tako starejši<sup>7</sup> kot novejši<sup>8</sup>, so obravnavali zgodovinske procese in usode Slovencev v Italiji,<sup>9</sup> Avstriji<sup>10</sup> ter na Madžarskem,<sup>11</sup> podrobno pojasnjevali razvoj političnih meja kot ključnega časovnega mejnika pri oblikovanju manjšin,<sup>12</sup> analizirali sodobne situacije medetničnih odnosov v manjšinskih okoljih<sup>13</sup> ali pa predstavili sodobna identitetna vprašanja slovenskih manjšin, kot je to prikazano na objavljenih izsledkih projekta štirih inštitutov o mladih v slovenskem zamejstvu.<sup>14</sup> Retrospektivo pogleda na manjšine omogočajo študije o splošnem manjšinskem varstvu na splošno<sup>15</sup> ter analize meddržavnih odnosov na posameznih primerih, tj. Avstrije,<sup>16</sup> Italije<sup>17</sup> in Madžarske.<sup>18</sup>

S primerjalno metodo rekonstrukcije in analize preteklih in sedanjih manjšinskih situacij je mogoče soditi o pogloblitnih stanjih, odnosih in procesih, ki zadevajo slovenske manjšine. Parcialne študije dajejo neredko vtis

---

<sup>6</sup> Bibliografija o slovenskem narodnem vprašanju je bogata in je ni mogoče vse niti omeniti. Tukaj navajava le nekaj primerov.

<sup>7</sup> Ferenc, Kacin-Wohinz, Zorn, *Slovinci v zamejstvu*.

<sup>8</sup> Zupančič, *Slovenske manjšine v sosednjih državah*.

<sup>9</sup> Kacin Wohinz, Pirjavec, *Zgodovina Slovencev v Italiji 1866–2000*.

<sup>10</sup> Klemenčič, Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*.

<sup>11</sup> Popov, Vratuša, *Položaj hrvaške, slovenske in srbske manjšine na Madžarskem*, 53–70.

<sup>12</sup> Celar, *Slovenija in njene meje*.

<sup>13</sup> Nečak Lük, Jesih, *Medetnični odnosi v slovenskem etničnem prostoru*.

<sup>14</sup> Kržišnik Bukič, *Splošni položaj mladih v slovenskem zamejstvu*. Jagodic, *Družbena participacija mladih v slovenskem zamejstvu*. Obid, *Identitetne opredelitve mladih v slovenskem zamejstvu*. Novak Lukanovič, *Jezikovni profili mladih v slovenskem zamejstvu*.

<sup>15</sup> Komac, Zagorac, *Varstvo manjšin*.

<sup>16</sup> Nečak, Jesih, Repe, Škrilec, *Vodopivec, Slovensko-avstrijski odnosi v 20. stoletju*.

<sup>17</sup> Kosin, *Diplomacija z Italijo 1991–96*.

<sup>18</sup> Komac, Vizi, *Bilateralni sporazumi kot oblika urejanja varstva narodnih manjšin*.

specifičnosti manjšinskih situacij, po primerjavi pa bolj izstopa ugotovitev, kdaj, zakaj in kako so se ključni premiki pri manjšinskih usodah spremenili, ter tudi, da imajo neredko značaj tudi širših evropskih odmevov in kontekstov. Upošteva časovni okvir je mogoče stoletje slovenskih manjšinskih usod razdeliti v tri ključne faze: (1) faza oblikovanja političnih meja in nastanek manjšin, (2) faza strukturne izgradnje manjšin in (3) faza subjektivizacije in integracije narodnih manjšin.

Prvo fazo označuje prelom s habsburškim državnim okvirom in vstop v novo državno zvezo, a že z narodno popotnico (kar dokazuje že ime: Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev). S tem se je vzpostavil odnos med narodnim jedrom, ki je sedemdeset let pozneje postalo državotvorna nacija, ter slovenskimi skupnostmi, katerih sklenjeni poselitveni teritorij je po razmejevalnih procesih postal del drugih držav, Slovenci tam pa manjšine. S tem se je začela tudi identitetna diferenciacija kot logična posledica socializacijskih procesov, ki so jih usmerjale etnične politike sosednjih držav in le v omejeni meri tudi slovenska politika. Za ta čas so značilni boji za meje<sup>19</sup> in tudi zaostreni medetnični odnosi. Pripadniki slovenskih manjšin so se soočali z izolacijo,<sup>20</sup> načrtnimi politikami asimilacije,<sup>21</sup> pregona<sup>22</sup> in poskusov genocida.<sup>23</sup> Zavedanje o problemih manjšin je bilo močno.<sup>24</sup> Fazo zaključujejo pozna petdeseta leta 20. stoletja z določitvami meja<sup>25</sup> in podlag manjšinskega varstva.<sup>26</sup> Drugo fazo označujejo procesi uresničevanja manjšinskih pravic. Pri tem se je vzpostavil trikotnik odnosov med manjšino, državo bivanja ter slovensko politiko (v različnih okvirih in oblikah). Manjšine so bile objekt vplivanja zadnjih dveh udeležencev – neredko pod pritiski<sup>27</sup> in v notranjih razhajanjih. Manjšine so postopoma oblikovale organizacijsko mrežo političnega in kulturnega delovanja, šolstvo in gospodarske temelje svojega obstoja.<sup>28</sup> V analizah so značilni široka skrb za manjšine na različnih področjih,<sup>29</sup> raziskovanje njihovega

<sup>19</sup> Pleterski, Ude, Zorn, *Koroški plebiscit*.

<sup>20</sup> Novak, *Slovenska krajina*, 40–44.

<sup>21</sup> Čermelj, *Life and Death. Struggle of a National Minority*.

<sup>22</sup> Klabjan, Bajc, *Ogenj, ki je zajel Evropo*, 151–159.

<sup>23</sup> Ferenc, Kacin-Wohinz, Zorn, *Slovenci v zamejstvu. 1918–1945*,

<sup>24</sup> Pavlovič, *Naši onstran meje*.

<sup>25</sup> Celar, *Slovenija in njene meje*, 177–210.

<sup>26</sup> Pleterski, *Avstrija in njeni Slovenci 1945–1976*, 85–160.

<sup>27</sup> Pandel, Polzer, Polzer-Srienz, Vospernik, *Ortstafelkonflikt in Kärnten*.

<sup>28</sup> Pahor, *Lastno gospodarstvo jamstvo za obstoj*.

<sup>29</sup> Brglez et al., *Koroški Slovenci v Avstriji včeraj in danes*, 5–18.

položaja,<sup>30</sup> številčnosti,<sup>31</sup> politik<sup>32</sup> in šolstva.<sup>33</sup> Manjšine so se v teh procesih utrdile kot družbeni kolektivi s specifičnimi lastnostmi in potrebami. Nekateri procesi se nadaljujejo do danes, v splošnem pa lahko obdobje od sredine devetdesetih let 20. stoletja naprej opredelimo kot fazo subjektivizacije manjšin. Manjšine so postale subjekt<sup>34</sup> v odnosih med omenjenim trikotnikom manjšina – večina – matica, zato so se tudi raziskovalci v veliki meri preusmerili na funkcije manjšin,<sup>35</sup> na njihov pomen in vlogo, na identiteto, jezik in podporne sisteme.<sup>36</sup> Ob tem ni pomen »klasičnih« manjšinskih področij, kot so številčnost, teritorij, manjšinsko pravo, politični odnosi in realizacija manjšinskih pravic, v raziskovalni perspektivi prav nič zmanjšan. Močno se je povečalo zanimanje za obmejna območja in čezmejne odnose;<sup>37</sup> in to je hkrati tudi prostor manjšin.

## ZGODOVINSKI IN GEOGRAFSKI OKVIR

Slovenci žive kot pripadniki avtohtonih narodnih manjšin v sosednjih državah, to je na južnem Koroškem na obmejnih območjih ob slovensko avstrijski meji, na Štajerskem v Avstriji, v vzhodnem delu Furlanije Julijske Krajine v Italiji, v Porabju na Madžarskem in na nekaj med seboj ločenih obmejnih območjih na Hrvaškem.<sup>38</sup>

Časovni okvir obravnave obsega čas od konca prve svetovne vojne do danes je obdobje, ko so se po političnih razmejitvah ob razpadu Avstro-Ogrske formalno oblikovale narodne manjšine. Smiselno se je ozreti še dobrega pol stoletja naprej v preteklost v sredo 19. stoletja, natančneje od leta 1848 naprej. To obdobje je pomembno, ker se je oblikovanjem slovenskega narodnega programa Zedinjene Slovenije slovenski narod manifestiral kot politični pojem<sup>39</sup>; na današnjih manjšinskih teritorijih so se oblikovali tudi medetnični odnosi, ki so ponekod prav do danes usmerjali etnični in politični razvoj.

---

<sup>30</sup> Stenner, *Slowenische Steiermark*.

<sup>31</sup> Stranj, *Slovensko prebivalstvo Furlanije Julijske krajine*.

<sup>32</sup> Klemenčič M., Klemenčič V., *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*.

<sup>33</sup> Sienčnik, *Koroški Slovenci v boju za svojo šolo*. Prav tako tudi: Bogatec, Bufon, *Slovenske šole v Tržaški in Goriški pokrajini*, 13–38.

<sup>34</sup> Bufon, *Prostorska opredeljenost in narodna pripadnost*, 170–210.

<sup>35</sup> Vencelj, Klemenčič V., Novak Lukanovič, *Manjšine v prostoru Alpe-Jadran*.

<sup>36</sup> Šumi, Venosi, *Večjezičnost na evropskih mejah*, 7–14.

<sup>37</sup> Bufon, *Med teritorialnostjo in globalnostjo*. Prav tako tudi: Bufon, *Na obrobju ali v ospredju?*

<sup>38</sup> Zupančič, *Slovenske manjšine v sosednjih državah*.

<sup>39</sup> Kosi, *Kako je nastal slovenski narod*.



Velika večina sklenjenega poselitvenega območja Slovencev je bila do konca 1. svetovne vojne v okviru ene države, a razdeljena na avstrijski (velika večina) in ogrski del. Dejansko so bili Slovenci v tem obdobju v položaju pol-manjšine (Slovenci na Ogrskem) ter prave manjšine (Slovenci v Beneški Sloveniji z Rezijo v Italiji). Slovenci so bili tedaj v celoti narod brez države in tudi brez narodnih institucij, bili pa so organizirani in dejavni. Avstro-Ogrska sicer ni imela uradnega jezika, a je nemščina samoumevno imela dominantno vlogo in je bila v praksi jezik ključnih državnih institucij in tudi na ravni mednarodnega delovanja. Zato je bila slovenska identiteta utemeljena predvsem na jeziku in kulturi, kar je v takratnih razmerah predstavljalo ključ etničnega preživetja.

Do bistvenih sprememb je prišlo po prvi svetovni vojni. Habsburška monarhija se je razkrojila; njeno dediščino so prevzele države naslednice. Večji del Slovencev se je vključil v novo južnoslovansko državo, v Italiji, Avstriji in na Madžarskem pa so formalno postali manjšina. Politične meje Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev so bile vzpostavljene na podlagi mirovnih pogodb: z Italijo na podlagi sklepov mirovne konference v Parizu – tudi na podlagi londonskega pakta;<sup>40</sup> z Avstrijo na podlagi Senžermenske pogodbe<sup>41</sup> ter z Madžarsko na podlagi Trianonske mirovne pogodbe.<sup>42</sup> Za določitev meje z Avstrijo je bil izveden plebiscit, v katerem so se udeleženci večinsko odločili za Avstrijo.<sup>43</sup> Takoj nato je sledilo preganjanje koroških Slovencev.<sup>44</sup>

Obe državi, v katere je bilo vključeno današnje slovensko državno ozemlje, Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev in Federativna ljudska republika Jugoslavija, sta si prizadevali za to, da bi meje potekale tako, da bi v državo vključili čim več pripadnikov jugoslovanskih narodov. Potem, ko to ni bilo mogoče, sta se vsaj nominalno zavzemali za manjšinsko varstvo kot obliko varovanja nadaljnjega obstoja slovenskih in hrvaških skupnosti v Italiji in Avstriji. Praktičnih učinkov skoraj ni bilo. Po prvi svetovni vojni je Italija na podlagi Londonskega pakta pridobila velike dele ozemlja, naseljenega s Slovenci in Hrvati. O usodi velike večine slovenskega etničnega ozemlja na Koroškem je odločil plebiscit. Italija kot zmagovalka v prvi svetovni vojni ni prevzela nobenih obvez zaščite manjšin na svojem ozemlju. Avstrija se je sicer formalno obvezala za zaščito manjšin na svojem ozemlju na podlagi členov 62-69 Senžermenske pogodbe. Teh obvez se Avstrija ni držala. Slab je bil tudi

<sup>40</sup> Jeri, *Slovenci v Italiji po drugi svetovni vojni*.

<sup>41</sup> Grafenauer B., Ude, Veselko, *Koroški zbornik*.; Grafenauer B., *Slovenska koroška v diplomatski igri leta 1919*.

<sup>42</sup> Šiftar, *Slovenci na Madžarskem*.

<sup>43</sup> Tomšič, Problemi sodobnega meddržavnega plebiscita in koroški plebiscit, 379–431.

<sup>44</sup> Rahten, Koroška po plebiscitu: revanšizem, revizionizem in pregoni v poblebiscitnih mesecih, 565–596.

položaj nemškega prebivalstva, ki je ostal v okvirih Kraljevine Jugoslavije.<sup>45</sup> Na pobudo kočevskih Nemcev so sredi dvajsetih let prejšnjega stoletja stekla pogajanja o recipročni kulturni avtonomiji obeh manjšin, ki pa so se končala neuspešno. Avstrijski socialni demokrati so celo vložili zakonski predlog v koroškem deželnem zboru.<sup>46</sup> Zanimiv je tudi poskus pogajanj s Kraljevino Jugoslavijo s ciljem spremembe meja na Koroškem v tridesetih letih 20. stoletja, ki so se prav tako končala neuspešno.<sup>47</sup> Za pravice manjšin so se zavzemali tudi v okviru Kongresa evropskih narodnosti.<sup>48</sup> V ozadju politik do narodnih manjšin je bila v Evropi tistega časa prevladujoča nacionalistična paradigma, ki je imela pred seboj predvsem ideale homogenih etničnih teritorijev, manjšine pa so pri tem predstavljale motnjo.<sup>49</sup>

Slovensko-avstrijska in slovensko-madžarska meja sta ostali po drugi svetovni vojni nespremenjeni. Del s Slovenci poseljenega območja v Italiji je prešel v okvire Jugoslavije po skoraj desetletje trajajočih politično-diplomatskih pogajanjih ter vojaških zaostritvah. Slovensko ozemlje je bilo v presečišču geopolitičnega tekmovanja med socialističnim in kapitalističnim delom Evrope in kulminacije zgodnje hladne vojne. Zato imajo odnosi do manjšin v tem prostoru bistveno širšo dimenzijo in hkrati predstavljajo za Italijo in Jugoslavijo ter njeno naslednico na tem območju Slovenijo tudi precejšnje breme. Mejna črta je bila določena z Londonskim memorandumom 1954 in dokončno potrjena z Osimskimi sporazumi med Jugoslavijo in Italijo iz leta 1975.<sup>50</sup> Osimski sporazumi so na formalni ravni zgolj potrditev že obstoječe mejne črte, medtem ko v določilih mejnega režima, mejnih prehodov in čezmejnih odnosov predstavljajo dejansko novost v koncepciji čezmejnih odnosov v Evropi. Oblikoval se je koncept odprte meje z mnogimi lokalnimi prehodi, ki je obmejnemu prebivalstvu omogočil uživanje lastninskih pravic; spodbudil je živahno čezmejno sodelovanje in dal manjšinam v obmejnem prostoru mnoge praktične priložnosti.<sup>51</sup> Slovensko-hrvaško mejo so določili v petdesetih letih prejšnjega stoletja v okvirih urejanja administrativne razdelitve jugoslovanske federacije.<sup>52</sup> Slovencev na Hrvaškem v jugoslovanskem obdobju niso imeli za manjšino niti na ozemljih, kjer so sicer avtohtono prebivali.

<sup>45</sup> Komac, Narodne manjšine v Sloveniji 1920–1941, 51–55.

<sup>46</sup> Einspieler, *Verhandlungen über die der slowenischen Minderheit*.

<sup>47</sup> Grafenauer D., Pogovori in pogajanja avstrijskih ter nemških nacionalsocialistov, 58–80.

<sup>48</sup> Pelikan, Josip Wilfan in Engelbert Besednjak v Kongresu evropskih narodnosti, v letih 1925–1938, 93.106.

<sup>49</sup> Hobsbawm, *Nations and Nationalism since 1780*.

<sup>50</sup> Pirjevec, Klabjan, Bajc, *Osimska meja*.

<sup>51</sup> Klemenčič V., Državna meja na območju SR Slovenije, 57–79.

<sup>52</sup> Pleterški, *Narodi, Jugoslavija, revolucija*, 353–355.

Največji mejnik v razmejevalnih procesih predstavlja osamosvojitve Slovenije leta 1991. Slovenci so postali nacija in z državno organizacijo pridobili vse relevantne institucije za mednarodno delovanje, kar je omogočilo tudi dejavno poseganje na področje manjšinskih politik. Tudi Republika Slovenija je tako kot Socialistična republika Slovenija skrb za Slovence v sosednjih državah in po svetu opredelila kot ustavno obveznost.<sup>53</sup> V praksi se je izpolnjevanje ustavnega določila o skrbi za Slovence zunaj meja Republike Slovenije izkazalo za bolj zahtevno. Razlogi so različni in jih predstavlja v nadaljevanju.

### ŠTEVILČNOST IN ORGANIZACIJA SLOVENSКИH MANJŠIN

Številčnosti manjšinskega prebivalstva na ozemlju današnje Avstrije, Italije, Madžarske in Hrvaške lahko sledimo na podlagi ljudskih štetij že od leta 1846 naprej. Prva je bila Czoernigova anketa, ki je ugotavljala jezikovni značaj posameznega kraja; konkretne številke so naknadno izračunali v statističnem uradu.<sup>54</sup> V Avstro-Ogrski so v obdobju 1880–1910 popisovali po občevalnem jeziku v avstrijskem delu in po maternem jeziku v ogrskem delu monarhije. Delež in število slovenskega prebivalstva je po teh podatkih v skoraj vseh delih monarhije z izjemo Trsta upadal. Šlo je zlasti za statistično germanizacijo tistega dela prebivalstva, ki se je selilo v mesta na slovenskem etničnem ozemlju, še zlasti pa za tiste, ki so se izselili s slovenskega etničnega ozemlja v okviru monarhije. Po podatkih avstrijske statistike, ki beleži tudi etnoprostorski izvor prebivalstva, je bilo takšnih, ki so jih zapisali k nemškemu občevalnemu jeziku, dejansko pa so se rodili na slovenskem etničnem ozemlju več kot 90 %.<sup>55</sup> Tako lahko tudi izračunamo slovensko večino po poreklu prebivalstva spodnještajerskih mest z lastnim statutom, o katerem nekateri sicer dvomijo.<sup>56</sup>

Po prvi svetovni vojni in vse do zadnjega popisa prebivalstva sledimo na avstrijskem Koroškem drastičnemu statističnem upadu števila slovenskega prebivalstva po uradnih popisih prebivalstva od več kot 100.000 leta 1846, 66.000 leta 1910 in nekaj več kot 12.000 leta 2001. Vplivov na etnično statistiko je bilo veliko: nedefiniranost pojma občevalnega jezika, pritisk v času popisovanja, tehnike beleženja popisnih podatkov in njihove poznejše

<sup>53</sup> Ustava SRS 1974, člen 317; Ustava RS 1991, člen 5.

<sup>54</sup> Grafenauer B, Czoernigova etnografska statistika in njena metoda, 117–159.

<sup>55</sup> Klemenčič M, Germanizacijski procesi na Štajerskem, 350–391.

<sup>56</sup> Potočnik, *Kulturno dogajanje v Mariboru v letih 1918–1941. in Jenuš, Ko je Maribor postal slovenski.*

interpretacije.<sup>57</sup> Sedanje število govorcev slovenskega jezika, ki ga uporabljajo v družinah na avstrijskem Koroškem se ocenjuje na okrog 45.000.<sup>58</sup> Na današnjem poselitvenem območju v Italiji je bilo po uradnih podatkih pred prvo svetovno vojno okrog 128.000 Slovencev.<sup>59</sup> leta 1978 so število Slovencev v Italiji oblasti ocenile na okrog 53.000; po slovenskih korekcijah te ocene jih je vsaj 80.000.<sup>60</sup> Bufon ocenjuje slovensko manjšinsko populacijo glede na število govorcev slovenskega jezika (odvisno od kriterijev) na 90.000 do okrog 136.000.<sup>61</sup> Število Slovencev na Madžarskem so ocenjevali na okrog 5.000, kar pa se sedaj nanaša na celo državo. Porabske vasi so demografsko precej izpraznjene, ker se je precejšen del prebivalcev že pred desetletji preselil v Monošter.<sup>62</sup> Precej prebivalcev slovenskega izvora živi drugje na Madžarskem, vključno z Budimpešto, kjer jih živi več kot 1.000.<sup>63</sup> Številčnost Slovencev na Hrvaškem je beležila jugoslovanska statistika prek popisov prebivalstva, in sicer s kategorijo narodne pripadnosti. Največje število so dosegli ob popisu 1951 nad 50.000, potem pa je število nazadovalo, in to kljub priseljevanju. Veliko večino Slovencev tvorijo priseljeni iz Slovenije prve in le malo tudi druge generacije. V petih območjih, ki mejijo na Slovenijo (gre za prava območja tradicionalne poselitve) živi blizu 1000 Slovencev.

Za Slovence v Italiji in Avstriji je značilna organiziranost v obliki društev, povezanih v krovne organizacije. Medtem ko je društvena platforma prilagojena interesom posameznikov na krajevni ravni (najpogostejša so kulturna in športna društva), so krovne organizacije odraz ideološke razdeljenosti in politične pluralnosti. Zato sta manjšini v svojih nastopih do državnih oblasti manj učinkoviti, delovanje manjšinskih struktur pa dražje. Po drugi strani te delitve ustvarjajo obsežnejšo organizacijsko mrežo in angažirajo več ljudi.<sup>64</sup> V obeh državah sta manjšini izoblikovali tudi politično stranko: v Italiji je to Stranka slovenska skupnost, v Avstriji pa Enotna lista, ki delujeta na lokalni in deželni ravni. Na Hrvaškem so Slovenci organizirani v društva, na Madžarskem pa imajo dve ločeni organizaciji: Slovensko manjšinsko samoupravo in Zvezo Slovencev na Madžarskem. Organizacija manjšin je prilagojena pravnim okvirom organizacij civilne družbe v posameznih državah ter

---

<sup>57</sup> Klemenčič V., Klemenčič M., *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, 27–39; 105–130; 205–226.

<sup>58</sup> Zupančič, *Koroški Slovenci: sedanjost in prihodnost manjšine v postmoderni družbi*, 392.

<sup>59</sup> Bufon, *Prostorska opredeljenost in narodna pripadnost*, 62.

<sup>60</sup> Stranj, *Slovensko prebivalstvo Furlanije Julijske krajine*.

<sup>61</sup> Bufon, *Prostorska opredeljenost in narodna pripadnost*, 62–64.

<sup>62</sup> Olas, *Demografske razmere v Porabju*, 29–31.

<sup>63</sup> Zupančič, *Slovenci na Madžarskem*, 134–136.

<sup>64</sup> Jesih, *Med narodom in politiko*, 116–121.

tradiciji zlasti političnega povezovanja. Slovenci na Hrvaškem so organizirani v regionalnih društvih in so skupaj povezani v zvezo.

## POLITIKE DRŽAV GOSTITELJIC DO SLOVENSКИH MANJŠIN

Italija je imela prvo slovensko manjšino od 1866 naprej v predelih Beneške Slovenije, a ni izvajala nikakršne manjšinske politike. Po prvi svetovni vojni je na z Rapalsko pogodbo pridobljenih ozemljih izvajala agresivno asimilacijsko politiko, pospeševala razseljevanje Slovencev in omejevala rabo jezika ter kulturno in gospodarsko življenje.<sup>65</sup> Nastajanje zaščitne zakonodaje za Slovence v Italiji je bilo vezano na čas urejanja mejnih vprašanj po drugi svetovni vojni. Pravice manjšin so bile formalno določene z Londonskim memorandumom 1954, vendar je to veljalo le za Tržaško in Goriško pokrajino.<sup>66</sup> Osimski sporazumi (1975) so dvajset let pozneje določili načelo varovanja manjšine na vsem teritoriju poselitve, torej tudi v Kanalski dolini, Beneški Sloveniji in Režiji. Osimskim sporazumom naj bi sledilo sprejetje »globalnega« zakona o zaščiti slovenske manjšine v Italiji. Osimski sporazumi so zelo pospešili gospodarsko in kulturno sodelovanje med državama, odprli številne oblike čezmejnega sodelovanja in demonstrirali politiko prijateljstva.<sup>67</sup> Družbena klima se je sicer pomembno spremenila, realno pa v odnosu do manjšin ni bilo pomembnejših sprememb.

Razdeljenost manjšine glede na predhodno politično dediščino poselitvenih teritorijev je bil eden od načinov italijanske politike diferenciacije znotraj manjšine, ki je že tako obstajala zaradi očitne perifernosti severnega dela v odnosu do južnega v urbanih območjih Gorice in Trsta<sup>68</sup> Zlasti na območju Beneške Slovenije so delovale polilegalne vojaško-policijske sile kot del varstvenih ukrepov NATO proti širjenju komunizma (t. i. operacija Gladio);<sup>69</sup> v njih so delovale skoraj izključno desno ekstremne italijanske sile.<sup>70</sup> Zaščitni zakon je bil sprejet leta 2001, četrto stoletje po sklenjenih sporazumih z izključno podporo leve sredine<sup>71</sup>. Slovenska skupnost je bila ob sorazmerni lastni ekonomski moči v praksi pomemben regionalni dejavnik,<sup>72</sup> posebnih varstvenih ukrepov pa do sprejetja izvedbenih določil globalnega zaščitnega

<sup>65</sup> Čermelj, *Life and Death. Struggle of a National Minority*, 9–16.

<sup>66</sup> Pirjevec, *Trst je naš*, 464–470.

<sup>67</sup> Bufon, *Na obrobju ali v ospredju?* 61–84.

<sup>68</sup> Zuljan Kumar, *Kolenc, Simon Rutar in Beneška Slovenija*, 93–108.

<sup>69</sup> Ganser, *Natova skrivna vojska*, 109–140.

<sup>70</sup> NAZ, *Mračna leta Benečije*.

<sup>71</sup> Zobec, *Prizadevanja slovenske manjšine v Italiji za dosego zakonske zaščite 1975–2009*.

<sup>72</sup> Pahor, *Lastno gospodarstvo jamstvo za obstoj*, 11–45.

zakona (2009) realno ni bila deležna. Vseeno je Italija omogočila šolstvo s slovenskim učnim jezikom, ki je imelo v Gorici in Trstu široko ponudbo.<sup>73</sup> V obeh mestih je imela slovenska skupnost bogato dediščino, izkušnje in kader za ekonomske in kulturne aktivnosti.

Poosimsko obdobje označuje izjemna dinamika prepletanja čezmejnih odnosov. S pospeševanjem čezmejnega sodelovanja so se za slovensko manjšino odpirale gospodarske priložnosti, kar je krepilo samozavest, utrjevalo položaj jezika in dvigalo ugled skupnosti.<sup>74</sup> Ločiti je treba uradno (navadno rimsko) uradno dikcijo naklonjenosti manjšini ter nasprotovanja v regionalnih okvirih Furlanije Julijske krajine. V temeljih se stališča pomembnega dela italijanske večine do Slovencev niso kaj dosti spremenila.<sup>75</sup> Pomemben zasuk pa so prinesle gospodarske posledice koncepta odprte meje. Slovincem je prišel prav gospodarski intervencionizem v obliki mešanih industrijskih podjetij, ki je reševal socialne zadrege perifernih predelov.<sup>76</sup> Sodelovanje na gospodarski podlagi je dvigalo tudi raven in raznovrstnost jezikovne komunikacije ter ugled jezika v okolju, kar je bilo še posebej pomembno za Beneško Slovenijo.<sup>77</sup> Toda industrijska paradigma je v Evropi že minevala in čez desetletje so bila zaradi političnih sprememb in še bolj zaradi uveljavljanja na storitve naslonjene ekonomije ta podjetja postavljena v zgodovino. Izkušnje in že vzpostavljene vezi čezmejnega delovanja so postale očitna prednost manjšine, ki se je realizirala zlasti v južnem, urbaniziranem okolju Trsta in Gorice.<sup>78</sup>

Italijanska diplomacija je ob slovenskem vstopanju v EU izsilila garancije Slovenije za Italijane tudi v Istri in Kvarnerju na Hrvaškem.<sup>79</sup> Slovensko manjšino je močno obremenil propad mešanih podjetij ter Tržaške kreditne banke; razlogi so po novejših raziskavah širši in predvsem bolj kompleksni.<sup>80</sup> Sprejemanju in uveljavljanju globalnega manjšinskega zakona so nasprotovali zlasti v italijanskih desno orientiranih strankah, kot sta bili Italijanska krščanska demokracija, frakcije neofašistov, Berlusconijska Forza Italija in druge.<sup>81</sup> Italija je začela uveljavljati globalni zakon šele osem let pozneje. Položaj Slovencev je kljub temu dokaj različen tudi zaradi zelo različne stopnje organiziranosti in razpoložljivih manjšinskih struktur.<sup>82</sup> Njihovo vzdrževanje je zahtevno

<sup>73</sup> Bogatec, Bufon, *Slovenske šole v Tržaški in Goriški pokrajini*, 14–29.

<sup>74</sup> Klemenčič V., *Državna meja na območju SR Slovenije in obmejna območja*, 69–72.

<sup>75</sup> Komac, *Questi Slavi bisogna eliminari*, 126–128.

<sup>76</sup> Bufon, *Prostorska opredeljenost in narodna pripadnost*, 99–160.

<sup>77</sup> Zuljan Kumar, Kolenc, *Simon Rutar in Beneška Slovenija*, 141–166.

<sup>78</sup> Bufon, *Na obrobju ali v ospredju*, 85–98.

<sup>79</sup> Kosin, *Začetki slovenske diplomacije z Italijo 1991–1996*.

<sup>80</sup> Pezdir, *Vzporedni mehanizem globoke države*.

<sup>81</sup> Zobec, *Prizadevanja slovenske manjšine v Italiji za dosego zakonske zaščite 1975–2009*.

<sup>82</sup> Jagodic, *Družbena participacija mladih v slovenskem zamejstvu*, 318–325.

in le sorazmerno močna ekonomska podlaga omogoča delovanje – poleg finančne podpore obeh držav. Manjšinsko gospodarstvo zlasti na Tržaškem in Goriškem odlično izkorišča manjšinske človeške potenciale v obmejnem prostoru.<sup>83</sup> Slovenska politika je manjšino aktivno podpirala, čeprav so bile v stopnji in zavzetosti podpore precejšnje razlike, očitno bolj rezultat osebnih pogledov na manjšine kot pa splošno sprejetega koncepta slovenske politike do manjšinskih vprašanj.<sup>84</sup> Manjšina je sorazmerno dobro demonstrirala vlogo čezmejnega povezovalca,<sup>85</sup> a je zato italijanske oblasti niso niti stimulirale, kaj šele nagrajevale. Vtis je, da si tu manjšina (zlasti v Trstu) bolje pomaga sama tako prek razvitega gospodarskega sektorja<sup>86</sup> kakor čvrste povezanosti v mestu in v širšem zaledju.<sup>87</sup> Toda pomembni so tudi simbolni koraki, kot je vrnitev Narodnega doma v Trstu slovenski skupnosti.

V Avstriji je bilo na Koroškem opredeljeno ozemlje manjšinske zaščite, ko so leta 1946 uvedli obvezno dvojezično šolstvo za vse otroke. Po bojkotu, ki so ga organizirale manjšini sovražne organizacije, je od leta 1958 v veljavi sistem javne šole s prijavljanjem otrok k dvojezičnemu pouku. Avstrija je vztrajno zavračala obstoj slovenske manjšine v zvezni deželi Štajerski.<sup>88</sup> Nerešeno vprašanje slovenske in hrvaške manjšine v Avstriji je precej bremenilo meddržavne odnose. Jugoslovanska država se je s sklepi iz Karadjordjeva leta 1978 odpovedala obremenjevanju dobrososedskih odnosov z Avstrijo in Italijo, še vedno pa je zagovarjala mednarodnopravno zagotovljene manjšinske pravice.<sup>89</sup> Odnosi med Jugoslavijo na eni in Italijo in Avstrijo na drugi strani so se od konca sedemdesetih let 20. stoletja začeli postopoma izboljševati<sup>90</sup> kot odraz spremenjenih geopolitičnih razmer v Evropi.

Po osamosvojitvi Slovenije je Avstrija nasprotovala priznanju nasledstva Slovenije kot sopedpisnice Avstrijske državne pogodbe. Zanimiva je epizoda, ko se je leta 2004 skupina slovenskih parlamentarcev skušala pri predsedniku avstrijskega parlamenta Andreasu Kholu pogovarjati o položaju slovenske manjšine na Koroškem na temelju 7. člena Pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP). Kohl je to odklonil z mnenjem, da ADP ni pogodba med Avstrijo in Slovenijo.<sup>91</sup> Nerešene probleme manjšine je Slovenija skušala vnesti v bilateralno pogodbo. Rezultat pobude je bil leta 1998 sklenjeni

<sup>83</sup> Bogatec, Vidau, *A community at the heart of Europe*.

<sup>84</sup> Zobec, *Prizadevanja slovenske manjšine v Italiji za dosego zakonske zaščite 1975–2009*.

<sup>85</sup> Bufon, *Na obrobju ali v ospredju*, 14–29.

<sup>86</sup> Bufon, *Meje in obmejne skupnosti na Slovenskem*.

<sup>87</sup> Bufon, *Ethnos in topos*, 25–261.

<sup>88</sup> Grafenauer D, Jesih, *Avstrijska državna pogodba in slovenska narodna skupnost v Avstriji*.

<sup>89</sup> Malle, Stergar, *Koroški Slovenci*, 302; Stenner, *Slowenische Steiermark*, 345–380.

<sup>90</sup> Klemenčič V, Klemenčič M, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, 259–268.

<sup>91</sup> *Ibid*, 501.

tako imenovani »kulturni sporazum«. <sup>92</sup> Ta dokument omogoča pripadnikom slovenske manjšine v Avstriji priznavanje diplom in spričeval, pridobljenih s šolanjem v Sloveniji. Podpis sporazuma je pomemben tudi za Slovence na avstrijskem Štajerskem. Avstrija je večkrat pogojevala njihovo priznanje s priznanjem »nemško govoreče manjšine« v Sloveniji <sup>93</sup>. Slovenski strani je uspelo v preambulo namesto ADP vnesti le dikcijo »ob upoštevanju mednarodnih pravnih instrumentov, h katerim je posredno mogoče prištevati tudi ADP«. Glede vprašanja »Staroavstrijcev« pa sta avstrijska in slovenska stran dosegli kompromis. Tako je bil v nemškem besedilu 15. člena sporazuma namesto besede »Staroavstrijci« uporabljen izraz »pripadniki nemško govoreče narodne skupnosti«, v slovenskem besedilu pa »pripadniki nemško govoreče etnične skupnosti«. Tem naj bi na podlagi posebne »interpretativne izjave«, ki jo je avstrijska vlada podala v parlamentu ob ratifikaciji in ni del sporazuma, pripadale samo pravice na podlagi 61. člena ustave Republike Slovenije. <sup>94</sup> Ta določa: »Vsakdo ima pravico, da svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo«. <sup>95</sup> Sporazum obravnava manjšino kot skupnost s kolektivnimi pravicami. Prav tako so prvič v mednarodni pogodbi omenjeni tudi pripadniki »slovensko govorečih v Avstriji zunaj poselitvenega območja slovenske manjšine«. <sup>96</sup> Za avstrijsko stran je bil dosežek priznanje »nemško govoreče manjšine« v Sloveniji. <sup>97</sup>

Drugi zanimiv problem je vprašanje vidne dvojezičnosti. Po dolgih razpravah sta obe takratni krovni organizaciji predlagali kompromisni predlog, po katerem naj bi postavili dvojezične krajevne napise v 391 krajih. Končna realizacija je bila določitev 164 krajev z dvojezičnimi napisi; <sup>98</sup> pozneje se je število do leta 2022 povečalo na 174. Slovenska politika je tedaj manjšino dejansko prepustila avstrijski politični premoči in vplivu manjšini nenaklonjenega Heimatdiensta. O tem je bil sprejet ustavni zakon, po katerem je bila le v teh krajih tudi dovoljena uporaba slovenščine v uradnem poslovanju. Zakon je bil povzdignjen v ustavni rang in ga ni bilo mogoče spodbijati na podlagi ustavnih določil. Uradno so odnosi med državama odlični, manjšina pa naj

---

<sup>92</sup> Sporazum med Vlado Republike Slovenije in Vlado Republike Avstrije o sodelovanju v kulturi, izobraževanju in znanosti.

<sup>93</sup> O Nemcih v Sloveniji Karner, *Die deutschsprachige Volksgruppe in Slowenien*.

<sup>94</sup> Novak, *Pravno varstvo slovenske manjšine v Avstriji*, 250–251.

<sup>95</sup> Ustava Republike Slovenije. *Uradni list RS*, št. 33/91–I, 42/97, 66/00 in 24/03.

<sup>96</sup> Sporazum med Vlado republike Slovenije in Vlado republike Avstrije o sodelovanju v kulturi, izobraževanju in znanosti. *Uradni list RS*, Mednarodne pogodbe št. 5/2002, str. 262–268.

<sup>97</sup> Mayerhofer Grünbühel, Polzer, *Avstrija – Slovenija. Preteklost in sedanjost*.

<sup>98</sup> Klemenčič M., Gnili kompromis iz leta 2011 – izpolnitev 7. člena ADP?, 583–601.



bi bila pri tem »most«. V nasprotju s prepričanji mnogih o večji naklonjenosti določenih političnih strank manjšini, je bila avstrijska politika do slovenske manjšine ves čas enotna in manjšini nenaklonjena. To lepo potrjuje dejstvo, da so šele deset po kulturnem sporazumu povečali podpore manjšinam v Avstriji za dvakrat nominalno, brez upoštevanja inflacije. Slovensko-avstrijske odnose tematika manjšin močno determinira.<sup>99</sup> V zadnjem desetletju so bili storjeni pomembni simbolni koraki,<sup>100</sup> formalno in infrastrukturno pa se položaj manjšine na Koroškem in Štajerskem praktično ni bistveno izboljšal.

Slovenci na **Madžarskem** veljajo za zapostavljeno manjšino. Po Trianonski razmejitvi leta 1919 se je za ta del ogrskih Slovencev začel povsem ločen razvoj. Manjšina ni imela organiziranih oblik delovanja. Po resoluciji Informbiroja leta 1948 so mejo zaprli in preprečili stike med manjšino in matičnim narodom. Uveljavila se je železna zavesa, to je koncept skoraj neprehodne meje. Tako je ostalo do poznih osemdesetih let 20. stoletja. Slovenska manjšina je bila deležna političnega varstva v okviru Zveze Južnih Slovanov na Madžarskem v vsej dobi realnega socializma v zelo skromnem obsegu.<sup>101</sup> Vso organizacijo in koncepte varstva je bilo šele potrebno izgraditi po slovenski osamosvojitvi ter političnih spremembah na Madžarskem po letu 1990. Manjšina je bila tedaj številčno reducirana in brez sleherne manjšinske infrastrukture.<sup>102</sup> Madžarska je leta 1992 sprejela poseben zakon o manjšinskih samoupravah, ki je na prvi pogled do manjšin liberalen, dejansko pa nudi zelo malo. Slovenija je v devetdesetih letih prejšnjega stoletja poskrbela za izgradnjo kulturnega centra, ki je veliko pripomogel k rešitvi prostorskih pogojev za zlasti kulturno delovanje manjšine. Gospodarsko oviro predstavlja parkovna ureditev, ki vključuje veliko večino manjšinskega poselitvenega prostora.<sup>103</sup> Bilateralni odnosi med državama se štejejo za dobre, čeprav je realni položaj Slovencev v Porabju že zaradi preteklih odnosov te male skupnosti ob zaprti meji slab,<sup>104</sup> in to kljub spremembam statusa političnih meja.<sup>105</sup> Formalno sta državi v bilateralnem sporazumu nadgradili sodelovanje in skrb za manjšini ter povečali strukturo ekonomske pomoči (kar je smisel sporazumov),<sup>106</sup>

---

<sup>99</sup> Zupančič, *Slovenske manjšine v sosednjih državah*.

<sup>100</sup> Priložnost simbolnega značaja je bilo opravičilo koroškim Slovincem ob praznovanju 100-letnice plebiscita, kjer sta bila navzoča predsednika obeh držav Van der Bellen in Pahor.

<sup>101</sup> Popov, Vratuša, *Položaj hrvaške, slovenske in srbske manjšine na Madžarskem*, 15–50; 67–69.

<sup>102</sup> Zupančič, *Slovenci na Madžarskem*.

<sup>103</sup> Šiftar, *Slovenci na Madžarskem*.

<sup>104</sup> *Ibid*, 6–14.

<sup>105</sup> Komac, *Slovensko-madžarski bilateralni sporazum*, 68–106.

<sup>106</sup> Komac, *Vizi, Bilateralni sporazumi kot oblika urejanja varstva narodnih manjšin*.

glavne značilnosti asimilacijskega delovanja pa so ostale.<sup>107</sup> Pri maloštevilnih manjšinah so izpostavljeni problemi delovanja manjšini prilagojenega šolstva poleg načina oziroma sistema izobraževanja.<sup>108</sup>

Slovenci na **Hrvaškem** dolgo sploh niso bili prepoznani kot narodna manjšina. Šele v prvem desetletju slovenske samostojnosti jih je slovenska politika postavila ob bok drugih manjšin v sosedstvu. Slovenska avtohtonost je sicer tu omejena na pet med seboj ločenih območij ob meji,<sup>109</sup> večino pa predstavljajo urbane skupnosti priseljencev iz Slovenije v večjih mestih, zlasti v Zagrebu, na Reki, Puli in v Splitu. Veliko jih je v mešanih zakonih,<sup>110</sup> kar je primerljivo tudi z novjšimi skupinami priseljencev z območij nekdanje Jugoslavije v Sloveniji.<sup>111</sup> Slovenija daje materialno in kadrovsko pomoč za kulturno delovanje, posebnih sporazumov na manjšinskem področju pa državi nista sprejemali.

## POLITIKE SLOVENIJE DO SLOVENSКИH MANJŠIN V SOSEDNJIH DRŽAVAH

Začetki slovenske institucionalne skrbi za vprašanja slovenskih manjšin segajo v dvajseta leta 20. stoletja. Gmotno so podpirali kulturno delovanje Slovencev v sosednjih državah. Kraljevina SHS in pozneje Jugoslavija je podpirala tudi delovanje slovenskih manjšinskih predstavnikov v organizaciji evropskih manjšin<sup>112</sup>. Po desetletju boja za meje po drugi svetovni vojni, kjer je Jugoslavija aktivno delovala, je sledilo obdobje diplomatskih in političnih prizadevanj za spoštovanje dogovorjenih manjšinskih pravic. V teh prizadevanjih je bila Slovenija kot zvezna republika jugoslovanske federacije dokaj prizadevna. Politične elite so imele manjšinske probleme za relevantne in pomembne, uresničevali pa so jih lahko predvsem posredno, prek jugoslovanske diplomacije. Breme politične, moralne in tudi finančne podpore Slovincem v Italiji in Avstriji je po letu 1978 ostalo skoraj izključno na Sloveniji. Slovenija je to vlogo lahko izvrševala po ustavni reformi iz leta 1974. Pristojnosti Slovenije na politično-diplomatskem področju so bile zelo omejene in podrejene zunanji politiki SFRJ, omogočale pa so sorazmerno znatno materialno podporo.<sup>113</sup>

Z osamosvojitvijo Slovenije je mlada država v polnosti prevzela tudi politične pristojnosti glede odnosov do Slovencev v sosednjih državah in po svetu. Za uresničevanje teh obveznosti se je zavezala v svoji ustavi. Ob priznavanju

<sup>107</sup> Šiftar, *Slovenci na Madžarskem*, 136–152.

<sup>108</sup> Gábor, *Narodnostne šole – dvojezično izobraževanje*, 65–69.

<sup>109</sup> Zupančič, *Slovenci v zamejstvu*, 176.

<sup>110</sup> Kržišnik Bukič, *Narodnostna sestava v obmejnem prostoru med Slovenijo in Hrvaško*.

<sup>111</sup> Josipovič, *Učinki priseljevanja v Slovenijo po drugi svetovni vojni*.

<sup>112</sup> Pelikan, Josip Wilfan in Engelbert Besednjak v Kongresu evropskih narodnosti

<sup>113</sup> Klemenčič V, Klemenčič M, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik*, 259.

neodvisnosti in vzpostavljanju diplomatskih odnosov pa je bila v položaju šibkejšega. To okoliščino sta Italija in Avstrija vztrajno izkoriščali.

V Sloveniji se je leta 1990 oblikoval Urad za Slovence v zamejstvu in po svetu. Delo te ustanove je veliko pripomoglo k reševanju praktičnih zadreg Slovencev zunaj Slovenije ter financiranju raznolikega dela na področju organiziranosti, kulture in različnih dejavnosti.<sup>114</sup> Posebno področje predstavlja finančna podpora Republike Slovenije delovanju manjšinskih organizacij in institucij v sosednjih državah in v diaspori. Pri tem je delovanje prilagojeno razmeram v vsaki od držav poselitve. Poskusi združevanja različnih organizacij med Slovenci v sosednjih državah niso nikjer uspeli. Interes slovenske politike za združevanje manjšinske politične moči je sicer razumljiv, taktično pa vprašljiv.

Značilni so bili nekateri poskusi, da bi Urad za Slovence in njegovo delo postavili v okvire ministrstva, pristojnega za kulturo, na podlagi mnenja, da je manjšinsko vprašanje predvsem kulturno vprašanje. V Sloveniji je v veljavi izrazito normativno razmišljanje ter v politiki sektorski in s tem parcialni pristopi, kar v praksi navadno zmanjša učinkovitost načrtovanih ukrepov ali pa sploh, da ukrepe načrtujejo, a jih zaradi medsektorske neusklajenosti težko uresničujejo v praksi. Pripadnikom slovenskih manjšin daje to vedeti, da jih »matica« sprejema kot breme in ne kot perspektivo ter predvsem premalo postavlja v ospredje kulturo povezovanja in sodelovanja kot ključen *modus operandi* med jezikovno, kulturno in identitetno različnimi subjekti v pluralnem slovenskem skupnem kulturnem prostoru. Slovenci zunaj Slovenije so del slovenskega naroda, a različen idejno, kulturno in vse bolj tudi jezikovno. Slovenska raznolikost zahteva dve na prvi pogled nasprotujoči si postavki: večjo toleranco do slovensko-slovenske raznolikosti na eni ter enotnost v smislu principov delovanja, trajnosti delovanja (ne glede na politično pripadnost vlad) in taktično upoštevanje realnosti položajev posameznih skupnosti ter sklenjenih političnih sporazumov, ki se nanašajo na teritorije njihove poselitve.

## ZAKLJUČEK

Etnična in manjšinska politika je značilna za evropske države in ostaja pomemben dejavnik v bilateralnih odnosih. Sedanja slovenska manjšinska politika mora upoštevati dediščino preteklih držav na sklenjenem slovenskem etničnem ozemlju. Slovenija je deklarativno postavila varovanje manjšin kot eno od svojih političnih priorit. To je prisotno v ustavi, več področnih

<sup>114</sup> Stergar, Republika Slovenija in zamejstvo 1945–2002, 123–125.

zakonih in drugih aktih. Razvila je primerno infrastrukturo, ki naj operacionalizira deklarirano voljo nacije do narodnih manjšin. V praksi se je slovenska zunanja politika soočila z močjo in vplivom sosednjih držav, ki slovenske manjšine očitno opredeljujejo kot določen problem; tako si je mogoče razložiti vztrajna nasprotovanja uveljavljanju manjšinskih zaščitnih norm in realizacije že sklenjenih sporazumov na tem področju. V položaju šibkejšega je bilo v bilateralnih odnosih manjšinsko vprašanje težje upravljati; neredko je bilo celo breme v bilateralnih odnosih. Na drugi strani so sosednje države redno in dosledno, in to ne glede na politične barve vladajočih strank, izpostavljale bolj ali manj enotno težnjo in skrb za Italijane, Nemce (Avstrijce) ali Madžare. Za slovenske manjšine pomembne stvari v bilateralnih odnosih je slovenska politika pogosto žrtvovala v prid domnevnim »dobrososedskim odnosom«. Ob tem se prezira, da imajo vse sosede stalen interes do minorizacije manjšinskih vprašanj. Slovenija tudi ni bila enotna pri zahtevah po spoštovanju sprejetih bilateralnih dogovorov s sosedami. Medtem ko so bili razmeroma zahtevni in dosledni pri sprejemanju globalnega zakona za slovensko jezikovno manjšino (Italija) in kasneje njegovemu uresničevanju (a so se pri tem soočili z zelo zvito italijansko politiko, ki je skušala na različne načine ovirati sprejemanje za manjšino ugodnih rešitev), je bila Slovenija v odnosu do Avstrije precej bolj popustljiva. Slovenci na Madžarskem so bili v senci slovenskega državnega zanimanja. Še bolj skromne pozornosti so bili deležni Slovenci na Hrvaškem.<sup>115</sup>

Vse tri uvodoma postavljene predpostavke lahko potrdimo. Manjšinske politike so šle tudi širše v Evropi skozi tri faze razvoja ter pomembno spremenile način delovanja, a ostajajo asimilacijsko naravnane. Slovenska manjšinska politika postavlja odnos do Slovencev v tujini deklarativno visoko, v praksi pa je precej taktiziranja in popuščanja, deloma tudi zaradi nemoči. Slovenska zavest se je med pripadniki slovenskih manjšin zadržala, identiteta pa je dobila značilne manjšinske vsebine kot posledico raznolikih okoliščin v obdajajočih družbah, v katere se je večinoma uspešno integrirala, vendar ob sorazmerno visoki stopnji asimilacije.

## LITERATURA

Bogatec, Norina, Bufon, Milan, *Slovenske šole v Tržaški in Goriški pokrajini. Nižje in višje šole*, Trst, 1999.

Bogatec, Norina, Vidau, Zaira (ur.), *A community at the heart of Europe. Slovenians in Italy and the challenges of the third millennium*, Newcastle upon Tyne, 2020.

---

<sup>115</sup> Ibid.

Brglez, Franček, Klemenčič, Vladimir, Liška, Janko, Stergar, Janez, Sturm, Marjan Borut, Žaucer, Pavle (ur.), *Koroški Slovenci v Avstriji včeraj in danes*, Ljubljana, 1984.

Bufon, Milan, *Prostorska opredeljenost in narodna pripadnost. Obmejna in etnično mešana območja v evropskih razvojnih silnicah. Primer Slovencev v Furlaniji Julijski krajini*, Trst, 1992.

Bufon, Milan, *Med teritorialnostjo in globalnostjo*, Koper, 2004.

Bufon, Milan, *Na obrobju ali v ospredju? Slovenska obmejna območja pred izzivi evropskega povezovanja*, Koper, 2008.

Bufon, Milan, *Meje in obmejne skupnosti na Slovenskem*, Koper, 2017.

Bufon, Milan, *Ethnos in topos. Družbene spremembe in narodnostna podoba slovenskih krajev na Tržaškem od leta 1910 do leta 2015*, Ljubljana, 2020.

Celar, Branko, *Slovenija in njene meje v treh zgodovinskih obdobjih 1914/1920, 1941/1975, 1991/2021*, Ljubljana, 2021.

Čermelj, Lavo, *Life and Death. Struggle of a National Minority (The Jugoslavs in Italy)*, Ljubljana, 1945.

Einspieler, Valentin, *Verhandlungen über die der slowenischen Minderheit angebotene Kulturautonomie 1925 – 1930*, Klagenfurt, 1976.

Grafenauer, Bogo, Czoernigova etnografska statistika in njena metoda. *Razprave SAZU, Razred za zgodovinske in družbene vede, Class 1, Historia et Sociologia*. 117–164, Ljubljana. 1950.

Ferenc, Tone, Kacin-Wohinz, Milica, Zorn, Tone, *Slovenci v zamejstvu. Pregled zgodovine 1918–1945*, Ljubljana, 1974.

Gábor, Ruda (ur.), *Nemzetiségi iskolák – Kétnyelvű oktatás/ Narodnostne šole – Dvojezično izobraževanje / Minderheitenschulen – Zweisprachiger Unterricht*, Pilisvörösvár – Graz, 2002.

Ganser, Daniele, *Natova skrivna vojska. Operacija Gladio in terorizem v zahodni Evropi*, Mengeš, 2006.

Grafenauer, Bogo, Ude, Lojze, Veselko, Milan (ur.), *Koroški zbornik*, Ljubljana, 1946.

Grafenauer, Bogo, *Slovenska koroška v diplomatski igri leta 1919. Koroški plebiscit*, Razprave in članki. Ljubljana, 1970.

Grafenauer, Danijel, Pogovori in pogajanja avstrijskih ter nemških nacionalsocialistov s roškimi Slovenci in dr. Julijem Felaherjem v letih 1933/1934, *Razprave in gradivo*, 58, 58–80, 2009.

Grafenauer, Danijel. Jesih, Boris (ur.), *Avstrijska državna pogodba in slovenska narodna skupnost v Avstriji*, Ethnicity 16, Ljubljana, 2020.

Hobsbawm, Erich, *Nations and Nationalism since 1780. Programme, Myth, Reality*, Cambridge. 1991.

Jagodic, Devan (ur.), *Družbena participacija mladih v slovenskem zamejstvu*, Ljubljana, Celovec, Trst, 2018.

Jenuš, Gregor, *Ko je Maribor postal slovenski: iz zgodovine nemško-slovenskih odnosov v Mariboru od konca 19. stoletja in v prevratni dobi* (Zbirka Studia historica Slovenica, 8). Maribor, 2011.

Jeri, Janko. *Slovenci v Italiji po drugi svetovni vojni*. Ljubljana, 1975.

Jesih, Boris, Raziskovanje etničnih odnosov (etničnosti) in manjšin v sosednjih državah in svetu, *Razprave in gradivo*, 50–51, 30–34, Ljubljana, 2006.

Jesih, Boris, *Med narodom in politiko. Politična participacija koroških Slovencev*, Ljubljana, 2007.

Josipovič, Damir, *Učinki priseljevanja v Slovenijo po drugi svetovni vojni*, Ljubljana, 2006.

Kacin Wohinz, Milica, Pirjevec, Jože, *Zgodovina Slovencev v Italiji 1866–2000*, Ljubljana, 2000.

Karner, Stefan, *Die deutschsprachige Volksgruppe in Slowenien. Aspekte Ihrer Entwicklung 1937–1997*, Celovec – Klagenfurt, 1998.

Klabjan, Borut, Bajc, Gorazd, *Ogenj, ki je zajel Evropo. Narodni dom v Trstu 1920–2020*, Ljubljana, 2021.

Klemenčič, Matjaž, Germanizacijski procesi na Štajerskem od srede 19. stoletja do prve svetovne vojne, *Časopis za zgodovino in narodopisje*, 50, 1–2, Maribor, 1979, 350–391.

Klemenčič, Matjaž, Germanisierung, statistische. Sturm-Schnabl, K. (ur.), Schnabl, B.I. (ur.). *Enzyklopädie der slowenischen Kulturgeschichte in Kärnten/Koroška: von den Anfängen bis 1942*. bd. 1, A-I, Wien, 2016, 409–414.

Klemenčič, Matjaž, Gnili kompromis iz leta 2011 – izpolnitev 7. člena ADP? V: Ajlec K. Balkovec, B. Repe, B. (ur.). *Nečakov zbornik: procesi, teme in dogodki iz 19. in 20. stoletja*, (Historia 25). 1. izd, Ljubljana, 2018, 583–601.

Klemenčič, Matjaž, Klemenčič, Vladimir, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik: zwischen Assimilierungsdruck und dem Einsatz für die Umsetzung der Minderheitenrechte*, Celovec, Ljubljana, Dunaj = Klagenfurt, Laibach, Wien. 2010.

Klemenčič, Vladimir, Državna meja na območju SR Slovenije in obmejna območja kot nov geografski fenomen, *Razprave in gradivo*, 20, Ljubljana, 1987, 57–79.

Komac, Miran, *Questi Slavi bisogna eliminarli: Usoda Beneške Slovenije?*, *Razprave in gradivo*, 28, Ljubljana, 1993, 124–142.

Komac, Miran, Zagorac, Dean (ur.), *Varstvo manjšin. Uvodna pojasnila & dokumenti*, Ljubljana, 2002.

Komac, Miran, 2015. Narodne manjšine v Sloveniji 1920–1941. *Razprave in gradivo*, 75, Ljubljana, 2015, 49–81.

Komac, Miran, Poselitveni prostor avtohtonih narodnih manjšin. *Razprave in gradivo*, 74, Ljubljana, 2015, 61–91.

Komac, Miran, Vizi, Bela (ur.), *Bilateralni sporazumi kot oblika urejanja varstva narodnih manjšin: primer Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji*, Budapest, 2018.

Komac, Miran, Slovensko-madžarski bilateralni sporazum in ureditev varstva narodnih manjšin v Sloveniji, V: Komac M., Vizi, B. (ur.). *Bilateralni sporazumi kot oblika urejanja varstva narodnih manjšin: primer Sporazuma o zagotavljanju posebnih pravic slovenske narodne manjšine v Republiki Madžarski in madžarske narodne skupnosti v Republiki Sloveniji*, Budapest, 2018, 68–106

Kosi, Jernej, *Kako je nastal slovenski narod*, Ljubljana, 2013.

Kosin, Marko, *Začetki slovenske diplomacije z Italijo 1991 -1996*, Ljubljana. 2000.

Kržišnik Bukič, Vera, *Slovenci v Hrvaški*, Ljubljana, 1995.

Kržišnik Bukič, Vera (ur.), *Narodnostna sestava v obmejnem prostoru med Slovenijo in Hrvaško*, Ljubljana, 1997.

Kržišnik Bukič, Vera (ur.), *Splošni položaj mladih v slovenskem zamejstvu*, Ljubljana, Trst, Celovec, 2017.

Malle, Avguštin, Stergar, Janez, »Koroški Slovenci«, *Enciklopedija Slovenije 5: Kari–Krei*, Ljubljana, 1991, 302.

Mayerhofer Grünbüchel, Ferdinand, Polzer, Miroslav (ur.), *Avstrija – Slovenija. Preteklost in sedanost*, Ljubljana in Celovec, 2002.

NAZ, *Mračna leta Benečije. Dejavnost tajnih organizacij v vzhodni Furlaniji*, Ljubljana, 1998.

Nečak, Dušan, *Koroški Slovenci v drugi avstrijski republiki (1945–1976). Osnutek za politično zgodovino*, Ljubljana, 1984.

Nečak, Dušan, Jesih, Boris, Repe, Božo, Škrilec, Ksenija, Vodopivec, Peter (ur.), *Slovensko-avstrijski odnosi v 20. stoletju / Slowenish-österreichische Beziehungen im 20. Jahrhundert*, Ljubljana, 2004.

Nečak Lük, Albina, Jesih, Boris (ur.), *Medetnični odnosi v slovenskem etničnem prostoru*, Ljubljana, 1998.

Novak, Vilko (ur.), *Slovenska krajina. Zbornik ob petnajstletnici osvobojenja*, Beltinci, 1935.

Novak, Anton, *Pravno varstvo slovenske manjšine v Avstriji v luči novejšega mednarodno-pravnega manjšinskega varstva*, Celovec, Ljubljana, Dunaj, 2005.

Novak Lukanovič, Sonja (ur.), *Jezikovni profili mladih v slovenskem zamejstvu*. Ljubljana, Trst, Celovec, 2019.

Obid, Milan (ur.), *Identitetne opredelitve mladih v slovenskem zamejstvu*, Ljubljana, 2018.

Obid, Milan, Jezik in identiteta pri Slovencih na avstrijskem Koroškem, v: Hafner G., Hren K., Pandel M., (ur.) *Probleme und Perspektiven des Volksgruppenschutzes 100 Jahre nach der Kärntner Volksabstimmung = Problemi in perspektive narodnih skupnosti 100 let po koroškem plebiscitu*. Klagenfurt; = Celovec; Ljubljana; = Laibach; Wien; = Dunaj, 2020, 371–383.

Olas, Ludvik, Demografske razmere v Porabju, *Geografija v šoli*, 1, Ljubljana, 1991, 29–31.

Pahor, Milan, *Lastno gospodarstvo jamstvo za obstoj*, Trst, 1998.

Pandel, Martin, Polzer, Miroslav, Polzer-Srienz, Mirjam, Vospernik, Reginald, (ur.), *Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance?*, Wien, 2004.

- Pavlovič, Peter (ur.), *Naši onstran meje*, Ljubljana, 1933.
- Pelikan, Egon. Josip Wilfan in Engelbert Besednjak v Kongresu evropskih narodnosti, v letih 1925–1938, *Prispevki za novejšo zgodovino* 40/1, 93.106.
- Pezdir, Rado, *Vzporedni mehanizem globoke države*, Ljubljana, 2021.
- Pirjevec, Jože, *Trst je naš! Boj Slovencev za morje (1848–1954)*, Ljubljana, 2008.
- Pirjevec, Jože, Klabjan, Bojan, Bajc, Gorazd (ur.), *Osimska meja*, Koper, 2006.
- Pleterski, Janko, *Narodi, Jugoslavija, revolucija*, Ljubljana, 1984.
- Pleterski, Janko, *Avstrija in njeni Slovenci 1945–1976*, Ljubljana, 2000.
- Popov, Čedomir, Vratuša, Anton (ur.), *Položaj hrvaške, slovenske in srbske manjšine na Madžarskem, Narodne manjšine 2*, Ljubljana, 1991.
- Potočnik, Dragan, *Kulturno dogajanje v Mariboru v letih 1918 – 1941*, Maribor, 2003.
- Rahten Andrej, *Koroška po plebiscitu: revanšizem, revizionizem in pregoni v poplebiscitnih mesecih*, *Studia Historica Slovenica: časopis za humanistične in družboslovne študije*, 20 (2), Ljubljana, 2020, 565–596.
- Sienčnik, Luka, *Koroški Slovenci v boju za svojo šolo*, Maribor in Celovec, 1984.
- Stergar, Janez, *Republika Slovenija in zamejstvo 1945–2002*, *Acta Histriae*, 11, št. 2, Koper, 2003, 99–128.
- Stenner, Christian (ur.), *Slowenische Steiermark. Verdrängte Minderheit in Österreichs Süden*, Wien, Köln, Weimar, 1997.
- Stranj, Pavel, *Slovensko prebivalstvo Furlanije Julijske krajine v družbeni in zgodovinski perspektivi*, Trst, 1999.
- Šiftar, Drago, *Slovenci na Madžarskem*, doktorska disertacija, Ljubljana, 2016.
- Šumi, Irena, Venossi, Salvatore (ur.), *Večjezičnost na evropskih mejah. Primer Kanalske doline / Multilingualism on European Borders. The Case of Valcanale*, Trst, 1996.
- Tomšič, Ivan, *Problemi sodobnega meddržavnega plebiscita in koroški plebiscit*. V: Pleterski, Janko, Ude, Lojze, Zorn, Tone (ur.), *Koroški plebiscit, Razprave in članki*. Ljubljana, 1970, 379–435.
- Ustava Republike Slovenije* (Uradni list RS, št. 33/91-I z dne 28. 12. 1991),. –
- Ustava Socialistične republike Slovenije 1974 [https://sl.wikisource.org/wiki/Ustava\\_Socialisti%C4%8Dne\\_republike\\_Slovenije\\_\(1974\)/](https://sl.wikisource.org/wiki/Ustava_Socialisti%C4%8Dne_republike_Slovenije_(1974)/)
- Vencelj, Peter, Klemenčič, Vladimir, Novak Lukanovič, Sonja (ur.), *Manjšine v prostoru Alpe-Jadran*, Ljubljana, 1994.
- Zobec, Miha, *Prizadevanja slovenske manjšine v Italiji za dosego zakonske zaščite 1975–2009*, doktorska disertacija, Maribor, 2017.
- Zuljan Kumar, Danila, Kolenc, Petra (ur.), *Simon Rutar in Beneška Slovenija*, Ljubljana, 2021.
- Zupančič, Jernej, *Slovenci v zamejstvu*, v: *Geografski atlas Slovenije*, Ljubljana, Ljubljana, 1998, 174–177.
- Zupančič, Jernej, *Slovenci v Avstriji*, Ljubljana, 1999.



Zupančič, Jernej, Slovenci na Madžarskem, *Razprave in gradivo*, 36/37, Ljubljana, 2000, 125–143.

Zupančič, Jernej, Slovenci v Italiji, *Razprave in gradivo*, 38–39, Ljubljana, 2001, 94–109.

Zupančič, Jernej, Grenzüberschreitende Pendelwanderung aus Slowenien nach Österreich und Italien, *Mitteilungen der Österreichischen Geographischen Gesellschaft*, jg.144, Wien, 2002, 145–157.

Zupančič, Jernej, Vloga in pomen narodnih manjšin v čezmejnem sodelovanju. Primer manjšin v Sloveniji in Slovencev v sosednjih državah, *Razprave in gradivo*, 47, Ljubljana, 2005, 26–41.

Zupančič, Jernej, *Romi in romska naselja v Sloveniji*, Ljubljana, 2014.

Zupančič, Jernej, Koroški Slovenci: sedanost in prihodnost manjšine v postmoderni družbi. V: Hafner G., Hren K., Pandel M. (ur.) *Probleme und Perspektiven des Volksgruppenschutzes 100 Jahre nach der Kärntner Volksabstimmung = Problemi in perspektive narodnih skupnosti 100 let po koroškem plebiscitu*. Klagenfurt; = Celovec; Ljubljana; = Laibach; Wien; = Dunaj: 2020, 385–408.

Zupančič, Jernej, *Slovenske manjšine v sosednjih državah*. Ljubljana, 2022.

## STOLETJE SLOVENSKE MANJŠINSKE POLITIKE

### Povzetek

Avtorja v prispevku obravnavata jugoslovanske in slovenske politike do slovenskih narodnih manjšin v sosednjih državah v obdobju od razpada habsburške monarhije in oblikovanja novih političnih meja do današnjih dni. Analiza je narejena na podlagi primerjalne analize že opravljenih študij, ki obravnavajo različne aspekte odnosa sosednjih držav in Slovenije do avtohtonih slovenskih narodnih manjšin. Predpostavka, da so evropske družbe ob vse večji kulturni heterogenosti zaradi migracij opustile nacionalno paradigmo, je iluzija. Odnos do manjšin v ožjem in etnične politike v širšem kontekstu jasno dokazuje pomen narodnega vprašanja. Manjšinske politike so se v Evropi sicer spremenile, a ostajajo asimilacijsko naravnane. Slovenska manjšinska politika postavlja odnos do Slovencev v sosednjih državah deklarativno visoko, v praksi pa je precej taktiziranja in popuščanja, deloma tudi zaradi nemoči. Slovenska zavest se je med pripadniki slovenskih manjšin zadržala, identiteta pa je dobila značilne manjšinske vsebine kot posledica raznolikih okoliščin v obdajajočih družbah, v katere se je večinoma uspešno integrirala, vendar ob sorazmerno visoki stopnji asimilacije.

Etnična in manjšinska politika je značilna za evropske države in ostaja pomemben dejavnik v bilateralnih odnosih. Sedanja slovenska manjšinska politika mora upoštevati dediščino preteklih držav na sklenjenem slovenskem etničnem ozemlju. Slovenija je deklarativno postavila varovanje manjšin kot eno od svojih političnih priorit. To je prisotno v ustavi, več področnih zakonih in drugih aktih. Razvila je primerno infrastrukturo, ki naj operacionalizira deklarirano voljo nacije do narodnih manjšin. V praksi se je slovenska zunanja politika soočila z močjo in vplivom sosednjih držav, ki slovenske manjšine očitno opredeljujejo kot določen problem; tako si je mogoče razložiti vztrajna nasprotovanja uveljavljanju manjšinskih zaščitnih norm in realizacije že sklenjenih sporazumov na tem področju. V položaju šibkejšega je bilo v bilateralnih odnosih manjšinsko vprašanje težje upravljati, neredko je bilo celo breme v bilateralnih odnosih. Na drugi strani so sosednje

države redno in dosledno in to ne glede na politične barve vladajočih strank izpostavljale bolj ali manj enotno težnjo in skrb za Italijane, Nemce (Avstrijce) ali Madžare. Za slovenske manjšine pomembne stvari v bilateralnih odnosih je slovenska politika pogosto žrtvovala v prid domnevnim »dobrososedskim odnosom«. Ob tem se prezira, da imajo vse sosedne stalen interes za minorizacijo manjšinskih vprašanj. Slovenija tudi ni bila enotna pri zahtevah po spoštovanju sprejetih bilateralnih dogovorov s sosedami. Medtem ko so bili razmeroma zahtevni in dosledni pri sprejemanju globalnega zakona za slovensko manjšino v Italiji in kasneje njegovemu uresničevanju (a so se pri tem soočili z zelo zvito italijansko politiko, ki je skušala na različne načine ovirati sprejemanje za manjšino ugodnih rešitev), je bila Slovenija v odnosu do Avstrije precej bolj popustljiva. Slovenci na Madžarskem so bili v senci slovenskega državnega zanimanja. Še bolj skromne pozornosti so bili deležni Slovenci na Hrvaškem.

## SLOVENIAN ATTITUDE TOWARDS ITS MINORITIES IN NEIGHBORING COUNTRIES DURING THE LAST ONE HUNDRED YEARS

### Summary

In the article, the authors discuss Yugoslav and Slovenian policies towards Slovenian national minorities in neighboring countries in the period from the collapse of the Habsburg monarchy and the formation of new political borders to the present day. The analysis is made on the basis of a comparative analysis of already completed studies that deal with various aspects of the attitude of neighboring countries of Slovenia and Slovenia itself towards indigenous Slovenian national minorities. The assumption that European societies have abandoned the nationalistic paradigm due to increasing cultural heterogeneity due to migration is an illusion. The attitude towards minorities in the narrower context and ethnic politics in a wider context clearly demonstrates the importance of the attitude of the states towards national minorities i.e. national question. Minority policies have changed in Europe, but they remain assimilation oriented. Slovenia's minority policy sets the attitude towards Slovenes in neighboring countries at a declaratively high level, but in practice there is a lot of tactics and concessions, partly due to helplessness. The Slovene consciousness remained among the members of the Slovene minorities, and the identity acquired characteristic minority content as a result of diverse circumstances in the surrounding societies, into which it was mostly successfully integrated, but with a relatively high level of assimilation. Ethnic and minority policy is characteristic of European countries and remains an important factor in bilateral relations. The current Slovenian minority policy must take into account the heritage of the past centuries and the attitudes of the states of which Slovenian ethnic territory was part of.. Slovenia has declared the protection of minorities as one of its political priorities. This is present in the Constitution, several laws and other acts. It has developed the appropriate infrastructure to operationalize the declared will of the nation towards national minorities. In practice, Slovenian foreign policy faced the power and influence of neighboring countries, which clearly define Slovenian minorities as a certain problem; this is how it is possible to explain the persistent opposition to the enforcement of minority protection norms and the implementation of already concluded agreements in this area. In the position of the weaker side, the minority issue was more difficult to manage for Slovenia in bilateral relations, and was often even a burden in bilateral relations. On the other hand, the neighboring countries regularly and consistently, regardless of the political colors of the ruling parties, showed a more or less uniform concern for the fate of Italians, Germans (Austrians) or Hungarians. For Slovene minorities, things important in bilateral relations have often been sacrificed by Slovene

politics in favor of supposed “good neighborly relations”. At the same time, it is despised that all neighbors have a constant interest in minorizing minority issues. Slovenia also did not at the same level of strength expressed its demands to respect the bilateral agreements with its neighbors. While they were relatively demanding and consistent in demands for adoption of a global law for protection of the Slovene minority in Italy and later in its implementation (but they faced a very cunning Italian policy, which tried in various ways to hinder the adoption of favorable solutions for the minority), Slovenia was much more lenient in relation to Austria. Slovenes in Hungary were in the shadow of Slovenian state interest. Slovenians in Croatia received even more modest attention.

## EIN JAHRHUNDERT DER SLOWENISCHEN MINDERHEITENPOLITIK

### Zusammenfassung

In diesem Artikel befassen sich die Autoren mit der jugoslawischen und slowenischen Politik gegenüber den slowenischen nationalen Minderheiten in den Nachbarländern in der Zeit von der Auflösung der Habsburger Monarchie und der Festlegung neuer politischer Grenzen bis zum heutigen Tag. Die Analyse stützt sich auf eine komparative Auswertung vorhandener Studien, die sich mit verschiedenen Aspekten der Haltung der Nachbarländer und Sloweniens gegenüber den autochthonen slowenischen nationalen Minderheiten befassen. Die Annahme, dass die europäischen Gesellschaften angesichts der zunehmenden kulturellen Heterogenität infolge der Migration das nationale Paradigma aufgegeben haben, ist eine Illusion. Die Haltung gegenüber Minderheiten in einem engeren Kontext und die ethnische Politik in einem breiteren Kontext zeigen deutlich, wie wichtig die nationale Frage ist. Auch wenn sich die Minderheitenpolitik in Europa verändert hat, so bleibt sie doch weiterhin assimilatatorisch. Die slowenische Minderheitenpolitik legt die Messlatte gegenüber den Slowenen in den Nachbarländern deklarativ hoch, aber in der Praxis wird viel taktiert und besänftigt, zum Teil auch aufgrund von Ohnmacht. Das slowenische Bewusstsein ist bei den Vertretern der slowenischen Minderheiten erhalten geblieben; die Identität hat aufgrund der unterschiedlichen Gegebenheiten der sie umgebenden Gesellschaften, in die sie größtenteils erfolgreich integriert wurde, aber mit einem relativ hohen Grad an Assimilation, einen ausgeprägten Minderheitencharakter angenommen. Die ethnische und Minderheitenpolitik ist ein Merkmal der europäischen Länder und bleibt ein wichtiger Faktor in den bilateralen Beziehungen. Die aktuelle Minderheitenpolitik Sloweniens muss das Erbe früherer Staaten im angrenzenden slowenischen ethnischen Gebiet berücksichtigen. Slowenien hat den Schutz von Minderheiten erklärtermaßen zu einer seiner politischen Prioritäten gemacht. Dies ist in der Verfassung, mehreren sektoralen Gesetzen und anderen Rechtsakten festgehalten. In der Praxis ist die slowenische Außenpolitik mit der Macht und dem Einfluss der Nachbarländer konfrontiert, die die slowenischen Minderheiten eindeutig als ein besonderes Problem ansehen. Dies erklärt den anhaltenden Widerstand gegen die Umsetzung von Minderheitenschutznormen und die Umsetzung bereits geschlossener Abkommen in diesem Zusammenhang. In der Position der Schwächeren war die Minderheitenfrage in den bilateralen Beziehungen schwieriger zu handhaben; oft stellte sie sogar eine Belastung in den bilateralen Beziehungen dar. Auf der anderen Seite haben die Nachbarländer unabhängig von der politischen Couleur der regierenden Parteien regelmäßig und konsequent ein mehr oder weniger gemeinsames Bestreben und eine Sorge um die Italiener, die Deutschen (Österreicher) oder die Ungarn zum Ausdruck gebracht. In den bilateralen Beziehungen wurden Angelegenheiten, die für die slowenischen Minderheiten von Bedeutung sind, von der slowenischen Politik oft zugunsten von angeblichen „gutnachbarlichen Beziehungen“ geopfert. Dabei wird überse-

hen, dass alle Nachbarn ein permanentes Interesse an der Minorisierung von Minderheitenfragen haben. Auch bei der Forderung nach der Einhaltung der bilateralen Abkommen mit seinen Nachbarn war sich Slowenien nicht einig. Während sie bei der Verabschiedung des Globalgesetzes für die slowenische Minderheit in Italien und seiner anschließenden Umsetzung relativ anspruchsvoll und konsequent waren (aber mit einer sehr gerissenen italienischen Politik konfrontiert wurden, die auf verschiedene Weise versuchte, die Verabschiedung von für die Minderheit günstigen Lösungen zu behindern), war Slowenien in seiner Haltung gegenüber Österreich viel nachsichtiger. Die Slowenen in Ungarn standen dabei im Schatten der slowenischen Staatsinteressen. Den Slowenen in Kroatien wurde noch weniger Aufmerksamkeit geschenkt.