

## OBRIS POSEBNOSTI USTAVNEGA POJMOVANJA NARODNIH MANJŠIN V JUGOSLOVANSKI FEDERACIJI

Janko PLETERSKI

Slovenska akademija znanosti in umetnosti, SI-1000 Ljubljana, Novi trg 3

e-mail: janko.pleterski@zrc-sazu.si

### IZVLEČEK

*Opozorilo na nekatere posebnosti pojmovanja narodnih manjšin in na nasledke tega pojmovanja za strukturo jugoslovanske avnojske in zatem socialistične federacije. Ta je namreč izključevala priznavanje kot narodnih manjšin tistih razpršenih delov osnovnih južnoslovanskih narodov, ki so živeli v posameznih republikah zunaj svoje matične (Srbi na Hrvaškem, v Makedoniji, Bosni in Hercegovini, Črni gori ali Hrvatje v Srbiji oziroma njenih pokrajinah), ker njihove matične države pač niso ležale onkraj jugoslovanskih meja (niso bile nejugoslovanske, "tujerodne"). Ob tem gre tudi za različnost položaja med priznavimi, tj. "tujerodnimi" narodnimi manjšinami in hkrati za različnost položaja med razpršenimi deli posamezne manjšine, glede na vključenost njenih prostorsko ločenih skupin v različne republike oziroma obe avtonomni pokrajini Srbije.*

*Ključne besede: narodne manjšine, federacija, Jugoslavija, Slovenci, Srbi, Hrvati, zakonodaja*

### ELEMENTS OF THE CONSTITUTIONAL TREATMENT OF NATIONAL MINORITIES IN THE YUGOSLAV FEDERATION

#### ABSTRACT

*The article focuses on some elements of the treatment of national minorities and the consequences embedded in the structure of the Yugoslavia of the Anti-Fascist Council of National Liberation, and then the socialist Yugoslav federation, which did not consider dispersed segments of fundamental south-Slavic nations living in republics outside their home republics (Serbs in Croatia, Macedonia, Bosnia and Herzegovina, Montenegro; Croats in Serbia or its regions) to be national minorities because they were not situated beyond the Yugoslav state borders and were therefore not considered to be non-Yugoslav or "foreign" minorities. The article also concentrates on the different status of the acknowledged, i.e., "foreign", national mino-*

*rities, and dispersed segments of individual Yugoslav minorities in terms of the location of their spatially separated groups living in several republics or both autonomous regions of Serbia.*

*Key words: national minorities, federation, Yugoslavia, Slovenes, Serbs, Croats, legislation*

Kontinuiteta mnogonacionalne jugoslovanske države, obdarjene z velikim deležem številnih narodnostnih manjšin, ni bila mednarodnopravno nikoli pretrgana, od dne ustanovitve 1. decembra 1918 pa do razhoda v letu 1991.

To ne pomeni, da ne bi bilo diskontinuitete v njeni notranji ustavni ureditvi. Prvič je bila njena notranja diskontinuiteta celovito razglašena 29. novembra 1943 s sklepi Antifašističnega sveta narodne osvoboditve Jugoslavije – AVNOJ, organa nove, revolucionarne oblasti. Vse to omenjam z namenom opozoriti, da zaradi tega dejstva ni notranje kontinuitete med pravnim položajem narodnih manjšin v Kraljevini Jugoslaviji in takšnim njihovim položajem v povojni jugoslovanski socialistični federaciji. Najočitnejša razlika je v tem, da v kraljevini manjšine niso imele načelno enakega pravnega položaja, medtem ko je položaj vseh manjšin v federativni jugoslovanski republiki temeljil na enotnem načelu in enotni ustavni normi o njihovih pravicah. Izhodišče tega novega položaja je bilo v omenjenih sklepih Avnoja opredeljeno z besedami, da bodo v federativno sestavljeni in urejeni Jugoslaviji "narodnim manjšinam zagotovljene vse narodne pravice".

To po svojem značaju vseobsežno, tako rekoč univerzalno načelno določilo je prva republikanska ustava jugoslovanske federacije (31. januarja 1946) uveljavila manj vseobsežno, lahko bi rekli, bolj realistično. "Narodne manjšine v FLRJ," tako 13. člen ustave, "uživajo pravico in zaščito svojega kulturnega razvoja in svobodne rabe svojega jezika." – "Vse pravice" so tu opredeljene dosti ožje, le kot kulturne in jezikovne. Tudi načelo o enakosti pravic manjšin je bilo v tej ustavi dejansko prizadeto s tem, da je republiki Srbiji ustava določila sestavljeno strukturo, tako da sta v njej ustanovljeni dve avtonomni območji, pokrajina Vojvodina in Kosovsko-metohijska oblast. Bilo je očitno, da določilo o avtonomiji obeh imenovanih pokrajin ni utemeljeno le v njunih zgodovinskih posebnostih, temveč da izhajata tudi iz aktualnih razlogov etnične strukture njenega prebivalstva, v katerem so bili pripadniki narodnih manjšin izredno močno (v Vojvodini), če ne večinsko (na Kosovu) navzoči. Tako so bili Albanci, Madžari in pripadniki še drugih narodnostnih manjšin, živečih na teh dveh ozemljih, dejansko deležni tudi politično samoupravnega, in ne zgolj kulturnega oziroma jezikovnega upoštevanja. V ustavi pa je bilo to dejstvo izraženo samo prek določil o sestavi drugega doma zveznega parlamenta, tj. sveta narodov, v katerem sta bili poleg republik predstavljeni tudi obe avtonomni območji. Z

uvrstitvijo v dom narodov je bila ugotovljena – poleg zgodovinske – tudi njuna posebna narodnostna, etnična struktura, in na takšen način je bila etnična kvaliteta državljanov posebej upoštevana kot temelj za pravico obeh ozemelj do avtonomnosti.

Ljudskim republikam, članicam federacije, ki so bile utemeljene na samoodločbi in hkrati na suverenosti vseh njihovih državljanov ne glede na narodno pripadnost – ljudstva posamezne republike – je bilo prepuščeno, da vsaka zase v svoji ustavi opredeli položaj narodnih manjšin, živečih na njenem ozemlju. Poleg republike Srbije je bila glede tega že vnaprej drugačna vloga republike Bosne in Hercegovine, ki ni bila nacionalna država, ampak država na temelju suverene enotnosti svojih srbskih, hrvaških in muslimanskih državljanov brez razlikovanja njihovega narodnostnega statusa. O tem govorim zato, da opozorim, da v jugoslovanski socialistični federaciji ni bilo enotne ureditve položaja narodnih manjšin, ampak da se je položaj med posameznimi republikami razlikoval z dodatno posebnostjo Srbije ter Bosne in Hercegovine. Vse seveda v okviru načela o zaščitenem kulturnem razvoju in jezikovni enakopravnosti.

Druga posebnost je bila v tem, da so za narodne manjšine lahko veljale le manjšine narodov, ki matično niso bili jugoslovanski, katerih jedro je državno živelo zunaj Jugoslavije. Torej Italijani, Madžari, Romuni, Albanci, Turki, Čehi, Slovaki, Rusini oziroma Ukrajinci. Tudi Bolgari, četudi oni sami južni Slovani, a matično domači v državi zunaj Jugoslavije. V posameznih republikah pa so zaradi zamotane etnične strukture Jugoslavije od nekdaj živeli tudi pripadniki drugih jugoslovanskih narodov, katerih jedra so zdaj bila nosilci federalne narodne državnosti drugih republik. To so bile etnične skupine, ki se ustavnopravno niso štele za narodne manjšine, četudi so to dejansko bile. To je bil izraz pojmovanja, da so vsi južnoslovanski narodi, ki matično živijo v Jugoslaviji, nekakšna celota, ki daje neki celovit nacionalni značaj tudi njihovi skupni federativni državi kot državi južnih Slovanov. V takšni državi pa noben del katerega koli od teh državotvornih narodov ne more biti narodna manjšina, marveč pomeni v vsaki republici sestavni del njene lasne federalne nacionalne državnosti. To pojmovanje, ki ni brez notranjega protislovja, je najbolj domišljeno formuliral Moša Pijade še med vojno, ob zasedanju ZAVNO Hrvaške na Otočcu leta 1944, po vojni pa januarja 1947 ob sprejemanju ustave LR Srbije. Nenavadno je, da pa to pojmovanje v ustavi ni bilo opredeljeno niti izrecno omenjeno. Izraženo je bilo edino s tem, da se je ime federativne države glasilo Jugoslavija, kar je po izvoru seveda ime širše, a posebej prepoznavne etnične skupine. Najbolj viden je bil v tem smislu položaj Srbov, domačih v nesrbskih republikah, kar je pomenilo praktično vse po vrsti. Tudi Slovenijo, če pomislimo na Srbe v Beli krajini.

Šlo je v bistvu za preostanek nacionalno unitarističnega pojmovanja južnega slovanstva, četudi zgodovinsko preseženega s konstituiranjem federacije republik kot posledice samoodločbe, tj. suverenosti samostojnih narodov, vsakega posebej. Ne-

davni migracijski procesi niso pri tem pojmovanju ničesar spreminjali. Zato niso v Sloveniji novo priseljeni Hrvatje, Makedonci, Črnogorci, Bosanci pa seveda tudi Srbi ne pridobivali statusa narodnih manjšin. Tega niso niti pričakovali, že zaradi svojega južnoslovanstva samega ne. Le dodatno je k temu je prispevalo širše, tudi zunaj Jugoslavije vladajoče pojmovanje, da je v narodnih državah status narodnih manjšin pridržan avtohtonim drugorodcem, da to ni pravica drugorodnih migracijskih aglomeracij, tudi če so mnogoštevilne, kakor npr. Turki v Zvezni republiki Nemčiji. Enako niso v Vojvodini ali na Kosovu staronaseljeni Hrvatje prav zaradi svojega južnoslovanstva šteli med narodne manjšine, drugače kakor njihovi pokrajinski soobčani Madžari, Albanci in vrsta drugih. Največje posledice takšnega pojmovanja je imelo dejstvo, da avtohtoni Srbi v republiki Hrvaški, kljub njihovi priznani številnosti in zgodovinski pomembnosti, niso ustavno veljali za narodno manjšino z vsemi normalnimi manjšinskimi pravicami. Problem njihove nesporne in močne navzočnosti je reševala republiška ustava tako, da je SR Hrvaško definirala kot nacionalno hrvaško državo, ki pa je narodna tudi za Srbe. S tem je problem dejansko ostajal nerešen, ne le za Srbe, ampak tudi za Hrvate, ki so to občutili kot omejitve suverenosti v svoji edini narodni državi, kakor se je tako nesrečno izkazalo po osamosvojitvi Hrvaške. Status narodne manjšine Srbi danes na Hrvaškem v ustavi seveda imajo, kolikor jih je pač preostalo.

Nadaljnja posebnost Jugoslavije je bila v tem, da ni bilo enotne ureditve manjšinskih pravic med republikami niti za tiste manjšine, ki so bile domače v več republikah, na primer za Madžare, navzoče v treh republikah, Srbiji, Hrvaški in Sloveniji. Enako ne za Albance v Črni gori, Srbiji in Makedoniji. Vendar sta bila poslovni albanski in madžarski jezik v zvezni skupščini pravica vseh Albancev in Madžarov, ne glede na to, katere republike državljani so bili. Poleg tako priznane enotnosti njihovega jezikovnega značaja in interesa pa vendar ni bilo manjšinskih organizacij, ki bi segale čez republiške meje. Ni bilo denimo enotne manjšinske organizacije Albancev za vso Jugoslavijo. V zvezi s problematiko narodnih manjšin je bilo leta 1959 izrečeno politično pravilo: "Za kulturno afirmacijo manjšin je upravičen obstoj in razvoj manjšinskih kulturno-prosvetnih organizacij na terenu, ki se tudi združujejo v občini in okraju. Vendar pa v našem sistemu niso potrebna neka posebna, vertikalna organizacijska združevanja. Naravna pot za reševanje problemov manjšin so splošne politične in družbene organizacije, ljudski odbori in organi družbenega samoupravljanja." – To sprva interno upravno politično pravilo je najti zapisano med drugimi pravili v sklepih posvetovanja IK CK KPJ o problemih narodnostnih manjšin, ki je potekalo 2. marca 1959.

Tu gre za posebno zanimiv dokument o položaju in vlogi narodnih manjšin v sistemu jugoslovanske socialistične federacije, ki mu pa v podrobnostih zdaj ne moremo slediti. Ostajamo pri vprašanju zaviranja vertikalne povezave narodnih manjšin v različnih republikah oziroma povezovanja med deli istega jugoslovanskega

naroda, navzočini v drugonarodnih republikah. Tudi sicer je bilo medrepubliško vertikalno civilno-družbeno organiziranje vsakega naroda Jugoslavije zavirano. V tem sistemu ni bilo nekega društva za vse Srbe ali za vse pripadnike kakega drugega naroda v Jugoslaviji kot celoti. To ni bilo le izvajanje splošnega načina družbenega delovanja skozi temeljne samoupravne enote, marveč v tem primeru tudi izraz ideje o narodih, ki morejo svojo nacionalno suverenost uveljavljati le v mejah ene same republike, tj. njihove posamezne federalne državne enote. Takšen način priznavanja suverenosti naj bi vsem narodom v federativni zvezi omogočal enakopravnost ne glede na različnost v velikosti. Bil je to tudi način, kako se izogniti možnosti konfliktov med republikami zaradi obstoja nadrepubliških narodnih povezav. V ozadju se je vedno oglašalo svarilo, kaj bi se lahko izcimilo iz vertikalnih, nadrepubliških narodnih povezav, če bi se uresničilo staro geslo predvojnega Srbskega kulturnega kluba, "Svi Srbi na okup!" (Le vkup vsi Srbi!). Takšni normi vedenja narodov, združenih v federaciji, so morale slediti tudi organizacije narodnih manjšin. Vsaka le v svoji republiki. Italijanska unija kot enotna organizacija na ozemlju dveh republik, Hrvaške in Slovenije, je bila v tem pogledu edina izjema.

Vsa mozaična in v podrobnostih raznovrstna podoba narodnih manjšin v jugoslovanski federaciji šestih republik in še dveh pokrajin znotraj ene od njih, Srbije, je po drugi svetovni vojni živela ves čas le malo spremenjena, vse do končne krize in do razhoda jugoslovanske skupnosti. V nekem pogledu pa vendar tudi močno spremenjena. Bila je namreč bistveno dopolnjena v pojmovanju političnega značaja manjšin in s tem je bila spremenjena tudi njihova politična vloga.

S postopnim uvajanjem načela socialističnega samoupravljanja ne le v gospodarstvu in družbenem življenju, temveč tudi v narodnopolitičnih odnosih sta se vpeljali dve bistveni novosti. V strukturi nosilcev federacije sta poleg republik dobili položaj konstitutivnega državnopravnega osebka tudi obe pokrajini znotraj Srbije, Vojvodina in Kosovo. Znotraj vseh republik pa so samoupravne pravice pridobile tudi posamezne narodne manjšine, ki so s tem postale ne le kulturne, ampak v nekaterih vprašanjih tudi politične samoupravne skupnosti, družbene celote. To se je kazalo že v spremembi ustavnega pojma "narodna manjšina" v pojem "narodnost". Sprememba je uveljavljala pojmovanje, da so narodne manjšine v samoupravni socialistični družbi in državi samostojni subjekti, da to ni odvisno od njihovega števila ter da je zato treba opustiti omembo manjšinskosti, ki je sama po sebi nekaj slabšalnega. V temeljnih načelih zvezne ustave, sprejete februarja 1974, je bilo to povedano z ugotovitvijo, da so zvezno republiko Jugoslavijo ustanovili narodi "skupaj z narodnostmi, s katerimi živijo" in da je zato Jugoslavija zvezna republika narodov in narodnosti. Socialistični značaj družbe je bil označen z ugotovitvijo, da so subjekt odločanja o načinu življenja delovni ljudje, toda to obenem z narodi in narodnostmi. Vsi ti dejavniki pa uresničujejo svoje (torej skupne) suverene pravice v socialističnih republikah in socialističnih avtonomnih pokrajinah, v zvezi pa le tedaj,

kadar je to določeno z zvezno, to je skupno sprejeto ustavo SFRJ. – Ko ustava govori o načelih mednarodnih odnosov, je izraz "narodne manjšine" seveda ohranjen. Poudarjeno je bilo zavzemanje za spoštovanje njihovih pravic v svetu, "vštevši pravice delov jugoslovanskih narodov, ki živijo kot narodne manjšine v drugih državah". Narodi Jugoslavije so v tej povezavi odnosov pojmovani kot etnične celote, njihove manjšine v drugih državah pa kot deli teh posameznih celot. Dokončno je bil tako opuščena unitaristični izraz o "jugoslovanskih manjšinah" v sosednjih državah. Tudi Srbi so tisti čas začeli pogosteje govoriti o srbski narodni manjšini v Romuniji. Za Srbe na Hrvaškem pa je ostalo staro izražanje, tako da se jih ne imenuje za narodno manjšino, ker pač je SR Hrvaška kot takšna tudi njihova narodna država.

Konkretni položaj narodnosti, nekdanjih narodnih manjšin, so zdaj samostojno, pred zvezno, določale ustave posameznih republik. Tako je ta položaj še vedno ostal drugačen od republike do republike. Težave, ki so v Jugoslaviji nastopale v narodnih oziroma narodnostnih odnosih in razmerjih, konkretno pa prihajale na površje zlasti v gospodarstvu, so bile le malo odvisne od razlik v položaju narodnosti – narodnih manjšin. V glavnem so izvirale iz problemov v odnosih med narodi in republikami, ki so federacijo sestavljali.

Obstajala pa je nezapisana, toda dejanska izjema. To je bila albanska narodnost, ki je prek avtonomnosti Kosova, kot – po novem – samostojnega konstitutivnega subjekta federacije, logično pridobivala nov status in možnost nove, večje politične upravičenosti. V avtonomni pokrajini Kosovo so bili namreč Albanci v velikanski večini in so dejansko dobivali vlogo narodnega nosilca avtonomnosti pokrajine, ki je bila po svojih pravicah malodane izenačena z drugimi republikami. Dobivali so vlogo naroda med narodi v federaciji. Na Kosovu navzočnost albanskega življa ni porajala problemov s področja zaščite njegovih manjšinskih pravic. Te so mu tu bile že dane in niso več terjale posebnega jamstva. Albanska narodnost – narodna manjšina je zbujala tukaj, pa tudi širše, s svojim habitusom in s smiselnim razvijanjem svoje emancipacijske nacionalne ideje že kar vprašanja o lastni državnosti na svojem domačem terenu in v federaciji. Načenjala je vprašanje o pravici do samoodločbe. Uporniško geslo "Kosovo – republika!" je vrh tega zaostrovalo vprašanje, kakšen položaj naj bi v tej novi republiki imeli njeni številčno zelo šibki srbski državljani: ali naj po načelu južnoslovanskosti obdržijo status dela politično večinskega naroda, državotvornega v Srbiji, ali pa bodo morali, po načelu, da bo Kosovo republika Albancev, da torej ne bo južnoslovanska, v njej logično sprejeti le še status "navadne" narodne manjšine (narodnosti). Načelno na primer enak statusu na Kosovu še preostalih Turkov.

Vladajoča politika v Srbiji na kaj takega seveda ni niti pomislila, ampak je sklenila položaj sanirati s tem, da status Kosova v republiški in zvezni ustavi revidira, in to v smislu vračanja na prvotno povejno stanje, po potrebi pa kar nazaj k izvornim avnojskim sklepom iz leta 1943. Močno je v javnosti zadonela trditev, da v

Jajcu o avtonomnih pokrajinah sploh niso govorili. To sicer ni bilo točno, saj so tam še tik pred zasedanjem Avnoja imeli v mislih, da bi se Bosna in Hercegovina konstituirali s statusom avtonomne pokrajine. Na zasedanju samem pa so predvideli položaj Sandžaka kot avtonomne pokrajine. Ta je bil v Jajcu celo še samostojno predstavljen. Toda v srbski politiki, kakor v vsaki drugi, je prednost imela smotrnost. Daleč pred argumenti zgodovine. Izkazalo pa se je, da je poskus, obrniti kolo zgodovine nazaj, tudi v tem primeru pripeljal do hude krize. Kmalu je postalo očitno, da od tod prihaja znamenje za razmah krize v življenju celotne zvezne države, že tako prepolnem protislovij, znamenje za njeno skrajno zaostritev. Ta kriza je krenila na tîr, ki je na koncu pripeljal k razhodu vseh sestavnih delov federacije, nezmožne demokratičnih postopkov pri reševanju problemov države in družbe.

## L'ORIGINALITÀ DELLA CONCEZIONE COSTITUZIONALE RIGUARDANTE LE MINORANZE NAZIONALI NELLA FEDERAZIONE JUGOSLAVA

Janko PLETERSKI

Accademia slovena di scienze e arti, SI-1000 Ljubljana, Novi trg 3

e-mail: janko.pleterski@zrc-sazu.si

### RIASSUNTO

*Cenni sull'originale concezione riguardante le minoranze nazionali e suoi effetti sulla struttura della federazione jugoslava, fondata dapprima dall'AVNOJ a Jajce nel 1943 e poi divenuta socialista. Questo stato, infatti, non riconosceva lo status di minoranza alle parti sparse dei principali popoli jugoslavi insediate nelle varie repubbliche, cioè fuori dalla propria (serbi in Croazia, Macedonia, Bosnia ed Erzegovina, Montenegro; oppure croati in Serbia e nelle sue regioni autonome), perché i loro Paesi d'origine non erano esterni ai confini jugoslavi (non erano non-jugoslavi, "stranieri"). C'erano pure status diversi tra le varie minoranze nazionali riconosciute, cioè "straniere"; e status differenti tra le parti sparse delle minoranze stesse, che dipendevano dalla collocazione del territorio d'insediamento nelle diverse repubbliche e nelle due regioni autonome della Serbia.*

*Parole chiave: minoranze nazionali, federazione, Jugoslavia, sloveni, serbi, croati, legislazione*

## LITERATURA

- Pijade, M. (1948):** Izabrani govori i članci 1941-1947. Beograd, Kultura.
- Pleterski, J. (1988a):** Srbi u političkoj strukturi NOB u Hrvatskoj. V: Naše teme 32. Zagreb, 43-52. (Dopolnjena slovenska objava v: Dnevnik, 27. 11. – 9. 12. 1989. Ljubljana.)
- Pleterski, J. (1988b):** Za koga ni obstajal problem pokrajin : polemika o Avnoju in pokrajinah. Delo, 3. 12. 1988. Ljubljana.
- Pržić, I. (1933):** Zaštita manjina. Beograd, G. Kon.