

manjšine same ne bile več zagovornice vrednot, ki so nujne za večino človeštva. Njihova prelomna vloga, opravljena zares, bi bila zanje v zgodovini izčrpana. Na srečo ali nesrečo bi na njihovem mestu nastale nove manjšine.

Iz italijanščine prevedla Tea Štoka

Sergio Bertole,

redni profesor ustavnega prava na Univerzi v Trstu

## **POBUDE ZA PREVZEM MEDNARODNIH INSTRUMENTOV ZA VAROVANJE IN ZAŠČITO MANJŠIN TER VARSTVO KULTURNIH PRAVIC**

Na nedavnem srečanju predsednikov vlad Srednjeevropske pobude je bil sprejet dokument, in sicer priporočilo za delovni postopek, ki ga je sprožilo zasedanje Sveta Evrope za prevzem okvirne konvencije za zaščito narodnih manjšin. Poglobljajna v problematiko ustrezne komisije pri Srednjeevropski pobudi so se tako zlila v širšo reko akcij na področju zaščite manjšin Sveta Evrope. V resnici je ta institucija že dolgo čutila potrebo, da v skupen okvir norm in mehanizmov varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin kot pomembno pravico vključi tudi varstvo manjšin. Nuja po širše zasnovanem varstvu pravic narodnih manjšin, ki bi segalo onstran prepovedi nediskriminacije pri uživanju pravic in svoboščin, kot jih priznava Konvencija o zaščiti temeljnih človekovih pravic in svoboščin, podpisana v Rimu 1950, je bila večkrat izražena, bodisi ob priložnostnem sklicevanju nanjo bodisi kasneje ob pripravah na dodatne sporazume, ki vključujejo sistem varščin.

Polemika, ki je sledila, v vseh teh letih ni prinesla nikakršnega rezultata. S propadom komunističnih režimov v srednjeevropskem delu Evrope je postalo vprašanje zaščite narodnih manjšin znova aktualno. Te dežele so se vrnile k zamisli o nacionalnih državah bodisi v vlogi razrešitve prejšnjih večnacionalnih zveznih držav, ki so videli uresničenje zamisli o narodu kot združevalni dejavnik med različnimi nacionalnimi skupnostmi namesto prejšnje komunistične ideologije. Na eni strani so se manjšinske skupnosti znašle v novih državah brez garancije institucionalnega pluralizma, ki naj bi jim ga federativna ureditev priskrbela vsaj na papirju, na drugi strani so se te skupnosti začutile, če ne odrinjene na rob, pa zagotovo ogrožene spričo razglašene odvisnosti od novih državnih in ustavnih resničnosti, z zahtevami po samoopredelitvi večinskih nacionalnih skupnosti. Samo nekatere od novih srednjeevropskih državnih tvorb so odkrito priznale – kot recimo madžarska ustava – da so manjšinske skupnosti ustavni in sestavni del organizirane in urejene državne skupnosti, ki ne sestoji zgolj iz večinskega naroda, pač pa presega osebne meje.

Ravno aktualnost vprašanja je nedavno bila pomemben vzrok težav, da bi pobude iz Strasbourga bile okronane z uspehom. Kdor je, tako kot podpisani, imel priložnost sodelovati na teh pogovorih kot strokovnjak italijanske vlade, je z lahkoto ugotovil, da se je diplomatska spretnost preizkusila v zelo občutljivih vprašanjih, ki so jih nove demokratične skupnosti občutile kot nevarne priložnosti za svojo lastno, komaj vzpostavljeno identiteto. Bodisi da so bili pogovori v začetnem poskusu, da bi poiskali proceduralni mehanizem pomiritve manjšinskih spopadov, ki bi se skliceval na splošno uveljavljena načela v mednarodni skupnosti, ki bi v trenutku poglobljanja morebitne intervencije, primerne v obliki dodatnega dogovora o seznamu pravic, podpisanih v Rimu 1950, pomiril moči, bodisi da so se lotevali posebne in ločene konvencije, vsakič je bila reakcija izredno vznejevoljena. Strah, da bi polemika znova izšla iz temeljev enakih državnih ureditev, je nadgradila skrb o prevelikem poudarjanju razlik in posebnosti posameznih držav, neprimernih za soočenje na osnovi strogih enotnih mednarodnih pravil in norm, vendar takšnih, ki zahtevajo različen in pragmatičen pristop, kljub temu pa upoštevajo nekatera skupna načela, ki jih priznavajo vse države.

Tako je prodrla zamisel, podprta predvsem z italijanske strani, tudi na osnovi izpeljav in predlogov komisije Evropskega sveta za ustavno demokracijo s sedežem v Benetkah, naj bi bil mednarodni instrument za prevzem neke vrste okvirne pogodbe, usmerjen v vzpostavljanje načel in vodilnih linij varstva manjšin, še posebej pa pozoren na to, da se izogne prevelikim posebnostim in malenkostim. Sleherna natančnost in vsak nadaljnji razvoj v tej smeri sta prepuščena pogodbenim strankam ali pa sedežu notranjih uveljavljanj mednarodno sprejetih dolžnosti ali v procesu dvostranskih ali regionalnih pogovorov med več državami, ki se zanimajo za enake probleme. Tovrsten projekt naj bi se uresničil v razmeroma kratkem času, potem ko je sestanek na vrhu med predsedniki držav članic Sveta Evrope dal jasen mandat svojim članom za pripravo teksta o okvirnem predlogu o načelih, v okviru katerih se nameravajo pogajajoče se države obvezati, da bodo zagotavljale zaščito narodnih manjšin. Še živi upanje, da bi se pogodbi priključile tudi države, ki še niso članice Sveta Evrope, pa so vendarle izpostavljene tveganju trenj med manjšinami. Ta misel je namenjena predvsem državam, ki so vzniknile na tleh nekdanje Sovjetske zveze, bodisi da so ali da niso članice skupnosti neodvisnih držav.

Tako se Evropa vrača k spodbujanju in ponovnemu vzpostavljanju mednarodnih pogodb, ki so v prvi vrsti namenjene varovanju narodnih manjšin, na pot, ki je že bila nakazana kmalu po prvi svetovni vojni in je Evropa krenila z nje kmalu po koncu drugega svetovnega spopada v prepričanju, da se bo vprašanje varovanja manjšin razrešilo v okviru enakopravnega, splošnega in razčlenjenega priznanja temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Zgodovinska izkušnja je pokazala, da je od Deklaracije o temeljnih človekovih pravicah do pogodb OZN o človekovih pravicah, o političnih in državljanskih pravicah do Rimske konvencije z dodatnimi pogodbami sleheren vnaprejšen, nujen proces neprimeren za razrešitev vprašanj varovanja manjšin, ki zahtevajo ne le garancijo nediskriminiranega uživanja pravic in svoboščin vseh varovancev, pač pa tudi vrsto pozitivnih, učinkovitih dejanj za zagotavljanje manjšinskim skupnostim njihove javne izobraževalne in kulturne organizacije, ki so javno financirane, kot tudi da jim zagotovi posebne institucije političnega predstavništva ali samouprave. To seveda izpostavlja že prej podčrtano potrebo, da začetni sporazumi, sklenjeni v mednarodnem merilu, dopuščajo sodelujočim državam dovolj diskretnosti in prožnosti v uveljavljajočih se posegih, kakršne zahtevajo prostorske, socialne in ustavne razlike; tako bi se varovanje manjšin vključilo v sleherno državo, ne kot tujek, ki neti konflikte, marveč kot dejavnik

integracije in medsebojnega razumevanja in strpnosti med skupnostmi, ki živijo druga zraven druge pod enako ureditvijo.

Pobuda Sveta Evrope, spodbujena spričo nedavnih dogodkov v srednjevzhodnem delu Evrope, je prinesla na dan probleme in težave, ki so že v letih tik pred 1989 preprečevali razširitev varovanja manjšin na normative in mehanizme varovanja pravic in svoboščin, ki predsedujejo samemu Svetu Evrope. Odpor novih postkomunističnih demokracij, da bi se takoj prilagodile logikom lastnih ustavnih ureditev, ki temeljijo na načelih svobode in varovanja človekovih pravic, je že na začetku oslabilo kredibilnost avstrijskega predloga pogodbe o varovanju manjšin neposredno pred komisijo in pred zasedanjem v Strasbourgu v primerjavi z drugimi listinami in mednarodnimi dokumenti, ki so se neposredno nanašali na pravice in svoboščine. Posebnosti posameznih zahodnoevropskih držav in razlike med njimi glede pravic, ki jih dopuščajo narodnim manjšinam, so prispevale k izpodbijanju kredibilnosti projekta v mednarodnem merilu, ki bi bil do potankosti enak in bi tako lahko dal prednost zamisli o okvirni pogodbi; predpostavke tega ne bi bile neposredno usmerjene na mednarodne sodstvene ali parasodstvene instance, pač pa ustvarjajo obvezo izvršitve na vrhu sodelujočih držav, ki pa predpostavljajo svobodo možnih posegov, primernih in prilagojenih posebnostim različnih nacionalnih razmer.

V resnici je stanje nacionalnih manjšin v različnih deželah, kamor naj se usmeri novi mednarodni instrument, zelo pisano in različno. So države, v katerih se večinska nacionalna skupnost sooča z eno samo nacionalno manjšino in so države, v katerih obstaja več nacionalnih manjšin, čeprav ne živijo zmeraj vse sočasno na istem ozemlju in so zatore oddaljene druga od druge. Praviloma prebivajo ob meji, toda pogostokrat se zgodi, da je posamezna ali več manjšinskih skupin raztresenih na ozemlju kakšne države, kot da bi bile osrediščene na določenem geografskem področju. Pogostokrat so te različne naselitve simptom različnih zgodovinskih dogodkov, ki so v osnovi vključitev te ali one manjšinske skupine v določeno državno skupnost, čeprav prisotnost manjšine ni vedno samo posledica vključevanja v državo prebivalstva, ki je bilo predhodno del kakšne druge nacionalne ali večnacionalne tvorbe, tako da ima sožitje med večinami in manjšinami povsem druge in drugačne zgodovinske vire.

Ne smemo podcenjevati pomena teh elementov, kajti to ne vpliva samo na izbor vrste instrumenta, primerne za uporabo, marveč vpliva na razvoj cele vrste pojavov, ki jih želimo upoštevati. To je toliko res, da v krajih, kjer so vzeli to vprašanje v pretres, ni bilo mogoče doseči soglasja o opredelitvi pojma narodne manjšine, zaradi česar že ves čas velja, od sprejetja Deklaracije o pravicah ljudi – pripadnikov narodnih ali etničnih, verskih in jezikovnih manjšin, ki jo je odobrilo 47. zasedanje generalne skupščine Združenih narodov, do listin, ki jih je pripravil Svet Evrope, odsotnost jasne opredelitve, saj samo listina Srednjeevropske pobude vsebuje namig neke ožje opredelitve.

Brez dvoma obstaja neko splošno soglasje mnenj o tem, da lahko govorimo o narodni manjšini takrat, kadar ima skupina manjšo kohezivnost glede na ostali del populacije v določeni državi, katere člani – četudi državljani te države – se razlikujejo od večine po etničnih, verskih in jezikovnih značilnostih, ki jih želijo ohraniti in razvijati. Toda očitno je ta usmeritev v tesni zvezi s prvimi, pomenljivimi primeri mednarodnih mehanizmov varovanja manjšin, ki nastanejo, kot smo že omenili, v letih neposredno po prvi svetovni vojni, ko je zarisovanje mej novih držav, ki so nasledile avstro-ogrski imperij, v resnici prineslo vključevanje novih nacionalnih držav, narodnih skupnosti in skupin tako različnih od večinske populacije teh istih držav, ki so bila praviloma umeščene na meje državnega ozemlja. Sledeč njihovi

novi vključitvi v nove državne tvorbe, so osebe, ki so pripadale manjšinskim skupinam, sprejele državljanstvo pripadajoče države, kljub vsemu pa ostale drugačne od večinskega prebivalstva v pokrajini etničnih, verskih in jezikovnih značilnosti; kolikor niso bile te zares upoštevane, so lahko oteževale sožitje znotraj državne skupnosti v primeru, ko so nasprotovale težnji po uniformiranju, ki jo lahko pripišemo potrebi po identifikaciji nove državne organizacije večinskega naroda. Prav izkušnja teh zadnjih let nas opozarja, da se takrat izdelani dejavniki lahko pokažejo za neuspešne, če jih uporabimo za današnjo resničnost. Vzemimo za primer baltske dežele, kjer obstajajo trdne ruske narodne skupnosti, ki so tja pribežale, sledeč priključitvi teh dežel Sovjetski zvezi, prebivalcev, ki torej niso avtohtoni prebivalci baltskega ozemlja, marveč so s svojimi glasovi sprožili proces samoopredelitve, ki je pripeljal v neodvisnost Litve, Letonije in Estonije, tako da je dandanes opaziti spodbijanje kvalitet manjšinskih nacionalnih skupnosti, ki sledi zakonom diskriminacije, saj jim hočejo celo preprečiti državljansko pravico neodvisnih držav. Medtem ko nasprotno skušajo nekateri zagotoviti priznanje manjšinske skupnosti delavcem, ki so imigrirali v zahodne države in so ohranili izvorno državljanstvo, njihovi otroci pa so sprejeli državljanstvo države stalnega bivališča oziroma tisti državljani kolonij, ki so v lasti imperialnih sil, kot recimo Francija ali Velika Britanija, ki jim je bilo priznано državljanstvo hegemonistične države kljub nacionalnim, jezikovnim in verskim razlikam.

Brez dvoma bi lahko bila pot, da bi preusmerili problem in se izognili dilemam, ki smo se jih zgoraj dotaknili, naslednja: zmanjšati vrednost, opredeljenost posameznih narodnih manjšinskih skupnosti na avtohtone skupine, kot so že namepravale storiti sile, ki so sodelovale v pogovorih neposredno po prvi svetovni vojni. Takrat je bila dejansko pozornost usmerjena na narodne skupine, ki so bile stisnjene na ozemljih, na katerih so bile državne meje premaknjene spričo nastanka novih nacionalnih držav. Ravno priložnost te zgodovinske umestitve je zastavila vprašanje lege, umeščenosti populacij, dodeljenih z določenim ozemljem k državi, ki se je prepoznala v drugačni in drugi nacionalni skupnosti, katere kohezivna sila je bila nepreklicno močnejša v primeri s prejšnjim prebivalstvom. Toda v primeru, da sprejmemo kriterij avtohtonosti, ostaja tveganje, da bo ta kriterij postal vpojen, pač glede na smer misli, ki se vedno znova poraja v srednjeevropski kulturi. Avtohtonost priključitve vrednote krvi in zemlje in si prizadeva k prispevku nepomembnosti volje zainteresiranih posameznikov, saj je pripadnost k določeni skupini dana z dejstvom, ali se je družina zgodovinsko rodila na določenem ozemlju, ki se ga avtohtona skupina drži. Iz tega sledi, da je praviloma izključena prostovoljna priključitev manjšinski skupini in pripadnost takšni skupini je nepreklicna usoda posameznika.

Pogosto se poudarja, da takšen pristop predpostavlja sklicevanje na objektivne kriterije, ki naj bi preglasili voljo posameznikov ali jim vsilili pripadnost manjšinski skupnosti. Tu se ponovno povežejo sistemi preštevanja pripadnikov manjšin, ki so v neposredni zvezi s pojmi, kot recimo tradicionalna naselitev, materni jezik, skupnost etničnih značilnosti. Zaželeno je, da se manjšinska skupina izmakne vplivom, ki bi lahko ogrozili trajnost teh prepoznavnih, identifikacijskih potez. Omenja se nujna obnova teh značilnosti tudi v prisotnosti neprisiljenih, dolgotrajnih asimilacijskih procesov. Od tod izhajajo politični predlogi o varovanju, ki imajo lahko omejevalne posledice, kot recimo popolno ločitev kulturnih in vzgojnih institucij posameznih nacionalnih skupin ali pa uveljavljanje prepovedi in ovir glede naselitve ozemelj, poseljenih z avtohtonim prebivalstvom, posameznikom, ki jim ne pripadajo in lahko uničijo, pokvarijo, izmaličijo fiziognomijo ozemlja. Očitno te vrste nevarnosti impli-

cirajo statično pojmovanje družbe, mešajo težnjo po varovanju manjšine s programom, da bi okostenili socialne strukture in zagotovo lahko pridejo v navzkrižje z intenzivnim uživanjem svobode kroženja in gibanja, ki je značilno za današnji svet. Ne samo to, na nekaterih kriznih ozemljih izpostavljanje avtohtonosti kot prepoznavnega merila narodnih manjšin pride lahko v nasprotje s pričakovani dobrega sprejema pri beguncih in pribežnikih, postavlja v navzkrižje interese enih in drugih. Pomanjkanje rekvizita državljanstva mehanično in nujno izključuje širjenje beguncev in pribežnikov iz institucij varovanja manjšin, toda potrebno je priznati, da morajo biti tudi slednjim zagotovljeni vsaj minimalni elementi zaščite jezikovne, verske in etnične identitete, če ne drugače, vsaj kolikor sovpadajo z uživanjem temeljnih človekovih pravic in svoboščin.

Na splošno lahko zapišemo: takšna pojmovanja o varovanju manjšin nasprotujejo načelu, da je pripadnost določeni manjšinski skupnosti sad prostovoljne izbire zainteresiranih posameznikov. Ta profil je vselej poudarjala italijanska doktrina od Giuseppa Mazzinija prek Pasquala, Stanislava Mancinija do Federica Chaboda, ki so soglasno zavračali kakršen koli organicističen ali determinističen pristop k vprašanju, ko so poudarjali narod kot rezultat zlitja svobodnih in spontanih priključitev tistih, ki se čutijo njegovi pripadniki. Prostovoljnega koncepta nacionalnih manjšin ne smemo potemtakem mešati z načelom samoopredelitve, ki ga uporabljamo za manjšine. Manjšine so pogosteje na mejah držav, katerim pripadajo, dane so možnosti za sosedski ali bližnji odnos z državami, v katerih je večinski narod tisti, v katerem se prepoznava stvari. To dejstvo lahko marsikoga zavede, da morajo manjšine imeti pravico samoopredelitve, celo do skrajne teze o odcepitvi in priključitvi drugi državi ali vzpostavitvi nove države. To mnenje je v nasprotju s splošno sprejetimi načeli mednarodnega prava o nedotakljivosti državnih meja, o spoštovanju suverenosti držav in o izogibanju spopadam, po katerih se načelo samoopredelitve tiče samo notranje ureditve države in torej s tem demokratične organizacije vladnega aparata. Vsaka nadaljnja razširitev načela samoopredelitve je zavrgla ista razsodbena komisija Badinter, ko je bila sklicana, da se opredeli o priznanju novih držav, ki so vzniknile iz pepela nekdanje Jugoslavije in se je popolnoma pozitivno opredelila za priznanje. Ni sicer izhajala iz načela samoopredelitve, pač pa iz dejanskega ugotavljanja izvršenega razpusta iste zvezne države.

Nasproti zavrnjeni rešitvi postavljamo to, kar je marsikdo želel razglasiti za italijanski model zaščite manjšin, ki predpostavlja ustanovitev institucij ozemeljske samouprave na geografskih področjih, kjer so nastanjene manjšinske skupnosti, ki imajo v lasti posebno oblast, kot recimo pokrajina Valle d'Aosta in Trentino – Alto Adige z dvema avtonomnima provincama: Trento in Bolzano. Očiten je razlog takšnega načrta varovanja, ki želi ponuditi alternativo vsakemu projektu odcepitve ali razpusta, obenem pa se ponuja kot nadomestilo umanjkanega sprejema institucionalne subjektivnosti, ki bi jo usmerjale pristojnosti narodove suverenosti. Kdor usmerja svojo pozornost, prost predsodkov, h koreninam nauka o narodovi suverenosti v prvi Chartre revolucionarne Francije, lahko ugotovi, da teorija o narodovi suverenosti kot temeljnem dejavniku pravic in svoboščin državljana, torej tudi njegovih pravic po samoupravi, ni povezana z etničnim pojmovanjem naroda, marveč se povezuje z zamisljivo o državljanstvu, ki so ga pridobili prostovoljno in neodvisno od slehernih krvnih vezi, kot je razglasilo drugo poglavje Ustave iz leta 1791.

»Italijanski model« je očitno narejen v korist fenomenologije manjšin, kakor smo jo opredelili kot značilno za leta neposredno po prvi svetovni vojni. Ta model je težko prenesti na dejansko stanje, v kateri so manjšinske skupnosti razpršene po



ozemlju določene države brez prednostnih zgostitev na določenih zemljepisnih področjih ali pa živijo v sožitju z drugimi manjšinskimi skupinami v skupnosti, ki bi jih lahko uvrstili med multietnične. V takih primerih je institucija oseb ozemeljske samouprave v korist bodisi te ali one manjšinske skupine težje opredeljiva, zato se zdi primerno zateči se k drugačnim rešitvam. Izbor ozemeljske samouprave predpostavlja izbiro ustavne politike, ki je izredno težko sprejemljiva za države iz več razlogov. Izkušnja tistega, ki piše za različne naloge ustavnega svetovanja v srednjevzhodnem delu Evrope po naročilu Sveta Evrope ali Komisije za ustavno demokracijo, je ta, da je spoznal določeno nezaupanje novih demokracij v odnosu do lokalne samouprave bodisi zaradi vzrokov politične ureditve bodisi zaradi vzrokov ekonomske narave, ki narekujejo izpostavljenost vloge središčnih vlad v tranziciji. Sama izkušnja regije Alto Adige nam kaže, kako je v letih suhih krav težje uresničiti to, kar je bilo obljubljeno v letih debelih krav.

Uporaba ozemeljske samouprave v vlogi zaščite manjšin naj bi predpostavljala z vidika zainteresiranih manjšin zelo širok in strpen prenos oblasti na lokalno telo, in to ne le na področje kulture, pač pa tudi na gospodarstvo, socialo in upravo. Teh pa ne moremo pojmovati za ekskluziven interes manjšine in zaradi prepletenosti vezi, značilne za sodobno postindustrijsko družbo, so pač zanimive tudi za ozemeljsko skupnost, neodvisno od nacionalnih konotacij in terjajo zase določeno odgovornost središča. S pomočjo nekoliko bolj poglobljenega premisleka lahko dospemo do predloga alternativne rešitve, upošteva belgijsko izkušnjo o kulturnih skupnostih. Tako bi učinkovito zožili področje posebne avtonomije manjšine samo na pripadnike manjšinske skupine in ustvarili možnosti za enakopravno uživanje vseh zainteresiranih političnih in upravnih institucij in bi skrčili pristojnosti posebnih teles na kulturno in vzgojno področje, ne da bi se manjšinska skupnost osredinila na določeno ozemeljsko področje. Garancija za ekskluzivnost področja, rezerviranega za manjšino, bi tako odtehtala neogibno tekmovalnost večine in tako bi manjšina v vladi ekonomskih in socialnih sporazumov brez posebnega poudarka o etnični ali nacionalni pomembnosti odločala o marsičem.

Sestanek na vrhu na Dunaju si je bil v svesti, kaj pomenijo kulturne zadeve v manjšinski problematiki. Ta je članom Sveta Evrope naročil, naj pripravijo predlog okvirne pogodbe o dopolnilnih členih k rimski konvenciji o varovanju in zaščiti jezika, svobode verskih običajev in zasebnih vzgojno-izobraževalnih dejavnosti.

Iz italijanščine prevedla Tea Štoka