



Mirovni inštitut

Inštitut za sodobne družbene in politične študije

The Peace Institute

Institute for Contemporary Social and Political Studies

Jasminka Dedić

**SLOVENIJA IN EVROPSKA UNIJA
»SODOBNO DRŽAVLJANSTVO: POLITIKE
VKLJUČEVANJA IN IZKLJUČEVANJA«**

© Peace Institute, Ljubljana, 2004

1. Ime in priimek štipendistke: Jasminka Dedić

Naslov projekta: SLOVENIJA IN EVROPSKA UNIJA

»SODOBNO DRŽAVLJANSTVO: POLITIKE VKLJUČEVANJA IN IZKLJUČEVANJA«

Čas poročanja: 15. april–15. november 2003

2. Povzetek raziskovalnega dela

a) predlagani cilji in načini, kako so bili doseženi v primerjavi s predlaganim opisom projekta

Študija naj bi dosegla dva cilja:

1) Analizirati obstoječe politike oziroma programe, katerih namen je vključevanje posameznih družbenih skupin v družbo oziroma varstvo pred družbeno marginalizacijo. Ta cilj bo študija poskušala doseči z analizo politike vključevanja/izključevanja na področju zaposlovanja, socialne varnosti, kulture, antidiskriminacijske zakonodaje in drugih ukrepov, ki sta jih sprejeli slovenska izvršna in zakonodajna oblast, da bi vključili izključene družbene skupine v širšo družbo, kot so invalidi, nekatere skupine žensk, Romi in ostale etnične manjšine, spolne manjšine, begunci, prosilci za azil itd.

2) Drugi cilj je postaviti politike vključevanja/izključevanja v kontekst varstva človekovih pravic. Zato bom ovrednotila raziskovane politike vključevanja/izključevanja v luči nekaterih univerzalnih in regionalnih standardov za varstvo človekovih pravic ter standardov človekovih pravic EU.

Predlagani opis projekta je navedel en cilj: Poglavitni cilj je ugotoviti, kako slovenska zakonodaja in praksa slovenskih sodišč kreirata politike vključevanja in izključevanja na podlagi različnih državljskih in tujskih statusov. Raziskava bo osredotočena predvsem na področje zaposlovanja, socialnega varstva in antidiskriminacijske zakonodaje.

Primerjava med doseženimi in predlaganimi cilji: Študija je v svojem obsegu preseгла zastavljena cilja in je zaradi potreb po celovitem razumevanju vloge državljanstva in (ne)državljskih statusov v politikah vključevanja/izključevanja vključila poglavje, v

katerem sem opredelila osnovne koncepte. Študija vključuje tudi poglavje o politikah vključevanja/izključevanja v EU, saj sem analizirala slovensko zakonodajo predvsem v luči njene harmonizacije s pravnim redom EU. Študij od zastavljenega cilja odstopa oziroma ga ne izpolnjuje v celoti glede vloge sodne prakse slovenskih sodišč v politikah vključevanja/izključevanja, ker bi že tako obsežna študija postala še bolj obsežna. Zato sem nekoliko več pozornosti posvetila sodni praksi Sodišča Evropskih skupnosti na področju človekovih pravic in državljanstva.

b) opis ključnih izsledkov raziskave v celotnem obdobju projekta

- Kljub liberalizaciji tujske zakonodaje v zadnjih letih (od leta 1999) in širjenju pravic tujcev (socialnih in političnih), v Sloveniji še vedno prevladuje koncept nacionalnega državljanstva nad konceptom postnacionalnega državljanstva oziroma pravice državljanov prevladujejo nad (univerzalnimi) pravicami posameznika.
- V preteklih letih (2000–2003) sta slovenska izvršna in zakonodajna oblast sprejeli vrsto integracijskih ukrepov in ukrepov boja proti revščini in socialni izključenosti.
- Sprejeti integracijski ukrepi le delno naslavlajo probleme nekaterih družbenih skupin, ki tvegajo socialno marginalizacijo zaradi (ne)državljankega statusa in/ali sociokulturne identitete. S tem ukrepi vključevanja učinkujejo izključevalno, saj izključitev takšnih skupin iz integracijskih ukrepov priča o njihovem virtualnem neobstoju oziroma popolni marginalizaciji.
- Politike vključevanja temeljijo predvsem na pravno neobvezujočih ukrepih (programi, resolucije, razvojni načrti ...) oziroma na t. i. mehkem pravu (podobno kot integracijski ukrepi EU), manj pa na obvezujočih pravnih predpisih.
- Slovenska antidiskriminacijska zakonodaja in ukrepi za izenačevanje možnosti revnih in socialno marginaliziranih oseb in skupin so pomanjkljivi in v svojem obsegu zaostajajo za zakonodajo EU in mednarodnimi standardi človekovih pravic.

c) metodologija (sistem dela, metode, sredstva in viri)

Pri svojem delu sem uporabljala več metod, in sicer metodo analize sekundarnih ter pravnih in drugih primarnih virov (poročila in statistični podatki), primerjalno-pravno

metodo, metodo internetnega raziskovanja. Uporabljeni viri so: zakonodaja EU, slovenska zakonodaja, mednarodni standardi človekovih pravic, relevantna literatura za raziskovano področje.

d) pomembnost ugotovitev

Ugotovitve so pomembne z vidika izboljšanja integracijskih ukrepov z namenom vključevanja skupin in oseb, ki tvegajo revščino in socialno izključenost zaradi specifične sociokulturne identitete. Njihova vključitev bi pomenila pomemben premik v smeri zagotavljanja posebnih pravic in izenačevanja možnosti marginaliziranih skupin v skladu z zahtevami diferenciranega državljanstva.

Ugotovitve so pomembne tudi zaradi primerjalne umestitve slovenskih politik vključevanja/izključevanja v razmerju do zakonodaje EU in mednarodnopравnih norm varstva človekovih pravic.

e) načrtovana uporabo ugotovitev in možnosti za objavo

Ugotovitve študije bodo nedvomno v veliko pomoč pri mojem prihodnjem delu na področju raziskovanja človekovih pravic. Študija je po mojem mnenju primerna tudi za objavo, a bi jo bilo treba v nekaterih segmentih skrajšati ali povzeti (predvsem poglavje, kjer so opredeljeni osnovni koncepti).

f) pogled na razvoj v prihodnosti

Glede na to, da študija na nekaterih mestih navaja ukrepe in zakonodajo, ki so šele v pripravi, in da bo obravnavana materija deležna korenitih sprememb pred ali po vstopu v EU, bo zanimivo spremljati razvoj slovenskih politik vključevanja/izključevanja v prihodnjih mesecih in letih.

Poročilo o aktivnostih tekom celotnega projekta

a) terenske raziskave, raziskave dokumentacije in druge aktivnosti v zvezi s projektom:

- začetek raziskovalnega dela: april 2003;

- maj–julij 2003: raziskovanje primarnega in sekundarnega gradiva relevantnega za raziskovano temo (analiza zakonodaje, sodnih odločb, poročil, literature ...); internetno raziskovanje;
- avgust–september 2003: izdelava prvega dela raziskovalne naloge;
- september–oktober 2003: izdelava drugega in tretjega dela raziskovalne naloge;
- 11. oktober 2003: predložitev vmesnega poročila;
- 15. november 2003: izdelava in predložitev končnega poročila in predložitev študije mentorici.

b) študijski obiski: v tujini in doma: /

c) konference, seminarji in sestanki, ki ste se jih udeležili ali organizirali:

- 21. junij 2003: Center Evropa, Ljubljana: udeležba na okrogli mizi »Dan begunca: Integracija beguncev in etničnih manjšin«;
- 14. julij 2003: Mirovni inštitut, Ljubljana: udeležba na sestanku skupine za državljanstvo;
- 26. avgust 2003: Ministrstvo za kulturo Republike Slovenije, Ljubljana: udeležba na seminarju *The Regional Policy of the European Union (2000–2006)*;
- 16. september 2003: Grand Hotel Union, Ljubljana: udeležba na seminarju »Socialno in ekonomsko vključevanje ranljivih skupin«;
- 14. oktober 2003: Grand Hotel Union, Ljubljana: udeležba na okrogli mizi evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti.

d) delo na objavi (morebitne objave člankov v zvezi s projektom): /

Kratek povzetek raziskovalne študije

Raziskovalna študija je razdeljena v tri osnovna poglavja: opredelitev osnovnih konceptov, državljanstvo in politike vključevanja/izključevanja v EU, ter državljanstvo in politike vključevanja/izključevanja v Sloveniji.

V prvem delu sem opredelila osnovne pojme in koncepte, s katerimi sem operirala v študiji, kot so (post)nacionalno državljanstvo; civilno, politično in socialno

državljanstvo; univerzalno proti diferenciranemu državljanstvu; prepoved diskriminacije, enakost pred zakonom in enake možnosti; ter revščina in socialna izključenost.

V drugem delu sem analizirala področje državljanstva in pravic državljanov EU, človekove pravice v pravni ureditvi EU, antidiskriminacijsko zakonodajo EU, socialne pravice v EU, imigracijsko zakonodajo EU in ukrepe boja proti revščini in socialni izključenosti v EU.

V zadnjem delu substantivnega dela študije sem analizirala koncept državljanstva in politike vključevanja/izključevanj v Sloveniji, kjer sem se osredotočila na naslednja področja: položaj nedržavljanov, etničnih, jezikovnih, verskih in spolnih manjšin, hendikepiranih (invalidov) in žensk v Sloveniji. Te skupine sem vključila v raziskavo, ker so iz državljanstva izključeni bodisi zaradi formalno nedržavljanskega (tujskega) statusa bodisi so izključeni iz polnega državljanstva in pravic zaradi sociokulturnih identitet, ki so vrednotene kot nezaželene ali manjvredne v primerjavi z dominantno identiteto oziroma dominantnimi identitetami.

1. UVOD

Raziskovalna naloga z naslovom *Sodobno državljanstvo: politike vključevanja in izključevanja* spada v širši sklop naslovljen s »Slovenija in Evropska unija (EU)«, kar pomeni, da je problem sodobnega državljanstva v funkciji politik vključevanja in izključevanja umeščen v kontekst pridruževanja Slovenije EU, oziroma natančneje povedano, v kontekst tistih politik vključevanja in izključevanja tako v slovensko politično skupnost kot tudi v širšo slovensko družbo, ki so rezultat privzemanja in prilagajanja slovenske socialne in antidiskriminacijske zakonodaje *acquis communautaire* EU. Ker je raziskovano področje široko, se bom osredotočila na tiste politike, ki z dodeljevanjem bodisi formalnih statusov (na primer status (ne)državljana, »(ne)avtohtonih« manjšin, status begunca, prosilca za azil itd., bodisi (samo)pripisanih sociokulturnih identitet (pripadniki etničnih, verskih, spolnih in drugih manjšin, hendikepirani in ženske) v veliki meri soustvarjajo procese vključevanja/izključevanja. Te politike pa so oziroma, zajemajo naslednja področja:

- imigracijska politika,

- stanovanjska politika,
- izobraževanje,
- zaposlovanje,
- kultura,
- družinska politika;
- begunska politika,
- socialno varstvo,
- antidiskriminacijska zakonodaja in zagotavljanje enakih možnosti.

Ob imenovanju področij in politik, ki jih bom zajela v svoji analizi, je treba poudariti, da le-ta ne bo osredotočena zgolj na ugotavljanje (ne)skladnosti slovenske zakonodaje, ki pokriva ta področja, z obvezujočimi in neobvezujočimi pravnimi predpisi ES/EU. V raziskavi bom predvsem izpostavila tiste elemente obeh zakonodaj, ki delujejo kot soustvarjalci politik oziroma procesov izključevanja/vključevanja.

Raziskava ima dva glavna cilja – prvi cilj je analizirati obstoječe politike oziroma programe, katerih namen je vključevanje posameznih družbenih skupin v družbo oziroma varstvo pred družbeno marginalizacijo. V študiji bom analizirala politike vključevanja na področju zaposlovanja, socialne varnosti, kulture, antidiskriminacijske zakonodaje in drugih ukrepov, ki sta jih sprejeli slovenska izvršna in zakonodajna oblast, da bi vključili izključene družbene skupine v širšo družbo, kot so invalidi, nekatere skupine žensk, Romi in ostale etnične manjšine, spolne manjšine, begunci, prosilci za azil itd. Slovenske politike vključevanja bom analizirala v luči politik vključevanja Evropske unije, pri tem pa se bom osredotočila predvsem na koncept državljanstva EU in temeljnih pravic in svoboščin v EU.

Drugi cilj je postaviti politike vključevanja/izključevanja v kontekst varstva človekovih pravic. Zato bom ovrednotila raziskovane politike vključevanja/izključevanja v luči nekaterih univerzalnih in regionalnih standardov za varstvo človekovih pravic ter standardov človekovih pravic EU, kot sta na primer Listina temeljnih pravic v EU (2000), Direktiva o rasni enakosti (2000/43/EC) itd. Pri tem bom poskušala pokazati na protisloven odnos med konceptom nacionalnega državljanstva, ki izvira iz načela nacionalne suverenosti, in načelom univerzalnih

človekovih pravic, ki legitimira postnacionalno državljanstvo. Kajti kljub eroziji nacionalne suverenosti in naraščanju pomena univerzalnih človekovih pravic kot prevladujočega principa v mednarodnem pravnem redu – pojavoma, ki sta se odvijala vzporedno in v medsebojni soodvisnosti v drugi polovici 20. stoletja –, je še vedno država kot nacionalna skupnost tista, ki lahko uresničuje in zagotavlja univerzalne (postnacionalne) človekove pravice.

Za doseganje ciljev raziskave bom uporabila metodo analize primarnih in sekundarnih virov ter primerjalno pravno metodo. Pri tem bom analizirala proučevano slovensko zakonodajo in jo primerjala s pravnimi predpisi ES/EU na izbranih področjih. Ker se z raziskovanim področjem ukvarjajo različne družbene vede (sociologija, politične vede, pravo, socialno delo itd.), bom v raziskavi uporabila multidisciplinaren pristop, in sicer predvsem pristop človekovih pravic, kot se uporablja v zagovorništvu človekovih pravic.

Ključne ugotovitve študije so naslednje:

- Kljub liberalizaciji tujske zakonodaje v zadnjih letih (od leta 1999) in širjenju pravic tujcev (socialnih in političnih), v Sloveniji še vedno prevladuje koncept nacionalnega državljanstva nad konceptom postnacionalnega državljanstva; pravice državljanov prevladujejo nad (univerzalnimi) pravicami posameznika.
- V preteklih letih (2000–2003) sta slovenska izvršna in zakonodajna oblast sprejeli vrsto integracijskih ukrepov in ukrepov boja proti revščini in socialni izključenosti.
- Sprejeti integracijski ukrepi le delno naslavljajo probleme nekaterih družbenih skupin, ki tvegajo socialno marginalizacijo zaradi (ne)državlanskega statusa in/ali sociokulturne identitete. S tem ukrepi vključevanja učinkujejo izključevalno, saj izključitev takšnih skupin iz integracijskih ukrepov priča o njihovem virtualnem neobstoju oziroma popolni marginalizaciji.
- Politike vključevanja temeljijo predvsem na pravno neobvezujočih ukrepih (programi, resolucije, razvojni načrti ...) oziroma na t. i. mehkem pravu (podobno kot integracijski ukrepi EU), manj pa na obvezujočih pravnih predpisih.
- Slovenska antidiskriminacijska zakonodaja in ukrepi za izenačevanje možnosti revnih in socialno marginaliziranih oseb in skupin so pomanjkljivi in v svojem

obsegu zaostajajo za zakonodajo EU in mednarodnimi standardi človekovih pravic.

2. OPREDELITEV OSNOVNIH KONCEPTOV

Osnovni koncepti, s katerimi bom operirala v raziskavi in ki jih bom opredelila v teoretičnem delu študije, so (post)nacionalno državljanstvo; civilno, politično in socialno državljanstvo; univerzalno proti diferenciranemu državljanstvu; prepoved diskriminacije, enakost pred zakonom in enake možnosti; revščina in socialna izključenost.

2.1. (Post)nacionalno državljanstvo

Koncept »državljanstva« lahko razlagamo v ožjem, pravnem pomenu kot pravno vez med posameznikom (državljanom) in državo ter kot izvor pravic in obveznosti, ki izhajajo iz državljanstva; razlagamo ga lahko tudi v širšem, sociološkem pomenu kot pripadnost politični skupnosti. Korenine pojma državljanstva najdemo že v antični Grčiji, vendar sodobno državljanstvo povezujemo z nastankom nacionalne države v 17. in 18. stoletju; in ko govorimo o državljanstvu, imamo v mislih »nacionalno državljanstvo«.

2.1.1. Republikansko in liberalno pojmovanje državljanstva

V sodobni politični filozofiji poznamo dve osnovni pojmovanji državljanstva – *republikansko* in *liberalno*. Republikansko pojmovanje državljanstva, ki ga pogosto imenujemo tudi »državljanski (civilni) republikanizem«, je osredotočeno na vprašanje, »kako spodbuditi državljane, da bi se izkazali vredne zahtev demokratičnega državljanstva in da izkažejo državljanske vrline, ki jih le-to zahteva« (Kymlicka 2002: 294a)? Republikansko pojmovanje državljanstva v marsičem spominja na *komunitaristično* pojmovanje, saj je osredotočeno na državljana kot pripadnika skupnosti, to je posameznika kot neločljivega, organskega dela celote. V skladu s tem razumevanjem je *državljanska dolžnost* vsakega posameznika (državljana), da aktivno sodeluje z drugimi posamezniki (državljanji) pri skrbi za skupno dobro in individualne pravice. Razlika med republikanizmom in

komunitarizmom je ta, da s komunitarističnega stališča politična participacija vključuje »že obstoječa deljena (*shared*) razumevanja, ki temeljijo na skupnem prepričanju ali tradicionalni obliki življenja« (Kymlicka 2002: 298), republikanizem pa ne predpostavlja obstoja predpolitičnih skupnih prepričanj.

Znotraj sodobnega državljankega republikanizma pa obstajata dva pristopa, kako spodbujati »aktivno državljanstvo«; in sicer *aristotelovska* in *instrumentalna* interpretacija republikanizma. Prva temelji na prepričanju, da je politična participacija vrednota sama po sebi, kar pomeni, da aktivnosti povezane s politično participacijo ne bi smele biti razumljene kot obremenjujoča dolžnost, ampak kot dejavnost, ki je čast in nagrada sama po sebi, saj predstavlja najvišjo mogočo obliko življenja (Kymlicka 2002: 294b). Nasprotno pa instrumentalna interpretacija državljankega republikanizma razume zahteve demokratičnega državljanstva kot obremenjujoče za državljanke; a državljanke morajo sprejeti breme aktivnega državljanstva, da bi se ohranile demokratične institucije in zagotovile temeljne pravice in svoboščine.

V nasprotju z republikanizmom je liberalno pojmovanje državljanstva osredotočeno na posameznika (državljanke) kot nosilca pravic, državljanstvo pa je razumljeno kot izvor pravic (»državljanstvo kot pravica«) oziroma po besedah Vrhovnega sodišča ZDA, državljanstvo je »pravica imeti pravice«. (*Trop v. Dulles* 356 US 86, 102 (1958)) V skladu z liberalno idejo družbo sestavljajo svobodni in enaki posamezniki, država pa ima dolžnost, da zagotovi uresničitev pravic in da se ne vmešava v avtonomijo posameznikov kot nosilcev pravic. Takšno razumevanje državljanstva ne predpostavlja dolžnosti politične participacije, zaradi česar mu pravimo tudi »pasivno državljanstvo« in kot takšno je izrazito individualistične narave.

Liberalno pojmovanje državljanstva je danes prevladujoče in se ujema s prevlado liberalne nacionalne države nad ostalimi oblikami politične organizacije nacionalne države. Državljanstvo kot pravica obvezuje državo, da varuje individualne pravice državljanov, ki jih lahko instrumentalizirajo za doseganje lastnih interesov, pri tem pa je edina omejitev pravica drugih posameznikov, da lahko uresničujejo svoje interese.

Ker temeljni postulat liberalizma zapoveduje nevtralnost države, mora biti država nevtralna do raznih konceptov dobrega življenja, kar je tudi pglavitni razlog, zakaj je

aristotelovska doktrina o politični participaciji vrednota sama po sebi, saj ta predpostavlja promocijo in privilegiranje nad ostalimi koncepti dobrega življenja. To je, seveda, nezdržljivo z zavezanostjo k spoštovanju in promociji pluralne družbe.

Kot rečeno, klasično liberalno pojmovanje državljanstva posamezniku ne nalaga odgovornosti ali dolžnosti politične participacije v skupnosti, zaradi česar je bilo v preteklih desetletjih tarča pogostih kritik. Zato so tudi liberalni teoretiki državljanstva začeli govoriti o »odgovornem državljanstvu« (na primer William Galston)¹ in o nujnosti, da se »pasivno sprejemanje državljanskih pravic dopolni (ali nadomesti) z aktivnim izvajanjem državljanskih odgovornosti in vrlin, vključno z ekonomsko samozadostnostjo, politično participacijo in celo vpludnostjo« (Kymlicka 2002: 288).

S tem se liberalno pojmovanje državljanstva zelo približa instrumentalni interpretaciji republikanizma. Ta premik liberalizma v smeri »instrumentalnih vrlin« liberalni teoretiki upravičujejo s tem, da je za zagotovitev družbene pravičnosti potrebna določena mera aktivne participacije državljanov, in govorijo o zahtevah »minimalnega državljanstva«, ki je definirano predvsem v negativnem pomenu, kot na primer nevmešavanje v pravice in svoboščine drugih (Kymlicka 2002: 300).

Vendar smo v praksi priča naraščajočim zahtevam (liberalnega) državljanstva, kar je najbolj vidno v širjenju načela nediskriminacije in dolžnosti obravnavati posameznike kot enake državljanke z državnih institucij in uslužbencev na akterje civilne družbe. To pomeni, da morajo posamezniki (državljanke) v liberalni družbi enako obravnavati ostale posameznike (državljanke), kar je pogoj, da imajo vsi državljanke enake možnosti, da sodelujejo kot polnopravni člani tako v politični skupnosti kot tudi v civilni družbi.

2.1.2. Nacionalno proti postnacionalnemu državljanstvu

Sodobno državljanstvo je pogojeno z obstojem nacionalne države in temelji na dodelitvi državljanskih pravic različnim segmentom civilne družbe na eni in ekskluzivnem članstvu v nacionalnem državljanskem telesu na drugi strani.

¹ Po Galstonu odgovorno državljanstvo zahteva štiri tipe državljanskih vrlin: *splošne vrline* (spoštovanje zakonov, lojalnost); *socialne vrline* (neodvisnost, odprtost); *ekonomske vrline* (delovna etika, prilagodljivost ekonomskim in tehnološkim spremembam); in *politične vrline* (sposobnost zaznati in spoštovati pravice drugih, pripravljenost udeleževati se javnih razprav) (Galston 1991).

Nacionalno državljanstvo je tako sestavljeno iz dveh sestavnih delov: *pravic* in *identitete* (Soysal 2001: 65a). Danes poznamo dva idealna tipa nacionalnega državljanstva: »civilno državljanstvo«, ki definira pripadnost politični skupnosti na podlagi skupnih temeljnih vrednot in participacije skozi izvajanje državljanskih pravic in dolžnosti, in »etnično državljanstvo«, ki ga definirajo partikularne identitete (Soysal 2001: 65b), kot so etnokulturna identiteta, jezik, religija itd. Ponavadi navajamo francosko državljanstvo kot primer civilnega državljanstva ter nemško kot primer etničnega državljanstva, a v praksi oba funkcionirata kot nacionalno državljanstvo sestavljeno iz pravic in (nacionalne) identitete.

V drugi polovici 20. stoletja pa se je nacionalno državljanstvo kot ideologija in institucionalna praksa korenito spremenilo; k temu je bistveno prispeval vzpon ideologije univerzalnih človekovih pravic, ki so – poleg načela nacionalne suverenosti – postale temeljno načelo mednarodne ureditve. Bistvena novost ideologije univerzalnih pravic je ta, da pravice, ki so bile poprej rezervirane le za državljane, prenese na vse posameznike, s čimer je spodkopala sâm temelj nacionalnega državljanstva; tj. ekskluzivnost pravic za državljane in izključevanje ostalih na podlagi državljanstva. S pojavom »postnacionalnega državljanstva« univerzalne človekove pravice zamenjajo državljanske pravice, nosilec pravic pa ni več državljan, ampak posameznik. Posledica prenosa nosilca pravic z državljana na posameznika pa je prelom med pravicami in identiteto, temeljnima sestavinama nacionalnega državljanstva.

Paradoksalno, uresničevanje in organizacija univerzalnih pravic še vedno ostaja v pristojnosti nacionalnih držav, kar legitimizirajo sâm generatorji postnacionalnih pravic, kot so Združeni narodi, Svet Evrope, Evropska unija itd. Po drugi strani pa so univerzalne pravice s kodifikacijo kolektivnih pravic, kot so pravica do samoodločbe, kulturne pravice in manjšinske pravice, legitimizirale partikularne identitete in povzročile pojav t. i. *identitetnih politik*, ki so postale podlaga za participacijo in mobilizacijo na subnacionalni, nacionalni ali nadnacionalni ravni (Soysal 2001: 73). Tako identitetne politike z zahtevami po »diferenciranem državljanstvu« (glej spodaj) danes predstavljajo enega največjih izzivov nacionalnemu državljanstvu.

2.1.3. Državljanstvo kot *citizenship* in državljanstvo kot *nationality*

V slovenščini koncept »državljanstva« zajema tako koncept *citizenship* kot *nationality*, ki imata različen pomen v jezikih, ki ju uporablja (kot na primer angleščina). *Citizenship* pomeni »pravno razmerje med posameznikom (državljanom) in državo, ki ureja sklop vzajemnih pravic in dolžnosti, ki izhajajo iz tega razmerja« (Horn 1998: 40), *nationality* pa je koncept, ki se uporablja predvsem v mednarodnem pravu, in sicer označuje pravno razmerje med državljanom (*national*) in državo, v kateri je državljan (*national*) subjekt diplomatske zaščite zunaj države, katere državljan je. Koncept *citizenship* pa državljanom podeljuje določene pravice in dolžnosti ter določa članstvo državljanskega telesa oziroma opredeljuje, kdo je in kdo ni član politične skupnosti.

Koncepta *citizenship* in *nationality* hkrati utelešata opredelitev državljanstva v ožjem (pravnem) smislu. In sicer: definicija *citizenshipa* je zajeta v paragrafu a) 2. člena Evropske konvencije o državljanstvu,² ki določa, da »državljanstvo pomeni pravno razmerje med posameznikom in državo in ne nakazuje etničnega izvora posameznika«.

Po drugi strani pa se je Mednarodno sodišče pravice v primeru *Nottebohm*³ ukvarjalo predvsem z državljanstvom v mednarodnem pravu oziroma s konceptom *nationality*. Sodišče je v tem primeru ugotavljalo, kdaj je država upravičena podeliti svoje državljanstvo posamezniku in ali so druge države dolžne priznati odločitev države, da podeli svoje državljanstvo. Da bi odgovorilo na prvo vprašanje, je sodišče vpeljalo test »pristne in učinkovite vezi« (*genuine and effective link*), s katerim se lahko ugotovi, ali je država upravičena, da nekomu podeli svoje državljanstvo. Pri tem je treba upoštevati več dejavnikov, in sicer prebivališče, dolžino bivanja, družinske vezi, participacijo v javnem življenju države itd. Test »pristne in učinkovite vezi« pa se lahko uporablja tudi pri ugotavljanju, ali je država dolžna podeliti svoje državljanstvo

² ETS št. 166, sprejeta 6. novembra 1997, stopila v veljavo 1. marca 2000.

³ Nottebohm je bil nemški državljan, ki je večino svojega življenja preživel v Gvatemali in je na začetku 2. svetovne vojne z naturalizacijo pridobil tudi državljanstvo Liechtensteina. Zaradi vojnih ukrepov je moral Nottebohm kot nemški državljan zapustiti Gvatemalo, ki je, ko se je hotel vrniti v Gvatemalo, zavrnila njegovo vrnitev, kljub temu da je poleg nemškega imel tudi državljanstvo nevtralnega Liechtensteina. S tem je Gvatemala zavrnila priznati državljanstvo, ki ga je Liechtenstein podelil Nottebohmu, kljub načelu mednarodnega prava, da državljanstvo v celoti spada v domeno notranje jurisdikcije držav. Pri tem je Gvatemala uporabila argument, da Nottebohm ni imel nikakršne tesnejše vezi z Liechtensteinom, na podlagi katere bi mu Liechtenstein lahko podelil državljanstvo.

posamezniku, če ta vez obstaja. Pri drugem vprašanju je sodišče potrdilo načelo mednarodnega prava, da država z lastno zakonodajo določi način pridobitve njenega državljanstva, katerega morajo priznati tudi druge države. A v primeru, ko dve ali več držav dodelijo svoje državljanstvo isti osebi, to ni več le v pristojnosti domačih jurisdikcij, ampak se tiče tudi mednarodnega prava in tretjih držav, ki so soočene z nastalo situacijo.⁴

2.2. Civilno, politično in socialno državljanstvo

Najbolj uveljavljen koncept državljanstva v Evropi v povojnem obdobju je »državljanstvo kot pravica«, ki ima teoretično podlago v Marshallovem klasičnem delu *Citizenship and Social Class* (1950). V njem T. H. Marshall državljanstvo oziroma državljanske pravice deli v tri kategorije: *civilno*, *politično* in *socialno*. Osnovo za takšno delitev je Marshall vzel razvoj individualnih pravic v Angliji od 18.–20. stoletja; pri tem naj bi se civilne pravice uveljavile v 18., politične v 19. in socialne v 20. stoletju.

Osnovni cilji tako opredeljenega državljanstva so zagotoviti vsakemu državljanu polno in enakopravno članstvo v družbi, spodbujati skupno (nacionalno) identiteto med državljani in s tem zagotoviti socialno kohezijo. Po Marshallovem prepričanju državljanstvo (civilno, politično in socialno) lahko pride do polnega izraza le v okviru liberalnodemokratske (nacionalne) države blaginje. Če je katera koli pravica ali sklop pravic zanikana ali kršena, pa državljani ne morejo participirati kot polnopravni člani niti uživati ekonomske blaginje in skupne družbene dediščine. Marshall je zato še posebno zagovarjal vključitev univerzalnih socialnih pravic v institucijo državljanstva, saj naj bi le tako zagotovili integracijo marginaliziranega dela prebivalstva (Marshall je imel v mislih predvsem delavski razred) v skupno nacionalno kulturo.

Marshallova teorija državljanstva je danes predmet številnih kritik teoretikov državljanstva iz različnih vrst (liberalci, komunitaristi, feministke, multikulturalisti itd.), ki zavračajo pasivno sprejemanje državljanskih pravic in namesto tega

⁴ Zadeva *Nottebohm* (2. faza), *Liechtenstein v. Guatemala*, 1995 ICJ 4 (odločitev z dne 6. aprila 1955). <<http://www.icj-cij.org/icjwww/idecisions/isummaries/ilgsummary550406.htm>>

predlagajo uvedbo aktivnega državljanstva, utemeljenim na izvajanju državljanskih dolžnosti in vrlin.

Marshall se je v svojem delu osredotočil na konflikt med državljanstvom in družbenim razredom (*social class*), ki temeljita na nasprotnojuočih principih. Državljanstvo namreč vsebuje princip *enakosti* med polnopravnimi člani skupnosti, medtem ko je družbeni razred sistem *neenakosti*, ki temelji na ekonomski hierarhiji. Socialne pravice pa naj bi najučinkoviteje prispevale k bolj pravični distribuciji nacionalnega bogastva, in sicer predvsem z redistribucijo dohodka, in k zmanjšanju družbenih neenakosti. Osnovni namen Marshallovega koncepta državljanskih pravic je zmanjšati ekonomske neenakosti in neenake možnosti v dostopu do socialnih storitev in kulture.

Marshallov koncept državljanstva kritizirajo tudi različni modeli multikulturnega ali diferenciranega državljanstva, ker zanemarja problem sociokulturnega pluralizma in *statusne neenakosti* v sodobni družbi. Namreč: Marshall se ne ukvarja z izključenostjo nekaterih družbenih skupin iz uživanja skupne kulture, ki niso izključene zgolj zaradi ekonomske neenakosti, ampak predvsem zaradi specifične sociokulturne identitete (narodnostne, etnične, verske, kulturne, jezikovne, spolne in druge manjšine, invalidi, ženske itd.). Statusna neenakost, ki prizadeva tiste posameznike in skupine, katerih sociokulturna identiteta je zaničevana ali percepirana kot manjvredna v očeh večinske kulture, se pa perpetuira z diskriminatornimi zakoni in družbenimi praksami. Pomanjkljivost Marshallovega modela državljanstva poskušajo odpraviti koncept »diferenciranega državljanstva« in razni modeli »multikulturnega državljanstva«.

2.3. Univerzalno proti diferenciranemu državljanstvu

Kot je rečeno že zgoraj, nacionalno državljanstvo poleg pravic predstavlja tudi identiteto, ki odraža pripadnost politični skupnosti. Vendar je ta identiteta, ki naj bi kazala pripadnost skupni nacionalni kulturi, definirana s strani dominantne identitete oziroma dominantnih identitet, to je identiteta heteroseksualnega, neinvalidnega (*able-bodied*) moškega pripadnika večinske kulture, opredeljene z »zaželeno« etnično pripadnostjo, raso, religijo, jezikom itd. Zato »univerzalno državljanstvo« ni uspešno pri integriranju tistih posameznikov in skupin, ki so marginalizirani ali stigmatizirani

zaradi specifične sociokulturne identitete, ki je vrednotena kot manjvredna ali manj zaželena od dominantne identitete, kljub temu da imajo formalno zagotovljene enake pravice in uživajo formalno enakost.

Takšne skupine so etnične, rasne in verske manjšine, domorodna ljudstva, ženske, geji in lezbijke, invalidi itd. in zahtevajo dodelitev *skupinsko-specifičnih* (*group-differentiated*) pravic in državljanstva bodisi ker zavračajo idejo o obstoju skupne nacionalne kulture ali ker mislijo, da je najboljši način za vključevanje v skupno kulturo ravno skozi specifične državljanske pravice. Tako v skladu s konceptom »diferenciranega državljanstva«⁵ pripadniki določenih skupin ne bi bili vključeni v politično skupnost le kot posamezniki, ampak bi njihove pravice deloma temeljile na skupinski pripadnosti (Kymlicka 2002: 329–330). Oziroma povedano drugače, diferencirano državljanstvo v nasprotju z univerzalnim državljanstvom, ki po definiciji posameznike obravnava enako in jim podeljuje le *individualne* pravice ne glede na etnično ali versko pripadnost, raso, spol, spolno usmerjenost itd., posamezniku podeljuje tudi kolektivne pravice. Zato je diferencirano državljanstvo radikalen prelom z univerzalnim državljanstvom.

2.4. Prepoved diskriminacije, enakost pred zakonom in enake možnosti

Prepoved diskriminacije in enakost pred zakonom (*formalna enakost*) tvorita temeljni načeli tako klasičnega državljanstva (enakost državljanov) kot prava človekovih pravic (enakost posameznikov) z bistveno razliko, da institucija državljanstva uteleša diskriminacijo na podlagi državljanstva, medtem ko univerzalne človekove pravice tolerirajo diskriminacijo na podlagi državljanstva kot upravičeno in legitimno le pri razlikovanju med državljani in nedržavljani⁵ in v določenih okoliščinah. Bistvo formalne enakosti je zagotoviti, da se posamezniki v enakem ali podobnem položaju obravnavajo enako in da se posamezniki v različnem položaju obravnavajo različno.

⁵ Tako Konvencija ZN o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije v 2. odstavku 1. člena pravi, da se »[t]a Konvencija ne nanaša na razlike, omejitve ali prednosti, ki jih kaka pogodbenica te Konvencije dela, ko gre za državljane in nedržavljane«. Nadalje v 3. odstavku istega člena določa, da se »[n]obeno določilo v tej Konvenciji ne sme razlagati tako, kot da bi kakor koli nasprotovalo tistim zakonskim predpisom držav pogodbenic, ki se tičejo državljanske pripadnosti, državljanstva ali naturalizacije, vendar pod pogojem, da ti predpisi niso diskriminacijski proti državljanom kake določene države« [sic!].

Prepoved diskriminacije in enakost državljanov pred zakonom sta bistvena elementa univerzalnih državljanskih pravic in zagotavljata formalno vključenost v politično skupnost. Osnovni namen načel nediskriminacije in enakosti je torej zagotoviti formalno enakost in ne dejanske enakosti, prav tako pa ni njun namen zmanjšati ali odpraviti obstoječo neenakost. Pravzaprav lahko o »diskriminaciji govorimo le, kadar ta ne postavlja pod vprašaj samo strukturo neenakosti, ampak zgolj ukazuje na strukturo (enakih; op. a.) možnosti«. (Procacci 1996a: 29)

Diskriminacija se tako uporablja za opredelitev neenakega obravnavanja posameznika/ce na podlagi njegove ali njene pripadnosti neki skupini, ki jo determinira njegova ali njena različnost od ostalega prebivalstva. Obstoječe neenakosti, ki so produkt teh družbenih razlik,⁶ niso opredeljene kot neenako obravnavanje oziroma diskriminacija, zaradi česar so tudi opredeljene kot legitimne ali pa vsaj dopustne. Pri tem je paradoksalno, da večja ko je družbena neenakost, manj je arbitrarne diskriminacije (Kymlicka 2002: 383).

Posledično pa odsotnost diskriminacije ni dokaz za odsotnost neenakosti; prav tako je lahko neenako obravnavanje legitimno ali arbitrarno. Kdaj je diskriminacija upravičena in kdaj ne, lahko določajo le standardi izoblikovani na podlagi sodne interpretacije pravnih virov. Zato ni mogoče govoriti o prisotnosti oziroma odsotnosti diskriminacije v absolutnih okvirih, ampak jo je treba razumeti kot dinamičen pojav, čigar interpretacija se podreja trenutni družbeni realnosti.

Prevladujoči princip državljanstva in prepovedi diskriminacije je formalna enakost, a pri obeh konceptih prihaja do premika v smeri zagotavljanja *substantivne enakosti* pod vplivom razvoja univerzalnih pravic. V primeru državljanstva se ta premik demonstrira v sprejetju cele vrste politik vključevanja (glej spodaj), v primeru prepovedi diskriminacije pa v razširitvi njenega obsega na *posredno diskriminacijo*⁷ in v ukrepih za zagotovitev *enakih možnosti*.⁸

⁶ »Družbene razlike so dveh vrst: takšne, ki so nastale povsem neodvisno od narave in z njo nimajo nobene zveze, in pa vrednotno kvalificirane naravne razlike. Najpogostejše družbene razlike so: razlike med spoloma, razlike med starostnimi, lingvističnimi, etničnimi, poklicnimi kategorijami, razlike v duševnih in telesnih zmožnostih oziroma sposobnostih, razlike v krajevnem izvoru, v družinskem poreklu, v veroizpovedi, v stilih oblačenja, porabe itd.« (Dragoš in Leskošek 2003: 23)

⁷ Razlikovanje med *neposredno* in *posredno* diskriminacijo ter njuni definiciji je vpeljala zakonodaja Evropske skupnosti, in sicer najprej v primeru spolne diskriminacije, pozneje pa tudi etnične, rasne idr.

V nasprotju s formalno enakostjo, ki je osredotočena na posameznika oziroma državljana, je substantivna enakost skupinsko naravnana, saj je njen temeljni namen zagotoviti enake možnosti posamezniku oziroma državljanu kot pripadniku neki skupnosti in s tem tudi zmanjšati družbene neenakosti med skupinami. Zato se zahteve po substantivni enakosti do neke mere prekrivajo z zahtevami diferenciranega državljanstva, vendar je bistvena razlika ta, da je pravica do enakih možnosti individualna pravica, medtem ko diferencirano državljanstvo, poleg individualnih pravic, posamezniku podeljuje tudi kolektivne pravice na podlagi skupinske pripadnosti.

2.5. Revščina in socialna izključenost

Koncepta »revščina« in »socialna izključenost« sta sicer neločljivo povezana s konceptoma diskriminacije in (ne)enakosti, vendar sta prva sociološka pojma, medtem ko sta slednja veliko pogosteje uporabljana v pravu, in še posebno v diskurzu človekovih pravic. Za oba pojma se uporablja cela vrsta definicij, v raznih virih se pogosto med seboj zamenjujeta ali celo uporabljata kot pojma, ki označujeta en in isti pojav.

Definicija revščine, ki jo je sprejel Svet Evrope leta 1984, določa, da so »[r]evne osebe, družine in skupine oseb, katerih sredstva (materialna, kulturna in socialna) so

vrste diskriminacije. Tako o neposredni diskriminaciji govorimo takrat, ko je oseba določenega spola, rase, starosti, zdravstvenega stanja oziroma invalidnosti, verskega ali drugega prepričanja, spolne usmerjenosti, etničnega porekla itd. postavljena v slabši oziroma manj ugoden položaj. »Posredna diskriminacija obstaja, če navidezno nevtralne določbe, kriteriji in praksa učinkujejo tako, da postavljajo osebe določenega spola, rase, starosti, zdravstvenega stanja oziroma invalidnosti, verskega ali drugega prepričanja, spolne usmerjenosti ali nacionalnega porekla v slabši položaj, razen če so te določbe, kriteriji in praksa objektivno upravičeni ter ustrezni in potrebni.« (3. odstavek 6. člena zakona o delovnih razmerjih, UL RS št. 42/02)

⁸ Številni mednarodni standardi za varstvo človekovih pravic države obvezujejo, da sprejmejo ukrepe enakih možnosti. Tako Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije žensk v 3. členu državam podpisnicam nalaga, da "bodo sprejele na vseh področjih, zlasti političnem, socialnem, ekonomskem in kulturnem, vse primerne ukrepe, vključno z zakonodajnimi, da bi ženskam zagotovile poln razvoj in izboljšanje njihovega položaja ter uživanje in uresničevanje človekovih pravic enakopravno z moškimi." Podobno Konvencija ZN o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije v 2. odstavku 2. člena določa, da "[d]ržave pogodbenice te Konvencije morajo, če je to zaradi okoliščin potrebno, na socialnem, gospodarskem in kulturnem področju ter na drugih področjih s posebnimi in konkretnimi ukrepi zagotoviti primeren razvoj in varstvo določenih rasnih skupin in pripadnikov teh skupin z namenom, da se jim v celoti in enakopravno zagotovi uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin..."

tako omejena, da jim onemogočajo minimalno sprejemljivo življenje v državi, v kateri živijo« (navedeno v *Program boja proti revščini in socialni izključenosti* 2000: 15a). To definicijo so sprejele tudi Evropske skupnosti oziroma pozneje EU in je še vedno najpogosteje uporabljana definicija. Trije pristopi, ki prevladujejo pri proučevanju revščine – to je pristop *absolutne*,⁹ *relativne*¹⁰ in *subjektivne revščine*¹¹ –, dojemajo revščino kot politično nevtralen pojav, ki je zgolj rezultat delovanja trga in ki je izoliran od vprašanja družbene (ne)enakosti (Procacci 1996a: 3).

Čeprav je relativna meja revščine pokazatelj distribucije dohodka in do neke mere tudi neenakosti znotraj populacije, prevladujoči pristopi revščine ne obravnavajo kot procesa neenakosti in arbitrarne diskriminacije, ki sta zakoreninjena v samih temeljih družbene strukture. Za revščino dejansko lahko rečemo, da uteleša skrajno neenakost, ki je v nasprotju z načeli nediskriminacije in enakosti pred zakonom, temeljnima načeloma tako klasičnega državljanstva kot univerzalnih človekovih pravic.

Da revščina tvori arbitrarno diskriminacijo ugotovimo, če interpretiramo 1. odstavek 11. člena¹² Mednarodnega pakta o socialnih, ekonomskih in kulturnih pravicah (MPSEKP), branega skupaj z 2. odstavkom 2. člena¹³ MPSEKP. Namreč, prevladujoči pristopi pri proučevanju revščine uporabljajo dohodek posameznika oziroma gospodinjstva kot glavni kriterij za ugotavljanje revščine, pri tem pa zanemarjajo dejstvo, da ravno diskriminacija temelječa na spolu, rasi, etnični pripadnosti, invalidnosti itd. zelo pogosto povzroča razlike v dohodkih. Torej države, ki dovoljujejo ali tolerirajo tovrstno diskriminacijo, zakoreninjeno v temeljni strukturi

⁹ Absolutna revščina pomeni pomanjkanje osnovnih dobrin in storitev, ki so nujno potrebne za zadovoljitev osnovnih potreb (hrana, obleka, obutev, stanovanje itd.); torej ni odvisna od dohodkovne ravni posameznikov oziroma gospodinjstev (*Program boja proti revščini in socialni izključenosti* 2000: 15b).

¹⁰ Relativna revščina označuje stanje relativnega pomanjkanja v določeni skupnosti in je določena na osnovi distribucije dohodka populacije, zaradi česar se spreminja pri redistribuciji dohodka (*Program boja proti revščini in socialni izključenosti* 2000: 15c).

¹¹ V nasprotju z absolutno in relativno ravnijo revščine, ki sta (objektivno) izmerjeni, subjektivna temelji na mnenjih in samopercepciji posameznikov oziroma gospodinjstev o njihovem socialnem položaju ali potrebah (*Program boja proti revščini in socialni izključenosti* 2000: 16).

¹² »Države pogodbenice tega Pakta priznavajo vsakomur pravico do življenjskega standarda, ki zadostuje zanj samega in za njegovo družino, vštevši ustrezno hrano, obleko in stanovanje in pravico do stalnega izboljševanja njegovih življenjskih razmer. Z ustreznimi ukrepi bodo zagotovile uresničevanje te pravice in priznavajo v ta namen bistven pomen svobodno izbranega mednarodnega sodelovanja.«

¹³ »Države pogodbenice tega Pakta prevzemajo jamstvo, da bodo v njem razglašene pravice lahko uveljavljane brez kakršne koli diskriminacije, temelječe na rasi, barvi, spolu, jeziku, veri, političnem ali drugem prepričanju, narodnem ali socialnem poreklu, premoženju, rojstvu ali kaki drugi okoliščini.«

trga dela, posredno povzročajo tudi dohodkovne neenakosti in s tem revščino oziroma skrajno neenakost. Zato lahko rečemo, da je revščina diskriminacija institucionalizirana s strani trga dela ter legitimizirana s strani države. Ta študija se ukvarja s problemom revščine ravno z vidika socialnega državljanstva in socialnih pravic ter varstva pred revščino skozi svobodo pred diskriminacijo in pravico do enakih možnosti.

Socialna izključenost (angl. *social exclusion*, fr. *exclusion sociale*) je koncept novejšega datuma, katerega je začela pospešeno uporabljati Evropska skupnost v 80. letih in ki naj bi označeval enega temeljnih sodobnih problemov. Čeprav se koncepta »socialna izključenost« in »revščina« med seboj pogosto zamenjujeta, naj bi socialna izključenost zajemala revščino, ki predstavlja izključenost le v smislu pomanjkanja virov. Commins opredeljuje razliko med revščino in socialno izključenostjo tako: »Revščina je omejena oblika izključenosti, ki izhaja iz pomanjkanja virov, predvsem potrošniških virov, vendar obstajajo tudi oblike izključenosti, ki niso rezultat pomanjkanja virov. Socialna izključenost poleg revščine vključuje pomanjkanje dostopa do, ali zanikanje, cele vrste državljanskih pravic« (Commins 1995: 142a).

Številni avtorji prav tako opredeljujejo revščino kot *stanje* (rezultat), socialno izključenost pa kot dinamičen *proces* (na primer Abrahamson 1995; da Costa 1994), Room pa govori o povsem različnih teoretskih paradigmah. Tako je revščina menda predvsem vezana na vprašanja distribucije dohodka in pomanjkanja virov za posameznike ali gospodinjstva, socialna izključenost pa na vprašanje družbenih odnosov, kot je neprimerna družbena participacija, pomanjkanje integracije in pomanjkanje družbene moči (Room v Abrahamson 1995: 126).

Po Comminsu socialna izključenost predstavlja »proces ali niz mehanizmov, s katerimi so ljudje izključeni iz možnosti, ugodnosti in pravic, ki so ponavadi dostopne državljanom sodobne družbe« (Commins 1995: 142b). Procacci pa označuje socialno izključenost kot »proces, ki se preoblikuje v položaj *izključenih* (angl. *excluded*, fr. *exclus*) in ki opisuje dualno družbo (*ins-outs*) ter tako potrjuje prelom družbenih odnosov«. Zato je koncept socialne izključenosti »v celoti negativen« in zgolj predstavlja »razpad družbenih vezi« (Procacci 1996a: 26–27). Oziroma, kot pravi Rosanvallon, »[i]zključeni ne tvorijo reda, razreda ali skupine. Namesto tega so

pokazatelj zgrešenosti oziroma napake družbenega tkiva.« (Rosanvallon 1995, 2000: 99) Izključeni torej niso del družbe, ampak so iztrgani iz nje brez lastne kolektivne identitete. S tega vidika socialna izključenost grozi z razpadom družbene kohezije oziroma državljanstva po eni ter z individualizacijo izključenosti in revščine po drugi strani.

Širše lahko razumemo socialno izključenost kot »neuspešno sodelovanje posameznika v katerem od (sub)sistemov, ki zagotavljajo vključenost posameznika v družbo:

1. v *pravni sistem*, ki omogoča civilno vključenost (zagotavljanje državljskih pravic);
2. na *trg delovne sile*, ki omogoča ekonomsko vključenost (zaposlitev, ki je temeljni pogoj socialne varnosti);
3. v *sistem blaginje*, ki omogoča prek dostopa do socialnih servisov socialno vključenost v ožjem smislu in
4. v *družino ter v sosedske in prijateljske mreže*, kar zagotavlja socialno oporo.« (Commins v Novak 2001: 31–32)

Comminsov koncept socialne izključenosti/vključenosti se uporablja na makroravni oziroma družbeno-institucionalni ravni, vendar pa je socialna izključenost empirično lažje merljiva na mikroravni posameznika kot *deprivacija* na področju vsakodnevnega življenja (materialna deprivacija), dela (delovna deprivacija) in socialnih stikov (socialna deprivacija) (Townsend v Novak 2001: 33). Raziskavo o socialni izključenosti na ravni posameznika v Sloveniji je pred leti opravila Trbanc, v kateri je zajela izključenost v treh dimenzijah, in sicer:

1. *ekonomska* dimenzija, ki zajema področji potrošniške prikrajšanosti in zaposlitvene/delovne prikrajšanosti;
2. *socialna* dimenzija, ki zajema stanovanjsko prikrajšanost, oviran dostop do storitev v bivalnem okolju ter prikrajšanost na področju izobraževanja;
3. *medosebna (interpersonalna)* dimenzija, ki zajema izolacijo na ravni medosebnih stikov (Trbanc 1996).¹⁴

¹⁴ Kot lahko vidimo, Trbančev empirični koncept socialne izključenosti na mikroravni posameznika sovпада s Comminsovim (makro)konceptom na treh področjih, in sicer ekonomskim, socialnim in interpersonalnim, a ne zajema *državljske* dimenzije, ki ponazarja prikrajšanost pri uživanju državljskih pravic. Po tej raziskavi naj bi bili izključeni posamezniki, ki so prikrajšani na štirih ali več področjih, pri čimer sta z večkratno prikrajšanostjo v najtesnejši povezavi velikost bivalnega okolja

Nekateri avtorji govorijo o tesni povezanosti med socialno izključenostjo in diskriminacijo in tako, na primer, Zaviršek in Škerjanc uporabljata tri termine, ki označujejo tiste posameznike in skupine, ki so izključeni iz gospodarskih in družbenih tokov: »diskriminirane družbene skupine«, »izključene skupine« in »ranljive družbene skupine«, njihov družbeni položaj pa naj bi zaznamovale tri vrste diskriminiranosti oziroma izključenosti:

1. *ekonomska*: izključenost iz trga dela oziroma diskriminacija na trgu dela naj bi bila temelj za številne druge oblike izključenosti in diskriminacije;
2. *socialna*: pomanjkanje družbene moči in zasedanje nižje vrednotenih družbenih vlog;
3. *kulturna*: diskriminacija oziroma izključenost na področju kulture temelji na poniževanju posameznikov, katerim se pripisuje manj vredna sociokulturna identiteta, in povzdigovanju tistih, katerim se pripisuje pozitivne lastnosti oziroma lastnosti pripadnikov večinske kulture (Zaviršek in Škerjanc 2000: 387a).

Avtorici v svoji raziskavi pojasnjujeta, da »diskriminacije in izključitve nikoli niso naključni dogodki, temveč so vgrajeni v delovanje oblasti in političnih sistemov«, pri tem pa mehanizmi oblasti delujejo tako, »da bi se ohranila oblastna razmerja enih družbenih skupin v razmerju z drugimi. Ta razmerja ostajajo stalna, se ponavljajo in reproducirajo sama od sebe.« (Zaviršek in Škerjanc 2000: 387b)

Ta študija bo predvsem osredotočena na politike vključevanja/izključevanja na družbeno-institucionalni makroravni z vidika državljske vključenosti/izključenosti ter varstva človekovih pravic, kar pomeni, da proučuje vprašanje socialne vključenosti/izključenosti z vidika (ne)zagotavljanja univerzalnih pravic.

3. DRŽAVLJANSTVO IN POLITIKE VKLJUČEVANJA/IZKLJUČEVANJA V EVROPSKI UNIJI

ter izobrazba, najmanj pa spol anketiranca. Raziskava je pokazala, da je »tipičen« predstavnik/predstavnica, ki je prikrajšan/a oziroma izključen/a na štirih ali več področjih in ki je soočen/a z velikim tveganjem socialne izključenosti, če ni že socialno izključen/a, starejša oseba z nizko izobrazbo (osnovna šola ali manj), ki živi sama ali v razširjeni družini v naselju z manj kot 500 prebivalci in se ukvarja s kmetovanjem, ali pa je nezaposlena oziroma opravlja priložnostna dela (glej Trbanc 1996: 107–110).

Ustanovitvene pogodbe Evropskih skupnosti iz 50. let (Evropska skupnost za premog in jeklo, Evropska gospodarska skupnost in Evropska skupnost za atomsko energijo) niso vključevale načel varstva človekovih pravic v teh skupnostih. Poglavitni razlog za izpustitev človekovih pravic je ta, da so bile skupnosti ustanovljene iz izključno ekonomskih razlogov in zaradi prepričanja, da ne morejo sprejemati ukrepov, s katerimi bi lahko ogrožali temeljne pravice posameznika.

Vendar je bilo Evropsko sodišče pravice že v 60. letih soočeno z vprašanjem, ali nekateri ukrepi Evropskih skupnosti kršijo temeljne človekove pravice, zagotovljene z nacionalnimi ustavami. Tako je v zadevi *Stauder v. City of Ulm* (29/69 [1969] ECR 419) sodišče pripoznalo, da so človekove pravice del splošnih pravnih načel skupnosti in da jih je sodišče dolžno varovati. Od takrat je v celi vrsti primerov izoblikovalo svojo jurisprudenco varstva človekovih pravic,¹⁵ s sprejetjem Maastrichtske pogodbe pa so se človekove pravice znašle tudi v Pogodbi o ustanovitvi ES oziroma EU in številnih neobvezujočih deklaracijah in priporočilih evropskih institucij.

Maastrichtska pogodba pa je vpeljala še eno pomembno novost, in sicer *državljanstvo EU* (17. člen; nekdanji 8. člen PES), ki ga lahko označimo kot politični ekvivalent enotni evropski valuti. Institut državljanstva EU (*citizenship of the EU*) ne nadomešča nacionalnih državljanstev, ampak jih dopolnjuje. PES podeljuje državljanstvo EU le državljanom držav članic, ne pa tudi državljanom tretjih držav, ki že dlje časa legalno prebivajo na ozemlju EU, kar je tudi sprožilo številne kritike.

¹⁵ *Internationale Handellsgesellschaft v. Einfuhr- und Vorratstelle für Getreide und Futtermittel* (11/70, [1970] ECR 1125); *Nold v. Commission* (4/73, [1974] ECR 491); *Rutili v. Minister for the Interior* (36/75, [1975] ECR 1219); *Defrenne v. Sabena* (149/77, [1978] ECR 1365); *Hauer v. Land Rheinland-Pfalz* (44/79, [1979] ECR 3727); *National Panasonic v. Commission* (136/79, [1980] ECR 2033); *Razzouk and Beydoun v. Commission* (75&117/82, [1984] ECR 1509); *Cinétheque v. Fédération Nationale des Cinémas Français* (60&61/84, [1985] ECR 2605); *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (222/84, [1986] ECR 1651); *Demirel v. Stadt Schwäbisch Gmünd* (12/86, [1987] ECR 3719); *Commission v. Germany* (249/86, [1989] ECR 1263); *Wachauf v. Germany* (5/88, [1989] ECR 2609); *Hoechst v. Commission* (46/87 & 227/88, [1989] ECR 2859); *Orkem v. Commission* (374/87, [1989] ECR 3283); *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE v. Dimotiki Etairia Pliforissis and Sotirios Kouvelas* ali zadeva *ERT* (C-260/89, [1991] ECR I-2925); *Konstantinidis v. Stadt Altensteig, Standesamt & Landsratamt Calw* (C-168/91, [1993] ECR I-1191); *Accession by the Community to the European Convention on Human Rights* (mnenje 2/94, [1996] ECR I-1759); *P. v. S. and Cornwall County Council* (C-13/94, [1996] ECR I-2143); *Maurin* (C-144/95, [1996] ECR I-2909); *Kremzow v. Republik Österreich* (C-299/95, [1997] ECR I-2629); *Familiapress v. Heinrich Bauer Verlag* (C-368/95, [1997] ECR I-2629); *Grant v. South-West Trains Ltd* (C-249/96, [1998] ECR I-621); *Netherlands v. Parliament and Council* (C-377/98, [2001] ECR I-7079); *BECTU v. Secretary of State for Trade and Industry* (C-173/99, [2001] ECR I-4881); *Z. v. Parliament* (C-270/99, [2001] ECR I-9197) itd.

Poglavje z državljanskimi pravicami vključuje tudi Listina temeljnih pravic EU, kar je v nasprotju z načeli varstva človekovih pravic, ki naj bi bile zagotovljene vsem enako brez razlikovanja na podlagi državljanstva. Državljanstvo EU in nanj vezane pravice prav tako zajema Osnutek evropske ustavne pogodbe (člen I-8).

3.1. Državljanstvo EU (*EU citizenship*)

Kot je rečeno zgoraj, je institut državljanstva EU vpeljala Maastrichtska pogodba, vendar se je ta ideja porajala že veliko prej zaradi kritik, da državljani držav članic niso vključeni v proces odločanja v institucijah ES. Da bi odpravili očitani demokratični deficit in netransparentnost delovanja institucij ES, so šefi držav članic sprejeli idejo o »Evropi ljudstva« oziroma »ljudski Evropi« (*'A People's Europe'*) in uvedli državljanstvo EU, ki vsebuje attribute tako nacionalnega kot postnacionalnega državljanstva. Državljanstvo EU obsega le koncept *citizenshipa* (glej zgoraj), saj (zaenkrat) nima pravne subjektivitete v mednarodnem pravnem redu.¹⁶ Zato je bilo nemogoče ustanoviti institut *nationality* EU kot takega.

Državljanstvo EU predstavlja nekakšno nadgradnjo nacionalnega državljanstva, razmerje med nacionalnim državljanstvom in državljanstvom EU pa je opredeljeno v 1. odstavku 17. člena PES (nekdanji 8. člen), ki pravi, da je »[v]saka oseba, ki ima državljanstvo (*nationality*) države članice, državljan (*citizen*) Unije. Državljanstvo (*citizenship*) Unije je komplementarno in ne nadomešča nacionalnega državljanstva (*citizenship*).«¹⁷ Kot je razvidno iz te določbe, državljani tretjih držav, ki prebivajo v EU, niso državljani EU, kar pomeni, da so nedržavljanji izključeni iz uživanja nekaterih temeljnih pravic, rezerviranih zgolj za državljane EU (glej spodaj).

Pogoj, da državljanstvo EU ne bo nadomestilo nacionalnih državljanstev in da države same določajo, kdo so njihovi državljani – in s tem državljani EU –, je bil v PES vstavljen na zahtevo nekaterih držav članic (predvsem Danske, Švedske in

¹⁶ Osnutek evropske ustave v členu I-6 določa, da ima Unija pravno subjektiviteto (*legal personality*).

¹⁷ Podobno opredeljuje razmerje med državljanstvom držav članic in Unije tudi Osnutek evropske ustave v 1. odstavku člena I-8: »Vsak državljan (*national*) države članice je državljan (*citizen*) Unije. Državljanstvo (*citizenship*) Unije je dodatek nacionalnemu državljanstvu (*citizenship*); ga ne nadomešča.«

Združenega kraljestva). To pomeni, da državljanstvo EU lahko podelijo le države članice in da državljanstvo EU ni avtonomen koncept. Hkrati pa morajo države članice priznati državljanstvo drugih držav članic v skladu z njihovo notranjo zakonodajo.¹⁸ To načelo velja tudi v primeru, če ima posameznik dvojno državljanstvo, in sicer tako države članice kot države nečlanice, kar je potrdilo tudi ESP v zadevi *Micheletti in drugi v. Delegación del Gobierno en Cantabria* (C-369/90 [1992] ECR I-4239). V zadevi *Micheletti* je ESP odločilo, da »zakonodaja države članice ne sme omejiti učinkov podelitve državljanstva s strani druge države članice s postavitvijo dodatnih pogojev za priznanje tega državljanstva pri uživanju temeljnih svoboščin, zagotovljenih s PES«. (10. paragraf) Pri tem je ESP dodalo tudi, da »mora vsaka država članica pri postavljanju pogojev za pridobitev in izgubo državljanstva upoštevati pravo Skupnosti«. (ibid.) Vendar ESP ni dalo odgovora, katera so pravila Skupnosti, ki jih morajo države članice upoštevati pri urejanju načina pridobitve in izgube svojega državljanstva.

2.1.1. Pravice državljanov EU

EU je ustanovljena kot nedržavna politična skupnost, temelječa na načelih liberalne ustavne demokracije. V skladu s temi načeli naj bi EU zagotovila enako obravnavanje državljanov EU in državljanov tretjih držav, ki prebivajo v EU. Tako naj bi institut državljanstva EU utelešal koncept postnacionalnega državljanstva, ki zajema nekatere »aspekte nacionalnega državljanstva ..., nadgrajenega z mednarodnimi normami človekovih pravic ter koncepti univerzalnega posameznika kot tudi z normami participatorne demokracije, ki transcendira vedno bolj porozne nacionalne meje« (Shaw 2002: 1–2).

A nekatere pravice, ki jih podeljuje institut državljanstva EU, lahko uživajo le državljani EU, državljani tretjih držav, ki prebivajo v EU, pa ne. Pravice državljanov EU so opredeljene v drugem delu PES (18.–21. člen), v petem poglavju Listine temeljnih pravic v EU (39.–46. člen) ter v 2. odstavku člena I-8 Osnutka evropske ustave. Ravno izključitev državljanov tretjih držav iz uživanja nekaterih temeljnih

¹⁸ Da je merodajno le državljanstvo držav članic potrjuje tudi Deklaracija o državljanstvu (Deklaracija št. 2) priložena Maastrichtski pogodbi, ki določa, da »državljanstvo posameznika ureja zgolj nacionalni zakon dotične države članice«.

pravic in svoboščin kaže na nekatere vzorce izključevanja v EU, ki ne temeljijo zgolj na formalnopravni pripadnosti skupnosti oziroma posedovanju državljanstva, ki uteleša politično izključevanje nedržavljanov iz uživanja političnih pravic, ampak predvsem na »politikah, povezanih z imigracijo, azilom, naturalizacijo, dostopom do socialnih bonitet in integracijo imigrantskih skupin nasploh« (Shaw 2002: 2).

➤ **Svoboda gibanja in bivanja na ozemlju držav članic (18. člen PES; 45. člen Listine)**

Svoboda gibanja je bila zagotovljena že v PEGS iz leta 1958, vendar le kot ekonomska svoboda, ki so jo prvotno lahko uživale ekonomsko aktivne osebe in njihove družine, sodna praksa in pozneje sprejeta zakonodaja pa jo je razširila tudi na osebe z lastnimi sredstvi, študente in upokoјence.¹⁹ Maastrichtska pogodba je to pravico podelila vsem državljanom EU in tako prvotno ekonomsko svoboščino, s tem ko ji je podelila ustavni status, povzdignila v politično pravico.

Svoboda gibanja in bivanja na ozemlju vseh držav članic ima velik pomen, saj simbolizira pripadnost vseh državljanov EU eni skupnosti. To svoboščino lahko deloma uživajo tudi državljani tretjih držav, in sicer tisti, ki legalno prebivajo v kateri koli državi članici, se lahko neomeјeno gibljejo v vseh državah članicah.²⁰

➤ **Pravica državljana EU v državi članici, katere ni državljan, da voli in kandidira na lokalni ravni in na volitvah v Evropski parlament (19. člen PES; 39. in 40. člen Listine)**

Aktivna in pasivna volilna pravica nedržavljanov na lokalnih volitvah in volitvah v Evropski parlament je v državah članicah EU omeјena le na državljane drugih držav (torej drugih držav članic EU), medtem ko izključuje državljane tretjih držav iz

¹⁹ Sekundarno zakonodajo, ki ureja svoboden pretok delavcev sestavlja: - Regulatorna Sveta (EEC) 1612/68 o svobodnem gibanju delavcev znotraj Skupnosti, dopolnjena z Regulatornima 312/76 in 2434/92;

- Direktiva Sveta št. 68/360/EEC o odpravi omeјitev gibanja in bivanja znotraj Skupnosti za delavce iz držav članic in njihove družine.

²⁰ To pravico je zagotovila amsterdamska pogodba, ki je v 1. odstavku 61. člena PES obvezala Svet, da v obdobju petih let od začetka veljavnosti amsterdamske pogodbe odpravi mejne kontrole tako nad državljani EU kot nad državljani tretjih držav pri prečkanju notranjih meja EU.

svojega obsega.²¹ To v praksi pomeni politično izključevanje precejšnjega dela prebivalstva, ki pa ne pomeni nujno tudi izključenost na drugih področjih, kot je vključenost v institucije države blaginje, dostop do javnih storitev, izobraževalni in zdravstveni sistem itd., ko lahko govorimo o »paradoksu notranje vključenosti, utemeljene na zunanji izključenosti« (Shaw 2002: 6). Glede na to, da je socialna izključenost generirana s pomanjkanjem dostopa do oziroma z zanikanjem državljanskih pravic (glej zgoraj), lahko rečemo, da izključevanje državljanov tretjih držav iz politične participacije v EU generira tudi socialno izključenost teh prebivalcev EU.

Glede na to, da pravni red EU ne ureja politične participacije državljanov tretjih držav v državah članicah, je ta še vedno v pristojnosti njihovih notranjih zakonodaj oziroma je predmet nekaterih standardov Sveta Evrope, kot so Konvencija o sodelovanju tujcev v javnem življenju na lokalni ravni,²² Priporočilo Odbora ministrov št. R (2000) 15 glede varnosti dolgotrajnega bivanja imigrantov (2000) in Priporočilo Parlamentarne skupščine 1500 (2001) o sodelovanju imigrantov in tujih prebivalcev v političnem življenju.

➤ **Pravica državljana EU do diplomatske in konzularne zaščite države članice, katere ni državljan, na ozemlju tretjih držav (20. člen PES; 46. člen Listine)**

Ravno pravica državljanov EU do diplomatske zaščite drugih držav članic v tretjih državah kaže neavtonomnost državljanstva EU v mednarodnopravni ureditvi, saj EU nima pravne subjektivitete, na podlagi katere bi lahko varovala svoje državljane proti drugim subjektom mednarodnega prava oziroma predvsem napram tretjih držav.

Poglavitni namen 20. člena PES je zagotoviti vsem državljanom držav članic EU diplomatsko in konzularno zaščito v tistih tretjih državah, kjer njihova matična država

²¹ Da bi se implementirala ta pravica, je Svet sprejel: - Direktivo št. 94/80/EC, ki daje natančna navodila za izvajanje volilne pravice in pravice kandidirati na lokalnih volitvah za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, katere niso državljani; ter - Direktivo št. 93/109/EC, ki daje natančna navodila za izvajanje volilne pravice in pravice kandidirati na volitvah v Evropski parlament za državljane Unije, ki prebivajo v državi članici, katere niso državljani.

²² ETS št. 144, sprejeta 5. februarja 1992, stopila v veljavo 1. maja 1997. Od držav članic EU so jo ratificirale Danska, Finska, Italija, Nizozemska, Švedska, Združeno kraljestvo jo je le podpisalo.

nima svojega diplomatskega in/ali konzularnega predstavništva in kjer ga ima vsaj ena država članica EU. In sicer, državljani EU so upravičeni do diplomatske zaščite pod enakimi pogoji kot državljani tiste/ih držav/e članic/e, ki ima/jo svoje predstavništvo v tretji državi.

Vendar se pri zagotavljanju te pravice lahko pojavijo težave, saj tretje države niso zavezane k spoštovanju nudenja diplomatske zaščite nedržavljanom, čeprav je to po mednarodnem pravu mogoče. Da bi se izognili tovrstnim zapletom in državljanom EU zagotovili uživanje te pravice, 20. člen PES od držav članic zahteva, da »se med seboj dogovorijo in da pričnejo mednarodna pogajanja (s tretjimi državami; op. a.), da zagotovijo to zaščito«.²³

➤ **Pravica do peticije pred Evropskim parlamentom in do pritožbe Evropskemu ombudsmanu (21., 194. in 195. člen PES; 43. in 44. člen Listine)**

Pravico do peticije pred Evropskim parlamentom in do pritožbe Evropskemu ombudsmanu zagotavlja 21. člen PES državljanom EU v skladu s 194. oziroma 195. členom PES. Omenjena člena določata, da lahko, poleg državljanov EU, ti pravici uživajo tudi vse fizične in pravne osebe, ki prebivajo ali so registrirane v državah članicah.²⁴ Podobno določata tudi 43. in 44. člen Listine.

➤ **Pravica do dobre uprave in pravica do dostopa do dokumentov (41. in 42. člen Listine)**

Listina državljanom EU zagotavlja tudi nekatere pravice, ki jih PES (še) ne, in sicer to sta pravica do dobre uprave (41. člen) in pravica do dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije (42. člen). Pravica do objektivne in poštene obravnave, izvedene v razumnem času s strani institucij in teles EU, je zagotovljena vsem osebam. Pravico do dostopa do dokumentov institucij in teles EU

²³ V ta namen so predstavniki vlad držav članic sprejeli Odločitev 95/553/EC o zaščiti državljanov EU s strani diplomatskih in konzularnih predstavništev.

²⁴ Uresničevanje teh pravic določata: - Odločitev Evropskega parlamenta 94/262/ECSC, EC, Euratom o regulaciji in splošnih pogojih, ki usmerjajo izvajanje ombudsmanovih dolžnosti,
- Evropski parlament: proceduralna pravila;

pa imajo državljani EU ter fizične in pravne osebe, ki prebivajo ali so registrirane v državi članici.²⁵

2.2. Človekove pravice v pravni ureditvi EU

Velik napredek na področju varstva človekovih pravic v pravni ureditvi EU je vnesla Maastrichtska pogodba. Tako je v Pogodbo o Evropski skupnosti (PES) v 177. člen vnesla obveznost »spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin« na področju gospodarskega in socialnega razvoja držav v razvoju. Ta določba je nadvse pomembna, ker »zavezuje Skupnost k prizadevanju za razvoj demokracije, vladavine prava in k upoštevanju človekovih pravic« (Grilc, Podobnik in Accetto 2002: 83).

Tudi Pogodba o Evropski uniji (PEU) v 1. odstavku 6. člena (nekdanji F člen) poudarja, da je »Unija ustanovljena na načelih svobode, demokracije, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavine prava, načel, ki so skupna vsem državam članicam«, v 2. odstavku pa se Unija zavezuje, da bo spoštovala temeljne pravice, zagotovljene z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sedmi člen (nekdanji člen F.1) PEU, kot je dopolnjen s Pogodbo iz Nice, predvideva tudi sankcije v primeru kršenja načel, naštetih v 6. členu PEU, in sicer lahko Svet ministrov takšni državi suspendira uživanje pravic, ki izhajajo iz PEU.

V 90. letih so postajale zahteve po sprejetju seznama temeljnih pravic in svoboščin v EU oziroma po pristopu k Evropski konvenciji o človekovih pravicah (EKČP), vendar je slednjo pobudo sodišče zavrnilo v svojem mnenju o pristopu EU k EKČP (Mnenje 2/94, [1996] ECR I-1759). Zato je oktobra 1999 Evropski svet v Tamperah imenoval Konvencijo, telo sestavljeno iz šefov držav ali vlad držav članic ter predstavnikov Evropskega parlamenta in nacionalnih parlamentov, ki naj bi pripravila osnutek listine. Evropski svet jo je potrdil že eno leto pozneje na neformalnem sestanku v Biarritzu oktobra 2000, formalno pa so jo skupaj razglasili Svet ministrov, Evropski parlament in Komisija 7. decembra 2000 na srečanju Evropskega sveta v Nici.

²⁵ Dostop do dokumentov institucij EU ureja Reglativa (EC) št. 1049/2001 Evropskega parlamenta in Sveta glede javnega dostopa do dokumentov Evropskega parlamenta, Sveta in Komisije.

Listina temeljnih pravic EU, ki (še) ni formalnopravno zavezujoč dokument, je sestavljena tako, da ob politični odločitvi držav članic pridobi formalen status in postane zavezujoč pravni vir za institucije EU in države članice. Osnutek pogodbe o ustanovitvi ustave za Evropo, katerega je Konvencija sprejela junija 2003, v drugem delu v celoti inkorporira listino, kar pomeni, da bo listina postala del ustavne ureditve EU, kar je seveda odvisno od politične volje držav članic in držav kandidatk za vstop v EU.

Predlog evropske ustave navaja temeljne vrednote (to je človeško dostojanstvo, svoboda, demokracija, enakost, vladavina prava in spoštovanje človekovih pravic), na katerih naj bi bila Unija ustanovljena in ki so skupne vsem državam članicam v družbi pluralizma, tolerance, pravičnosti, solidarnosti in nediskriminacije (člen I-2). Med svoje cilje v odnosih z drugimi deli sveta EU prišteva tudi prizadevanje k izkoreninjenju revščine in varstvu človekovih pravic (4. odstavek člena I-3).

Zanimivost predloga evropske ustave je, da poleg vključitve pravic, priznanih z Listino temeljnih pravic EU, zahteva tudi pristop EU k EKČP (2. odstavek člena I-7). Morebiten pristop EU k EKČP ter razmerje med Listino in EKČP, dvema samostojnima standardoma človekovih pravic, pa pri nekaterih pravnih strokovnjakih zbuja številne pomisleke. Tako Toth opozarja na nekatere težave, ki bi se lahko porajale pri interpretaciji in uporabi teh dveh standardov s strani Evropskega sodišča pravice (ESP) na eni ter Evropskega sodišča človekovih pravic (ESČP) na drugi strani, če oziroma ko bo listina postala pravno obvezujoč dokument (Toth 2001b: 7–9):

- 1. Vzpostavitev dveh vzporednih sistemov varstva človekovih pravic v Evropi:**
Če postane listina pravno obvezujoča, obstaja nevarnost, da bo vzpostavila nov standard varstva človekovih pravic, ki bi veljal le v EU in njenih državah članicah, kar je v nasprotju z načeli o nedeljivosti in univerzalnosti človekovih pravic ter »skupnimi evropskimi vrednotami«. Pristop EU k EKČP bi vsaj teoretično odpravil ta problem, vendar pa bi še vedno ostalo nerešeno vprašanje pristojnosti obeh sodišč (glej naslednjo točko).
- 2. Neopredeljena pristojnost in razmerje ESP v odnosu do ESČP:** 51. člen listine določa, da so njene določbe obvezujoče za institucije EU v okvirih načela subsidiarnosti ter za države članice, ko le-te implementirajo pravo EU. O tem,

katere zadeve spadajo v domeno EU in katere v domeno nacionalnih zakonodaj, pa lahko odloča le ESP. Na primer, če pride do kršitve pravice, ki jo zagotavlja tako listina kot EKČP, sta obe sodišči pristojni za odločanje o isti zadevi, in sicer ESP, če nacionalno sodišče nanj referira zadevo za preliminarno odločanje, po izčrpanju vseh notranjih pravnih sredstev pa tudi ESČP. Tako se lahko zgodi, da bosta hkrati potekala dva vzporedna procesa pred samostojnima in ločenima sodnima institucijama, kar je lahko vir prenekaterega pravnega zapleta. Prvič, glede na to da 1. paragraf 35. člena EKČP določa, da »sme Sodišče zadeve obravnavati šele potem, ko so bila izčrpana vsa notranja pravna sredstva ...«, se zastavlja vprašanje, ali bi moral tožnik izčrpati tudi postopek pred ESP preden bi vložil tožbo pred ESČP? In tudi če bi ESP suspendiralo postopek, dokler ESČP ne odloči o zadevi, se zopet postavlja vprašanje, ali bi bila zadeva sprejemljiva pred ESČP po 2(b) paragrafu 35. člena EKČP, ki sprejemljivost pred ESČP pogojuje s tem, da zadeva ne sme biti »v drugem postopku mednarodne preiskave ali reševanja ...«?

- 3. Vprašanje interpretacije pomena in obsega posameznih pravic:** listina v 3. odstavku 52. člena sicer določa, da morata biti pomen in obseg pravic, zagotovljenih z listino, ki jih varuje tudi EKČP, enaka kot kot v primeru EKČP, pravo EU pa lahko zagotovi tudi višjo raven njihove zaščite. Tudi sicer je ESP doslej prostovoljno sledilo sodni praksi ESČP, kar se tiče razlage pomena in obsega posameznih pravic. A problem se pojavi pri interpretaciji pravic, o katerih ESČP (še) ni razsodilo, pa so se že pojavile pred ESP. Praksa namreč kaže, da je do različnih interpretacij o istih pravicah že prišlo, ko je ESP presodilo drugače kot pozneje ESČP.²⁶ Do različnih interpretacij prihaja predvsem zato, ker sta bili sodišči ustanovljeni iz povsem različnih razlogov in tudi zasledujeta različne cilje. Tako ESP interpretira temeljne pravice v luči pogodb ES in EU, katerih osnovni namen je zagotovitev delovanja skupnega trga, medtem ko je ESČP ustanovljeno s

²⁶ Do razhajanj v sodni praksi je prišlo že vsaj v dveh primerih, in sicer pri interpretaciji pravice do spoštovanja zasebnega in družinskega življenja (8. člen EKČP) ter pravice do poštenega sojenja (6. člen EKČP). Tako je ESP v zadevi *Hoechst v. Commission* (46/87 in 227/88 [1989] ECR 2859, 17.–18. paragraf) odločilo, da 8. člen varuje le zasebni dom, ne pa tudi podjetniških prostorov, medtem ko je ESČP pozneje v zadevi *Niemitz v. Germany* (Ser. A, No. 251-B; 16 EHHR 97, 31. paragraf) odločilo, da zasebni dom vključuje tudi podjetniške prostore, kar pomeni, da spadajo v obseg 8. člena EKČP. Do podobnega razhajanja je prišlo tudi v zadevi *Orkem v. Commission* (374/87 [1989] ECR 3283, 30. paragraf), kjer je ESP odločilo, da 6. člen EKČP ne ustvarja pravice osumljenca biti tiho in se ne inkriminirati, medtem ko je ESČP v zadevi *Funke v. France* (Ser. A, No. 256-A, 16 EHHR 297, 44. paragraf) zopet presodilo ravno nasprotno, in sicer da koncept poštenega sojenja zajema tudi pravico posameznika, da ne sme biti prisiljen, da se sâm inkriminira.

primarnim namenom, da varuje človekove pravice in zagotavlja enotno interpretacijo le-teh v vseh državah članicah Sveta Evrope. Zato obstaja velika nevarnost, da se bosta oblikovala dva vzporedna režima varstva človekovih pravic v Evropi (glej 1. točko). Poleg tega pa obstaja nevarnost, da bodo države članice tako EU kot Sveta Evrope postavljene v nevzdržen položaj, če bodo morale implementirati nasprotujoče si sodne odločitve obeh sodišč.

2.3. Antidiskriminacijska zakonodaja EU

Kljub temu da ustanovitvena pogodba PES ni vsebovala določil o varstvu človekovih pravic, je zagotavljala pomembne ekonomske svoboščine, ki naj bi zagotovile svoboden pretok blaga, oseb, storitev in kapitala (14. člen; nekdanji 7a. člen PES)²⁷ ter prepovedovala diskriminacijo na podlagi državljanstva (12. člen; nekdanji 6. člen PES).²⁸ Zadeva *Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern* (C-85/96 [1998] ECR I-2691)²⁹ je zelo pomembna z vidika uživanja pravic državljanov EU, zagotovljenih s PES. V tem primeru je ESP odločilo, da »se državljan EU /.../, ki legalno prebiva na ozemlju druge države članice, lahko zanese na 6. člen Pogodbe v vseh primerih, ki spadajo v *ratione materiae* prava Skupnosti, vključno s situacijo, ko država članica zavlačuje ali odkloni podelitev socialne ugodnosti ... z utemeljitvijo, da prosilec/ka ne poseduje dokumenta te države, ki ni pogoj za državljan te države in izdajo katerega lahko oblasti te države zavlačujejo ali odklonijo«. (63. paragraf)

Podobno kot je prepoved diskriminacije na podlagi državljanstva pogoj za vzpostavitev svoboden pretok delavcev znotraj skupnega trga, je prepoved spolne diskriminacije na trgu delovne sile pogoj, da na skupnem trgu ne bo prihajalo do neloyalne konkurence, ki bi izhajala iz neenakih možnosti med moškimi in ženskami

²⁷ »2. Notranji trg bo zajemal območje brez notranjih meja, v katerem bo, skladno z določbami te Pogodbe, zagotovljeno svobodno gibanje blaga, oseb, storitev in kapitala.«

²⁸ Prvi odstavek 12. člena PES: »V okvirih izvajanja te Pogodbe in brez poseganja v katero koli določeno določbo v njej je prepovedana vsaka diskriminacija na podlagi državljanstva.«

²⁹ V primeru *Martinez Sala* so nemške oblasti španski državljanke, ki je živeła in delala v Nemčiji, odrekle pravico do otroškega dodatka, ker ni imela dovoljenja za prebivanje. Ker nemškimi državljanom ta pogoj ni bil postavljen, temveč je zadostovalo registrirano bivališče, je ESP odločilo, da gre v tem primeru za neposredno diskriminacijo na podlagi državljanstva, ki je v nasprotju s 6. členom. Namreč, po mnenju ESP otroški dodatek spada v *ratione materiae* prava Skupnosti, saj je opredeljen kot družinski prejemek v skladu z Regulativo Sveta 1408/71/EEC o aplikaciji shem socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družine, ki se selijo znotraj Skupnosti, in kot socialna prednost, opredeljeni z Regulativa Sveta (EEC) št. 1612/68 o svobodi gibanja za delavce znotraj Skupnosti.

na trgu delovne sile. Enako plačilo za enako delo ali za delo enake vrednosti za delavce in delavke zagotavlja 141. člen PES (nekdanji 119. člen),³⁰ ki je izrednega pomena z vidika zagotavljanja enakih možnosti med moškimi in ženskami, saj pooblašča Svet ministrov, da sprejema ukrepe za uveljavitev načela o enakih možnostih in enakem obravnavanju moških in žensk na področju zaposlovanja in dela.³¹

Velik napredek v razvoju antidiskriminacijske zakonodaje EU predstavlja 13. člen (nekdanji 6a. člen) PES,³² katerega je v pravno ureditev EU vnesla amsterdamska pogodba. Trinajsti člen, ki sicer ne vsebuje splošne prepovedi diskriminacije in ne našteva temeljnih pravic, ampak predvideva postopek za sprejetje ukrepov, ki naj bi zagotovili njihovo varstvo (Podobnik, Grilc in Accetto 2002: 80). Na podlagi tega člena je Svet sprejel dve direktivi, in sicer Direktivo Sveta 2000/43/EC o uresničevanju načela o enaki obravnavi oseb, ne glede na raso ali etnično poreklo (t. i. Direktiva o rasni enakosti) ter Direktivo Sveta 2000/78/EC o uveljavitvi splošnega okvirja za enako obravnavo pri zaposlovanju in delu (t. i. horizontalna direktiva).

Antidiskriminacijska zakonodaja EU prepoveduje tako *neposredno (direktno)* kot *posredno (indirektno)* diskriminacijo (glej zgoraj). Glede na to, da je 13. člen PES uvrščen med osnovna načela, na katerih je utemeljena ES, lahko rečemo, da predstavlja »socialno dimenzijo državljanstva EU« in da so »antidiskriminacijski ukrepi postali del pravnega telesa državljanstva EU« (Bell 2002: 388).

³⁰ »1. Vsaka država članica zagotovi, da se uporablja načelo enakega plačila za enako delo ali za delo enake vrednosti za delavce in delavke.

3. Enako plačilo brez razlikovanja na podlagi spola pomeni:

a) plačilo za isto delo, merjeno na kose, se izračunava na podlagi iste enote mere;

b) plačilo za delo, merjeno na čas, je isto za isto delovno mesto.«

³¹ Najpomembnejši ukrepi, ki jih je Svet ministrov sprejel za uveljavitev teh načel, so:

- Direktiva Sveta 75/117/EEC o približevanju zakonov držav članic pri uresničevanju načela o enakem plačilu za moške in ženske (t. i. Direktiva o enakem plačilu);

- Direktiva Sveta 76/207/EEC o uresničevanju načela o enakem obravnavanju moških in žensk glede dostopa do zaposlitve, poklicnega uposabljanja in napredovanja ter delovnih pogojev (t. i. Direktiva o enakem obravnavanju); dopolnjena za Direktivo Sveta 2002/73/EC.

- Direktiva Sveta 79/7/EEC o enakem obravnavanju v zadevah socialne varnosti;

- Direktiva Sveta 92/85/EEC o delovnih pogojih in pravicah nosečih delavk; in

- Direktiva Sveta 97/80/EC o dokaznem bremenu v postopkih zaradi diskriminacije na podlagi spola.

³² »Brez poseganja v druge določbe te Pogodbe in v mejah pooblastil, z njo danih Skupnosti, Svet lahko, na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom, soglasno ustrežno ukrepa, da se zatre diskriminacija, ki temelji na spolu, rasnem ali etničnem poreklu, religiji ali prepričanju, nezmožnosti, starosti ali spolni usmerjenosti.«

Velika pomanjkljivost Direktive o rasni enakosti pa je, da je »različno obravnavanje na podlagi državljanstva zunaj obsega Direktive in ne posega v določbe in pogoje glede vstopa in bivanja državljanov tretjih držav in apatridov na ozemlje držav članic, in glede obravnavanja, ki izhaja iz pravnega statusa državljanov tretjih držav in apatridov« (Direktiva 2000/43/EC, 2. odstavek 3. člena). Nevarnost te določbe je v tem, ker jo lahko države članice interpretirajo preohlapno in jo uporabljajo za diskriminacijo in izključevanje državljanov tretjih držav in apatridov pri dostopu do javnih storitev, kot je izobraževanje, zdravstvo, nastanitev, zaposlovanje itd. Da bi Direktiva zares dosegla svoj namen, je to določbo treba interpretirati čimbolj restriktivno, in sicer da se nanaša le na področje imigracijske politike in naturalizacije (Goldston 2001: 69), kar podpira tudi 13. paragraf preambule, ki določa, da »se prepoved diskriminacije nanaša tudi na državljane tretjih držav«.

Na podlagi 13. člena PES so storjeni pomembni koraki tudi v smeri preprečevanja diskriminacije istospolno usmerjenih. Tako je Komisija 2001 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila Predlog direktive o pravici državljanov Unije in njihovih družinskih članov do svobodnega gibanja in bivanja na ozemlju držav članic, po kateri bodo državljani EU v istospolni skupnosti izenačeni v pravicah z državljani EU v raznospolni skupnosti in katero je Evropski parlament že podprl.

Doslej je ESP le v nekaj primerih obravnavalo problem diskriminacije istospolno usmerjenih, kot je na primer zadeva *Lisa Jacqueline Grant v. South-West Trains Ltd.* (C-249/96 [1998] ECR I-621). V zadevi *Grant* je ESP presoјalo, ali je zavrnitev potovalne koncesije za istospolnega partnerja zaposlenega s strani delodajalca v nasprotju s prepovedjo diskriminacije na podlagi spola, če je zaposlenim takšna koncesija dovoljena za zakonca ali zunajzakonskega partnerja. ESP je menilo, da zavrnitev koncesije istospolnemu partnerju zaposlenega ne tvori direktne spolne diskriminacije, ker se enako aplicira tako v primeru ženskih kot moških delavcev. Poleg tega pa naj»obstoječa pravna ureditev Skupnosti (sic!)« ne bi smatrala razmerja med istospolnima partnerjema kot ekvivalentnega zakonskemu ali zunajzakonskemu razmerju med raznospolnima osebama. Po mnenju ESP je lahko le zakonodajalec tisti, ki lahko sprejme ukrepe za spremembo položaja istospolnih skupnosti (35. in 36. paragraf). Glede na to, da je v času sprejetja odločitve amsterdamska pogodba že bila sprejeta (podpisana 2. oktobra 1997), a še ni bila v veljavi, lahko interpretacijo ESP

razumemo kot poziv zakonodajalcu (tj. Komisiji, Svetu in Evropskemu parlamentu), da takšne ukrepe tudi sprejme (48. paragraf). ESP se v zadevi *Grant* sklicuje na temeljne človekove pravice, ki tvorijo integralni del prava Skupnosti, in na interpretacijo Odbora ZN za človekove pravice, da »spok« v 26. in 2(1) členu Mednarodnega pakta o državljskih in političnih pravicah vključuje tudi spolno usmerjenost. Vendar takšna interpretacija menda ne tvori podlage za razširitev obsega prava Skupnosti zunaj njene pristojnosti, saj ugotovitve Odbora niso pravno zavezujoče in pri tem tudi niso podani specifični razlogi (46. paragraf).

2.4. Socialne pravice v EU

Ker je osnovni namen PES ustanovitev skupnega trga, so institucije Evropskih skupnosti sprejele ukrepe za spodbujanje svobodnega pretoka delavcev, kot je na primer Regulatorna 1408/71/EEC,³³ ki delavcem in njihovim družinam zagotavlja socialne pravice v vseh državah članicah in ki je temelj socialnega prava Evropskih skupnosti (glej zgoraj: zadeva *Martinez Sala*). Sâmh socialnih pravic PES ne zagotavlja, saj je dolgo prevladovalo prepričanje, da bo ekonomska integracija postopoma odpravila socialne razlike med državami članicami ter zagotovila izboljšanje delovnih in življenjskih pogojev.

Vendar se je že v 70. in 80. letih izkazalo nasprotno. Pokazalo se je, da gospodarski akterji znotraj Skupnosti izkoriščajo socialne razlike med državami članicami za ustvarjanje lastnega dobička; zaradi tega prihaja do popačenja konkurence med podjetji iz različnih držav članic. Pojav »socialnega dumpinga« (*social dumping*) pa bi dolgoročno onemogočil vzpostavitev skupnega trga. Zato je Svet ministrov sprejel celo vrsto direktiv, ki naj bi harmonizirale zakonodaje držav članic na področju delovnih pogojev in zaposlovanja.³⁴ Źal ti ukrepi postavljajo le minimalne delovne

³³ Regulatorna Sveta 1408/71/EEC o aplikaciji shem socialne varnosti za zaposlene osebe in njihove družine, ki se selijo znotraj Skupnosti.

³⁴ - Direktiva Sveta 75/129/EEC o približevanju zakonov držav članic, ki urejajo kolektivne odpuste, dopolnjena z Direktivo Sveta 98/59/EC;

- Direktiva Sveta 77/187/EEC o približevanju zakonov držav članic, ki urejajo pravice delavcev v primeru prenosa podjetij ali delov podjetij, dopolnjena z Direktivo Sveta 98/50/EC in 2001/23/EC;

- Direktiva Sveta 80/987/EEC o približevanju zakonov držav članic, ki varujejo delavce v primeru nesolventnosti delodajalcev;

- Direktiva Sveta 89/391/EEC o sprejetju ukrepov za izboljšanje varnosti in zdravja delavcev pri delu;

- Direktiva Sveta 91/533/EEC o dolžnosti delodajalca, da obvesti delavce o delovnih pogojih;

standarde, kar lahko dolgoročno vpliva na zmanjšanje ravni varstva delavcev, prav tako pa delavcem ne zagotavljajo subjektivnih pravic v smislu ekonomskih in socialnih pravic, kot so zagotovljene v mednarodnih standardih človekovih pravic.

Pomembno vlogo pri razvoju socialnega prava znotraj EU je imelo tudi Sodišče, ki je že sredi 70. let v zadevi *DefrenneII* (C-43/75 [1976] ECR 455) presodilo, da ima 141. člen (nekdanji 119. člen), ki zagotavlja enako plačilo za moške in ženske, dva cilja, in sicer tako ekonomskega kot socialnega (12. paragraf). Socialno naravnani pristop pri interpretaciji zakonodaje ES je Sodišče obdržalo tudi v svoji poznejši sodni praksi, in še posebno v postmaastrichtskem obdobju, kot na primer v zadevi *Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder* (C-50/96 [2000] ECR I-743), kjer je presodilo, da »ekonomski cilj, ki ga zasleduje 119. člen Pogodbe, namreč odprava popačene konkurence med podjetji, ustanovljenimi v različnih državah članicah, je sekundarnega pomena napram socialnemu cilju, ki ga zasleduje ista določba in ki uteleša temeljno pravico« (57. paragraf)

Ob vedno bolj očitnem razkoraku med modelom ekonomske integracije in dejanskim večanjem socialnih razlik med in znotraj držav članic so institucije takratne Evropske gospodarske skupnosti leta 1989 sprejele *Listino Skupnosti o temeljnih socialnih pravicah delavcev* (t. i. Socialna listina) in *Protokol (št. 14) o socialni politiki k Maastrichtski pogodbi* (t. i. Maastrichtski socialni sporazum). Najpomembnejši korak v smeri kodifikacije človekovih pravic na ravni EU pa vsekakor predstavlja *Listina temeljnih pravic v EU* iz leta 2000, ki v 4. poglavju, naslovljenim s »Solidarnost«, zagotavlja tudi nekatere socialne pravice, kot so pravica do kolektivnih pogajanj, pravica do varstva pred neupravičenim odpustom, pravica do pravičnih delovnih pogojev, pravica do dnevnega in tedenskega počitka in plačanega letnega dopusta, prepoved otroškega dela, pravica družine do pravnega, ekonomskega in socialnega

-
- Direktiva Sveta 93/104/EC o organizaciji delovnega časa;
 - Direktiva Sveta 94/33/EC o varstvu mladih pri delu;
 - Direktiva Sveta 94/45/EC o ustanovitvi Evropskega sveta delavcev ali procedure v podjetjih na ravni Skupnosti in skupin podjetij na ravni Skupnosti zaradi informiranja in posvetovanja z delavci;
 - Direktiva Sveta in Evropskega parlamenta 96/71/EC o pravicah napotenih delavcev v okviru zagotavljanja storitev;
 - Direktiva Sveta 97/81/EC glede okvirnega sporazuma o delu s polovičnim delovnim časom, ki so ga sklenili UNICE, CEEP in ETUC; in
 - Direktiva Sveta 1999/70/EC glede okvirnega sporazuma o zaposlitvi za določen čas.

varstva, pravica do socialne varnosti in socialnih storitev, pravica do zdravstvenega varstva itd.

Kljub temu da Listina (še) ni pravno zavezujoč dokument, se je v nekaterih primerih pred Sodiščem že izkazalo, da bo služila kot pomemben instrument pri interpretaciji temeljnih pravic v EU. Tako je v zadevi *BECTU* (C-173/99, [2001] ECR I-4881) generalni zastopnik (*Advocate-General*) Tizziano pri argumentiranju, da je pravica do plačanega letnega dopusta temeljna socialna pravica, med drugim navedel tudi Listino o temeljnih pravicah v EU. Sodišče, ki se v svoji odločbi sicer ni sklicevalo na Listino, se je strinjalo, da »je pravica vsakega delavca do plačanega delovnega dopusta nadvse pomembno načelo socialnega prava Skupnosti«. (43. paragraf)

2.5. Imigracijska zakonodaja EU

V zgornjem tekstu so bila večkrat izpostavljena področja pravnega reda ES/EU, ki bodisi vključujejo ali izključujejo državljane tretjih držav iz uživanja pravic, rezerviranih samo za državljane EU (glej pravice in svoboščine državljanov EU; antidiskriminacijska zakonodaja EU). V sedanjem pravnem redu EU so pravice državljanov tretjih držav omejene predvsem na svobodo gibanja znotraj EU in svobodo pred diskriminacijo na podlagi etnične in rasne pripadnosti, vendar so izključeni iz politične participacije in diplomatske zaščite v tujini. Takšna ureditev položaja nedržavljanov EU govori v prid vzpostavitve evropskega sistema *denizenshipa*, ki je po besedah Theodore Kostakopolou »sprejemljiva rešitev za novejšje priseljence, a ne prinaša enakopravnega članstva za dolgotrajno bivajoče državljane tretjih držav. Ker omejena vključenost omejuje tudi sâmo demokracijo, bi moralo promoviranje demokratične vključenosti v EU preseči nacionalni model državljanstva (*nationality model of citizenship*), na katerem je utemeljeno državljanstvo EU« (Kostakopolou 2001: 181–2).

Imigracijska politika in vprašanje glede položaja državljanov tretjih držav sta bili implicitno prisotni že od ustanovitve EGS, saj je rimska pogodba (1957) delavcem podelila svobodo gibanja, ni pa opredelila, ali so tukaj mišljeni le državljani držav članic ali tudi državljani tretjih držav (1. odstavek, 39. člena PE(G)S; nekdanji 48. člen). Šele sekundarna zakonodaja, ki naj bi uresničila pravico do svobodnega gibanja

za delavce znotraj E(G)S, jo je omejila na delavce državljanke držav članic. S tem je dejansko vpeljala daljnosežne omejitve ekonomskih svoboščin, ki niso bile predvidene v originalni Pogodbi (Kostakopolou 2001: 183). Izključitev pomembnega deleža delovne sile iz svobodnega pretoka na skupnem trgu je vsekakor treba pripisati interesom posameznih držav članic, ki so želele obdržati nadzor nad imigracijsko politiko, kar je bilo mogoče le z vzdrževanjem nadzora nad notranjimi mejami EU. Z vztrajanjem pri oblikovanju lastnih imigracijskih politik so države članice onemogočale tudi vzpostavitev skupnega trga vse do sredine 90. let.

Prvi konkreten korak v smeri odprave notranjih meja je naredilo pet držav članic s sklenitvijo mednarodnega sporazuma leta 1985³⁵ – t. i. Schengenski sporazum –, torej zunaj pravne ureditve takratne EGS. Komisija pa je v okviru sprejemanja ukrepov za izboljšanje delovnih pogojev in življenjskega standarda za vse delavce v Skupnosti poskušala razširiti pristojnost Skupnosti tudi na področje poklicnega usposabljanja in izobraževanja druge generacije migrantov in migrantskih žensk, stanovanjskih standardov itd.³⁶ S takšnim pristopom se je Komisija želela izogniti poseganju v restriktivne imigracijske predpise držav članic, zaradi česar ji je po drugi strani spodletelo zagotoviti enakopravno članstvo v nastajajoči politični skupnosti ali spodbuditi aktivno participacijo tujcev v EU (Kostakopolou 2001: 185).

Tako je Komisija na podlagi takratnega 118. člena PES (140. člena po preštevilčenju z Amsterdamsko pogodbo) sprejela ukrep za spodbuditev sodelovanja držav članic na področju migracijskih politik in obravnavanja migrantskih delavcev iz tretjih držav.³⁷ V njem je Komisija pozvala države članice, da predložijo predloge svojih ukrepov glede delavcev in njihovih družin iz tretjih držav na področju vstopa in bivanja v

³⁵ Belgija, Francija, Luksemburg, Nizozemska in Zvezna republika Nemčija so 14. junija 1985 podpisale t.i. Shengenski sporazum o postopni odpravi kontrol na svojih skupnih mejah, leta 1990 pa tudi Konvencija o uresničevanju Schengenskega sporazuma, OJ L 239, 22.09.2000. Kasneje so k Schengenskemu sporazumu in Konvenciji pristopile vse države članice EU razen Irske in Združenega kraljestva. Schengenski *acquis* (Schengenski sporazum in Schengenska konvencija, Pristopni sporazumi in protokoli k Sporazumu in Konvenciji ter odločitve in deklaracije, sprejete s strani Izvršnega odbora za uresničevanje Schengenskega *acquis*-a) je v celoti inkorporiran v Amsterdamsko pogodbo, in sicer delno v PES (1. steber) in delno v 3. steber (Policija in sodno sodelovanje v kazenskih zadevah) EU.

³⁶ Prvi pomemben ukrep so bila navodila Komisije za migracijsko politiko Skupnosti. Potem ko je Maastrichtska pogodba začela veljati, je Komisija sprejela Komunikacijo o imigracijski in azilni politiki, na podlagi katere je Svet sprejel zaključke o imigracijskih in azilnih politikah.

³⁷ Odločitev Komisije št. 85/381/EEC o vzpostavitvi procedure o predhodni komunikaciji in posvetovanju o migracijskih politikah glede držav nečlanic.

državi, vključno z ilegalnim vstopom, zaposlovanja, kot tudi na področju uresničevanja enakega obravnavanja pri življenjskih in delovnih pogojih, plač in ekonomskih pravic, spodbujanja integracije na trgu delovne sile, družbenega in kulturnega življenja itd. Kot odgovor je nekaj držav članic vložilo tožbo zoper Komisijo pred ESP z razlago, da je Komisija s tem ukrepom posegla v suvereno pravico držav članic, da same sprejemajo imigracijske predpise, in s tem presegla svoje pristojnosti.³⁸ ESP je sicer razveljavilo ukrep Komisije z razlago, da je Komisija presegla proceduralno pooblastilo, da začne postopek posvetovanja, saj pri tem ne sme določiti cilja, ki naj bi bil s takšnim posvetovanjem dosežen in ki naj odpravi neskladje med ukrepi držav članic na eni in Skupnosti na drugi strani (34. paragraf).

Glede vprašanja, če migracijske politike spadajo v področje socialne politike, za katero je 118. člen predvidel sodelovanje med državami članicami, pa je ESP zatrdilo, da migracijska politika spada na področje socialne politike, in še posebno na področje zaposlovanja in delovnih pogojev, saj na zaposlovanje znotraj Skupnosti v veliki meri vplivajo politike držav članic glede delavcev iz držav nečlanic (16. paragraf). Glede kulturne integracije delavcev iz držav nečlanic pa je ESP bilo mnenja, da je Komisija na tem področju presegla svoje pristojnosti, ker promocija kulturne integracije presega področje socialne politike po 118. členu (24. paragraf).

Korenit preobrat na področju imigracijske politike je prinesla Maastrichtska pogodba, ki je azilno politiko, nadzor nad zunanjimi mejami EU in imigracijsko politiko do državljanov tretjih držav uvrstila v tretji steber EU (medvladni steber), ki se je takrat imenoval »Pravičnost in notranje zadeve« (*Justice and Home Affairs*), od sprejetja Amsterdamske pogodbe pa nosi ime »Policija in sodno sodelovanje v kazenskih zadevah« (*Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*). Ker je Maastrichtska pogodba ustanovila enoten trg, se je pokazala potreba po skupni imigracijski politiki EU, ki bi vzpostavila enoten vizumski režim do državljanov tretjih držav ter enotna pravila do prosilcev za azil.

A ker se odločitve v tretjem stebru sprejemajo s soglasjem vseh držav članic, se je imigracijska politika izkazala kot neučinkovita. Zato je z Amsterdamsko pogodbo

³⁸ Zadeva *Germany and Others v. Commission* (281, 283, 284, 285, 287/85 [1987] ECR 3203).

prenešana v prvi (nacionalni) steber ESI, kjer institucije Skupnosti odločitve sprejemajo z navadno ali kvalificirano večino. Tako Naslov IV PES (61.–69. člen) nosi naslov »Vize, azil, imigracijske in druge politike povezane s svobodnim gibanjem oseb« (*Visas, Asylum, Immigration and Other Policies related to Free Movement of Persons*). PES v 61. členu institucijam Skupnosti, da v petih letih od vstopa Amsterdamske pogodbe v veljavo (tj. do 1. maja 2004) sprejmejo potrebne ukrepe z namenom »progresivne ustanovitve območja svobode, varnosti in pravičnosti« (*area of freedom, security and justice*).³⁹

Kot je razvidno, je imigracijska zakonodaja EU še vedno v povojih in zato je težko oceniti, kakšna bo imigracijska politika EU v prihodnje. Trenutno kaže imigracijska politika EU ambivalenten odnos do državljanov tretjih držav. Kajti po eni strani prihaja v ospredje imigracijska politika, ki temelji na tesnejši integraciji državljanov tretjih držav, ki dlje časa prebivajo v EU, kar se kaže tudi v sprejetju antidiskriminacijskih ukrepov, ki pokrivajo tako javni kot zasebni sektor na področju zaposlovanja, izobraževanja, dostopa do socialnih storitev, nastanitve, zdravstva itd. Po drugi strani pa prihaja do zaostrovanja nadzora nad zunanjimi mejami EU in omejevanja vstopa državljanom tretjih držav, kar je razvidno tudi v tem, da antidiskriminacijski ukrepi ne obravnavajo različnega obravnavanja na podlagi državljanstva glede vstopa in bivanja državljanov tretjih držav ter njihovega dostopa do zaposlitve (glej zgoraj). Takšen ambivalenten razvoj imigracijske politike je v veliki meri (če ne v celoti) rezultat nepripravljenosti držav članic, odpovedati se

³⁹ V okviru pristojnosti na področju migracijske politike, opredeljenih v Naslovu IV PES, so institucije Skupnosti sprejele že več obvezujočih ukrepov:

- Odločitev Sveta 2000/596/EC o ustanovitvi Evropskega sklada za begunce;
- Regulativa Sveta (EC) št. 539/2001, ki navaja tretje države, čigar državljani morajo posedovati vize ob prestopu zunanjih mej in tistih držav, čigar državljani so izvzeti iz tega pogoja;
- Direktiva Sveta 2001/40/EC o medsebojnem priznanju odločitev o izgonu državljanov tretjih držav;
- Direktiva Sveta 2001/55/EC o minimalnih standardih pri zagotavljanju začasnega zatočišča v primerih množičnega priliva razseljenih oseb in o ukrepih, ki spodbujajo ravnotežje v prizadevanjih med državami članicami pri sprejemanju teh oseb in pri reševanju posledic priliva;
- Regulativa Sveta (ES) št. 1030/2002, ki postavlja uniformen obrazec za bivalna dovoljenja za državljane tretjih držav;
- Direktiva Sveta 2003/9/EC, ki postavlja minimalne standarde pri sprejemanju prosilcev za azil;
- Regulativa Sveta (ES), ki ustanavlja merila in mehanizme za ugotavljanje odgovornosti držav članic pri preverjanju prošnje za azil, ki jo je vložil državljan tretje države v eni zmed držav članic;
- Regulativa Komisije (ES) 1560/2003, ki postavlja pravila o aplikaciji Regulative Sveta (ES) št. 343/2003;
- Direktiva Sveta 2003/86/2003 o pravici do združitve družine.

vodenju lastnih nacionalnih imigracijskih politik, ki so percepirane kot eden zadnjih branikov nacionalne suverenosti.

2.6. Ukrepi boja proti revščini in socialni izključenosti v EU

Programi EU/ES za boj proti revščini in socialni izključenosti segajo v drugo polovico 70. let,⁴⁰ ki so bili v začetku izrazito usmerjeni v boj proti revščini, in sicer predvsem prvi in drugi program, s spreminjanjem sâme narave revščine in soočanjem z novimi oblikami socialne marginalizacije v 80. letih pa je ES leta 1989 sprejela »Srednjeročni akcijski program Skupnosti za spodbujanje socialne in ekonomske integracije najmanj privilegiranih skupin« (*Medium-Term Community Action Programme to Foster the Social and Economic Integration of the Least Privileged Groups*). Ta program je predstavljal pomemben vsebinski premik od boja proti revščini k socialni in ekonomski integraciji (glej Commins 1995).

Od druge polovice 80. let so nezaposlenost oziroma izključenost iz trga dela ter povečevanje deleža tistih, ki so zaposleni za določen čas, za polovičen delovni čas in ki opravljajo slabo plačano delo, kar še posebno prizadeva ženske, poglavitni razlogi za drastično povečanje števila revnih oseb oziroma oseb, ki razpolagajo z manj kot 50 odstotkov povprečnega dohodka na prebivalca.⁴¹ Strukturne spremembe v družbi naj bi rezultirale v procesu socialnega izključevanja nekaterih socialnih skupin, kot so starejši ljudje, ljudje, ki živijo sami ali v enostarševskih družinah, hendikepirani, brezdomci, migranti itd.

Ker pa Rimska pogodba ni vsebovala določil o pristojnosti institucij Skupnosti, da sprejemajo ukrepe za boj proti socialni izključenosti, je Komisija na poziv Sveta ustanovila skupino strokovnjakov – t. i. Opazovalna skupina nacionalnih politik za boj proti socialni izključenosti (*Observatory on National Policies to Combat Social Exclusion*), ki naj bi preučili obseg socialne izključenosti v posameznih državah članicah. Pomembno spremembo na tem področju je prinesla Amsterdamska

⁴⁰ V obdobju 1975–1994 so bili izvedeni trije programi za boj proti revščini (*anti-poverty programmes*), in sicer v obdobju 1975–1985 prvi, 1985–1989 drugi in 1989–1991 tretji program za boj proti revščini.

⁴¹ Ob začetku tretjega programa za boj proti revščini (*Poverty 3 Programme*) ob koncu 80. let naj bi se po ocenah Komisije število revnih v Skupnosti povečalo s 40 na 55 milijonov oseb v desetih letih (vir: Commins 1995: 138).

pogodba, ki je v 136. in 137. členu PES (nekdanji 117. člen) med prioritete cilje socialne politike Skupnosti in držav članic uvrstila tudi boj proti socialni izključenosti.

Sledeč priporočilom Amsterdamske pogodbe je Evropski svet na vrhu v Lizboni marca 2000 ugotovil, da je število ljudi, ki živijo pod pragom revščine in v socialni izključenosti, nesprejemljivo in da je zato treba »izgraditi bolj inkluzivno EU« (Presidency Conclusions – Lisbon European Council, 23.–24. marec 2000, 32. paragraf). Zato je Evropski svet sprejel novo t. i. Odprto metodo koordinacije (*Open Method of Coordination - OMC*)⁴² na vseh ravneh (na ravni Skupnosti, nacionalni in regionalni ravni, vključeni naj bi bili tudi socialni partnerji in civilna družba), ki naj bi odločilno prispevala k modernizaciji t. i. evropskega socialnega modela in k izkoreninjenju revščine in socialne izključenosti (ibid., 5. paragraf). Evropski svet je pozval Svet in Komisijo, da razvijejo prioritete akcije za specifične ciljne skupine, kot so manjšinske skupine, otroci, starejši in hendikepirani (ibid., 33. paragraf). V Lizbonski strategiji je Evropski svet zastavil cilj izkoreniniti revščino do leta 2010, politike držav članic za boj proti socialni izključenosti pa naj bi temeljile na OMC, ki naj bi bila sestavljena iz skupnih ciljev, nacionalnih akcijskih načrtov (*National Action Plan – NAP*) in programa Komisije za boj proti revščini in socialni izključenosti.

Lizbonskim navodilom je sledil Evropski svet v Nici decembra 2000, ki je sprejel skupne cilje v boju proti revščini in socialni izključenosti. Ti skupni cilji so:

- spodbujati dostop do zaposlitve in dostop vseh do virov, pravic, dobrin in storitev;
- preprečevati tveganja socialne izključenosti;
- pomagati najbolj ranljivim;
- mobilizirati vse relevantne institucije (Presidency Conclusions - Nice European Council, 7.–9. december 2000).

Izhajajoč iz skupnih ciljev in OMC so države članice oblikovale prve dveletne NAP, na podlagi katerih sta Komisija in Svet sprejela skupno poročilo o socialnem vključevanju (*Joint Report on Social Inclusion*) in ga predložila Evropskemu svetu v Laekenu decembra 2001. Države članice so bile obvezane predložiti druge dveletne

⁴² OMC je »vzajemen povratni proces načrtovanja, proučevanja, primerjave in prilagajanja politik držav članic na podlagi skupnih ciljev« (Vandenbroucke v Zeitlin 2002).

NAP do julija 2003, ki bodo vključeni v drugo skupno poročilo spomladi 2004. V skladu z Lizbonsko strategijo, ki narekuje, da je treba preprečevati izključenost iz informacijske družbe ter posvečati posebno pozornost hendikepiranim, je Komisija sprejela dva akcijska načrta: »E-Evropa 2005 – informacijska družba za vse« in proglasila leto 2003 za »Evropsko leto invalidnih oseb«.⁴³

Januarja 2002 sta Evropski parlament in Svet ustanovila akcijski program Skupnosti za spodbujanje sodelovanja med državami članicami v boju proti socialni izključenosti, in sicer za obdobje petih let (1. januar 2002–31. december 2006). Pri uresničevanju tega programa se mora Komisija ravnati po načelih *konsistentnosti* in *komplementarnosti* z ostalimi politikami, ukrepi in akcijami Skupnosti ter na nacionalni, regionalni in lokalni ravni (10. člen). Ta program je pomemben tudi z vidika širitve EU, saj poudarja, da je »potrebno posvetiti posebno pozornost socialni izključenosti z vidika širitve Unije v prihodnosti« (Preambula, 18. paragraf). V ta namen so države kandidatke za vstop v EU upravičene do sredstev v okviru tega programa, prav tako pa so obvezane, da pripravijo nacionalni Skupni memorandum o socialnem vključevanju (*Joint Inclusion Memorandum – JIM*) do decembra 2003 ter NAP do vstopa v EU 1. maja 2004.

4. DRŽAVLJANSTVO IN POLITIKE VKLJUČEVANJA/IZKLJUČEVANJA V SLOVENIJI

V zadnjem delu študije bom analizirala politike vključevanja/izključevanja v Sloveniji, in sicer v luči prilagajanja zakonodaji EU in spoštovanja mednarodnih standardov za varstvo človekovih pravic. Če sem prejšnje poglavje organizirala glede na posamezno področje, bom to poglavje organizirala glede na posamezne kategorije prebivalstva, ki jih politike vključevanja/izključevanja zajemajo oziroma izpuščajo. V tem poglavju bom najprej predstavila splošne ukrepe za boj proti revščini in socialni izključenosti; začela bom na tisti točki, kjer sem zaključila prejšnje poglavje, sledile pa ji bodo politike vključevanja/izključevanja do posameznih kategorij prebivalstva.

4.1. Ukrepi boja proti revščini in socialni izključenosti

⁴³ Odločitev Sveta št. 2001/ 903/EC o Evropskem letu invalidnih oseb 2003.

Prvi program boja proti revščini in socialni izključenosti (PBRSI) iz leta 2000 je bil sprejet sledeč mednarodnim pobudam na globalni ravni, kot je svetovni vrh o socialnem razvoju v Købehavnu marca 1995, na katerem sta bila sprejeta Deklaracija in Akcijski program o socialnem razvoju, in razglasitev desetletja izkoreninjenja revščine (1997–2006) s strani Generalne skupščine Združenih narodov decembra 1995. Deklaracija o socialnem razvoju državam nalaga deset obveznosti,⁴⁴ ki so jih le-te dolžne izpolniti. V tem delu pa se bo študija osredotočila predvsem na izpolnjevanje Obveze 4,⁴⁵ ker ta postavlja podlago za široko zasnovano socialno integracijo ob spoštovanju in varovanju človekovih pravic, in še posebno integracijo občutljivih skupin in oseb.

Na regionalni ravni je pobudo proti revščini in socialni izključenosti dal Svet Evrope s projektom Človeško dostojanstvo in socialna izključenost (*Human Dignity and Social Exclusion – HDSE*) 1993–1998, v katerem je sodelovala tudi Slovenija. Najnovejši program za boj proti revščini in socialni izključenosti je Slovenija sprejela (oziroma je še v nastajanju) v okviru pristopnih zahtev EU, in sicer t. i. JIM, do vstopa v EU maja 2004 pa bo morala pripraviti še prvi NAP (glej zgoraj).

V uvodu PBRSI navaja, da »[p]reprečevanje revščine in socialne izključenosti mora /.../ postati eden temeljnih ciljev socialne politike naše države« (PBRSI 2000: 7), zato bom v tem delu študije poskusila odgovoriti na vprašanje **»kako ustrezni so izvajani in predlagani ukrepi z vidika odprave revščine in socialne izključenosti ter zagotavljanja celovite socialne integracije«**.

⁴⁴ 1. Ustvarjanje ekonomskega, političnega, socialnega, kulturnega in pravnega okolja, ki bo omogočalo ljudem doseči socialni razvoj; 2. Izkoreninjenje revščine na svetu; 3. Podpiranje polne zaposlitve; 4. Podpiranje socialne integracije; 5. Podpiranje polnega spoštovanja človekovega dostojanstva ter doseganje enakopravnosti ter pravičnosti med moškimi in ženskami; 6. Podpiranje in doseganje univerzalnega in nepristranskega dostopa do kvalitetne izobrazbe; 7. Pospeševanje ekonomskega in socialnega razvoja ter razvoja človeških virov Afrike in najmanj razvitih držav; 8. Zagotavljanje, da bodo programi strukturnega prilagajanja vsebovali cilje socialnega razvoja; 9. Povečanje in/ali učinkovito izrabljanje sredstev, dodeljenih socialnemu razvoju; 10. Izboljšanje in okrepitev mednarodnega, regionalnega in subregionalnega sodelovanja za socialni razvoj.

⁴⁵ »Obvezujemo se, da bomo podpirali socialno integracijo z negovanjem družb, ki so stabilne, varne in pravične ter temeljijo na podpiranju in varovanju vseh človekovih pravic, kakor tudi na nediskriminaciji, toleranci, spoštovanju različnosti, enakih možnosti, solidarnosti, varnosti ter sodelovanju vseh ljudi, vključno s prikrajšanimi skupinami in osebami.«

Že bežna analiza sprejetih ali predlaganih ukrepov v PBRSI, JIM in nacionalnih programov po posameznih področjih socialne politike (Nacionalni program razvoja trga dela in zaposlovanja do leta 2006, Nacionalni program socialnega varstva do leta 2005 itd.) razkrije, da so **ukrepi boja proti revščini in socialni izključenosti izrazito usmerjeni v zaposlovanje** (v ta namen je sprejeta cela vrsta programov aktivne politike zaposlovanja)⁴⁶ in **saniranje problematike revščine z uvajanjem in/ali višanjem socialnih prejemkov za posameznike in družine, ki živijo pod pragom revščine oziroma ki tvegajo revščino.**⁴⁷ Še posebno v primeru socialnih prejemkov lahko rečemo, da so le-ti bolj kot v pravičnejšo distribucijo dohodka in izkoreninjenje revščine (niti absolutne revščine, o kateri tudi ni nikakršnih podatkov) usmerjeni v zmanjševanje stopnje revščine na tisto raven, ki uvršča Slovenijo »med države z najnižjo stopnjo revščine« v primerjavi z državami članicami EU in EU povprečjem (MDDSZ 2002: 12). Prav tako niti PBRSI niti JIM ne izpustita podatka, da bi bil odstotek oseb pod pragom revščine znatno višji brez socialnih transferjev; JIM, na primer, navaja, da bi stopnja tveganja revščine brez socialnih transferjev v letu 1999 znašala 20,5 odstotka (v primerjavi z izmerjeno 13,6). Vendar pri primerjanju z EU noben dokument ne komentira uspešnosti socialnih transferjev pri zmanjševanju revščine (6,9-odstotna nižja stopnja revščine) v primerjavi s povprečjem EU; 15-odstotna stopnja revščine s in 24-odstotna stopnja revščine brez socialnih transferjev, kar pomeni 9-odstotno znižanje stopnje revščine (JIM–4. osnutek, Statistična priloga 2003, Tabela 13).

Tisto, kar PBRSI, JIM in integracijski programi na posameznih področjih zanemarjajo ali v celoti izpuščajo, je vloga kulture in kulturnih pravic v boju proti revščini in socialni izključenosti ter priznavanje kulturne, etnične, verske in druge različnosti oziroma pluralnosti slovenske družbe. Omenjeni integracijski programi tako – razen

⁴⁶ Tudi raziskava opravljena v okviru priprave JIM-a o socialni in ekonomski vključenosti ranljivih skupin govori predvsem o mogočih ukrepih za dvig zaposljivosti najbolj ranljivih kategorij teže zaposljivih in neaktivnih oseb.

⁴⁷ Tukaj je treba opozoriti, da obstaja določena nejasnost glede razlikovanja med stopnjo revščine (tj. odstotek oseb pod pragom revščine) in stopnjo tveganja revščine (tj. odstotek oseb, ki tvegajo, da bodo padle pod prag revščine). Tako Poročilo o uresničevanju PBRSI iz leta 2002 navaja, da je v obdobju 1997–1999 13,8 odstotka oseb v Sloveniji živelo pod pragom revščine (MDDSZ RS 2002: 9), medtem ko 4. osnutek JIM-a z dne 1. avgusta 2003 govori o stopnji tveganja revščine, ki naj bi v letu 1999 znašala 13,6 odstotka oseb (MDDSZ RS 2003: 10). V obrazložitvi JIM navaja, da »stopnja tveganja revščine temelji na zadnjih priporočilih Evrostata, kjer se za določitev praga tveganja revščine izhaja iz ekvivalentnega dohodka (denarnega dohodka), mediane kot srednje vrednosti, 60-odstotnega prereza, prilagojene ekvivalenčne lestvice OECD in distribucije oseb« (ibid.).

Romov in maloštevilnih beguncev iz Bosne in Hercegovine – nikjer ne omenjajo, da so potrebni posebni programi za integracijo etničnih, verskih ali jezikovnih manjšin in nedržavljanov, kljub priporočilom številnih mednarodnih institucij⁴⁸ in dejstvu, da ravno etnokulturne manjšine in nedržavljeni bolj pogosto tvegajo revščino in socialno marginalizacijo kot pripadniki dominantne etnične skupine. Pravzaprav – razen v statističnih podatkih o demografskih značilnostih Slovenije – etnokulturne manjšine in nedržavljeni (razen Romov in beguncev) niso nikjer niti omenjeni. Izpustitev tega nezanemarljivega deleža prebivalstva iz ukrepov boja proti revščini in socialni izključenosti dejansko govori o institucionalizaciji izključevalnih in diskriminatornih praks na številnih področjih družbenega življenja. Zaradi takšnega systemskega izključevanja oseb in skupin, ki tvegajo ali pa so že socialno izključene, je težko oceniti predlagane ukrepe kot celovite ali da so tako dobro zastavljeni, da imajo dobre možnosti za uspeh.

Na zgoraj navedeno pomanjkljivost se navezuje tudi odsotnost antidiskriminacijskih ukrepov in ukrepov za zagotavljanje enakih možnosti za revne in/ali socialno izključene osebe in skupine na številnih področjih. Doslej sta bila sprejeta le dva takšna ukrepa; in sicer prepoved neposredne in posredne diskriminacije zaradi spola, rase, starosti, zdravstvenega stanja oziroma invalidnosti, verskega ali drugega prepričanja, spolne usmerjenosti in nacionalnega porekla v zaposlovanju in delu (6. člen zakona o delovnih razmerjih, Ur. l. RS št. 42/02) in zakon o enakih možnostih žensk in moških (Ur. l. RS št. 59/02). Zgovorno je dejstvo, da niti PBRSI niti JIM ne obravnava antidiskriminacijskih ukrepov za zaščito oseb in skupin, ki so izpostavljene diskriminatornim praksam, kot je rasizem in rasni predsodki, ksenofobija, homofobija, nestrpnost do drugačnih itd., kot pogoj za celovito in uspešno izvajanje zastavljenih ukrepov. In to kljub temu, da ti programi celo identificirajo diskriminacijo kot razlog za revščino in/ali socialno izključenost ranljivih skupin ljudi. Tako JIM o ranljivih skupinah ljudi, kot so invalidi, brezdomci, Romi, ljudje z

⁴⁸ V namen izvrševanja Obveze 4 so se države med drugim obvezale, da bodo na nacionalni ravni storile naslednje: »e) oblikovale ali okrepile ukrepe za zagotovitev spoštovanja in zaščito človekovih pravic migrantov, migrantskih delavcev in njihovih družin, za odstranitev naraščajočih pojavov rasizma in sovraštva do tujcev na različnih področjih v mnogih družbah in podpirale večje sožitje in toleranco v vseh družbah;

i) priznale in spoštovale kulturno, etnično in versko različnost, podpirale in ščitile pravice oseb, ki pripadajo narodnostnim, etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam ter sprejele ukrepe za olajšanje njihovega polnega sodelovanja v političnem, ekonomskem, socialnem, verskem in kulturnem življenju njihovih družb ter pri gospodarskem napredku in družbenem razvoju njihovih držav«.

nizkimi dohodki, žrtve nasilja, osebe s težavami v duševnem zdravju, odvisniki, osebe v postpenalni obravnavi in osebe brez dovoljenja za delo, pravi naslednje: »Skupno posameznikom iz teh skupin je, da so zaradi različnih težav običajno v izrazito in dolgotrajno slabem socialnem in ekonomskem položaju, na trgu delovne sile pa **diskriminirani** (sic!), zaradi česar zelo težko dobijo zaposlitev ... Te skupine se večkrat soočajo s kopicjo težav zaradi socialne izključenosti, ki jih je treba reševati ne le z ukrepi na področju zaposlovanja in stanovanjske politike, temveč tudi z zagotavljanjem ustreznih socialnih storitev« (JIM–4. osnutek 2003: 11–12). Odgovor na diskriminacijo je torej »zagotavljanje ustreznih socialnih storitev« in ne korenito spreminjanje družbenih institucij, v katerih se diskriminacija in izključevanje izvajata in reproducirata.

Drugi primer je omenjanje diskriminacije Romov pri zaposlovanju v PBRSI, ko pravi: »Ker te osebe pogosto naletijo na odpor pri delodajalcih – ti jih zavračajo **zaradi slabih izkušenj z njimi** (sic!) – bo potrebno razvijati za njih specifične instrumente in oblike zaposlovanja. To pomeni takšne oblike dela, ki bodo bolj upoštevale njihove osebnostne in kulturne posebnosti, vendar **bodo povezane z legalno ekonomijo in reguliranim trgom dela** (sic!)« (PBRSI 2000: 63). Kot lahko vidimo, v tem primeru celo sam PBRSI navaja stereotipe in predsodke o Romih, s katerimi legitimizira diskriminatorno obravnavanje s strani delodajalcev. Iz tega lahko sklepamo, da delodajalci sicer diskriminirajo Rome zaradi njihovih osebnostnih in kulturnih osebnosti, vendar niso delodajalci tisti, ki bi morali biti sankcionirani zaradi svojega ravnanja; da bi se izognili diskriminaciji, se morajo Romi prilagoditi zahtevam delodajalcev in trga dela. Drugače povedano, raje kot da se zanesejo na ustavno zagotovljeno svobodo pred diskriminacijo v zaposlovanju, se naj Romi izogibajo diskriminaciji s sprejemljivim delovanjem na trgu dela. Seveda pa takšna predpostavka ne velja samo za Rome, ampak za vse osebe in skupine, ki se soočajo z diskriminacijo. Podobno kot PBRSI tudi Program ukrepov za pomoč Romom iz leta 1995 vsebuje diskriminatorne predpostavke o Romih, ko navaja, da je preprečevanje kriminalitete v romski skupnosti ena izmed prioritet Programa (7. paragraf).

4.2. Položaj nedržavljanov in politike vključevanja/izključevanja v Sloveniji

Državljanstvo v ožjem (pravnem) smislu uteleša razlikovanje med državljani in nedržavljanji in institucija državljanstva kot taka sama deluje kot politika izključevanja. Pridobitev in prenehanje državljanstva Republike Slovenije ureja zakon o državljanstvu RS – ZDRS (Ur. l. RS št. 1/91, 30/91, 38/92, 13/94 in 96/02), ki v 3. členu opredeljuje, da se državljanstvo lahko pridobi po rodu (načelo *ius sanguinis*), z rojstvom (načelo *ius soli*), z naturalizacijo (načelo *ius domicili*) in po mednarodni pogodbi. Ker nedržavljanji v večini primerov pridobijo državljanstvo z naturalizacijo, se bom tukaj omejila na pridobitev državljanstva z redno naturalizacijo (1. odstavek 10. člena ZDRS)⁴⁹ kot na politiko vključevanja nedržavljanov v polno državljanstvo.

Kot je razvidno iz pogojev za pridobitev državljanstva z naturalizacijo, je ZDRS restriktiven pri sprejemanju v državljanstvo RS, in sicer zaradi naslednjih razlogov:

- **Zahtevana dolžina bivanja pred vložitvijo prošnje je deset let, od tega zadnjih pet let neprekinjeno:** Desetletno bivanje je po Evropski konvenciji o državljanstvu (3. odstavek 6. člena) maksimalno dovoljena dolžina bivanja tujca pred vložitvijo prošnje za državljanstvo;⁵⁰
- **Zahteva po odpustu iz dosedanjega državljanstva:** Kljub temu da je (ne)toleranca multiplega državljanstva v domeni notranje pravne ureditve vsake države, razvoj v demokratičnih državah kaže na to, da vedno manj držav postavlja takšen pogoj oziroma da vedno več držav tolerira, da imajo njihovi državljani več državljanstev;
- **Višina cenusa za izpolnjevanje pogoja zagotovljenega trajnega vira preživljanja:** Prosilec za državljanstvo mora imeti zagotovljen vir preživljanja v

⁴⁹ 10. člen ZDRS: »Z naturalizacijo lahko pridobi državljanstvo RS oseba, ki prosi za sprejem v državljanstvo RS, če izpolnjuje naslednje pogoje:

1. da je dopolnila 18 let;
2. če ima odpust iz dosedanjega državljanstva ali da izkaže, da ga bo dobila, če bo sprejeta v državljanstvo RS;
3. da dejansko živi v Sloveniji 10 let, od tega neprekinjeno zadnjih 5 let pred vložitvijo prošnje;
4. da ima zagotovljen trajen vir preživljanja najmanj v višini, ki omogoča materialno in socialno varnost;
5. da obvlada slovenski jezik za potrebe vsakdanjega sporazumevanja, kar dokaže s spričevalom o uspešno opravljenem izpitu iz znanja slovenščine na osnovni ravni;
6. da ni bila v državi, katere državljan je, ali v Sloveniji obsojena na zaporno kazen, daljšo od enega leta, za kaznivo dejanje, za katero se storilec preganja po uradni dolžnosti, če je to dejanje kaznivo tako po predpisih njene države kot tudi po predpisih RS;
7. da ji ni bila izrečena odpoved bivanja v RS;
8. da njen sprejem v državljanstvo RS ne predstavlja nevarnosti za javni red, varnost ali obrambo države;
9. da ima poravnane davčne obveznosti;
10. da poda izjavo, da s pridobitvijo državljanstva RS soglaša s pravnim redom RS.«

⁵⁰ Slovenija Evropske konvencije o državljanstvu (zaenkrat) še ni podpisala niti ratificirala.

višini nekaj čez 55.000 tolarjev na mesec na osebo, kar postavlja osebe z nižjim dohodkom v neenak položaj s tistimi, ki imajo višji dohodek. Ta pogoj je še posebno diskriminatoren do družin, saj mora štiričlanska družina razpolagati z več kot 220.000 tolarjev na mesec, da bi izpolnila pogoj. Pogoj trajnega vira preživljanja oziroma bolje rečeno togost ministrstva za notranje zadeve pri preverjanju izpolnjevanja tega pogoja predstavlja socioekonomsko diskriminacijo tudi po mnenju varuha človekovih pravic (glej Letno poročilo varuha človekovih pravic za leto 2002).

Na splošno lahko ocenimo politiko do nedržavljanov in imigracijsko politiko nasploh kot restriktivno in da je pogosto v nasprotju z mednarodnimi standardi človekovih pravic. Slovenija še nima izdelane celovite in konsistentne integracijske politike za tujce,⁵¹ kar se reflektira tudi v položaju tujcev v slovenski družbi. V javnem diskurzu so skoraj v celoti prezrti; razen ob izbruhih raznih »problemov« in »kriz«, kot je »begunska kriza« v času vojn na območju nekdanje SFRJ, »prebežniška kriza« v letih 2000–2001, »problematika izbrisanih« od leta 2002 dalje itd., ki služijo kot katalizatorji za sproščanje kolektivne ksenofobije in rasizma in ki pričajo o nujnosti sprejetja ukrepov za boj proti rasizmu, rasni diskriminaciji, ksenofobiji in netoleranci (glej Drugo poročilo ECRI 2003).

Kot je rečeno že zgoraj, so tujci – razen beguncev – v celoti prezrti v PBRSI in JIM, ki ne vsebujeta nobenega integracijskega ukrepa za migrante v boju proti revščini in socialni izključenosti, kljub temu da ravno migranti in njihove družine tvegajo ali se soočajo z revščino in socialno izključenostjo bolj pogosto kot državljani. K temu bistveno prispeva tudi slovenska zakonodaja, ki večino tujcev izključuje iz uživanja socialnih pravic (glej spodaj). Najhujša oblika izključevanja tujcev v slovenski družbi pa je njihova nevidnost ali celo virtualna odsotnost, saj se v javnem diskurzu skoraj izključno uporablja termin »državljeni Slovenije«, ki samoumevno označuje

⁵¹ Pravna podlaga integracijske politike je 82. člen zakona o tujcih, ki določa: »(1) RS zagotavlja pogoje za vključitev tujcev, ki imajo v RS dovoljenje za prebivanje, v kulturno, gospodarsko in družbeno življenje RS. Pri tem zlasti:

- organizira tečaje slovenskega jezika za tujce;
- organizira tečaje in druge oblike za nadaljnje izobraževanje in poklicno izpopolnjevanje tujcev;
- zagotavlja informacije, ki so potrebne tujcem za njihovo vključevanje v slovensko družbo, zlasti glede njihovih pravic in dolžnosti, možnosti osebnega razvoja in razvoja v družbi;
- seznanja tujce s slovensko zgodovino, kulturo in ustavno ureditvijo;
- organizira skupne prireditve s slovenskimi državljani za spodbujanje medsebojnega poznavanja in razumevanja.«

prebivalce Slovenije. Zamenljivost posameznika/osebe z državljanom pa postane problematična in diskriminatorno-izključujoča, ko se uporablja v kontekstu temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Tako v HDSE poročilu o Sloveniji iz leta 1997 piše, da »[n]i informacij o pravnem izključevanju iz dostopa do različnih življenjskih virov. Še več, kot je poudarjeno tako v ustavi kot v različnih zakonih, **državljeni** (sic!) Slovenije imajo enak dostop do zdravstvene oskrbe, nastanitve, zaposlitve, izobraževanja in socialne zaščite. Vsaka diskriminacija zaradi spola, etničnega izvora, starosti ipd. je nezakonita« (HDSE Report on Slovenia 1997: paragraf VII(1)).⁵² Takšno sklepanje o odsotnosti pravnega izključevanja oziroma diskriminacije glede dostopa do socialnih storitev je napačna, saj 14. člen ustave pravi, da so »[v] Sloveniji **vsakomur** (sic!) zagotovljene enake človekove pravice in temeljne svoboščine«, razen če predpostavljamo, da pravica do zdravstvene oskrbe, nastanitve, dela itd. ni temeljna človekova pravica.

4.2.1. Tujci z dovoljenjem za prebivanje

Septembra 2002 je v Sloveniji 52.844 oseb imelo urejen status tujca,⁵³ kar predstavlja približno 2,7 odstotka celotnega prebivalstva.⁵⁴ Pravice tujcev se v Sloveniji zelo razlikujejo glede na status, ki ga imajo. Tako so tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje v pravicah skoraj v celoti izenačeni z državljani, in sicer nimajo volilne pravice na nacionalni ravni in imajo omejeno volilno pravico na lokalni ravni (lahko volijo, ne morejo se pa sami kandidirati).⁵⁵ Tujci z dovoljenjem za stalno prebivanje uživajo tudi skoraj vse socialne pravice pod enakimi pogoji kot državljani;⁵⁶ izjema je pravica do nastanitve, do katere so upravičeni le državljani, po vstopu v EU pa tudi državljani EU s stalnim bivališčem v Sloveniji ob pogoju vzajemnosti.⁵⁷

⁵²http://www.coe.int/T/E/Social_cohesion/HDSE/2_HDSE_Reports/1_Country_reports/K_Report%20SLOVENIA.asp#P2174_137732

⁵³ Od tega je 17.389 tujcev imelo dovoljenje za stalno prebivanje, 33.278 dovoljenje za začasno prebivanje, 41 jih je imelo status begunca ter 1273 veljavno začasno zatočišče. Vir: Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije (Ur. l. RS št. 35/02).

⁵⁴ Po popisu iz leta 2002 ima Slovenija 1.964.036 prebivalcev. Vir: Statistični urad RS, 2003: 1.

⁵⁵ 2. odstavek 5. člena zakona o lokalnih volitvah: »Pravico voliti člana občinskega sveta imajo pod pogoji iz prvega odstavka tega člena tudi tujci, ki imajo stalno prebivališče v Republiki Sloveniji« (Ur. l. RS št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95 in 70/95, 51/02).

⁵⁶ 1. odstavek 5. člena zakona o socialni varnosti: »Upravičenci po tem zakonu so državljani RS, ki imajo stalno prebivališče v Sloveniji ter tujci, ki imajo dovoljenje za stalno prebivanje« (Ur. l. RS št. 54/92, 56/92, 13/93, 42/94 – odločba US, 41/99, 36/00, 54/00, 26/01, 6/02, 110/02, 5/03).

⁵⁷ Člen 87(5): »Do dodelitve neprofitnega najemnega stanovanja v lasti občine, države, javnega stanovanjskega sklada ali neprofitne stanovanjske organizacije so upravičeni državljani Republike Slovenije ...«

Po drugi strani pa so tujci z dovoljenjem za začasno prebivanje izvzeti iz skoraj vseh socialnih pravic, kar je v nasprotju z mednarodnimi standardi za varstvo človekovih pravic, kot sta, na primer, Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah⁵⁸ in Evropska socialna listina – ESL (spremenjena),⁵⁹ kateri je Slovenija tudi ratificirala. V svojih sklepih o uresničevanju ESL s strani Slovenije je Evropski odbor za socialne pravice pri Svetu Evrope (*European Committee of Social Rights – ECSR*) ugotovil, da Slovenija ne izpolnjuje ESL v 22 primerih, med katerimi izstopajo ravno kršitve pravic tujcev, kot je pravica do socialne varnosti (kršitev določbe 12§4), pravica zdomskih delavcev in njihovih družin do varstva in pomoči (kršitev določb 19§4, 19§6, 19§8, 19§10), pravica družine do socialnega, pravnega in ekonomskega varstva (16. člen) itd. ECSR smatra, da je omejitev pravice do nastanitve na državljane v neskladju z določbo 19§4 spremenjene ESL in da tvori neposredno diskriminacijo do državljanov drugih držav pogodbenic (Conclusions 2002: 32). ECSR je tudi kritičen do pogoja osemletnega neprekinjenega bivanja v Sloveniji za pridobitev dovoljenja za stalno bivanje,⁶⁰ saj je osemletna doba pretirano dolga za pridobitev pravice do polne socialne varnosti (Conclusions 2002: 27).

4.2.2. Begunci, prosilci za azil, osebe z začasnim zatočiščem

Azilna in begunska politika je sestavni del imigracijske politike, za katero je v primeru Slovenije že rečeno, da je izrazito restriktivna. Njena restriktivnost pa se odraža tudi na azilni in begunski politiki in je razvidna iz naslednjih ukrepov pristojnih organov RS (ministrstva za notranje zadeve in urada za priseljevanje in begunce), ki delujejo kot politike izključevanja:

160. člen: »Ob izpolnjevanju pogojev vzajemnosti so pod pogoji iz tega zakona in na njegovi podlagi izdanih predpisov upravičeni do pridobitve neprofitnega stanovanja v najem, pomoči pri plačilu najemnine, kakor tudi do ugodnega posojila Stanovanjskega sklada Republike Slovenije ter do varčevanja v okviru nacionalne stanovanjske varčevalne sheme tudi državljani držav članic Evropske unije, če imajo dovoljenje za stalno bivanje v Republiki Sloveniji« (Ur. l. RS št. 69/03).

⁵⁸ 9. člen: »Države pogodbenice tega Pakta priznavajo vsakomur (sic!) pravico do socialne varnosti, v številni tudi socialno zavarovanje«.

⁵⁹ ETS št. 163, sprejeta 3. maja 1996, stopila v veljavo 1. julija 1999; Ur. l. RS št. MP-7/99.

⁶⁰ Člen 41(1) zakona o tujcih: »Dovoljenje za stalno prebivanje se lahko izda tujcu, ki osem let neprekinjeno prebiva v Republiki Sloveniji na podlagi dovoljenja za začasno prebivanje in ni razlogov za njegovo zavrnitev iz 43. člena tega zakona ter izpolnjuje druge pogoje, določene z zakonom« (Ur. l. RS št. 61/99, 9/01, 87/02, 96/02, 108/02).

- Podelitev dovoljenja za stalno prebivanje osebam z začasnim zatočiščem iz BiH šele po desetih letih bivanja v RS: Leta 1993 je Slovenija sprejela okrog 30.000 beguncev iz BiH, katerim je zagotovila začasno zatočišče, in njihov položaj uredila z zakonom o začasnem zatočišču šele leta 1997 (Ur. l. RS št. 20/97, 94/00 – odločba US in 67/02), ki je beguncem podelil pravice v veliko bolj omejenem obsegu kot Konvencija o statusu beguncev iz leta 1951⁶¹ in Protokolom o statusu beguncev iz leta 1966.⁶² Zakon je beguncem onemogočil pridobitev dovoljenja za stalno bivanje ali državljanstva, zelo jim je omejil pravico do dela (le 60 dni na leto) in tudi pravica do osnovne zdravstvene oskrbe ni bila zakonsko opredeljena. Takšna ureditev je ostala vse do spremembe zakona julija 2002, kljub temu da je od prvotnih 30.000 ostalo le še 1273 oseb z začasnim zatočiščem (Resolucija o migracijski politiki RS, Ur. l. RS št. 35/02). Sprememba zakona je tem beguncem omogočila pridobitev stalnega bivalnega dovoljenja (do oktobra 2002 je 863 oseb to možnost tudi izkoristilo, 207 oseb pa se je vrnilo v BiH) in osebnega delovnega dovoljenja.

- Veliko število oseb iz BiH in Kosova, ki bi morale uživati zaščito po zakonu o začasnem zatočišču, je prezrtih: Zaradi restriktivnosti zakona o začasnem zatočišču si je veliko beguncev iz BiH pred spremembo zakona julija 2002 uredilo tujski status s pridobitvijo dovoljenja za začasno bivanje, zaradi česar so izgubili status oseb z začasnim zatočiščem. Ti begunci so se sedaj znašli v slabšem položaju od beguncev, ki so ohranili status oseb z začasnim zatočiščem, ker so kot tujci z začasnim bivalnim dovoljenjem neupravičeni do večine socialnih pravic in se obravnavajo kot navadni tujci, kar pomeni, da so lahko tudi izgnani iz države, če nimajo zadostnih sredstev. Po drugi strani pa so neupravičeni tudi do pravic in ugodnosti, ki veljajo za osebe z začasnim zatočiščem. Podobno ali pa še huje so prezrti begunci s Kosova, ki se niso mogli vrniti na svoje domove po koncu vojne na Kosovu. Gre se za Rome s Kosova, ki bi bili doma preganjani zaradi svoje etnične pripadnosti in ki so izgubili začasno zatočišče maja 2000. Takrat je ministrstvo za notranje zadeve umaknilo začasno zatočišče za begunce s Kosova, ker naj ne bi bilo zadržkov za njihovo vrnitev, tistim pa, ki se ne morejo vrniti, omogočilo, da zaprosijo za azil. Vendar nekateri med njimi niso vedeli oziroma niso bili informirani o svojih pravicah in zanj niso zaprosili.

⁶¹ Sprejeta na diplomatski konferenci ZN o statusu beguncev 28. julija 1951, stopila v veljavo 22. aprila 1954; Ur. l. RS št. MP-35/92.

⁶² Sprejet v GS ZN 16. decembra 1966, stopil v veljavo 4. oktobra 1967; Ur. l. RS št. MP-35/92.

Posledično so ne samo izgubili prejšnji status, ampak jih državni organi obravnavajo kot tujce z neurejenim statusom in kot taki so neupravičeni do kakršne koli pomoči kot begunci.

- **Izjemno nizko število prosilcev za azil, ki so pridobile status begunca:** Od osamosvojitve junija 1991 do oktobra 2002 je Slovenija le 41 osebam podelila status begunca, ki velja kot dovoljenje za stalno prebivanje in ki je v popolnem nasprotju s številom prošelj za azil; v letu 1999 776, v letu 2000 9244 in v letu 2001 1511 prošelj (ibid.). Razlogov za tako nizko število podeljenih azilov je več, glavni pa so dolgotrajnost (oziroma zavlačevanje?) postopkov pri obravnavanju prošelj za azil, opustitev postopka zaradi domnevne preselitve v drugo državo (kar je deloma posledica tudi dolgotrajnih postopkov) in relativno pozno sprejetje zakona o azilu (Ur. l. RS št. 61/99, 113/00 – odločba US, 124/00 in 67/01). Namreč, zakon o azilu je bil sprejet 1999 in ureja ustavno zagotovljeno pravico do pribežališča (48. člen ustave) v skladu z Ženevsko konvencijo iz leta 1951, leta 2001 pa je bil spremenjen zaradi usklajevanja s pravnim redom EU. Vendar bi morala kljub poznemu sprejetju zakona o azilu Slovenija podeljevati status begunca že na podlagi Ženevske konvencije, ki jo je Slovenija nasledila, ustava pa v 8. členu nalaga, da se »[r]atificirane in objavljene mednarodne pogodbe uporabljajo neposredno«. S tem ko Slovenija ni direktno uresničevala Konvencije in Protokola o statusu beguncev, je kršila tudi lastno ustavo.

- **Onemogočanje nedržavljanov na meji, da zaprosijo za azil:** Po navedbah Evropske komisije za boj proti rasizmu in nestrpnosti veliko nedržavljanov ne more zaprositi za azil, ker jim »policisti ali cariniki ne dajo ustrezni informacij o postopku in jih celo odpeljejo nazaj na mejo, še preden lahko izpolnijo prošnjo« (ECRI 2003: 11).

4.2.3. Izbrisani iz registra stalnega prebivalstva (RSP) Republike Slovenije⁶³

⁶³ Gre za uradno priznanih 18.305 državljanov nekdanje SFRJ z neslovenskim republiškim državljanstvom, ki so do 26. februarja 1992 imeli stalno prebivališče na ozemlju RS in katero jim je MNZ nezakonito odvzelo, ker niso zaprosili za državljanstvo RS po 40. členu ZDRS ali jim je le-to bilo zavrnjeno (glej odločbo US U-I-284/94, 4. februar 1999). Več o izbrisu glej Dedić, Jasminka, Jalušič, Vlasta in Zorn, Jelka. 2003. *Izbrisani – organizirana nedolžnost in politike izključevanja*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Izbris iz RSP RS februarja 1992 ne predstavlja le najhujše oblike izključevanja in prakse, ki se v omiljeni obliki še vedno nadaljuje, ampak tvori množično in sistematično rasno diskriminacijo,⁶⁴ prepovedano z Mednarodno konvencijo o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije.⁶⁵ Glede na to, da so izbrisani v veliki večini tudi pripadniki etničnih manjšin z območja nekdanje SFRJ (rasistično imenovani 'južnjaki', 'čefurji' ipd.), ima izbris tudi ideološko podlago v antibalkanskem rasizmu. Ker vprašanje statusa izbrisanih še vedno ni urejeno, je Evropska komisija za boj proti rasizmu in nestrpnosti uvrstila vprašanje izbrisanih in položaja manjšin z območja nekdanje SFRJ med vprašanja, ki zaslužijo posebno pozornost (glej ECRI Drugo poročilo o Sloveniji 2003). ECRI je pozval slovensko vlado, da čimprej sprejme izčrpno antidiskriminacijsko zakonodajo na področju boja proti rasizmu ter rasističnemu in nestrpnemu izražanju.

Izbrisani so po razpadu SFRJ in osamosvojitvi Slovenije v skladu s takratnim zakonom o tujcih (Ur. l. RS št. 1/91, 44/97) izgubili status polnopravnih državljanov in postali tujci. Vendar so poleg statusa polnopravnih državljanov izgubili tudi status prebivalcev s stalnim prebivališčem v Sloveniji oziroma status, na katerega je vezana večina socialnih pravic (glej zgoraj).

Ukrepi za ponovno integracijo izbrisanih so izvajani v okviru legalizacije tujkega statusa (zakon o urejanju statusa državljanov držav nekdanje SFRJ v RS – Ur. l. RS št. 61/99, 64/01, 36/03 – odločba US) in olajšane naturalizacije po 19. členu novele ZDRS iz novembra 2002.⁶⁶ Vendar ukrepi boja proti revščini in socialni izključenosti

⁶⁴ Člen 1(1) Mednarodne konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije: »V tej Konvenciji pomeni izraz 'rasna diskriminacija' kakršnokoli razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali dajanje prednosti na temelju rase, barve kože, porekla, narodnega ali etničnega izvora, **ki ima namen ali dejanski učinek** (sic!) onemogočiti komurkoli ali ga prikrajšati za enakopravno priznavanje, uživanje ali uresničevanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin na političnem, gospodarskem, socialnem, kulturnem in vsakem drugem področju javnega življenja.«

⁶⁵ Sprejela jo je GS ZN 21. decembra 1965, stopila v veljavo 4. januarja 1969; Ur. l. RS št. MP-35/92.

⁶⁶ 19. člen ZDRS: »Za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije lahko v roku enega leta od dneva uveljavitve tega zakona zaprosi polnoletna oseba, ki je imela na dan 23. 12. 1990 na območju Republike Slovenije prijavljeno stalno prebivališče in od tega dne dalje v Republiki Sloveniji tudi neprekinjeno živi, če izpolnjuje pogoje iz 5., 6., 8. in 10. točke prvega odstavka 10. člena zakona. Pri odločanju na podlagi prejšnjega odstavka lahko pristojni organ glede izpolnjevanja pogoja 6. točke prvega odstavka 10. člena zakona in izpolnjevanja pogoja 8. točke prvega odstavka 10. člena zakona upošteva dolžino prebivanja osebe v državi, njene osebne, družinske, gospodarske, socialne in druge vezi, ki jo vežejo na Republiko Slovenijo ter posledice, ki bi jih za osebo povzročila zavrnitev prošnje za sprejem v državljanstvo Republike Slovenije.

Vlogo poda prosilec pri ministrstvu, pristojnem za notranje zadeve.

Prosilec je v postopku po tem členu oproščen plačila vseh stroškov postopka.«

izbrisanih ne obravnavajo, kljub temu da so se ti ljudje znašli v težkem eksistenčnem položaju ravno zaradi nezakonitega vladnega ukrepa. V posebno težkem položaju so se znašli neavtohtoni Romi, katere je izbris prizadel kolektivno, med katerimi je še vedno visok odstotek oseb z neurejenim statusom in apatridov. Namreč, po nekaterih ocenah sta bili kar dve tretjini te romske populacije izbrisani iz RSP (glej Perić 2001: 35). Tudi programi za izboljšanje položaja in izenačevanje možnosti Romov ne vsebujejo ukrepov boja proti socialni izključenosti izbrisanih Romov.

4.3. Politike vključevanja/izključevanja manjšin v Sloveniji

V tem delu se bom osredotočila na položaj državljanov, ki zaradi svoje specifične sociokulturne identitete tvegajo socialno izključenost iz ekonomskega, socialnega in/ali kulturnega življenja ali so že v marginaliziranem položaju. Te osebe pripadajo ali pa jim je pripisana pripadnost eni ali več družbenim skupinam, katerih identitete se navzven razlikujejo dominantne identitete oziroma dominantnih identitet in so kot take vrednotene kot nezaželene ali celo manjvredne. Skupine s specifičnimi sociokulturnimi identitetami so etnične, verske, jezikovne, rasne, spolne idr. manjšine, mednje pa uvrščamo tudi hendikepirane (invalidne osebe) in ženske. Te skupine so skoraj vedno manjšine tudi v kvantitativnem smislu, razen v primeru žensk, katerim je manjšinski status (in z njim tudi inferioren družbeni položaj) pripisan.

Te manjšine so v slovenski družbi v marginaliziranem položaju, njihovi pripadniki so pogosto diskriminirani na trgu dela in pri dostopu do cele vrste socialnih in javnih storitev, hkrati pa niso zaščiteni z antidiskriminacijskimi ukrepi na področju civilnega in administrativnega prava.

4.3.1. Etnične, verske in jezikovne manjšine

Na področju manjšinskega varstva v slovenskem pravnem redu je uveljavljeno načelo, da so do kolektivnih kulturnih pravic in posebnih političnih pravic upravičeni le »avtohtoni« narodnostni manjšini (italijanska in madžarska) in »avtohtona« romska skupnost. Veliko številčnejše manjšinske etnične skupnosti (Albanci, Bošnjaki,

Črnogorci, Hrvati, Makedonci, Srbi),⁶⁷ ki so opredeljene kot »neavtohtone«, pa so izvzete iz manjšinskega varstva, kot tudi nemško-govoreča manjšina. Ta pristop je Slovenija prenesla tudi na raven mednarodnih manjšinskih standardov, kot sta Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin⁶⁸ in Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih.⁶⁹ Ob deponiranju njunih ratifikacij je Slovenija vložila deklaracijo, kjer je omejila aplikacijo omenjenih standardov izključno na madžarsko in italijansko manjšino ter deloma na avtohtono romsko skupnost. Takšen pristop je problematičen iz več razlogov:

- **Kriterij »avtohtonosti« ni nikjer pravno opredeljen:** Nobena določba v slovenski zakonodaji ne opredeljuje kriterija »avtohtonosti«, zato je moralo ustavno sodišče, ko je bilo soočeno s tem vprašanjem, uporabiti definicijo »avtohtonosti« iz mednarodnega običajnega prava, tj. naseljenost skupnosti za obdobje treh generacij ali sto let, ki pa ni kriterij za priznanje narodne ali etnične manjšine (U-I-416/98, 22. marec 2001, B.-I., 6. paragraf).

- **Do razlikovanja med avtohtonimi in neavtohtonimi manjšinami so se kritično opredelile ali ga obsodile kot diskriminatornega mnoge mednarodne institucije za nadzor nad implementacijo standardov človekovih pravic:** Sprejeto načelo mednarodnega prava je, da se obstoj manjšin določa na podlagi dejstev in ne prava, torej tudi nepriznanje manjšin države ne odvezuje dolžnosti, da jim zagotovi ustrezno manjšinsko varstvo in pravice. Med telesi, ki so obsodila dihotomno delitev manjšin v Sloveniji, so Odbor ZN človekovih pravic, Odbor ZN za odpravo rasne diskriminacije, ECRI, Komisar človekovih pravic pri Svetu Evrope itd.

- **Ustava zagotavlja enake kulturne pravice ne glede na (ne)avtohtonost manjšin:** 61. člen ustave določa, da ima »[v]sakdo pravico, da svobodno izraža pripadnost k svojemu narodu ali narodni skupnosti, da goji in izraža svojo kulturo in uporablja svoj jezik in pisavo«. Kot je razvidno iz te določbe, zagotovljene pravice niso le

⁶⁷ Po popisu iz leta 2002 pripadniki teh manjšin obsegajo 6,5 odstotka prebivalstva (SURS 2003: 4). Vendar po nekaterih ocenah, se odstotek pripadnikov etničnih manjšin v Sloveniji giblje med 10–12 odstotkov.

⁶⁸ ETS št. 157, sprejeta 1. februarja 1995, stopila v veljavo 1. februarja 1998; Ur. l. RS št. MP-4/98.

⁶⁹ ETS št. 148, sprejeta 5. novembra 1992, stopila v veljavo 1. marca 1998; Ur. l. RS št. MP-17/00.

individualne negativne pravice, ker jih posamezniki lahko uživajo le v skupnosti z drugimi posamezniki in če država omogoči in ustvari pogoje za njihovo uživanje.

V ukrepih boja proti revščini in socialni izključenosti slovenska vlada navaja le romsko etnično skupnost, vendar so le-ti usmerjeni skoraj izključno v izboljševanje socioekonomskega položaja romske skupnosti, in sicer na področju zaposlovanja. Tako je leta 2000 vlada sprejela program »Enake zaposlovalne možnosti za Rome – skupni izziv«, katerega osnovni namen je dvig zaposljivosti in vključevanje Romov na trgu dela, ki pa ni prinesel bistvenih sprememb, saj stopnja nezaposlenosti med Romi presega 85 odstotkov (Evropska komisija 2001: 21), kar 90 odstotkov Romov pa živi od denarnih socialnih pomoči in družinskih prejemkov (JIM-4. osnutek 2003: 30). Največja pomanjkljivost zaposlovalnega programa in drugih programov za izenačevanje možnosti Romov (kot je Program ukrepov za pomoč Romov iz leta 1995) je odsotnost ukrepov za boj proti rasizmu in rasni diskriminaciji proti Romom. Ti programi pa so diskriminatorni tudi zato, ker so do posebnih pravic upravičeni le avtohtoni Romi. Podobno velja tudi za posebne politične pravice Romov. In sicer, po spremembi zakona o lokalni samoupravi leta 2002 (Ur. l. RS št. 72/93,... 51/02) so do romskega predstavnika v občinskih svetih upravičeni avtohtoni Romi v 20 občinah, od katerih le še občina Grosuplje zavrača izvolitev romskega predstavnika.

Hudo obliko izključevanja Romov iz družbenega in kulturnega življenja predstavlja segregacija romskih otrok v šolstvu (prakse po Sloveniji se razlikujejo; od ločenih oddelkov do povsem ločenih stavb) in nesorazmerno veliko število romskih otrok v šolah s prilagojenim programom v primerjavi s celotno populacijo otrok. Kar 14 odstotkov romskih otrok naj bi obiskovalo takšne šole, medtem ko ta odstotek znaša v celotni populaciji le 1,3 odstotka otrok (Open Society Institute, *Minority Protection in Slovenia* 2001: 502–503). Podobno kot na področju zaposlovanja so tudi v izobraževanju ukrepi za izenačevanje možnosti romskih otrok omejeni na socioekonomske ukrepe, kot je subvencioniranje šolske prehrane in učbenikov.

Z družbeno marginalizacijo in zanikanjem svojih pravic se poleg etnokulturnih in jezikovnih manjšin soočajo tudi verske manjšine in tudi v tem primeru prihaja do poskusov uveljavitve delitve med avtohtonima (katoliška in evangeličanska) in

neavtohtonimi verskimi skupnostmi (pravoslavna, islamska, budistična, judovska itd.), kljub temu da 7. člen ustave določa, da so »[v]erske skupnosti enakopravne; njihovo delovanje je svobodno«.

Tako se s težavami pri pridobitvi gradbenega dovoljenja za izgradnjo džamije islamska verska skupnost spopada že 30 let, kljub temu da je islam druga verska skupnost po številu vernikov.⁷⁰ Ob vprašanju izgradnje džamije v javnosti prihaja do manifestacije nestrpnosti do muslimanov in islamofobije, k čemur prispevajo tudi mediji in posamezni politiki (ECRI 2003: 17). Z izključevalnimi praksami se srečujejo tudi manjše verske skupnosti, kot sta budistična in hinduistična verska skupnost, kateri je urad za verstva registriral šele po pritisku nevladnih organizacij kot je Forum 18 in po intervenciji generalnega sekretarja vlade.

V okviru prilagajanja zakonodaji EU na področju boja proti rasni in etnični diskriminaciji je Slovenija sprejela le prepoved neposredne in posredne diskriminacije pri zaposlovanju, v času trajanja delovnega razmerja in v zvezi s prenehanjem pogodbe o zaposlitvi (6. člen ZDR) v skladu s t. i. horizontalno direktivo. Vendar ni še sprejela ukrepov v skladu s t. i. direktivo o rasni enakosti, ki zahteva prepoved neposredne in posredne diskriminacije zaradi rase ali etnične pripadnosti na področju izobraževanja, zaposlovanja, dostopa do zdravstvenih storitev, socialnega varstva, nastanitve itd. in ustanovitev enega ali več neodvisnih teles, ki bi nadzirala implementacijo antidiskriminacijskih ukrepov, pomagala in svetovala žrtvam diskriminacije, preiskovala pritožbe itd.

4.3.2. Ženske

Ženske sestavljajo heterogeno skupino, ki odraža pluralnost celotne družbe, kar pomeni, da so nekatere skupine ženske bolj izpostavljene revščini in socialni izključenosti. Tako PBRSI našteva nekatere ranljive skupine žensk, ki so še posebno izpostavljene, kot so: ženske, ki doživljajo fizično, psihično in spolno nasilje; matere samohranilke; ženske brez otrok, zaposlitve in stanovanja; ženske brez slovenskega državljanstva; ženske z motnjami v duševnem zdravju ali z duševnimi stiskami;

⁷⁰ Na popisu iz leta 2002 je okrog 47.500 oseb izjavilo, da je njihova veroizpoved islam. Vir: SURS 2003: 6.

ženske, ki so gibalno ovirane; ženske, ki pripadajo etničnim manjšinam (še posebno Rominje); starejše ženske itd. (PBRSI 2000: 85).

Ko govorimo o revščini in socialni izključenosti žensk (pogosto govorimo tudi o feminizaciji revščine), mislimo predvsem na diskriminacijo in izključenost na ekonomskem področju oziroma na trgu dela. Izključevalne prakse, s katerimi se ženske srečujejo pri zaposlovanju in delu, so neenako plačilo za enako delo za moške in ženske, koncentracija žensk v slabo plačanih sektorjih in v negotovih delovnih razmerjih (kot je zaposlitev za določen čas, za polovičen delovni čas, honorarna zaposlitev itd.), spolno in seksistično nadlegovanje na delovnem mestu itd. K izključevanju žensk iz trga dela prispeva tudi vlada s svojo družinsko politiko, ki z dodelitvijo višjega otroškega dodatka za otroke, ki niso vključeni v vrtec (2. odstavek 66. člena zakona o starševskem varstvu in družinskih razmerjih (ZSVDR) – Ur. l. RS št. 97/01, 76/03), pravice staršev do krajšega delovnega časa do tretjega leta otrokove starosti (1. odstavek 48. člena ZSVDR), dodatka za veliko družino (76. člen ZSVDR) itd. motivira ženske, da izstopijo s trga dela in skrbijo za družino. Z vidika odpravljanja revščine je še posebno problematičen dodatek za veliko družino, ker je ta enak ne glede na višino dohodka in socioekonomski položaj družine. To pomeni, da je dodatek za veliko družino bolj privlačen za revnejše družine oziroma družine z nižjimi dohodki. Spodbujanje teh družin, da imajo več otrok, pa lahko revščino le poglobi.

Glede izenačevanja možnosti in ukrepov boja proti diskriminaciji so ženske zaenkrat edina populacija, ki uživa tovrstno zakonsko varstvo. Zakon o enakih možnostih moških in žensk ter prepoved diskriminacije in zagotovitev enakih možnosti in enake obravnave pri zaposlovanju in delu (6. člen zakona o delovnih razmerjih) je bil sprejet v okviru harmonizacije nacionalne zakonodaje s pravnim redom EU. Vendar je zaenkrat še prezgodaj karkoli reči o njuni implementaciji in uspešnosti pri izenačevanju položaja žensk na trgu dela in v družbi in pri vključevanju žensk v procese političnega odločanja.

4.3.3. Hendikepirani (invalidne osebe)

Empirične raziskave o revščini in socialni izključenosti v Sloveniji kažejo, da spadajo hendikepirani med najbolj ranljive in socialno izključene skupine (glej Zaviršek in Škerjanc 2000; Novak 2000; Stanovnik 1997; Trbanc 1996). Po uradnih podatkih je v letu 2002 168.755 oseb imelo status invalida, kar predstavlja okrog 8,5 odstotka celotne populacije, glede na zakonsko opredeljen status pa obstajajo štiri kategorije invalidov in definicij invalidnosti:

- **delovni invalidi:** delovni invalidi predstavljajo največjo skupino (čez 140.000), status so pridobili na podlagi zakona o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ – Ur. l. RS št. 106/99, 72/00, 124/00, 109/01), minimalna starost je 15 let oziroma ob vstopu v delovno razmerje;
- **otroci, mladostniki in mlajše polnoletne osebe z motnjami v duševnem razvoju:** invalidov v tej kategoriji je okrog 5000 in po zakonu o izobraževanju otrok in mladostnikov z motnjami v telesnem in duševnem zdravju status invalida imajo od rojstva do 21. leta starosti;
- **invalidi po zakonu o usposabljanju in zaposlovanju invalidov (ZUZI):** invalidi, ki so status pridobili po zakonu o usposabljanju in zaposlovanju invalidov (Ur. l. SRS št. 18/76), so lahko ta status pridobili od 18. do 45. leta starosti in jih je okrog 10.000;
- **vojni invalidi:** v tej skupini je okrog 7000 oseb, ki so status invalida pridobili na podlagi zakona o vojnih invalidih (Ur. l. RS št. 63/95), starost pa ni določena (Kalčič in Strgar 2002: 2).

Ker je zakonodaja, ki ureja varstvo invalidov, preobsežna, se bom omejila le na prakse izključevanja nekaterih kategorij invalidov iz invalidnega varstva in na ukrepe za izenačevanje možnosti invalidov. Kljub obsežnosti zakonodaje, ki naj bi urejala status in varovala pravice invalidov, je veliko invalidov, ki tega status nimajo ali pa ne morejo uveljavljati svojih pravic. Za takšno stanje obstaja več razlogov in med te invalide spadajo naslednje osebe:

- »osebe, ki so postale invalidi pred vključitvijo v pokojninsko in invalidsko zavarovanje;
- osebe, ki so v okviru pokojninskega in invalidskega zavarovanja zavarovani samo za omejen obseg pravic;
- osebe, ki so imele ali pa še vedno imajo pravico do vključitve v pokojninsko in invalidsko zavarovanje, vendar te pravice še niso uveljavile;

- osebe, ki so duševno ali telesno prizadete od rojstva in svojih pravic v skladu z zakonom o usposabljanju in zaposlovanju invalidov niso uveljavljale;
- duševni bolniki, ki niso delovno sposobni zaradi narave svoje bolezni, če je bolezen nastopila pred zaposlitvijo« (JIM – 4. osnutek 2003: 28).

V posebno težkem položaju so osebe, ki so pridobile status invalida po ZUZI iz leta 1976 in ki se že več kot deset let ne izvaja. Ti invalidi niso mogli pridobiti pravic po ZPIZ, hkrati pa še vedno ni pripravljena sprememba ZUZI. To pomeni, da invalidi po ZUZI »sposobni za usposabljanje za zaposlitev,... in ki se zaradi svoje invalidnosti ne more brez ustrezne usposobitve ustrezno zaposliti, **nima pa lastnosti invalidne osebe s pravico do usposabljanja po drugih predpisih (sic!)**« (1. odstavek 5. člena). Po drugi strani ti invalidi niso upravičeni do invalidske pokojnine po ZPIZ niti do socialne denarne pomoči kot brezposelne osebe, ker so proglašeni kot delovno nezmožni po ZUZI in kot taki se ne morejo prijaviti na zavodu za zaposlovanje. Tako je več kot 10.000 invalidnih oseb brez kakršnih koli dohodkov in pravic, ker so se znašli v pravni praznini naše zakonodaje. To je seveda v nasprotju z 52. členom ustave, ki določa, da je »[i]nvalidom v skladu z zakonom zagotovljeno varstvo ter usposabljanje za delo«.

Ukrepi za izenačevanje možnosti invalidov in neinvalidov obstajajo le na področju zaposlovanja invalidov (na primer aktivne politike zaposlovanja invalidov, Strategija zaposlovanja za obdobje 2000–2006). V pripravi je tudi zakon o izenačevanju možnosti invalidov, ki bi že moral biti sprejet v letu 2002 in ki bo menda invalidom zagotovil učinkovito zaščito pred diskriminacijo, priznal pravico do posebnih storitev in prejemkov in ustvaril družbene pogoje za popolno izenačitev možnosti invalidov in neinvalidov (JIM – 4. osnutek 2003: 29). Invalidi uživajo tudi varstvo pred neposredno in posredno diskriminacijo pri zaposlovanju in delu (6. člen ZDR).

4.3.4. Spolne manjšine

Geji, lezbijke, biseksualci in transseksualci (GLBT) so spolne manjšine, ki so diskriminirane na področju zaposlovanja, zdravstvene oskrbe, izobraževanja, dostopa do nastanitve in drugih socialnih storitev zaradi spolne usmerjenosti. Vendar PBRSI in JIM spolnih manjšin ne obravnavata (podobno kot ne obravnavata etnokulturnih in

rasnih manjšin), kljub temu da 13. člen PES med drugim določa, da je treba sprejeti ukrepe, da se zatre diskriminacija zaradi spolne usmerjenosti. Trenutno edini antidiskriminacijski ukrep, ki prepoveduje neposredno in posredno diskriminacijo zaradi spolne usmerjenosti, je 6. člen ZDR.

GLBT, ki živijo v istospolnih partnerskih skupnostih, so prikrajšani za pravice, ki izhajajo iz zakona o zakonski zvezi in družinskih razmerjih – ZZZDR (Ur. l. SRS št. 14/89, Ur. l. RS, št. 13/94, 82/94, 29/95, 26/99, 60/99, 70/00, 110/02). To pomeni, da so zaradi sedanje družinske zakonodaje prikrajšani za pravice, ki pripadajo zakonskim ali izvenzakonskim partnerjem, kot so:

- pravice iz socialnega, zdravstvenega in pokojninskega zavarovanja in zavarovanja v primeru brezposelnosti;
- pravica do bolniškega dopusta za partnerja/ko ali otroka partnerja/ice;
- pravica do uveljavljanja davčnih olajšav za družinske člane;
- pravice, ki izhajajo iz premoženjskih in dedovanjskih razmerij itd. (Pripombe nekaterih nvo-jev na poročilo o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti 2002: 10).

Istospolne družine so postavljene v neenak položaj v primerjavi s heteroseksualnimi, zaradi česar so tudi otroci iz teh družin v neenakopravnem položaju glede na otroke iz heteroseksualnih družin. Sedanje stanje je zato v nasprotju s 53. členom ustave, ki določa, da »[d]ržava varuje družino, materinstvo, očetovstvo, otroke in mladino ter ustvarja za to varstvo potrebne razmere« in Konvencijo o otrokovih pravicah,⁷¹ ki v 1. paragrafu 2. člena države pogodbenice zavezuje, da »spoštujejo in vsakemu otroku /.../ jamčijo s to Konvencijo priznane pravice brez kakršnega koli razlikovanja, ne glede na /.../ rojstvo ali kakršenkoli drug položaj otroka, njegovih staršev ali zakonitega skrbnika«.

ZZZDR naj bi bil kmalu spremenjen tako, da bo istospolna partnerstva in pravice istospolnih partnerjev izenačil s statusom in pravicami heteroseksualnih partnerjev, razen na področju posvojitve otrok in rejništva. Ravno vprašanje o ustavno zagotovljeni svobodi pri odločanju o rojstvu otrok, sproženo z referendumom o

⁷¹ Sprejela jo je GS ZN 20. novembra 1989, stopila v veljavo 2. septembra 1990; Ur. l. RS št. MP-15/90.

pravici samskih žensk do biomedicinske pomoči pri oploditvi, je pokazalo, da bi bilo treba sprejeti tudi ukrepe boja proti nestrpnosti do istospolno usmerjenih.

5. ZAKLJUČEK

Iz zgornje študije je razvidno, da obstaja veliko standardov in priporočil za učinkovito varstvo človekovih pravic, čigar spoštovanje in uresničevanje v veliki meri prispeva k vključevanju diskriminiranih in marginaliziranih oseb in skupin v širšo družbo in izenačevanju njihovih možnosti. Zaradi strukturnih sprememb sodobne družbe in zmanjševanja vloge nacionalne države iz nekaterih področjih družbenega življenja v zadnjih desetletjih je vedno več oseb, ki živijo pod pragom revščine in so socialno marginalizirani. A kljub temu da se po eni strani problem revščine in socialne izključenosti vedno bolj individualizira, postaja vedno bolj očitno, da so revni in/ali socialni izključeni posamezniki zaznamovani s pripadnostjo skupinam brez družbene moči in z identitetami, ki so vrednotene kot nezaželene ali celo manj vredne od dominantne/ih identitet/e.

Državljanstvo kot formalni status in kot identiteta lahko deluje kot politika vključevanja/izključevanja navzven in navznoter politične skupnosti. Navzven lahko deluje vključevalno z inkorporacijo univerzalnih pravic v smeri transformacije iz nacionalnega v postnacionalno državljanstvo, navznoter pa s priznanjem razlik in izenačevanjem možnosti znotraj opredeljenega državljanskega telesa. In obratno, izključevalno lahko deluje navzven s favoriziranjem državljanskih pravic in državljana pred univerzalnimi (človekovimi) pravicami in posameznikom, navznoter pa s favoriziranjem dominantne/ih in nepriznavanjem manjšinske/ih identitet/e. V primeru državljanstva Evropske unije, ki predstavlja prvi poskus institucionalizacije postnacionalnega državljanstva, lahko vidimo, da navzven hkrati deluje vključevalno do državljanov drugih držav članic EU in izključevalno do državljanov tretjih držav.

Koncept državljanstva v Sloveniji deluje kot politika izključevanja navzven in navznoter. Namreč, kljub liberalizaciji tujske zakonodaje v zadnjih letih (od leta 1999) in širjenju pravic tujcev (socialnih in političnih), v Sloveniji še vedno prevladuje koncept nacionalnega državljanstva nad konceptom postnacionalnega državljanstva, oziroma pravice državljanov prevladujejo nad (univerzalnimi)

pravicami posameznika. Podobno vrsta sprejetih integracijskih ukrepov le delno naslavlja probleme nekaterih družbenih skupin, ki tvegajo socialno marginalizacijo zaradi (ne)državlanskega statusa in/ali manjšinske sociokulturne identitete. S tem ukrepi vključevanja pravzaprav delujejo izključevalno, saj izključitev takšnih skupin iz integracijskih ukrepov najbolje ponazarja njihovo nepriznanje in jim zanika skupinsko-specifične pravice. In ravno izključevanje iz politik vključevanja prispeva k še večji ali popolni marginalizaciji.

Sprejete politike vključevanja temeljijo predvsem na pravno neobvezujočih ukrepih (programi, resolucije, razvojni načrti ...) oziroma na t. i. mehkem pravu (podobno kot integracijski ukrepi EU), manj pa na obvezujočih pravnih predpisih. Slovenska antidiskriminacijska zakonodaja in ukrepi za izenačevanje možnosti revnih in socialno izključenih oseb in skupin so pomanjkljivi in v svojem obsegu zaostajajo za zakonodajo EU in mednarodnimi standardi človekovih pravic.

6. VIRI

85/381/EEC: Commission Decision of 8 July 1985 setting up a prior communication and consultation procedure on migration policies in relation to non-member countries. Bruselj: OJ L 217, 14.08.1985.

95/553/EC: Decision of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council of 19 December 1995 regarding protection for citizens of the European Union by diplomatic and consular representations. Bruselj: OJ L 314, 28. december 1995.

2000/596/EC: Council Decision of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund. Bruselj: OJ L 252, 6. oktober 2000; OJ L 95, 5. april 2001.

BECTU (C-173/99, [2001] ECR I-4881).

Charter of Fundamental Rights of the European Union. 2000. Bruselj: OJ C 364, 18. december 2000.

Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. Bruselj: OJ L 222, 5. september 2003.

Communication on Immigration and Asylum Policy. Bruselj: Commission of the European Communities, COM (94) 23 final, 23. februar 1994.

Conclusions 2002 (Slovenia). 2002. Strasbourg: Council of Europe (European Committee of Social Rights).

Conclusions 2003 (Slovenia). 2003. Strasbourg: Council of Europe (European Committee of Social Rights).

Consolidated version of the Treaty establishing the European Community. Bruselj: OJ C 340, 10. november 1997.

Consolidated version of the Treaty on European Union. Bruselj: OJ C 340, 10. november 1997.

Convention on the Participation of Foreigners in Public Life on Local Level, ETS št. 144. Strasbourg: Council of Europe, sprejeta 5. februarja 1992, stopila v veljavo 1. maja 1997.

Council Conclusions of 20 June 1994 on the Commission Communication on Immigration and Asylum Policy. Bruselj: OJ C 274, 19. september 1996.

Council Decision of 3 December 2001 on the European Year of People with Disabilities 2003. Bruselj: OJ L 355, 19. december 2001.

Council Directive 68/360/EEC on the Abolition of Restrictions of Movement and Residence within the Community, OJ L 257, 19. oktober 1968.

Council Directive 75/129/EEC of 17 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, amended with the Council Directive 98/59/EC of 20 July 1998. Bruselj: OJ L 48, 22. februar 1975.

Decision No. 50/2002 of the European Parliament and of the Council of 7 December 2001 establishing a programme of Community action to encourage cooperation between Member States to combat social exclusion. Bruselj: OJ L 10, 12. januar 2002.

Council Directive 75/117/EEC of 10 February 1975 on the approximation of the laws of the Member States relating to the application of the principle of equal pay for men and women. Bruselj: OJ L 45, 19. februar 1975.

Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions. Bruselj: OJ L 39, 14. februar 1976.

Council Directive 98/50/EC of 29 June 1998 amending Directive 77/187/EC on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employee's rights in the event of transferr of undertakings, businesses or parts of businesses, amended by Directive 2000/1/23/EC. Bruselj: OJ L 201, 17. julij 1998.

Council Directive 79/7/EEC of 19 December 1978 on the progressive implementation of the principle of equal treatment for men and women in matters of social security. Bruselj: OJ L 6, 10. januar 1979.

Council Directive 80/987/EEC of 20 October 1980 on the approximation of the laws of the Member States relating to the protection of employees in the event of the insolvency of their employer. Bruselj: OJ L 283, 28. oktober 1980.

Council Directive 89/391/EEC of 12 June 1989 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health of workers at work. Bruselj: OJ L 183, 29. junij 1989.

Council Directive 91/533/EEC of 14 October on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship. Bruselj: OJ L 288, 18. oktober 1991.

Council Directive 92/85/EEC of 19 October 1992 on the introduction of measures to encourage improvements in the safety and health at work of pregnant workers and workers who have recently given birth or are breastfeeding (tenth individual Directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC). Bruselj: OJ L 348, 28. november 1992.

Council Directive 93/104/EC of 23 November 1993 concerning certain aspects of the organization of working time. Bruselj: OJ L 307, 13. december 1993.

Council Directive 93/109/EC of 6 December 1993 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and stand as a candidate in elections to the European Parliament for citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. Bruselj: OJ L 329, 30. december 1993.

Council Directive 94/33/EC of 22 June 1994 on the protection of young people at work. Bruselj: OJ L 216, 20. avgust 1994.

Council Directive 94/45/EC of 22 September 1994 on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees. Bruselj: OJ L 254, 30. september 1994.

Council Directive 94/80/EC of 19 December 1994 laying down detailed arrangements for the exercise of the right to vote and to stand as a candidate in municipal elections by citizens of the Union residing in a Member State of which they are not nationals. Bruselj: OJ L 368, 31. december 1994.

Council Directive 97/80/EC of 15 December 1997 on the burden of proof in cases of discrimination based on sex. Bruselj: OJ L 14, 20. januar 1998.

Council Directive 97/81/EC of 15 December 1997 concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC. Bruselj: OJ L 14, 20. januar 1998.

Council Directive 99/70/EC of 28 June 1999 concerning the Framework Agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP. Bruselj: OJ L 175, 10. julij 1999.

Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin. Bruselj: OJ L 180, 19. julij 2000.

Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation. Bruselj: OJ L 303, 2. december 2000.

Council Directive 2001/40/EC of 28 May 2001 on the mutual recognition of decisions on the expulsion of third country nationals. Bruselj: OJ L 149, 2. junij 2001.

Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof. Bruselj: OJ L 212, 7. avgust 2001.

Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers. Bruselj: OJ L 31, 6. februar 2003.

Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification. Bruselj: OJ L 251, 3. oktober 2003.

Council Regulation (EEC) No 1408/71 of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, as amended and updated by Council

Regulation (EEC) No 2001/83 of 2 June 1983, as amended by Council Regulation (EEC) No 3427/89 of 30 October 1989. Bruselj: OJ L 149 , 5. julij 1971.

Council Regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement. Bruselj: OJ L 81, 21. marec 2001.

Council Regulation (EC) No 1030/2002 of 13 June 2002 laying down a uniform format for residence permits for third-country nationals. Bruselj: OJ L 157, 15. junij 2002.

Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. Bruselj: OJ L 50, 25. februar 2003.

Decision of the European Parliament of 9 March 1994 on the regulations and general conditions governing the performance of the Ombudsman's duties (94/262/ECSC, EC, Euratom). Bruselj: OJ L 113, 4. maj 1994.

DefrenneII (C-43/75 [1976] ECR 455).

Deutsche Telekom AG v. Lilli Schröder (C-50/96 [2000] ECR I-743).

Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16 December 1996 concerning the posting of workers in the framework of the provision of services. Bruselj: OJ L 18, 21. januar 1997.

Draft Treaty establishing a Constitution for Europe. 2003. Bruselj: CONV 820/03, 20. junij 2003.

Drugo poročilo o Sloveniji. 2003. Strasbourg: Council of Europe (European Commission against Racism and Intolerance).

European Convention on Nationality, ETS št. 166. Strasbourg: Svet Evrope, 6. november 1997, stopila v veljavo 1. marca 2000.

European Parliament: Rules of procedure. Bruselj: OJ L 293, 7. december 1995.

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, ETS št. 5. Strasbourg, Svet Evrope, sprejeta 4. november 1950, stopila v veljavo 3. septembra 1953.

Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih, ETS št. 148. Strasbourg: Svet Evrope, sprejeta 5. novembra 1992, stopila v veljavo 1. marca 1998.

Evropska socialna listina (spremenjena), ETS št. 163. Strasbourg: Svet Evrope, sprejeta 3. maja 1996, stopila v veljavo 1. julija 1999.

Fight against poverty and social exclusion: common objectives for the second round of National Action Plans. Bruselj: The Council of the European Union.

Funke v. France (Ser. A, No. 256-A, 16 EHHR 297).

Germany and Others v. Commission (281, 283, 284, 285, 287/85 [1987] ECR 3203).

Guidelines for a Community Migration Policy. 1985. Bruselj: Commission of the European Communities, COM (85)48.

HDSE Report on Slovenia. 1997. Strasbourg: Council of Europe.

Hoechst v. Commission (46/87 in 227/88 [1989] ECR 2859).

Izvajanje strategije socialnega vključevanja s poročilom o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti. 2002. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije.

Konvencija o odpravi vseh oblik diskriminacije proti ženskam. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 34/180, 18. december 1979, stopila v veljavo 3. septembra 1981.

Konvencija o otrokovih pravicah. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 44/25, 20. november 1989, stopila v veljavo 2. septembra 1990.

Konvencija o statusu beguncev. New York: Združeni narodi, sprejeta na diplomatski konferenci ZN o statusu beguncev 28. julija 1951, stopila v veljavo 22. aprila 1954.

Konvencija o statusu oseb brez državljanstva. New York: Združeni narodi, sprejela jo je Konferenca pooblaščenecv 28. septembra 1954 na podlagi resolucije Ekonomskega in socialnega sveta št. 526 A (XVII) z dne 26. aprila 1954, stopila v veljavo 6. junija 1960.

Konvencija o zmanjšanju števila oseb brez državljanstva. New York: Združeni narodi, sprejela jo je Konferenca pooblaščenecv 30. avgusta 1961 na podlagi resolucije GS ZN št. 896(IX) z dne 4. decembra, stopila v veljavo 13. decembra 1975.

Letno poročilo varuha človekovih pravic za leto 2002. 2002. Ljubljana: Varuh človekovih pravic Republike Slovenije.

Liechtenstein v. Guatemala (zadeva Nottebohm, 2. faza), 1995 ICJ 4 (odločitev z dne 6. aprila 1955).

Lisa Jacqueline Grant v. South-West Trains Ltd. (C-249/96 [1998] ECR I-621).

Maria Martinez Sala v. Freistaat Bayern (C-85/96 [1998] ECR I-2691).

»Minority Protection in Slovenia«, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection.* 2001. Budapest: Open Society Institute, 494–547.

»Minority Protection in Slovenia«, *Monitoring the EU Accession Process: Minority Protection, Volume I, An Assessment of Selected Policies in Candidate States*. 2002. Budapest: Open Society Institute, 589–633.

Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 2106 A (XX), 21. december 1965, stopila v veljavo 4. januarja 1969.

Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 2200 A (XXI), 16. december 1966, stopil v veljavo 23. marca 1976.

Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah. New York: Združeni narodi, resolucija GS ZN št. 2200 A (XXI), 16. december 1966, stopil v veljavo 3. januarja 1976.

Micheletti in drugi v. Delegación del Gobierno en Cantabria (C-369/90 [1992] ECR I-4239).

Niemitz v. Germany (Ser. A, No. 251-B; 16 EHHR 97).

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-284/94, 4. februar 1999. Ljubljana: Ur.l. RS št. 14/99.

Odločba Ustavnega sodišča RS št. U-I-416/98, 22. marec 2001. Ljubljana: Ur.l. RS št.

Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšinah, ETS št. 157. Strasbourg: Svet Evrope, sprejeta 1. februarja 1995, stopila v veljavo 1. februarja 1998.

Opinion 2/94, [1996] ECR I-1759.

Orkem v. Commission (374/87 [1989] ECR 3283).

Popis prebivalstva, gospodinjstev in stanovanj, Slovenija, 31. marca 2002. 2003. Ljubljana: Statistični urad Republike Slovenije.

Proposal for a European Parliament and Council Directive on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States. Bruselj: COM/2001/0257 final/2 - COD 2001/0111

Presidency Conclusions, Lisbon European Council, 23. in 24. marec 2000. Bruselj: DOC/00/8.

Presidency Conclusions - Nice European Council, 7.–9. december 2000. Bruselj:

Pripombe nekaterih nevladnih organizacij na poročilo o uresničevanju programa boja proti revščini in socialni izključenosti. 2002. Ljubljana: Mirovni inštitut, Društvo ŠKUC – LL, Center za pomoč mladim, Zavod Janeza Smrekarja – OE Skala, Zveza prijateljev mladine Slovenije.

Program boja proti revščini in socialni izključenosti. 2000. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije.

Protokol o statusu beguncev. New York: Združeni narodi, sprejet v GS ZN 16. decembra 1966, stopil v veljavo 4. oktobra 1967.

»Promoting the policy debate on social cohesion from a comparative perspective«. 2001. *Trends in social cohesion, No. 1.* Strasbourg: Council of Europe Publishing.

Recommendation R(2000)15 of the Committee of Ministers to member states concerning the security of residence of long-term migrants. 2000. Strasbourg: Council of Europe.

Recommendation of the Parliamentary Assembly 1500 (2001) on the participation of migrants and foreign residents in political life. 2001. Strasbourg: Council of Europe.

Regulation (EEC) 1612/68 of the Council of 15 October 1968 on Freedom of Movement for Workers within the Community, OJ L 257, OJ L 245.

Regulation (EC) No 1049/2001 of the European Parliament and of the Council of 30 May 2001 regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents. Bruselj: OJ L 145, 31. maj 2001.

Resolucija o migracijski politiki Republike Slovenije. 2002. Ljubljana: Ur. l. RS št. 35/02.

Skupni memorandum o socialnem vključevanju, 4. osnutek. 2003. Ljubljana: Ministrstvo za delo, družino in socialne zadeve Republike Slovenije.

Stanovanjski zakon (SZ-1). 2003. Ljubljana: Ur. l. RS št. 69/03.

Trop v. Dulles 356 US 86, 102 (1958).

Ustava Republike Slovenije. 2001 [1991]. Ljubljana: Ur. l. RS.

Zakon o azilu. 1999. Ljubljana: Ur. l. RS št. 61/99, 113/00, 124/00, 67/01.

Zakon o delovnih razmerjih. 2002. Ljubljana: Ur. l. RS št. 42/02.

Zakon o državljanstvu Republike Slovenije. 1991. Ljubljana: Ur. l. RS št. 1/91, 30/91, 13/94, 96/02.

Zakon o enakih možnostih žensk in moških. 2002. Ljubljana: Ur. l. RS št. 59/02.

Zakon o lokalni samoupravi. 1993. Ljubljana: Ur. l. RS št. 72/93... 51/02.

Zakon o lokalnih volitvah. 1993. Ljubljana: Ur. l. RS št. 72/93, 7/94, 33/94, 61/95 in 70/95, 51/02.

Zakon o pokojninskem in invalidskem zavarovanju (ZPIZ-1). 1999. Ur. l. RS št. 106/99, 72/00, 124/00, 109/01.

Zakon o socialnem varstvu. 1992. Ljubljana: Ur.l. RS št. 54/92, 56/92, 13/93, 42/94, 41/99, 36/00, 54/00, 26/01, 6/02, 110/02, 5/03.

Zakon o starševskem varstvu in družinskih razmerjih. 2001. Ljubljana: Ur. l. RS št. 97/01, 76/03.

Zakon o tujcih (ZTuj). 1991. Ljubljana: Ur. l. RS št. 1/91, 44/97.

Zakon o tujcih (Ztuj-1). 1999. Ljubljana: Ur. l. RS št. 61/99, 9/01, 87/02, 96/02, 108/02.

Zakon o urejanju statusa državljanov držav nekdanje SFRJ v Republiki Sloveniji. 1999. Ljubljana: Ur. l. RS št. 61/99, 64/01, 36/03.

Zakon o usposabljanju in zaposlovanju invalidnih oseb. 1976. Ljubljana: Ur. l. SRS št. 18/76.

Zakon o vojnih invalidih. 1995. Ljubljana: Ur. l. RS št. 63/95.

Zakon o začasnem zatočišču. 1997. Ljubljana: Ur. l. RS št. 20/97, 94/00 – odločba US, 67/02.

Zakon o zakonski zvezi in družinskih razmerjih (prečiščeno besedilo). 1989. Ljubljana: Ur.l. SRS št. 14/89, Ur.l. RS št. 13/94, 82/94, 29/95, 26/99, 60/99, 70/00, 110/02).

7. REFERENCE

Abrahamson, Peter. 1995. »Social Exclusion in Europe: Old Wine in New Bottles?« *Družboslovne razprave* 19-20/XI (1995): 119–136.

Barnard, Catherine, Deakin, Simon in Hobbs, Richard. 2001. »Capabilities and rights: An emerging agenda for social policy?« *Industrial Journal* 32/5 (2001): 464–479.

Bell, Mark. 2002. »Beyond European Labour Law? Reflections of the EU Racial Equality Directive« *European Law Journal* 8/3 (2002): 384–399.

Bruun, Niklas. 2001. »The European Employment Strategy and the 'Acquis Communautaire' of Labour Law« *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 17/3 (2001): 309–324.

Commins, Patrick. 1995. »Social Exclusion in the Context of the European Union's Third Poverty Programme« *Družboslovne razprave* 19-20/XI (1995): 137–150.

Dragoš, Srečo in Leskošek, Vesna. 2003. *Družbena neenakost in socialni kapital*. Ljubljana: Mirovni inštitut.

Goldston, James A. 2001. »Roma rights workshop in Italy: new developments in Anti-discrimination Law« *Roma Rights: Newsletter of the European Roma Rights Center* 1(2001): 67–76.

Grilc, Peter, Accetto Matej in Podobnik, Klemen. 2002. »Pravna ureditev EU in človekove pravice«. V: Cerar, Miro, Jamnikar Jon in Smrkolj, Maja (ur.). *Dokumenti človekovih pravic z uvodnimi pojasnili*. Ljubljana: Društvo Amnesty International Slovenije in Mirovni inštitut.

Horn, Frank. 1998. »Conception and Principles of Citizenship in Modern Western Democracies« *Science and Technique of Democracy* 21 (1998): 39–80.

Jordan, Bill. 1996. »A New Social Contract? European Social Citizenship: Why a New Social Contract Will (Probably) Not Happen«. *EUI Working Paper RSC 96/47*.

Kalčič, Miran in Strgar, Andrej. 2002. »Kratka predstavitev nove delovne zakonodaje s poudarkom na pravicah in obveznostih delovnih invalidov oziroma oseb z invalidnostjo«. *Gradivo za sejo Sveta Vlade Republike Slovenije za invalide*. Ljubljana: Vlada Republike Slovenije.

Kostakopoulou, Theodora. 2001. »Invisible citizens? Long-term Resident Third-country Nationals in the EU and their Struggle for Recognition«. V: Bellamy, Richard in Warleigh, Alex (ur.). *Citizenship and Governance in the European Union*. London & New York: Continuum, 180–205.

Kymlicka, Will. 2002. *Contemporary Political Philosophy: An Introduction (2 ed)*. Oxford: Oxford University Press.

La Torre, Massimo. 1998. »Citizenship and Social Rights: A European Perspective«. *EUI Working Paper EUF 98/2*.

Marshall, T. H. 1950. *Citizenship and Social Class*. Cambridge: The Syndics of the Cambridge University Press.

Mikkola, Matti. 2000. »Social Right as Human Rights in Europe«. *European Journal of Social Security* 2/3(2000): 259–272.

Novak, Mojca. 2001. »Socialna kohezija v primežu prenovljenega pojmovanja«. *Družboslovne razprave* 36/XVIII (2001): 23–37.

Perić, Tatjana. 2001. »Insufficient: governmental programme for Roma in Slovenia«. *Quarterly Journal of the European Roma Rights Center* 2/3 (2001): 34–49.

Procacci, Giovanna. 1996a. »Poor citizens: Social Citizenship and the Crisis of Welfare States«. *EUI Working Paper EUF 96/5*.

1996b. »A New Social Contract? Against Exclusion: The Poor and the Social Sciences«. *EUI Working Paper RSC 96/41*.

Rosanvallon, Pierre. 2000 [1995]. *The new social question: rethinking welfare state*. Princeton: University Press.

Shaw, Jo. 2002. »Postnational citizenship and the boundaries of the suffrage: towards inclusion in the political sphere?«. *Paper prepared for the International Conference on Contemporary Citizenship: The Politics of Exclusion and Inclusion*. Ljubljana: Mirovni inštitut, 22.–24. november 2002.

Soysal, Yasemin Nuhoglu. 2001. »Changing Citizenship in Europe: Remarks on Postnational Membership and the National State«. V: Fink, Janet, Lewis, Gail in Clarke, John (ur.). *Rethinking European Citizenship*. London: Sage Publications, 65–75.

Spicker, Paul. 2001. »The Rights of the Poor: Conceptual Issues«. V: Robson, Peter in Kjønsstad, Asbjørn (ur.). *Poverty and the Law*. Oxford: Hart Publishing, 3–14.

Toth, G. Akos. 2001a. »Accession to the European Union and Human Rights«. *A public lecture at the Legal Studies Department of the CEU in Budapest in October 2001*. Budapest: Central European University.

2001b. »The Charter of Fundamental Rights of the European Union«. *A paper presented at a Conference by the Law Faculty of the Portuguese Catholic University in Lisbon, 4 May 2001*. Lisbon: Portuguese Catholic University.

Trbanc, Martina. 1996. »Social exclusion: The concept and data indicating exclusion in Slovenia«. *Družboslovne razprave 22-23/XII (1996)*: 99–114.

Zaviršek, Darja in Škerjanc, Jelka. 2000. »Analiza položaja izključenih družbenih skupin v Sloveniji in predlogi za zmanjšanje njihove izključenosti v sistemu socialnega varstva«. *Socialno delo 6/39 (2000)*: 387–417.

Zeitlin, Jonathan. 2002. »The Open Method of Coordination and the Future of the European Employment Strategy«. *Presentation prepared for the mini-hearing of the Employment and Social Affairs Committee of the European Parliament on the first five year evaluation of the Employment Guidelines, 8. julij 2002.*