

Avstrijska državna pogodba in slovenska narodna skupnost v Avstriji

Uredila **DANIJEL GRAFENAUER in BORIS JESIH**





INŠTITUT ZA NARODNOSTNA VPRAŠANJA
INSTITUTE FOR ETHNIC STUDIES

Avstrijska državna pogodba in slovenska narodna skupnost v Avstriji

Uredila **DANIJEL GRAFENAUER in BORIS JESIH**

Ljubljana, 2020

Avstrijska državna pogodba in slovenska narodna skupnost v Avstriji

Uredila **DANIJEL GRAFENAUER in BORIS JESIH**

Recenzenta: izr. prof. dr. Jernej Zupančič; prof. dr. Mitja Žagar

Jezikovni pregled: Jasmina Vajda Vrhunec

Grafika na naslovnici: Eva Petrič, Blueprint for Happiness 5

Oblikovanje in prelom: Mateja Vrbinc

Prevodi: mag. Barbara Žnideršič

Tisk: DEMAT, d.o.o

Naklada: 200 izvodov

Prva izdaja

Zbirka: Ethnicity (ISSN 1408-998X)

Urednik: Danijel Grafenauer

Tehnična urednica: Sonja Kurinčič Mikuž

Izdajatelj: Inštitut za narodnostna vprašanja, Erjavčeva 26, 1000 Ljubljana

Predstavnica: Sonja Novak Lukanovič

© 2020, Inštitut za narodnostna vprašanja

Vse pravice pridržane

Maloprodajna cena je 20 €.

CIP - Kataložni zapis o publikaciji
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

323.15(436.5=163.6)(082)

342.724(436.5=163.6)(082)

341.234(436.5=163.6)(082)

AVSTRIJSKA državna pogodba in slovenska narodna skupnost v Avstriji / uredila Danijel Grafenauer in Boris Jesih. - 1. izd. - Ljubljana : Inštitut za narodnostna vprašanja, 2020. - (Ethnicity, ISSN 1408-998X ; 16)

ISBN 978-961-6159-74-6

1. Grafenauer, Danijel

COBISS.SI-ID 48276739

Kazalo

<i>Uvodne besede</i>	7
Danijel Grafenauer in Boris Jesih	
<i>Nagovor Ernesta Petriča</i>	13
»Slovenska narodna skupnost v Avstriji 60 let po podpisu Pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP)«	
<i>Teodor Domej</i>	19
Na poti k Avstrijski državni pogodbi in njenemu 7. členu	
<i>Samo Kristen</i>	33
Nekatere zgodovinske okoliščine jugoslovanskega pristopa k Avstrijski državni pogodbi	
<i>Matjaž Klemenčič</i>	47
Odnos avstrijske države do koroških Slovencev od podpisa Avstrijske državne pogodbe dalje	
<i>Rudi Vouk</i>	75
Šestdeset let 7. člena Avstrijske državne pogodbe	
<i>Marjan Sturm</i>	105
Člen 7 Avstrijske državne pogodbe med željami in realnostjo	
<i>Ivan Kristan</i>	117
Notifikacija Avstrijske državne pogodbe je potrebna tudi za slovensko narodno skupnost v Avstriji	
<i>Dejan Valentinčič</i>	125
Kako in kako ne pristopiti k notifikaciji Avstrijske državne pogodbe, kaj bi ta prinesla in ali obstaja tudi možnost neuspeha?	
<i>Mojca Drčar Murko</i>	149
Kritika praktičnega uma	
<i>Janez Stergar</i>	157
Civilno-družbene pobude za notifikacijo slovenskega nasledstva med sopodpisnicami ADP: utrjevanje ali spodkopavanje dobrih slovensko-avstrijskih odnosov?	
O avtorjih	181

Uvodne besede

Inštitut za narodnostna vprašanja (INV) v Ljubljani je konec novembra 2015 organiziral znanstveni simpozij z naslovom »Slovenska narodna skupnost v Avstriji, 60 let po podpisu Pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP)«, da bi po šestih desetletjih od podpisa Pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (v nadaljevanju Avstrijska državna pogodba – ADP) s povabljenimi referenti ponovno pregledali nekatere zgodovinske okoliščine, ki so privedle do podpisa te, za Republiko Slovenijo tako pomembne mednarodne pogodbe. ADP so 15. maja 1955 na Dunaju podpisale štiri zavezniške sile (Združene države Amerike, Sovjetska zveza, Velika Britanija in Francija) na eni in Avstrija na drugi strani. Želeli smo nagovoriti tematiko pobud za notifikacijo slovenskega nasledstva ADP in nekatera pravna vprašanja, ki se ob tem porajajo. Prav tako smo povabili predstavnike slovenske narodne skupnosti iz avstrijske Koroške in Štajerske, da bi prediskutirali njihovo mnenje in stališča. Datum simpozija je sovpadal z datumom, ko je pred šestdesetimi leti (natančneje 28. novembra 1955) v Moskvi svojo ratifikacijsko listino o sopodpisništvu oziroma pristopu k ADP deponirala Federativna ljudska republika Jugoslavija (FLRJ). Skladno z 38. členom ADP¹ je z dnem predložitve posamezne ratifikacijske listine ADP za FLRJ tudi začela veljati.

V letu 2015 je INV v Ljubljani obeleževal devetdesetletnico svojega obstoja. Obletnico je praznoval delovno, med drugim tudi z znanstvenim simpozijem o ADP. Simpozij je bil nadaljevanje podobnega znanstvenega simpozija, ki ga je INV organiziral na Brdu pri Kranju leta 2010. Takrat je bila zasnova simpozija podobna temu iz leta 2015, s pomembno razliko, da so na njem sodelovali nekateri neposredni soudeleženci poveljnega dogajanja za sklenitev ADP (Bogdan Osolnik, Janko Pleterski).

Soorganizatorja simpozija leta 2015 sta bila tudi Klub koroških Slovencev v Ljubljani in Klub koroških Slovencev v Mariboru, ki sta simbolno, praktično in personalno močno povezana z nastankom INV leta 1925 in danes.²

V pričujočem zborniku so objavljeni prispevki s simpozija leta 2015. Iz različnih objektivnih razlogov prispevki do sedaj niso bili objavljeni. Ker pa je

1 *Ustavni sistem Republike Avstrije*. Knjižna zbirka Evropske primerjalne študije. Alfred Leskovec et al. (prevod), Mirjam Polzer-Srienz (uvodna beseda). Koper, 2000.

2 Prim. Janez Stergar, *Sedem desetletij ljubljanskega Inštituta za narodnostna vprašanja*. Ljubljana, 1995. Samo Kristen, *Od manjšinskega instituta do Inštituta za narodnostna vprašanja (1925–2015) – Ob devetdesetletnici začetkov institucionaliziranega preučevanja etnične problematike na Slovenskem*. V: Mojca Medvešek in Janez Pirc (ur.), *90 let Inštituta za narodnostna vprašanja*, Ljubljana, 2015.

razprava o ADP v Sloveniji še zmeraj prisotna in ker v slovenskem jeziku nimamo nobenega zbornika, ki bi vključeval različne vidike in poglede na ADP, smo se odločili, da jih večino vseeno objavimo, nekatere nekoliko dopolnjene, vendar še vedno v okviru, kot so bili predstavljeni na simpoziju. Objava je pripravljena v okviru programskih izhodišč INV oziroma kot del raziskovalnega dela Program-ske skupine INV.

ADP je tematika, ki je v Sloveniji prisotna vse od njenega nastanka, pa ne samo zaradi njenega 7. člena, temveč tudi zaradi nekaterih drugih. To, da do danes nimamo celovitega dela na to temo, je posebno in dokaj zgovorno vprašanje. Če je bilo za časa bivše države, ki je bila sopolodpisnica pogodbe, ukvarjanje z ADP omejeno na njeno uresničevanje s področja členov, ki so bili neposredno tudi v interesu sopolodpisnice, je z nastankom samostojne slovenske države postalo odprto vprašanje tudi o njenem nasledstvu.

S strokovnega vidika je bilo zelo hitro jasno, da je notifikacija slovenskega nasledstva po Jugoslaviji z mednarodnopravnega vidika mogoča, zataknilo se je pri vprašanju, ali je tudi uresničljiva. S tem shakespearjskim vprašanjem so se ukvarjale prav vse vlade v samostojni Sloveniji. Oziroma če smo čisto natančni, se je običajno razprava hitro končala pri odločitvi o notifikaciji, ki je bila vedno znova izrazito politična. Na to kaže tudi, da posamezniki, ki sicer zagovarjajo notifikacijo, ko opravljajo posamezne politične funkcije, tega ne počnejo ali ne uspejo udejanjiti. To je nedvomno dokaz, da vprašanje ni tako enoznačno, kot se zdi na prvi pogled, saj pušča vse preveč odrtih vprašanj tako glede položaja slovenske manjšine kot tudi v odnosih med sosednjima državama. Tudi iz besedil, ki so objavljena v zborniku, je razvidno, da gre za različna stališča, in tudi, da je vprašanje tako v domeni politične kot znanstvene razprave.

Kljub nekaterim drugačnim pogledom in dvomom v koristnost notifikacije nasledstva je med referenti in razpravljavci prevladovalo mnenje, da bi Slovenija morala storiti ta korak. Janez Stergar, predsednik Kluba koroških Slovencev v Ljubljani, je zapisal, da si *»sicer ne domišljamo, da lahko mednarodnim pravnikom in odgovornim državnikom v RS po četrto stoletje cincanja okoli ne-sprejema sklepa o deponiranju listine o nasledstvu sopolodpisništva ponudimo kakšno čudežno paličico ali črnilo; dostojna, že polnoletna država pa se naj ne bi smešila z neuresničenimi najjavami pošte k depozitarju v Moskvo. Zato ljubljanski in mariborski klub pripadata širokemu civilno-družbenemu »zavezništvu«, ki v Sloveniji pričakuje strokovno poenotenje in državniško ukrepanje.«*³

Ne(uresničevanje) manjšinskih pravic in položaj slovenske narodne skupnosti v Avstriji je tematika, ki zanima različne slovenske in druge (avstrijske) raziskovalce ter je stalna tema slovenske zunanje politike. V treh desetletjih po

3 Janez Stergar, Slovenci in slovenska država na novem razpotju. V: Luka Klopčič et al. (ur.), *Meje slovenskega kulturnega prostora*, Ljubljana, 2014, 195.

osamosvojitvi Slovenije se je razvila praksa, da Republika Slovenija nastopa kot zaščitnica interesov manjšine in njenih v 7. členu ADP in drugih zakonih, konvencijah in listinah zagotovljenih pravic. Nastopa torej kot dejanska naslednica položaja, ki ga je imela Socialistična federativna republika Jugoslavija (SFRJ), soprodpisnica oziroma pridružena sila ADP. Ernest Petrič to utemeljuje tako: »V dialogu z Avstrijo glede manjšinske problematike slovenska zunanja politika ravna v skladu s stališčem, da ker je ena od pravnih naslednic bivše SFRJ in edina, ki ima glede slovenske manjšine na Koroškem in Štajerskem stvarni in pravni interes, je Slovenija dejanska in pravna zaščitnica pravic iz 7. člena Avstrijske državne pogodbe. Avstrija to tacitu consensu (s tihim soglašenjem) sprejema in Sloveniji zavzemanja za uresničevanje pravic manjšine iz člena 7 Avstrijske državne pogodbe ne oporeka.« Petrič predvideva, da bi avstrijsko oporekanje Sloveniji vloge in statusa države zaščitnice slovenske manjšine v Avstriji neizogibno vodilo v spor med državama o nasledstvu Slovenije v ADP ter bi imelo negativen vpliv na politične in lahko tudi druge odnose med državama.⁴

Pričujoči zbornik se začena, tako kot se je simpozij, z nagovorom Ernesta Petriča, nekdanjega sodelavca INV, uglednega profesorja in raziskovalca tudi vprašanj in dilem z etničnega področja ter nekdanjega sodnika Ustavnega sodišča Republike Slovenije, ki je poudaril pomen uspešnega raziskovanja in posledično upravljanja etničnih raznolikosti ter vloge, ki jo je imel, ima in bi jo moral imeti INV. Že njegov nagovor zelo nazorno oriše stanje in problematiko ukvarjanja z ADP.

Zbornik najprej predstavlja prispevke uglednih strokovnjakov in raziskovalcev problematike koroških Slovencev, ki naslavlja zgodovinski okvir nastanka ADP in zgodovinske procese, ki so in ki še pogojujejo izpolnjevanje 7. člena ADP. Plejado teh prispevkov odpira Teodor Domej, ki ugotavlja, da pogajanja za ADP jasno kažejo, da so bile jugoslovanske ozemeljske zahteve tesno povezane z nastankom in oblikovanjem 7. člena. Jasno izpostavi, da sta bila tako ADP kot njen 7. člen kompromis na več ravneh. Izpostavlja, da izvajanja manjšinskovarstvenih določil od leta 1955 naprej jasno kažejo, da deloma nenatančna formula 7. člena dopušča tako manjšini prijazno kot tudi restriktivno razlago.

Samo Kristen opozarja, da je v času hladne vojne avstrijsko vprašanje poleg nemškega in tržaškega najbolj zaznamovalo odnose med velikimi silami v Evropi. Jugoslovanska diplomacija, ki se je morala že leta 1947 odpovedati svojim ozemeljskim zahtevam na avstrijskem Koroškem (in Štajerskem), si je po sporu s Sovjetsko zvezo leta 1948 intenzivno prizadevala za sklenitev takšne državne pogodbe, v kateri bi bile ustrezno zasidrane manjšinskovarstvene določbe. Pri spevek izpostavlja nekatera diplomatska dogajanja v procesu oblikovanja ADP.

Matjaž Klemenčič prikazuje odnos avstrijskih oblasti do koroških Slovencev v časovnem loku od podpisa ADP pa vse do danes. Opozarja, da študije in analize

4 Ernest Petrič, *Zunanja politika: osnove teorije in praksa*. Mengeš in Ljubljana, 2010, 164.

kažejo, da se je raven manjšinske zaščite za koroške Slovence od podpisa ADP dalje neprestano zniževala. V prispevku izrisuje (ne)uresničevanje posameznih odstavkov 7. člena in zapiše, da omenjeni člen ADP še sedaj ni v celoti uresničen.

Zgodovinskim, uvodnim prispevkom sledita dva prispevka, ki predstavljata strokovno intervencijo predstavnikov slovenske narodne skupnosti v Avstriji. Prispevek Rudija Vouka natančno analizira uresničevanje določil 7. člena ADP. Prek v uvodu predstavljene geneze nastanka 7. člena v nadaljevanju predstavi natančen pregled in analizo (ne)uresničevanja vseh petih alinej 7. člena ADP. Zaradi aktualizacije je Vouk pripravil še pregled (ne)uresničevanja 7. člena do jeseni leta 2020. Dodana je priloga, ki izrisuje vse kategorije zaščite koroških Slovencev. Prispevek predstavlja najtemeljitejšo analizo zaščite koroških Slovencev.

Kot predstavnik koroških Slovencev svoj pogled in strokovno oceno predstavi tudi Marjan Sturm. Opozarja, da sta tako slovenska manjšina kot Republika Slovenija precenjevali pomen ADP. V prispevku naniza razloge za svojo trditev in spomni na dejstvo, da kljub možnostim, ki jih nudi ADP, štiri podpisnice (ZDA, Francija, Sovjetska zveza in Velika Britanija) vse od leta 1955 do danes nikoli niso ocenjevale obsega uresničitve 7. člena. Poda mnenje, da morebitna slovenska notifikacija nasledstva ADP ne bi rešila nič, ker sopodpisnice pogodbe nimajo pravice, da bi v zadevi uresničitve lahko sprožile postopek po 35. členu ADP.

Sledi tretji sklop, ki vsebinsko naslavlja aktualno politično in strokovno vprašanje v Sloveniji, in sicer ali naj Republika Slovenija pristopi k notifikaciji nasledstva ADP. Ivan Kristan tako analizira pomen ADP z vidika Slovenije in slovenske manjšine v Avstriji. Avtor izhaja iz stališča, da je za Slovenijo kot naslednico SFRJ naslediti ADP dolžnost ne samo zaradi manjšinskih členov, temveč tudi kot celota. Meni, da je notifikacija ADP tudi v interesu slovenske manjšine v Avstriji, ker brez notifikacije Republika Slovenija ne more prevzeti funkcije države zaščitnice, ki jo je imela Jugoslavija.

Dejan Valentinčič v prispevku analizira in kontekstualizira ustavnosodno presojo in poda ustavnopravno oceno (ne)izpolnjenosti 7. člena ADP. Predstavi argumentacijo za slovensko (ne)nasledstvo ADP ter oriše poglede in stališča nekaterih bolj izpostavljenih slovenskih in avstrijskih pravnih strokovnjakov. Avtor prikaže razmišljanje o argumentih za in proti notifikaciji nasledstva ADP.

Z razmišljanji o notifikaciji slovenskega nasledstva ADP nadaljuje Mojca Drčar Murko, ki kritično obravnava zadržanje Slovenije v odnosu do notifikacije ADP. Izpostavi svoje mnenje, da bi notifikacija nasledstva ADP pomenila državotvorni korak Republike Slovenije, h kateremu jo pozivajo tudi iniciative iz civilnodružbene sfere javnega življenja. Zapiše, da bi z notifikacijo Slovenija izrazila nedvoumno željo, da ADP ostaja v veljavi, in tako utrdila status zaščitnice slovenske manjšine v Avstriji.

Zbornik zaključuje historično-dokumentarni in deloma spominski prispevek Janeza Stergarja, ki podaja pogled na nastajanje ADP in prizadevanje

civilno-družbenih organizacij, nekaterih institucij in zainteresiranih posameznikov po notifikaciji slovenskega nasledstva ADP. Stergar je mnenja, da bi notifikacija pomenila obliko utrjevanja dobrih slovensko-avstrijskih odnosov ter zapiše, da je čas zrel za velikodušno uresničevanje preostalih odprtih določb ADP in izboljšanje pogojev za prijateljsko sobivanje v tem delu Evrope.

Za celovit zaključek poglavja o notifikaciji slovenskega nasledstva ADP po SFRJ velja omeniti, da se v Sloveniji od časa do časa pojavljajo civilnodružbene pobude, da je treba ADP vendarle notificirati, in tako je bilo tudi ob letošnji obletnici podpisa ADP. Že leta 2015 je medijski prodor uspel predvsem skupini 130 javnih osebnosti, s prvopodpisanimi pravnikoma Ivanom Kristanom in Francetom Bučarjem. Po petih letih, 28. septembra 2020, je izpopolnjena skupina sedaj 226 javnih osebnosti s prvopodpisanimi Ivanom Kristanom in Nikom Tošem v pričakovanju načrtovanih srečanj visokih predstavnikov obeh sosednjih prijateljskih držav, Republike Slovenije in Republike Avstrije, ter ob 100. obletnici koroškega plebiscita in nedavni pobudi avstrijskega parlamenta za priznanje nemške narodne manjšine v Sloveniji ponovno poslala poziv Državnemu zboru Republike Slovenije za notifikacijo nasledstva ADP. Obe pobudi sta podprla tudi Kluba koroških Slovencev iz Ljubljane in Maribora. Prav tako se je oglasilo tudi Zavezništvo za notifikacijo ADP, leta 2012 vzpostavljena neformalna skupina civilnodružbenih organizacij, ki naj bi skupaj šteje več kot 250.000 članov. Zavezništvo je 23. septembra 2020 z že 19. pozivom po vrsti, v imenu 90 civilnodružbenih organizacij (med katerimi sta tudi oba Kluba koroških Slovencev), pozvalo odločilne institucije v Republiki Sloveniji k notifikaciji nasledstva ADP in k srečanju s predstavniki Zavezništva.

Kot enega izmed napotkov za nadaljnje raziskovanje vprašanj v zvezi z ADP je treba opozoriti na pogosto spregledan prispevek odličnega poznavalca koroškega vprašanja in soudeleženca na mirovnih konferencah po drugi svetovni vojni, Janka Pleterskega. V spominih na sklepanje ADP je zanimivo izpostavljeno stališče, zakaj je Jugoslavija po februarju 1947, ko je bilo s strani Sovjetske zveze jugoslovanski diplomaciji odsvetovano postavljati zahteve po reviziji meje, to kljub temu storila, brez upanja na uspeh. Ponuja se sklep, da je Jugoslavija posredno vsaj dobri dve leti, do poletja 1949, poenostavljeno povedano, zavaljala predvsem domačo javnost in koroške Slovence. Vendar pogled v »drobovje« prizadevanj za »pravično mejo« na Koroškem kaže, da je jugoslovanska diplomacija na osnovi zgodovinskih izkušenj predvidevala, da bodo Avstriji po obnovi svoje neodvisnosti v starih mejah preklicali vse ugodnosti, ki so jih dali slovenski manjšini na Koroškem takoj po vojni, oktobra 1945. Tako naj bi mejni zahtevek, četudi delno ali nič uspešen, primoral Avstrijo, da že dane oziroma obljubljene manjšinske pravice Slovincem trajno zagotovi v mednarodni državni pogodbi. Dejansko ni Avstrija sama predvidela nobene mednarodno obvezne manjšinske zaščite in so ji 7. člen ADP, ki vsebinsko sovпада z jugoslovanskim predlogom

zaščite tistih Slovencev, ki bi po mejnih popravkih vseeno ostali zunaj matične države, narekovali šele štirje veliki v zvezi s svojo zavrnitvijo jugoslovanske zahteve po spremembi meje.⁵

Predstavljeni prispevki so po obliki, pristopu in poglobljenosti različni, vendar skupaj predstavljajo nujno in logično celoto. Od zgodovinskih analiz in procesa nastanka ADP, ki pogojujejo rojstvo in izpolnjevanje 7. člena, prek analiz in mnenja ter strokovnega pregleda (ne)uresničevanja ADP samih predstavnikov slovenske narodne skupnosti do pravnih analiz glede osvetlitve nekaterih novejših dognanj in pobud ter notifikacije slovenskega nasledstva ADP naj bi prispevki odgovarjali na ponavljajoče se vprašanje o sedanjem in posledično prihodnjem položaju slovenske narodne skupnosti na Koroškem in Štajerskem.

Menimo, da tukaj zbrani prispevki predstavljajo odlično priložnost za temeljitejšo predstavitev problematike o ADP, razjasnitev nekaterih dosedanjih površnih predstav, ki se občasno pojavljajo v slovenski javnosti ter za izhodišče in nadaljnje poglobljene študije. Upamo, da bo prav slednje pomemben rezultat izdaje tega zbornika. Vabljeni k branju!

Danijel Grafenauer in Boris Jesih

5 Janko Pleterški, Spomin na sklepanje Pogodbe o obnovi Avstrije. V: Peter Štih (ur.), *Zwittror zbornik*, Zbirka Zgodovinskega časopisa 31. Ljubljana, 2006, 83–91.

Nagovor Ernesta Petriča

»Slovenska narodna skupnost v Avstriji 60 let po podpisu Pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP)«

Spoštovana gospa ravnateljica!

Dovolite mi, da vam in vašim sodelavcem ter Inštitutu za narodnostna vprašanja kot takemu čestitam za res pomemben jubilej, za devetdeset let obstoja, dela in uspehov. Inštitut za narodnostna vprašanja v Ljubljani je, kolikor vem, prva ali vsaj ena prvih znanstvenih institucij na svetu, ki že devetdeset let proučuje problematiko narodnih manjšin, pa tudi druge vidike narodnega vprašanja in mednacionalnih odnosov.

Seveda je proučevanje prav te problematike za Slovence bilo in je še vedno posebej pomembno, saj smo kot manjšina živeli v drugih državah. Narodno vprašanje je bilo v središču političnih prizadevanj Slovencev skozi celotno dvajseto stoletje, pa tudi že v devetnajstem stoletju, in še danes deli slovenskega naroda živijo v sosednjih državah. Inštitut za narodnostna vprašanja pomeni že skoraj stoletno kontinuiteto znanstvenega proučevanja zlasti narodnomanjšinske problematike.

Inštitut za narodnostna vprašanja je nastal kmalu po prvi svetovni vojni, leta 1925, tako rekoč po dveh usodnih dogajanjih, lahko rečemo tudi katastrofah za slovenski narod, namreč po porazu na plebiscitu na Koroškem in po Rapalski pogodbi. Z obema tema dogodkoma so bili veliki deli slovenskega naroda odrezani od večine naroda, ki je bil vključen v Kraljevino Srbov, Hrvatov in Slovencev. Ti deli naroda so bili izpostavljeni grobim asimilacijskim pritiskom tako v Italiji kot v Avstriji in tudi na Madžarskem. Takrat smo izgubili Trst in Gorico ter zibelko slovenstva, Koroško. Takrat je bil politični cilj »Zedinjena Slovenija« odmaknjen bolj kot kadar koli prej ali kasneje.

V tem zgodovinskem kontekstu je nastal Inštitut za narodnostna vprašanja, ki naj bi bil znanstvena opora prizadevanjem Slovencev v Avstriji in Italiji za narodno preživetje. Hkrati pa naj bi povezoval tiste raziskovalce in poznavalce manjšinske problematike ter izpostavljene izobražence iz teh delov slovenskega narodnega ozemlja, ki sta jih poplebiscitni pritisk na Koroškem in vzpon fašizma v Italiji odgnala z rodne grude.

Spoštovana gospa ravnateljica, nekaj tega, te globoke zavezanosti slovenstvu in povezanosti s tistimi, ki so nekoč bili stebri slovenstva v zamejstvu, je še bilo čutiti, ko sem jeseni leta 1961 prišel na Inštitut za narodnostna vprašanja. Verjetno ste mi prav zato, ker sem eden še redkih aktivnih, če ne edini sodelavec Inštituta iz

tistega časa, ki se je ukvarjal z manjšinsko problematiko, podelili čast za ta pozdravni nagovor. Zato mi dovolite nekaj spominov.

Takrat sem se povezal z narodnostno problematiko, ki je bila na področju znanosti tako rekoč moja prva ljubezen. Ta se, pravijo, ne pozabi. Iz te povezanosti, ki se je začela na Inštitutu za narodnostna vprašanja pred več kot pol stoletja, pravzaprav idejno izvirata moji deli, knjigi, ki ju imam za temeljni in sta kot taki dobili odmev tudi v tujini – monografija o Mednarodnem pravnem varstvu manjšin in Pravica narodov do samoodločbe.

Ko sem prišel na Inštitut za narodnostna vprašanja, sem sedel v prostoru, kjer sta bili knjižnica in res skromna čitalnica – pač prostorski problemi. Veseli me, da je prav zdaj Inštitut sredi obsežne prenove lepih prostorov. Vendar pa je bila tista mala čitalnica s knjigami po vseh stenah zame nekak sedes sapientiae, sedež modrosti, saj so tja občasno, pravzaprav kar pogosto, prihajali stebri slovenske učenosti o manjšinski problematiki, pa tudi stebri praktičnih izkušenj, kot so bili prof. dr. Fran Zwitter, prof. dr. Bogo Grafenauer, dr. Julius Felaher, Lojze Ude (starejši), dr. Lavo Čermelj, dr. Ivo Juvančič in še mnogi drugi. Seveda tudi delavci Inštituta za narodnostna vprašanja – omenim naj le takratnega ravnatelja Draga Druškoviča, prof. dr. Janka Pleterskega, dr. Toneta Zorna in dr. Janka Jerija. Tam, ob veliki skupni čitalni mizi, so se pogosto razvnele razprave, mladi asistent, moja malenkost, pa je vlekel na ušesa ter srkal znanje in modrost teh modrih mož.

O marsičem je bilo govora – o vzrokih za polom na Koroškem in v Rapallu, o upih za prihodnost. Tudi misel, da pride čas, ko bodo Koroška, Trst in Gorica spet »naši«, je bilo slišati in v nadobudni asistentovi glavi je sprožala fantazijske upe. Seveda je to bil drug čas, takrat še ni bilo Helsinške listine in tistega, kar ji je sledilo v Evropi, ni bilo Osima, le dobrih pet let je bilo od sklenitve Avstrijske državne pogodbe (ADP). Takratne meje so bile surove črte ločnice, na katerih so odmevali streli in umirali mnogi tisti, ki so hoteli v svobodnejši svet. Takrat je Evropo delila tako imenovana železna zavesa, od Ščečina do Trsta, kot je dejal W. Churchill. Takrat so Slovenci na Koroškem, Tržaškem in Goriškem, tako rekoč povsod v zamejstvu, bili izpostavljeni diskriminaciji in tudi prisilni asimilaciji.

Danes je tisto upanje, da bodo Trst, Gorica in Koroška nekoč naši, uresničeno na nov, poseben, času primeren način. Tistih surovih mej ločnic ni, povezani smo v Evropi in tako rekoč brez meja. Koliko smo povezani, torej koliko so ti deli slovenskega naroda tudi »naši«, pa je odvisno predvsem od nas samih, od matične domovine in seveda tudi od samih zamejcev. Ko gledam nazaj in naprej, si upam reči, da bi te povezanosti lahko bilo – pravzaprav moralo biti – več. Inštitut je pri tej povezanosti, pri tem, koliko bodo ti deli slovenstva tudi »naši«, pomemben. Upam, da bo v prihodnjih letih in desetletjih še bolj, ko bo naša država, njena vsakokratna politika, snovala lastno – naj kar rečem – politiko do narodnega vprašanja.

Posebej želim poudariti, da je Inštitut za narodnostna vprašanja šel skozi pomembna obdobja in dal izjemen prispevek. Posebej naj izpostavim njegovo

delovanje med narodnoosvobodilnim bojem in po koncu druge svetovne vojne, ko je pripravil izjemno pomembna in znanstveno utemeljena gradiva za delo jugoslovanskih delegacij na pogajanjih o prihodnjih zahodnih in severnih mejah takratne Jugoslavije, konkretno pa seveda o mejah Slovenije, ter o takratnem in posledično o prihodnjem položaju Slovencev v sosednjih državah.

Naj samo omenim, da so tudi takrat, ko sem na začetku šestdesetih let prejšnjega stoletja začel delati na Inštitutu za narodnostna vprašanja, bila v ospredju pomembna znanstvena vprašanja, vsa seveda s praktičnimi posledicami. Tako je bilo kritično proučevanje štetja prebivalstva v Avstriji prof. dr. Vladimirja Klemenčiča, katerega cilj je bilo čim bolj znižati število slovenskega prebivalstva na Koroškem. Prof. dr. Janka Pleterški je opravil izjemno pomembno znanstveno analizo uporabe tako imenovane »pravice staršev« v zvezi z vpisom otrok v dvojezične šole in s tem, sicer kot zgodovinar, kreativno in pomembno posegel tudi v to mednarodnopravno problematiko. Moja naloga pa je bila vzpostaviti, skupaj s takratnim direktorjem Dragom Druškovičem, raziskovanja splošnih vprašanj narodnega vprašanja, tudi v Jugoslaviji, in mednarodnopravnih vidikov narodnostne in manjšinske problematike. Naj opozorim: to je bil čas, ko so se začeli resno zapletati mednarodni odnosi v Jugoslaviji in ko je prišlo do znamenite polemike Čosić–Pirjevec.

Inštitut za narodnostna vprašanja je bil na začetku šestdesetih let tudi organizator dejansko prve pomembnejše mednarodne konference v okviru Organizacije združenih narodov (OZN) o manjšinski problematiki. S to konferenco na izjemno visoki ravni se je OZN prvič resno soočila z manjšinsko problematiko. Do te konference je bila OZN zaradi slabih izkušenj z manjšinskim varstvom v okviru Društva narodov in zlasti zaradi vloge nemških manjšin, ki so se vpletle v politiko nacistične Nemčije, narodnomanjšinski problematiki nenaklonjena. Značilno je, da ne v Ustanovni listini OZN ne v slavni Splošni deklaraciji o človekovih pravicah leta 1948 manjšine in njihove pravice sploh niso bile omenjene. Prav po tej konferenci leta 1965, do katere je prišlo v Ljubljani zato, ker je tu deloval Inštitut za narodna vprašanja, je manjšinska problematika začela vstopati v delokrog OZN in kasneje drugih mednarodnih organizacij, na primer Sveta Evrope. Lahko torej rečem, da je ta konferenca zgodovinskega pomena, hkrati pa eno prvih večjih mednarodnih srečanj v Ljubljani, tudi po zaslugi Inštituta za narodnostna vprašanja.

Tudi danes so pred Inštitutom izjemno pomembne naloge. Vsekakor to proučevanje problematike naših manjšin v zamejstvu v času, ko so nastale okoliščine, po padcu Berlinskega zidu in širitvi EU, po družbenih in političnih spremembah v vzhodnem delu Evrope, terja – in hkrati omogoča – dialog, sodelovanje in nove pristope k manjšinski problematiki. Ni moč – ne glede na še vrsto nerešenih problemov – spregledati pomembnih dosežkov in pozitivnih sprememb tudi na Koroškem in Štajerskem ter tudi v Italiji in na Madžarskem.

A tudi v Sloveniji nastajajo novi problemi, ki terjajo intenzivno raziskovalno dejavnost in znanstveno prodornost. Mislim predvsem na tako imenovane nove,

neavtohtone manjšine v Sloveniji, hrvaško, srbsko, bošnjaško in albansko, pa tudi ostanke nekoč avtohtone nemško govoreče manjšine, Kočevarjev in tako imenovanih Južnih Štajercev. To so resni izzivi za znanost, pa tudi za politiko in seveda za Inštitut.

Ob devetdesetletnici Inštituta in hkrati šestdesetletnici ADP je pomemben pogled nazaj, predvsem pa pogled naprej. Prav to, pogled naprej, a tokrat omejeno na problematiko Slovencev na Koroškem in Štajerskem, pa je predmet današnjega simpozija. Ker gre tudi za šestdeset let ADP, bo prav ta v središču pozornosti na današnjem posvetu.

Prvi panel se z odličnimi referati usmerja na zgodovinski okvir nastanka ADP in na zgodovinske procese, ki so in ki še pogojujejo izpolnjevanje 7. člena ADP.

Naj si ob tem dovolim le nekaj besed o tem:

a) ADP je gotovo bila in je še vedno mednarodnopravni in tudi ustavnopravni temelj položaja in pravic Slovencev na Koroškem in Štajerskem.

b) ADP je bila v bistvu kompenzacija za teritorialne zahteve Jugoslavije, česar ne gre pozabiti. Po naravi stvari je Republika Slovenija, zlasti zaradi 7. člena, pa tudi, ker ADP potrjuje mejo med državama, in ne glede na formalno članstvo v tej mednarodni pogodbi, de facto naslednica pravic in dolžnosti bivše države – Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ), kolikor se na Slovenijo in na slovensko manjšino na Koroškem in Štajerskem nanašajo.

c) V členu 7 so štiri zaveznice v pet kratkih odstavkih stisnile celotno manjšinsko problematiko z vso asimilacijsko zgodovino vred, niso pa na primer eksplicitno dorekle niti območja, za katero člen 7 velja. To je vseskozi zahtevalo – in še zahteva – trda prizadevanja za njegovo interpretacijo in izpolnjevanje. Navsezadnje je tudi ADP živ mednarodnopravni instrument, ki ga je moč interpretirati skladno z razvojem in okoliščinami. Vključitev Ustavnega sodišča Avstrije je bila pri tem izjemno pomembna. Naj ob tem dodam, da sta bili zlasti prvi desetletji glede 7. člena ADP bolj prizadevanje za njegovo izigravanje kot pa za izpolnjevanje. Spominjam se, da sem takrat objavil razpravo z zgovornim naslovom: Cilj je asimilacija.

d) Pa tudi na jugoslovanski strani je bil za manjšino škodljiv zlasti sektaški odnos, ki je manjšino na Koroškem, poenostavljeno rečeno, ločeval, z vrsto negativnih posledic, na del manjšine, ki je »naš«, in drugi, ki ni bil »naš«.

e) A čas je storil svoje. Helsinki, padec Berlinskega zidu, širitev EU, mednarodno sodelovanje, ki je v Evropi in svetu zamenjalo blokovsko delitev, so omogočili nov pristop k uresničevanju ADP. Omogočajo resen dialog o uresničevanju vsega tistega, kar je pri tem še odprto. Dialog na Koroškem, dialog med državama, pa tudi dialog znotraj manjšine.

Drugi panel, prav tako z uglednimi referenti, se loteva aktualnega ter tudi dolgotrajnega vprašanja notifikacije nasledstva v ADP s strani Republike Slovenije in osvetlitve trenutnih tovrstnih pobud.

To vprašanje je prisotno vse od nastanka neodvisne Republike Slovenije, ko

so ob rojstvu nove države in smrti prejšnje v ospredje stopila razna nasledstvena vprašanja, tudi nasledstvo v mednarodne pogodbe.

Takrat, takoj po letu 1991, ko je bilo v teku urejanje nasledstva Republike Slovenije v mednarodne pogodbe bivše države z vsemi državami, bi bila sama notifikacija pristopa k ADP iz naslova nasledstva verjetno rutinsko dejanje. Tega, ali bi privedla do formalnega članstva v ADP, seveda ne vem. Vendar se naša takratna vlada – in kasneje za njo vse vlade do vključno sedanje – za to ni odločila, v bistvu iz političnih razlogov, saj gre za politično odločitev. Pa tudi zato, ker ni garancije, da bi že sama notifikacija (torej preprosto sporočilo z diplomatsko noto depozitarju v Moskvo) pripeljala Slovenijo do formalnega članstva v ADP.

Pri tej v bistvu politični odločitvi dejansko velja, seveda ob vseh mednarodno-pravnih argumentih, tistih pro in tistih contra, tudi upoštevati, kaj ta korak utegne pomeniti za manjšino – o čemer smo zato dolžni pozorno poslušati tudi njo – in kakšni so izgledi za uspeh – kaj bi z uspehom pridobili in kaj bi z morebitnim neuspehom izgubili. In tudi, kaj bi ta odločitev pomenila za odnose s sosednjo državo. Odgovor na slednje je seveda predvsem stvar ocene slovenske diplomacije.

Prepričan sem, da bo razprava o tej pomembni temi argumentirana in strpna, saj razpravljavce povezuje skupen interes in cilj: dobrobit Slovencev na Koroškem in Štajerskem ter dobrobit naše države, ne glede na različne poglede o tem, kateri ukrepi in kakšna konkretna politika najboljše vodijo k skupnemu cilju.

Sam naj rečem le, kolikor to vem iz časov, ko sem bil v letih 1998–2000 državni sekretar in nato med letoma 2002 in 2008 veleposlanik na Dunaju, da je to, da se v tistem času slovenske vlade niso odločile za notifikacijo, bilo rezultat ocene argumentov in tudi diplomatskih konzultacij – pa ne na Dunaju, da ne bo nesporazuma, temveč v Moskvi, Parizu, Londonu in Washingtonu, torej pri izvirnih pogodbenicah ADP.

Upoštevalo se je tudi, da je ADP tipična multilateralna mednarodna pogodba zaprtega tipa, za kakršne 17. člen Konvencije o nasledstvu v mednarodne pogodbe, ki zavezuje tako Slovenijo kot Avstrijo, določa, da je za vstop v tako pogodbo tudi iz naslova nasledstva potrebno soglasje vseh ostalih strank te pogodbe.

Naj dodam, da je v preteklosti, ko se nobena naša vlada ni odločila za ta korak, bilo seveda prisotno tudi vprašanje zapletov v odnosih z Avstrijo. Zlasti po letu 1997, ko je Slovenija že bila vključena v proces vstopanja v EU, je bilo v odnosih z Avstrijo odprtih več dvostranskih vprašanj, s katerimi bi ta mogla postavljati zahteve in ovire Sloveniji, podobno kot je pred tem počela Italija. Omenim naj le zadevo tako imenovanih Avnojskih sklepov, problem denacionalizacijskih zahtevkov avstrijskih državljanov, zahteve po zaprtju Nuklearne elektrarne Krško (NEK), po vključitvi ostankov tako imenovane nemško govoreče manjšine pri nas v našo ustavo. Kakorkoli že, lahko rečem, da je zasluga politike Drnovškovih vlad, da smo se izognili pritiskom Avstrije, čeprav jih je nekaj tudi bilo. Marsikaj bi se seveda še dalo povedati o pretekli zgodbi, a je moj čas omejen. Morda kaj dodam v razpravi.

Naj za zdaj rečem le, da se strinjam, da so zlasti po letu 2008 razmere v svetu in okoli nas drugačne, kot so bile leta 1992 ali po letu 1997. Ob tem je zanimivo in ni nepomembno, da nekateri najpomembnejši slovenski politiki, ki so takrat, kot se reče, imeli v rokah platno in škarje tudi glede te zadeve, pa se za notifikacijo takrat niso odločili, danes mislijo drugače. Verjetno menijo, da je sedaj položaj ugodnejši, primernejši, ali pa so bili deležni novih spoznanj. Kakorkoli že: razprava o tej aktualni zadevi je smotrna. Zahteva, da se o tem na temelju argumentov in s polno odgovornostjo odločajo organi, ki kreirajo zunanjo politiko naše države, pa je vsekakor legitimna.

Tretji panel naj bi odgovoril na vprašanja sedanjega in posledično tudi prihodnjega položaja slovenske narodne skupnosti na Koroškem in Štajerskem v Avstriji v kontekstu ADP. Ustreznejše referente za to temo, kot so dr. Sturm, mag. Vouk in mag. Weitlaner, bi težko našli. Prav je, da predvsem manjšina sama – ne mi iz Ljubljane – pove in ocenjuje svoj položaj ter da tudi pove, kaj naj postori matična država. Seveda velja prisluhniti vsem delom manjšine in mi je žal, da ni še več referentov prav na to temo iz vseh manjšinskih krogov na Koroškem.

Naj končam z mislijo, da je smisel dela Inštituta za narodnostna vprašanja in tudi današnjega simpozija bil in je z znanstvenim in strokovnim delom pomagati delom slovenskega naroda v zamejstvu ter nuditi pomoč slovenski državi pri snovanju njene politike v odnosu do teh delov slovenskega naroda. To vlogo je Inštitut opravljal, jo še vedno in jo bo, upam, še dolga leta.

Spoštovana gospa direktorica dr. Novak Lukanovič, naj Inštitutu za narodnostna vprašanja, vsem njegovim sodelavkam in sodelavcem ter vam kot nekdanji kolega izrazim spoštovanje in hvaležnost za delo v preteklih devetdesetih letih, z željo, da bo Inštitut tudi po svoji stoletnici, ki jo, upam, bomo dočakali, še naprej deloval tako uspešno kot doslej.

Hvala za pozornost!

Dr. Ernest Petrič

Ljubljana, 30. 11. 2015

Teodor Domej

Na poti k Avstrijski državni pogodbi in njenemu 7. členu

Pogosto je pogled na Avstrijsko državno pogodbo (ADP) zelo selektiven, kot da bi vsebovala samo 7. člen. Oženje ADP na člen, ki jamči manjšinske pravice gradiščanskim Hrvatom ter Slovencem na Koroškem in Štajerskem (zaradi načela enakosti pred zakonom pa posledično tudi drugim avtohtonim manjšinam v Avstriji, Madžarom, Čehom, Slovakom in Romom), pomeni precenjevanje politične teže tega člena in številnih drugih. ADP je torej veliko več kot njen 7. člen in ne nazadnje se to pokaže tudi v zvezi z njegovim nastankom in celo pri njegovem izpolnjevanju.

Če razpravljamo o pravni zaščiti Slovencev na Koroškem kot manjšine, je koristno upoštevati obdobje, ki obsega najmanj čas od leta 1848 naprej. Manjšinski člen ADP je sestavni del kontinuitete in tudi korektivni odziv nanjo, ker dotedanji sistem manjšinske zaščite, izdelan v obdobju nacionalizma kot prevladujoče oblike urejanja odnosov v mnogojezični družbi, narodnim in jezikovnim manjšinam ni zagotavljal družbene enakopravnosti. Zločinski nacionalistični in rasistični sistem, ki ga je vzpostavil nacizem, je začel z uničevanjem slovenskega naroda in Slovencev na Koroškem kot njegovim delom. V tem kontekstu je nastal 7. člen ADP kot odziv na prejšnja obdobja in kot pravna varovalka pred morebitnimi povratnimi prizadevanji avstrijske družbe. Gotovo ni naključje, da je manjšinska zaščita dobila svoje mesto sredi vsebinsko sorodnih členov – ob človekovih pravicah (6. člen ADP), demokratičnih ustanovah (8. člen ADP) in razpustitvi nacističnih organizacij (9. člen ADP).

A gremo po vrsti. Leta po drugi svetovni vojni niso bila »zlati časi« za manjšine, kljub temu pa se je za Slovence na Koroškem v primerjavi z nacizmom začelo neprimerno boljše obdobje. V Evropi etničnega čiščenja z vojaško zmago protihitlerjevske koalicije ni bilo konec. V mnogih regijah so se kazali nacionalistični refleksi v obliki politike maščevanja nad poraženci in celo manjšinami, ki so preživele leta nacističnega nasilja.¹ Nacionalizem je imel globoke in močne korenine, marsikje si je odel novo ideološko lice. Gradnja večjezične ali večkulturne družbe ni bila prevladujoči koncept prvega povojnega obdobja. Zagotavljanje manjšinskih pravic znotraj evropskih držav, ki so se slej ko prej

1 Primerjaj Keith Lowe, *Podivjana celina: Evropa po drugi svetovni vojni*. Ljubljana, 2015.

imele za nacionalne, ni bil glavni cilj družbene prenove. Manjšinska zaščita torej nikakor ni bila »causa prima« povojnega obdobja v mnogonarodni Evropi. V ospredju je stala delitev kontinenta na interesne sfere z družbeno ureditvijo, ki je odgovarjala vsakokratni dominantni velesili. Nemški rajh kot glavni poraženec in Avstrija v njegovem toku sta bila razdeljena na okupacijske cone. Nemčija je izgubila precejšen del svojega predvojnega ozemlja. Sistematično etnično čiščenje je bilo eden izmed nadaljnjih povračilnih ukrepov, ki so ga čutili Nemci v tistih delih poraženega Nemškega rajha, ki so prišli pod druge države. Nič manj niso bili prizadeti Nemci, ki so pred drugo svetovno vojno živeli kot manjšine v delu Evrope, ki je po vojni prišel v interesno sfero tako imenovanega Vzhoda. Vendar Nemci niso bili edini, ki jih je doletela usoda množičnega preseljevanja.

Pretežni del koroške družbe se ni navduševal nad pravicami slovenske manjšine, ne pred anšlusom ne po zlomu nacizma. Pod geslom »svobodne in nedeljene Koroške« je politična javnost razumela predvsem nemški značaj dežele, narodno in dosledno jezikovno enakopravnost Slovencev pa je odklanjala. Večina vodilnih osebnosti obeh koroških narodov se je opredeljevala ali za različne ravni jezikovnih pravic (to velja za prevladujočo nemško stran) ali za delitev dežele vzdolž jezikovne meje, ki je bila ob koncu druge svetovne vojne res že zgodovinska (takega mnenja je bila večina tedanjih predstavnikov slovenske manjšine). Želja po priključitvi ene tretjine dežele Koroške k Jugoslaviji (tako se je glasila zahteva) bi se lahko uresničila samo z diktatom velesil, z nasilnimi sredstvi in proti volji večine tamkajšnjega prebivalstva. Vzpostavitev jugoslovanske oblasti je na Koroškem spodletela, ker je Britanci in ostale velesile, ki jim je bila poverjena okupacija Avstrije, niso dopustili.

Avstrija in Jugoslavija sta bili po drugi svetovni vojni sestavni del odnosov v glavnem bipolarnega evropskega kontinenta, z drugo besedo: hladne vojne. Vendar je imela hladna vojna različne obraze. V Avstriji je gotovo zaradi njene majhnosti prišlo do drugačnega razvoja kot v Nemčiji, ki se je vedno bolj razdruževala in se leta 1949 razdelila na dve državi. Na tleh povojne Nemčije je bila konfrontacija med Zahodom in Vzhodom mnogo ostrejša kot v Avstriji. Avstrijske politične elite so hotele ohraniti ozemeljsko celovitost in enotnost države ter jo zapečatiti z državno pogodbo. Avstrijska in jugoslovanska zunanja politika sta bili vpeti v odnose med Vzhodom in Zahodom. Zaradi njune različne družbenopolitične orientacije in različnih družbenogospodarskih sistemov sta imeli na svetovni ravni in zlasti med velesilami različne zaveznike. Pri tem je inform-birojevski konflikt, ki se je razplamtel konec junija 1948, sicer nekaj spremenil, vendar ne vsega.

Koroška v mejah iz leta 1938 (in v mejah, kakršne so bile vzpostavljene po 9. maju 1945) se je ob koncu druge svetovne vojne znašla sredi mejnega spora. Že za časa protinacističnega boja je mejno vprašanje oviralo skupne akcije slovenskih in nemško-koroških odporniških grupacij, vplivalo pa je tudi na predajo

oblasti na Koroškem. Iz rok nacističnega režima je prišla v roke provizorične koroške deželne vlade, ki so jo sestavljali predstavniki dela socialistične stranke in meščanskih strank v znaku signalnih besed iz časa mejnega konflikta po prvi svetovni vojni (»svobodna in nedeljena Koroška«). Tudi vojaške operacije tik pred koncem druge svetovne vojne na koroških tleh kažejo podobno globinsko strukturo. To je bil odziv na zahteve slovenskega narodnoosvobodilnega boja po združitvi vsega s Slovenci naseljenega ozemlja v eni državi. 2. aprila 1945 je jugoslovanska vlada v diplomatski noti zavezniškim silam sporočila, da hoče biti upoštevana kot zasedbena sila na avstrijskem ozemlju »severno od stare jugoslovansko-avstrijske meje med Italijo in Madžarsko, vključno posebno pokrajino Koroško, zlasti ker v znatnem delu teh regij živi jugoslovansko prebivalstvo«. ² 19. maja 1945 so se morale enote jugoslovanske vojske, ki so 8. maja dosegle Celovec in zasedle del Koroške, umakniti za predvojne državne meje. Brez dvoma je bil to pomemben dogodek, ki je napovedoval najverjetnejšo smer nadaljnjega razvoja v zvezi z mejnim vprašanjem. Vzpostavitev oblasti po meri slovenskega antinacističnega uporniškega gibanja maja 1945 ni uspela, prav tako ne oblikovanje vzporedne ali konkurenčne oblasti. Večina slovenskih političnih organizacij je delovala v pollegali in s predznakom iredentizma in separatizma.

Koroški svetovalni odbor (ena od kratkotrajnih oblik začasne deželne vlade poleti 1945, op. a.) je 13. junija 1945 sprejel obširno izjavo o manjšinskem vprašanju v deželi. Napovedal je popravo škode, obnovo kulturnih in gospodarskih organizacij, obnovo slovenskega šolstva na osnovi utrakvističnega šolstva in prosto izbiro jezika v stiku z uradi. Med obljubami najdemo celo revizijo »umetne prepojitve jugovzhodne Koroške z naseljenci iz Nemškega rajha«. ³ Začasna deželna vlada se je takoj opredelila proti kakršnikoli spremembi državne meje. Izrekla pa se je za nadaljevanje klasične manjšinske politike iz prednacističnega časa. Seveda je bila tedaj že soočena z zahtevo koroškoslovenskega vodstva in Jugoslavije po priključitvi jugovzhodne Koroške k Jugoslaviji. Prve poveljne volitve (25. novembra 1945) so dale koroški deželni vladi in avstrijski vladi močno politično legitimacijo, tudi za njeno prizadevanje ohraniti stari potek državne meje z Jugoslavijo. Koroški politični vrh pa je računal s tem, da bo državna pogodba vsebovala določila o manjšinski zaščiti.

Eden izmed vojnih ciljev zavezniške politike je bil nova ureditev političnega zemljevida Srednje Evrope. V tem sklopu je igralo določeno vlogo vprašanje Avstrije. Pomembna vmesna odločitev je bila sprejeta konec oktobra 1943 v okviru sestanka zunanjih ministrov Sovjetske zveze, Združenih držav Amerike in Velike Britanije. Objavljena je bila 1. novembra 1943 in po kraju sestanka nosi ime

2 Dragomir Vučinić (ur.), *Dokumenti o spoljnoj politici Socialističke Federativne Republike Jugoslavije 1945*. Beograd, 1984, 23.

3 Arnold Suppan, *Die österreichischen Volksgruppen. Tendenzen ihrer gesellschaftlichen Entwicklung im 20. Jahrhundert*. Wien, 1983, 176.

Moskovska izjava. V njej najdemo znamenite besede, da se podpisniki strinjajo, da je bila Avstrija »prva svobodna dežela, ki je postala žrtev tipične hitlerjanske agresije«, in da je anšlus ničen. Slednjič »izjavljajo, da želijo Avstrijo vzpostaviti kot svobodno in neodvisno državo«. ⁴ Neke vrste jamstvo za ozemeljsko celovitost Avstrije nekateri pripisujejo tudi pismu, ki ga je 15. aprila 1945 naslovil sovjetski voditelj Stalin na vodjo provizorične avstrijske državne vlade Karla Rennerja, v katerem piše: »Bodite prepričani, da je vaša skrb za neodvisnost, celovitost in dobrobit Avstrije tudi moja skrb.« ⁵ Vendar niti Moskovska izjava (1943) niti Stalinovo pismo nista onemogočila ali preprečila odpiranja mejnega vprašanja. Celo v noti, v kateri je vlada Velike Britanije 12. maja 1945 zahtevala takojšnji umik jugoslovanske vojske iz Koroške, je bila meja označena kot začasna in je bilo rečeno, da bo vprašanje avstrijsko-jugoslovanske meje dokončno rešeno na mirovni konferenci. ⁶ Obsežen memorandum o vprašanju meje med Jugoslavijo in Avstrijo je jugoslovanska vlada predala svetu zunanjih ministrov zavezniških sil 18. februarja 1946⁷, torej še preden so se začela pogajanja o ADP.

Prioritetno mejno vprašanje povojne Avstrije je bila Južna Tirolska. V zaupanju do veljavnosti načela o pravici do samoodločbe so nekateri politiki delali na tem, da bi nemški del Južne Tirolske, ki je po prvi svetovni vojni brez plebiscita prišel pod Italijo in bil v času fašizma žrtev nasilja, spet postal sestavni del Avstrije. Večina južnotirolskega prebivalstva je gotovo hotela združitev z Avstrijo. Italija je nasprotovala odcepitvi južnotirolskega ozemlja in zavezniki so spomladi 1946 zavrnil plebiscit. Ko je postalo jasno, da se meja med Italijo in Avstrijo ne bo spremenila (dosledno je temu nasprotovala Sovjetska zveza), sta zunanja ministra Italije in Avstrije našla rešitev v sporazumu (5. septembra 1946), ki je vseboval okvirni opis manjšinskih pravic nemškojezičnega prebivalstva. ⁸ Avstrija je torej v primeru Južne Tirolske ubrala pot bilateralnega dogovora. Znano je, da je sporazum doživel polno uresničitve šele leta 1969 v obliki obsežne teritorialne avtonomije. Nekaj posrednega vpliva je sporazum imel tudi na razvoj koroškega vprašanja.

23. novembra 1946 je koroška deželna vlada uradu zveznega kanclerja poslala stališče, ki zadeva državno pogodbo. ⁹ Bila je mnenja, da naj bi si Avstrija prizadevala, da:

4 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945-1955. Österreichs Weg zur Neutralität*. Graz, Wien, Köln, 1985, 214.

5 Internetniv vir: http://www.rennermuseum.at/html/concrete/files/4514/1556/4185/2_republik_3.jpg (8. 12. 2015).

6 Dragimir Vučinić (ur.), *Dokumenti o spoljnoj politici SFRJ...*, 379.

7 Dragimir Vučinić (ur.), *Dokumenti o spoljnoj politici SFRJ...*, 38–44.

8 Karl Heinz Ritschel, *Diplomatie um Südtirol. Politische Hintergründe eines europäischen Versagens*. Stuttgart, 1966, 223–226.

9 Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik (=AdR), Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (=BMfAA), Österreichische Botschaft London, Karton 2, Zl. 14.703-2/1946 (Abschrift B.K.A. Zl. 55.055-2a/46, Zl. 147.688-6-VR/46.)

a) ne bi prišlo do zaostritve določil;

b) narodnih skupin, ki bi bile zaščitene, v pogodbi ne bi imensko navedli (zlasti ne slovenske narodne skupine na Koroškem), ker bi se s tem implicitno priznal poseben interes določenih držav za njihovo zaščito;

c) bi se Avstriji naložene obveznosti omejile na načela, ki jih vsebujejo členi 62–69 senžermenske pogodbe, in ne bi dodali nobenih drugih posebnih določil;

d) naj bi o sporih razsojalo stalno mednarodno sodišče v Haagu.

Glede Kanalske doline, ki je tako kot Južna Tirolska ostala pri Italiji, je deželna vlada želela, da bi jo v mirovni pogodbi z Italijo omenili, ker bi to »posredno pomenilo mednarodno priznanje, da obstaja vprašanje Kanalske doline«, in bi se ga dalo v določenem trenutku lažje obravnavati. V primeru koroških Slovencev je koroška deželna vlada svarila pred morebitno obvezo, da Avstrija z Jugoslavijo sklene bilateralni dogovor po vzoru avstrijsko-italijanskega sporazuma glede Južne Tirolske. Tak sporazum bi ji bil »nadvse nezaželen, kar ni treba posebej razložiti«, in bi se mu bilo treba izogniti. Le v skrajnem primeru bi bil sprejemljiv. To mnenje je zastopala z ozirom »na že popolnoma opravljeno likvidacijo nemškojezične manjšine v Jugoslaviji«, zaradi česar Avstrija pač ne more biti zainteresirana, da sklene tak dogovor, medtem ko je bil interes Avstrije glede sporazuma z Italijo drugačen.¹⁰ Koroška deželna vlada je vztrajala pri vzorcu recipročnosti. Pregon nemške manjšine iz Slovenije in Jugoslavije naj bi torej vplival na manjšinske pravice Slovencev na Koroškem.

Januarja 1947 je Jugoslavija v okviru zasedanja posebnih odposlancev, ki so pripravljali pogodbo z Avstrijo, predložila svoje zahteve.¹¹ Obsegale so celotno tako imenovano avtohtono naselitveno ozemlje Slovencev na Koroškem (2470 km², kjer je živel 180.000 oseb) in Štajerskem (130 km², kjer je živel 10.000 oseb). V zvezi z gradiščanskimi Hrvati je predlagala izmenjavo prebivalstva, kot alternativo pa manjšinsko zaščito, vendar glede tega svojih predstav ni konkretizirala. Jugoslavija pa je s tem kot prva (in v okviru tega dela pogajanj edina)

¹⁰ Prav tam.

¹¹ Za pregled jugoslovanskih ozemeljskih zahtev do Avstrije glej: Janez Stergar, *Jugoslovanske ozemeljske zahteve od 1945 in njihovo postopno umikanje*. V: Hellwig Valentin, Peter Karpf, Udo Puschig (izd.), *Der Staatsvertrag von Wien 1955–2005. Die Kärntner Perspektiven* (=Kärnten Dokumentation, Bd. 22). Klagenfurt 2006, 98–104; Boris Jesih, *Obdobje med 1945 in 1955*. V: Dušan Nečak idr. (ur.), *Slovensko-avstrijski odnosi v 20. stoletju – Slowenisch-österreichische Beziehungen im 20. Jahrhundert* (=Historia 8). Ljubljana, 2004, 459–468; Claudia Fräss-Ehrfeld, *Zwischen Bundeskompetenz und Kärntner Realität. Die Kärntner Minderheitenproblematik in der Zweiten Republik 1945–1976*. V: Claudia Fräss-Ehrfeld/Helmut Rumpler (Hgg.), *Kärnten und Wien. Zwischen Staatsidee und Landesbewusstsein*. Klagenfurt, 2005, 83–162; Theodor Domej, *Der Konflikt nach dem Krieg, Die Kärntner Slowenen 1945–1949*. V: Andreas Moritsch (izd.), *Austria Slovenica. Die Kärntner Slowenen und die Nation Österreich – Koroški Slovenci in avstrijska nacija* (=Unbegrenzte Geschichte – Zgodovina brez meja, 3. zv.). Klagenfurt/Celovec – Ljubljana – Wien, 1996, 86–165.

zahtevala poseben člen oziroma statut v okviru ADP za zaščito gradiščanskih Hrvatov »pred germanizacijo«.¹²

Ko se je 21. januarja 1947 sestal avstrijski ministrski svet, se je zvezni kancler Leopold Figl ob začetku seje dotaknil londonskih pogajanj o ADP. Samo mimogrede je omenil jugoslovanske zahteve in izpostavil, da Hrvati na vsak način hočejo ostati pri Avstriji. V središče pa je postavil Koroško, čeprav ne v podrobnostih.¹³ 25. januarja 1947 je bil že bolj natančen. Še preden je naštel, kaj Jugoslavija vse zahteva, pa je komentiral: »O jugoslovanskih zahtevah morem reči samo to, da so pretirane, zato v tej zvezi ne bomo imeli težkega stališča.«¹⁴ Zunanji minister Gruber je o jugoslovanskih ozemeljskih zahtevah na kratko spregovoril 17. aprila 1947, potem ko se je vrnil iz Londona: »Menim, da Rusija (sic!) zahtevam SHS (sic!) ne prisoja pomena.«¹⁵

Kardeljvega pisma Vyšinskemu¹⁶, tedaj še namestniku sovjetskega zunanjega ministra, Gruber še ni mogel poznati. Kardelj je v njem bistveno zmanjšal jugoslovanske ozemeljske zahteve in predlagal manjšinsko zaščito za Hrvate in Slovence v Avstriji.

Aprila 1948 je Jugoslavija še enkrat predložila obširno spomenico. V primerjavi z zahtevami iz leta 1947 je ozemeljske zahteve nekoliko zmanjšala (v glavnem za Ziljsko dolino), v spomenico pa je vključila aneks A, v katerem najdemo okvirne predstave, kaj naj bi obsegala manjšinska zaščita gradiščanskih Hrvatov in koroških Slovencev, ki bi ostali pri Avstriji. Besedilo aneksa A se v nekaterih bistvenih delih tako močno pokriva s formulacijami poznejšega 7. člena ADP, da ga moramo imeti za njegov prvi osnutek. Medtem je dobila avstrijska diplomacija nekaj signalov, da Sovjetska zveza ne podpira jugoslovanskih ozemeljskih zahtev oziroma da jim služijo v taktične namene.¹⁷

Februarja 1949, v senci berlinske blokade, so se v Londonu nadaljevala pogajanja o Avstriji na ravni posebnih pooblaščenцев. Jugoslavija je 24. februarja predložila memorandum, v katerem je Jugoslavija – pač pod vtisom svojega globokega političnega razhajanja s Sovjetsko zvezo – opustila skoraj vse ozemeljske zahteve do Avstrije. Omejila jih je na dravski hidroelektrarni Žvabek in Labot. Gospodarskega značaja je bila tudi zahteva po vojni odškodnini, ki naj bi jo plačala Avstrija Jugoslaviji. Bistveni sestavni del spomenice pa je bil predlog politične, gospodarske in kulturne avtonomije za Slovensko Koroško (neke vrste

12 Österreichisches Staatsarchiv, AdR, BMfAA-ÖB London, Karton 22.

13 Protokolle des Ministerrates der Zweiten Republik, Kabinett Leopold Figl I, 20. Dezember 1945 bis 8. November 1949, Band 4: 21. November 1946 bis 11. Februar 1947. Wien, 2006, 319.

14 Protokolle des Ministerrates, Band 4, 363.

15 Protokolle des Ministerrates, Band 5: 18. Februar 1947 bis 6. Mai 1947. Wien, 2011, 410.

16 Pismo je bilo objavljeno tudi v *Koroški kroniki*, št. 33, 19. 8. 1949, 2.

17 Österreichisches Staatsarchiv, AdR, BMfAA, Österreichische Botschaft London, Karton 2, Zl. 17/1-RES/48 (15. 6. 1948).

desete avstrijske zvezne dežele) ter manjšinskih pravic za gradiščanske Hrvate in Slovence, ki bi živeli zunaj avtonomnega ozemlja. Trimesečna pogajanja, ki pa se niso vrtela samo okoli jugoslovanskih zahtev, so se končala brez vidnega rezultata. Nadaljevanje so doživela na ravni zunanjih ministrov, ki so se sestali v Parizu (med 23. majem in 20. junijem 1949). Tokrat je prišlo do vidnega prodora pri vprašanju avstrijske državne meje in manjšinske zaščite. Sovjetska zveza je delu jugoslovanskih zahtev umaknila podporo. Ob zaključku pariških pogajanj (20. junija 1949) je bil objavljen »komunike sveta ministrov o Avstriji«:

»Zunanji ministri so se zedinili, da

- a) naj ostanejo meje Avstrije take, kot so bile 1. januarja 1938;
- b) pogodba z Avstrijo predvidi, da Avstrija jamči zaščito slovenske in hrvaške manjšine v Avstriji;
- c) se od Avstrije ne zahteva reparacij, da pa je Jugoslavija upravičena zapolniti avstrijsko premoženje, pravice in interese na jugoslovanskih tleh, ga prevzeti ali pa likvidirati.«

Nadaljnje točke so vsebovale sovjetske zahteve predvsem v zvezi s tako imenovanim nemškim premoženjem. Zadnja točka komunikeja pa je napovedala pospešeno nadaljevanje pogajanj o vsebini državne pogodbe z namenom, da se najkasneje do 1. septembra doseže dogovor o celotnem osnutku pogodbe.¹⁸

Kocka je torej padla. Meje med Avstrijo so ostale, kakršne so bile. Neločljivo s tem je povezan sklep, da se v pogodbo z Avstrijo vključijo določila o zaščiti slovenske in hrvaške manjšine. Medsebojno odvisnost mejnega vprašanja in manjšinske zaščite je poudaril sovjetski zunanji minister Andrej Vyšinskij (zahodne velesile pa temu niso ugovarjale).¹⁹ Pogajanja o ADP so se nadaljevala v Londonu, spet na ravni posebnih pooblaščenecv. Na agendi je bilo skupaj 82 točk, med njimi tudi manjšinski člen. Njegov osnutek je 2. julija 1949²⁰ predložil sovjetski predstavnik (Zarubin), o njem pa so razpravljali od 17. do 24. avgusta. Redakcijsko delo na besedilu 7. člena je bilo zaključeno 24. avgusta 1949.²¹ Zahodni predstavniki so predlagali, da bi v dva odstavka sovjetskega predloga vstavili »znatni delež« pripadnikov manjšine kot pogoj za dvojezične napise in osnovno šolstvo.

18 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955...*, 219.

19 Stefan Karner, Peter Ruggenthaler, »Eine weitere Unterstützung der jugoslawischen Gebietsforderungen bringt uns in eine unvorteilhafte Lage.« Der Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags als diplomatischer Kompromiss. V: Stefan Karner, Andreas Moritsch (izd.), *Aussiedlung – Verschleppung – Nationaler Kampf*. Klagenfurt/Celovec, Ljubljana/Laibach, Wien/Dunaj, 2005, 99–118 (tukaj 107); o zadržanju Sovjetske zveze glej tudi: Stefan Karner, Koroška in Avstrijska državna pogodba. V: Hellwig Valentin, Peter Karpf, Udo Puschnig (izd.), *Der Staatsvertrag von Wien 1955–2005. Die Kärntner Perspektiven* (=Kärnten Dokumentation, Bd. 22). Klagenfurt, 2006, 21–30.

20 Österreichisches Staatsarchiv, AdR, BKA-AA, Zl. 85.485-Pol/49.

21 Stefan Karner, Peter Ruggenthaler, »Eine weitere Unterstützung der jugoslawischen Gebietsforderungen bringt uns in eine unvorteilhafte Lage...«, 114.

Sovjetski predstavnik je temu nasprotoval, nakar so zahodni zavezniki opustili ugovore. Pri zahodnih zaveznicah je namreč posredoval avstrijski zunanji minister, ki je hotel čim prej doseči ADP. V razpravi niso opredelili vseh podrobnosti, tudi terminoloških ne. Značilen v zvezi s tem je telegram avstrijskega zunanjega ministrstva (17. 8. 1949 ob 17.40) avstrijski delegaciji v London: »Vplivajte na zahodne zaveznike, da bo sprejeta sovjetska formulacija, ker bi nam v primeru podaljšanja razprave protokol, v katerem se najde njen zapis, vzel vse možnosti razlage pojmov ruskega besedila.«²²

Posebej poučno je besedilo, ki je nastalo v drugi polovici julija 1949 (čisto pis nosi datum 16. 7. 1949) kot predlog za razpravo v avstrijskem ministrskem svetu.²³ V pisni obliki ga ministrstvo ni vložilo, ustno pa ga je predstavil minister Gruber 19. julija 1949, nekaj dni pred londonsko razpravo o sovjetskem osnutku manjšinskega člena. Uvodoma je Gruber dejal: »Zahodni namestniki so sprva bili mnenja, da tozadevni pariški sklep zunanjih ministrov predvideva le načelno obvezo Avstrije, da bo zaščitila slovensko in hrvaško manjšino ter da bo zato državna pogodba z Avstrijo vsebovala le splošno formulirano določilo. Sovjetski zastopnik pa se je temu gledanju zoperstavil (...).« Gruber je nadaljeval: »Bežen pogled na sovjetski predlog razkriva, da v predlaganih določilih gotovo pogrešamo tisto natančnost in jasnost, ki jo tradicionalno pričakujemo pri ureditvi tako zahtevne materije, ki pa Avstriji v meritornem oziru mogoče ravno zaradi njene netočnosti nalagajo naravnost nepričakovano malo obveznosti. Dejansko obveznosti le za malenkost presegajo one, ki jih imamo že sedaj zaradi senžermenske državne pogodbe, še zdaleč (niti najmanj) pa ne dosežejo v svojem pomenu odpovedi Sovjetske zveze mejnim spremembam, katerih ekvivalent naj bi tako rekoč bile.« Minister Gruber je menil, da ne bilo umestno, temveč naravnost nevarno (nem. »nicht opportun, sondern geradezu gefährlich«) v vseh podrobnostih govoriti o sovjetskem predlogu. Če bi namreč vključili avstrijske strokovnjake, bi do besede prišli tudi jugoslovanski zastopniki, kar bi bilo zelo nezaželeno (nem. »im hohen Grade unerwünscht«). Minister je bil prepričan, da »sprejem sovjetskega predloga – ne glede na to, da so z legističnega zornega kota mogoče upravičeni določeni ugovori – ne ogroža resno avstrijskih interesov«. Dotaknil se je pojma »manjšina« in njegove morebitne zamenjave s formulacijo »avstrijski državljani slovenskega in hrvaškega jezika«. Če bi namreč hoteli pogodbeni partnerji »veliko in radikalno novo ureditev (nem. »eine so weitgehende und eine radikale Neuregelung«), kot bi to bilo priznanje manjšin kot korporacij javnega prava²⁴ (nem. »Körperschaften des öffentlichen Rechtes«), bi to prišlo do izraza v v drugi obliki in ne v občasni rabi besede manjšina. Minister Gruber je sklepal,

22 Österreichisches Staatsarchiv, AdR, BKA-AA, Einlageblatt zu Zl. 86.378-Pol/49.

23 Österreichisches Staatsarchiv, AdR, BKA-AA, GZ 85.485-Pol/49.

24 Govora je bilo o zbornici. Op.a.

da »ima splošna verzija sovjetskega predloga celo določene prednosti«, ker očitno prepušča uresničitev določil zvezni vladi. Misli je, da bi lahko krog upravičencev (v zvezi s pravico do pouka v materinščini) omejili na tiste, ki se prostovoljno vpišejo v poseben seznam. Razprave o podrobnostih na konferenci ni želel, ker se je bal, da bi sovjetska stran zahtevala priznanje tako imenovanih objektivnih znakov kot kriterij pripadnosti k manjšini, torej aktualizacijo »vprašanja, kateremu smo se skušali izogibati skozi mnogo let«. Izvedbena določila bodo po ministrovem mnenju možna tudi glede uradnega jezika, prav tako pa se lahko brez težav uredi vprašanje dvojezičnih topografskih napisov, kot to odgovarja avstrijskim potrebam. Zato je prosil, da ga ministrski svet pooblasti, da lahko da konferenci zastopnikov pristanek zvezne vlade k sovjetskemu predlogu 7. člena.²⁵ To je bil torej pogled zunanjega ministra Gruberja na težo obveznosti, ki bi izhajale iz 7. člena. Upoštevati pa moramo dejstvo, da je Gruber močno težil k temu, da bi čim prej prišlo do podpisa ADP in bi Avstrija bila potem rešena zasedbenih sil.

V pogajanjih za ADP je prišlo proti koncu leta 1949 ponovno do zastoja. Maja 1950 je Zarubin povezal ADP s tržaškim vprašanjem.²⁶ Sovjetska zveza je zahtevala, da se zapre anglo-ameriško vojaško oporišče v Trstu (NATO je bil ustanovljen spomladi 1949). Najbolj očiten je bil zastoj razgovorov o ADP med letom 1950 in pomladjo 1953. Leta 1952 je Sovjetska zveza postavila pogoj, da se morata obravnavati vprašanje denacifikacije in demilitarizacije v Avstriji ter tržaško vprašanje.²⁷ Nov prizor v taktični igri med Vzhodom in Zahodom je bil predlog Zahoda (predložen februarja 1952) sprejeti »kratko pogodbo« (vsebovala naj bi preambulo in osem členov)²⁸, ki so jo imenovali tudi »protokol o umiku« (nem. Kurzvertrag ali Räumungsprotokoll). Sovjetska zveza o tem predlogu ni bila pripravljena razpravljati.

5. marca 1953 je umrl Stalin. Začelo se je obdobje tako imenovane »odjuge« (nem. Tauwetter), politike popuščanja napetosti. V zvezi z ADP je v ospredje prišlo vprašanje položaja Avstrije v svetu, z drugo besedo vprašanje nevtralnosti oziroma neuvrščenosti. Avstrija se je podala na pot neposrednih pogajanj s Sovjetsko zvezo, deloma ob pomoči Indije.²⁹ Treba pa je bilo do konca ločiti vprašanje ADP od mirovne pogodbe z Nemčijo. Odločilni korak je bil storjen aprila 1955 v pogajanjih med močno avstrijsko vladno delegacijo in sovjetskim vodstvom (11. 4.–15. 4. 1955). Avstrija se je obvezala, da se bo proglasila za nevtralno državo. Zaščita slovenske in hrvaške manjšine ni bila predmet pogajanj, ki bi se

25 Österreichisches Staatsarchiv, AdR, BKA-AA, GZ 85.485-Pol/49.

26 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955...*, 75.

27 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955...*, 76.

28 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955...*, 220–222. V tem osnutku ni člena o manjšinski zaščiti, je pa določilo o mejah (tiste, ki so obstajale 1. 1. 1938) in o tem, da Avstriji ni treba plačevati reparacij.

29 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955...*, 84–88.

ga omenjalo v moskovskem memorandumu (15. 4. 1955).³⁰ Med 2. in 13. majem 1955 so se na Dunaju sestajali poslaniki štirih velesil in zastopniki avstrijske vlade (Figl, Kreisky). Avstrija je dosegla črtanje nekaterih členov ADP. Dosežen je bil sporazum o umiku vseh zavezniških vojaških enot in o nemškem premoženju.

14. maja se se sestali zunanji ministri četverice. Avstrijski zunanji minister Figl je predlagal črtanje tretjega odstavka preambule in bil pri tem uspešen. Avstrijo so oprali znakov krivde (kot se je izrazil Figl), »odgovornosti, ki izhaja iz udeležbe v vojni« (nem. »Verantwortlichkeit, die sich aus dieser Teilnahme am Kriege ergibt«).³¹

Zanimiva so navodila v zvezi s 7. členom ADP, ki jih je dobila sovjetska delegacija za zaključna pogajanja na Dunaju: »Sovjetska zveza nima neposrednega interesa na členu 7 bis. Revizija ali umik člena 7 bis iz osnutka državne pogodbe ima za posledico zavlačevanje podpisa državne pogodbe, ker bi izzval ugovor Jugoslavije. Če upoštevamo, da se vprašanje položaja narodnih manjšin v Avstriji lahko reši v pogajanjih med Avstrijo in Jugoslavijo, ne bi bilo umestno, člen 7 bis izključiti iz državne pogodbe.« Tako se je glasilo navodilo sovjetskega zunanjega ministrstva njegovi delegaciji za zaključna pogajanja na Dunaju. Navodilo nosi datum 22. aprila 1955.³² Manjšinsko zaščito je Moskva umestila na bilateralno raven, po eni strani na odnose med Avstrijo in Jugoslavijo, po drugi strani pa je manjšinski člen ADP videla v kontekstu svojih odnosov z Jugoslavijo.

15. maja 1955 je bila ADP podpisana. Avstrijski parlament jo je odobril 7. junija 1955, 27. julija je Francija kot zadnja predala v Moskvi svojo ratifikacijsko listino. 26. oktobra 1955 je avstrijski parlament sprejel zvezni ustavni zakon o nevtralnosti Avstrije in vgradil zaključni kamen v zgradbo ADP. Na ta dan Avstrija od leta 1965 praznuje svoj državni/nacionalni praznik.

30 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955...*, 226–229.

31 Gerald Stourzh, *Geschichte des Staatsvertrages 1945–1955...*, 167.

32 Stefan Karner, Peter Ruggenthaler, »Eine weitere Unterstützung der jugoslawischen Gebietsforderungen bringt uns in eine unvorteilhafte Lage.« Der Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags als diplomatischer Kompromiss. V: Stefan Karner, Andreas Moritsch (izd.), *Aussiedlung – Verschleppung – Nationaler Kampf*. Klagenfurt/Celovec, Ljubljana/Laibach, Wien/Dunaj, 2005, 99–118 (tukaj 99 in 116).

Nekaj zaključkov

ADP je rezultat kompromisov na več ravneh, med njimi 7. člen ni bil najtežji. 7. člen je prav tako kompromis (ohranitev državne meje z dne 1. 1. 1938 v zameno za manjšinsko zaščito v obliki člena ADP, ki nekoliko presega raven zaščite, kakršno vsebujejo členi 62–67 senžermenske državne pogodbe).

Jugoslovanske zahteve (ozemeljske, vojne reparacije, manjšinska zaščita) niso bile niti edini niti največji kamen spotike na poti Avstrije k ADP in niso opazno zavlačevale pogajanj. Jugoslavija je s svojim osnutkom določil o zaščiti gradiščanskih Hrvatov in (delno) koroških Slovencev (Aneks A memoranduma iz leta 1948) zakoličila vsebino prihodnjega 7. člena. Sovjetska zveza je vztrajala pri 7. členu predvsem iz razlogov svojih odnosov z Jugoslavijo.

Jugoslovanske zahteve, podpora Sovjetske zveze in pristanek zahodnih vele-sil so ob soglasju Avstrije privedli do 7. člena ADP.

Sobivanje manjšine in večine na Koroškem je zlasti v letih od 1945 do 1949 potekalo v obliki politične konfrontacije. Slovenska manjšina je bila – ne nazadnje zato, ker se je osredotočila na priključitveni boj – v popolni izolaciji. Glede na zelo omejene izglede pri doseganju spremembe poteka državne meje lahko retrospektivno govorimo o strateški napaki ali pa celo o namernem zavajanju.

Čas v zgodovini koroških Slovencev od leta 1945 do leta 1949 je treba oceniti trezno in kritično. To velja tako za vlogo Osvobodilne fronte za slovensko Koroško kot za politiko Jugoslavije do Slovencev na Koroškem. Osvobodilna fronta v teh letih ni bila glasnik narodne in svetovnonazorske strpnosti ter se s svojo trdoglavo politiko ni proslavila.

Leta 1955 je bila slovenska manjšina v mnogih pogledih šibkejša kot leta 1945. Znotraj nje se je nadaljeval proces narodnopolitične diferenciacije. Nadaljevala se je tudi jezikovna asimilacija. Bolj kot dotlej je prihajalo tudi do ideoloških konfrontacij znotraj manjšine. Na več ravneh sta se uveljavila sovražni govor in medsebojno izključevanje. Povsem enosmerna orientacija Osvobodilne fronte je veliko prispevala k izolaciji narodno zavednega dela Slovencev v koroški in avstrijski družbi.

Še ugotovitev, ki jo najdemo v pravnem mnenju o določilih 7. člena: »Obremenilna določila pogodbe je treba načeloma tolmačiti na za državo najmanj obremenjujoč način.« Tako je zapisal leta 1960 v stališču k manjšinskemu šolskemu zakonu za Koroško Rudolf Kirchschräger, tedaj v funkciji strokovnjaka za mednarodno pravo na avstrijskem zunanjem ministrstvu.

Uresničevanje manjšinske zaščite je v največji meri vprašanje političnega odločanja in politične kulture vsakokratne družbe. Mednarodnopravna in ustavna določila Avstrijo obvezujejo in imajo zato svojo težo, vendar jih glede na razmere v kriznih žariščih tega sveta in njihove težke izzive ne smemo precenjevati.

7. člen ADP obvezuje Avstrijo, vendar tudi manjšine niso brez dolžnosti. Pri uresničevanju določil sta obvezanca oba, torej naj bi bila partnerja v prizadevanjih za nadaljnji obstoj manjšin. 7. člen ADP s svojim odprtim besedilom omogoča prilagodljivo in manjšinam naklonjeno, pa tudi nenaklonjeno zakonodajo.

Časovna preglednica

- 1941 Nemški rajh, Italija, Madžarska in Narodna država Hrvaška po kapitulaciji Kraljevine Jugoslavije okupirajo in razkosajo slovensko ozemlje.
- 1941 Osvobodilna fronta slovenskega naroda proglasi boj za »osvoboditev in združitev vseh Slovencev« kot enega izmed glavnih ciljev boja proti okupatorjem.
- 1942 11. 10. 1942 (ob praznovanju 22-letnice koroškega plebiscita): koroški gavljater Friedrich Rainer proglasi »dokončno odstranitev tako imenovanega koroškega vprašanja«.
- 1943 1. 11. 1943: Moskovska izjava. Velika Britanija, Sovjetska zveza in Združene države Amerike menijo, da je bila Avstrija prva svobodna država, ki je postala žrtev tipične Hitlerjeve napadalne politike. Nosilci protihitlerjevske koalicije izjavijo, da želijo ponovno vzpostaviti svobodno in neodvisno Avstrijo.
- 1945 8./9. 5. 1945: konec nacističnega obdobja in svetovne vojne na evropskih tleh.
19. 5. 1945: zapovedan umik jugoslovanske vojske iz Koroške.
- 1947 15. 1. 1947: Memorandum vlade FLR Jugoslavije o Slovenski Koroški, obmejnih slovenskih delih Štajerske in gradiščanskih Hrvatih.
20. 4. 1947: pismo jugoslovanskega zunanjega ministra Kardelja namestniku sovjetskega zunanjega ministra Vyšinskemu. Kardelj znatno zmanjša jugoslovanske ozemeljske zahteve (omeji jih na dravski hidroelektrarni Labot in Žvabek), predlaga pa avtonomijo oziroma manjšinske pravice.
- 1948 26. 4. 1948: Memorandum vlade FLR Jugoslavije namestnikom zunanjih ministrov glede ozemeljskih in drugih določil ADP vsebuje nekoliko zmanjšane ozemeljske zahteve in opredelitev manjšinskih pravic, ki naj bi jih bili deležni koroški Slovenci in gradiščanski Hrvati v Avstriji (Aneks A Spomenice).
28. 6. 1948: Resolucija Informacijskega biroja komunističnih partij pokaže svetovni javnosti globok spor med komunističnimi strankami in Komunistično partijo Jugoslavije oziroma jugoslovanskim vodstvom.

- 1949 20. 6. 1949: pariški sklepi zunanjih ministrov štirih velesil, da Avstrija ohrani svoje ozemlje v mejah z dne 1. 1. 1938 in da naj ADP predvidi jamstvo zaščite pravic slovenske in hrvaške manjšine.
24. 8. 1949: pogajalci štirih velesil uskladijo besedilo 7. člena ADP.
- 1955 15. 4. 1955: z Moskovskim memorandumom se Avstrija obveže, da bo nevtralna država.
15. 5. 1955: podpis ADP.

Na poti k Avstrijski državni pogodbi in njenemu 7. členu

Povzetek

Po 1945 je Jugoslavija zahtevala dele Koroške, vendar je postopoma svoje ozemeljske zahteve zmanjševala oz. jih je uporabljala kot taktično sredstvo. 20. junija 1949 je bil objavljen uradni komunike zunanjih ministrov ZDA, Velike Britanije, Francije in Sovjetske zveze, v katerem so razglasili, da bo Avstrija ostala v mejah s 1. januarja 1938 in da naj pogodba za Avstrijo vsebuje manjšinskovarstvena določila. Pogajanja za državno pogodbo kažejo, da so bila jugoslovanske ozemeljske zahteve in določila o varstvu manjšin (7. člen) tesno povezana, pri čemer jih je Avstrija sprva skušala preprečiti. Državna pogodba je kompromis na več ravneh in enako velja za njen manjšinskovarstveni člen. Jugoslovanske ozemeljske zahteve niso bila glavna ovira na poti k avstrijski neodvisnosti. Sedmi člen je formuliran v duhu zgodovine manjšinskega varstva v avstrijski zakonodaji od leta 1848 in ne predstavlja spremembo paradigme. Kot kažejo izvajanja varstvenih določil od leta 1955 naprej, deloma nenatančna formulacija sedmega člena dopušča tako manjšini prijazno kot tudi restriktivno razlago.

Ključne besede: Avstrija, Koroška, slovenska manjšina, Avstrijska državna pogodba, manjšinska zakonodaja.

Auf dem Weg zum Österreichischen Staatsvertrag und zum Artikel 7

Zusammenfassung

Nach dem Jahr 1945 beanspruchte Jugoslawien Teile Kärntens, verringerte jedoch schrittweise seine Gebietsansprüche bzw. setzte sie als taktisches Instrument ein. Am 20. Juni 1949 wurde das offizielle Communiqué der Außenminister der Vereinigten Staaten, Großbritanniens, Frankreichs und der Sowjetunion herausgegeben, in dem erklärt wurde, dass Österreich innerhalb der Grenzen vom 1. Januar 1938 bleiben wird und dass der Vertrag für Österreich Bestimmungen zum Schutz von Volksgruppen enthalten sollte. Die Verhandlungen über einen Staatsvertrag zeigen, dass jugoslawische Gebietsansprüche und Bestimmungen zum Schutz von Volksgruppen (Artikel 7) eng miteinander verbunden waren und Österreich zunächst versuchte, sie zu verhindern. Der Staatsvertrag ist auf mehreren Ebenen ein Kompromiss, und das Gleiche gilt für seinen Artikel zum Schutz von Volksgruppen. Die jugoslawischen Gebietsansprüche waren nicht das Haupthindernis auf dem Weg zur österreichischen Unabhängigkeit. Der Artikel 7 ist im Geiste der Geschichte des Volksgruppenschutzes in der österreichischen Gesetzgebung seit 1848 formuliert und ist kein Paradigmenwechsel. Wie die Umsetzung der Schutzbestimmungen seit 1955 zeigt, lässt der teilweise ungenaue Wortlaut von Artikel 7 sowohl eine der Volksgruppen freundliche als auch eine restriktive Auslegung zu.

Schlüsselwörter: Österreich, Kärnten, slowenische Volksgruppe, Österreichischer Staatsvertrag, Gesetzgebung im Volksgruppenbereich.

Samo Kristen

Nekatere zgodovinske okoliščine jugoslovanskega pristopa k Avstrijski državni pogodbi

Dunaj in Beograd leta 1955 podpišeta in notificirata Državno pogodbo o obnovitvi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP)

V četrtek, 1. junija 1955, je glavni odbor Narodnega sveta na Dunaju obravnaval Državno pogodbo o obnovitvi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP), podpisano v nedeljo, 15. maja 1955, v nekdanji letni rezidenci Evgena Savojskega, Belvederu. Avstrijski zvezni kancler Julius Raab, ki je na velikonočni ponedeljek, 11. aprila 1955, vodil avstrijsko delegacijo v Moskvo – in si s tem zaslužen pri-služil vzdevek »Staatsvertragskanzler« – je ob tej priložnosti dejal, da se nima smisla prepirati o tem, kdo ima več zaslug za njen podpis; dejstvo je namreč, da si jo je želelo vse avstrijsko ljudstvo.

»Moram pa poudariti naslednje,« je nadaljeval Julius Raab: »Glasovanje za državno pogodbo vsebuje odgovornost za vse člene državne pogodbe kot tudi za vsakega posebej. Ni noben sprejem pogodbe, če bi kdo hotel pri tem ali onem členu staviti svoje pomisleke, zato da bi se potem lahko izgovarjal. Moram še enkrat poudariti, da vsak poslanec, ki bo oddal svoj glas za to pogodbo, bo obenem glasoval za vsak posamezni člen ali odstavek te pogodbe, tako da se ne bo mogel nihče izgovarjati, – ali pa naj glasuje proti pogodbi.«¹

Za poročevalca vlade je bil ob tej priložnosti določen poslanec Avstrijske ljudske stranke dr. Lujo Tončić - Sorinjski. Leta 1915 na Dunaju rojeni potomec hrvaško-avstrijske diplomatske družine je v svojem govoru med drugim ugotovil, da ADP temelji na mirovni pogodbi iz leta 1919 in da je zaradi tega podana tudi pravna kontinuiteta avstrijske države od leta 1918 dalje, torej tudi za čas priključitve Hitlerjevi Nemčiji (nem. Anschluss). V primerjavi s staro državno pogodbo so v novi nekatera določila spremenjena in dopolnjena, druga pa segajo prek tedanjih obveznosti. Tako gredo, na primer, določbe o pravicah narodnih manjšin, torej zlasti 7. člen pogodbe, prek tega, kar je določal mirovni sporazum, sklenjen v Saint Germainu. Glede sosednjih držav in njihovega odnosa do avstrijske suverenosti na celotnem državnem ozemlju pa je Tončić - Sorinjski opozoril še na eno, nikakor ne nepomembno dejstvo: »Glede veljavnosti državne

1 Državna pogodba pred parlamentom. *Naš tednik*, 9. junij 1955.

pogodbe napram sosednjim državam so po dosedanjih mednarodnih pogodbah dolžne spoštovati avstrijsko suvereniteto na njenem celotnem sedanjem ozemlju naslednje države: Češkoslovaška, Italija, Nemčija in Švica, a Jugoslavija šele po ratifikaciji.«²

Nekoliko kasneje, 9. novembra 1955, je Lujo Tončič - Sorinjski v proračunski razpravi avstrijskega parlamenta tudi ugotavljal, da je vprašanje Južne Tirolske logično povezano s položajem »slovanskih manjšin v Avstriji«. Prav zaradi tega avstrijska država od italijanske tudi ne more zahtevati več, »kakor hočemo sami slovanskim manjšinam v Avstriji dati«.³ Izjava, podana le dan pred ratifikacijo ADP v jugoslovanski zvezni skupščini, je v zgodovinski perspektivi zanimiva tudi zaradi tega, ker jo je izrekel mož, ki je bil kasneje kot šef avstrijske diplomacije v letih 1966–1968 v resnici pravi oče »južnotirolskega paketa« in južnotirolske avtonomije.⁴

11. novembra 1955 je v Beogradu potekalo zaključno zasedanje jugoslovanske zvezne ljudske skupščine. Kot običajno ob koncu leta je imel državni sekretar za zunanje zadeve Koča Popović zunanjepolitični ekspozé in se v njem ob koncu dotaknil tudi odnosov s sosednjo republiko Avstrijo. S posebnim zadovoljstvom je pozdravil dejstvo, da je Avstrija po desetletni okupaciji spet dobila svobodo in neodvisnost: »S pristopom Jugoslavije k avstrijski državni pogodbi so rešena v obojestransko korist tudi nekatera vprašanja, ki so bila doslej neurejena: vprašanje meje, pravice naših manjšin v Avstriji in vprašanje avstrijskega premoženja v Jugoslaviji. Ustanovitev neodvisne in svobodne Avstrije daje novo vzpodbudo za nadaljnji razvoj prijateljskega sodelovanja obeh držav, ki sta kot sosedbi navezani drug na drugo.«⁵

Izmed vseh dogodkov leta 1955, o katerih je Koča Popović tega dne spregovoril, je bil jugoslovanski pristop k ADP njegovemu govoru časovno vsekakor najbližje. Od njegovega sprejema v skupščini je minil komaj en dan, tako da se podpis na ratifikacijskem dokumentu še ni niti dobro osušil.⁶

2 Prav tam.

3 Spomenica. *Naš tednik*, 17. 11. 1955.

4 Tončič - Sorinjski je bil v letih 1966–1968 avstrijski zunanji minister, nato pa je bil med letoma 1969 in 1974 na čelu Evropskega sveta. Kljub pomembnim položajem, ki jih je zasedal, je leta 1992 s poskusom postati državlján Republike Hrvaške skorajda izgubil državljanstvo Avstrije, s pokojnino vred. Šele ko se je *post festum* izkazal z dokumenti, iz katerih je bila razvidna nezakonitost pridobitve hrvaškega državljanstva, je lahko obdržal avstrijsko državljanstvo. Glej: <http://derstandard.at/2053623/Frueherer-Aussenminister-Toncic-Sorinj-verstorben>. Istega leta so izšli tudi njegovi, recenzirani spomini. Glej: Samo Kristen: Lujo Tončič - Sorinj, *Erfüllte Träume. Kroatien - Österreich - Europa: ocene in poročila*. *Zgodovinski časopis*, 1988, let. 42, št. 2, 308–310.

5 Popoldansko in zaključno zasedanje zvezne ljudske skupščine. Zunanjepolitični ekspozé tovariša Koče Popovića. *Slovenski poročevalec*, 12. 11. 1955.

6 Jugoslovanska ljudska skupščina pozdravlja Slovence in Hrvate v Avstriji. *Slovenski vestnik*, 25. 11. 1955. Ob isti priložnosti je imel v skupščini govor tudi dr. Makso Šnuderl,

Sprejemu Zakona o ratifikaciji Državne pogodbe o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije v zvezni skupščini v Beogradu je kmalu zatem v Moskvi sledilo še eno zaključno dejanje. 28. novembra 1955 je jugoslovanski veleposlanik v Sovjetski zvezi Dobrovoje Vidić jugoslovanski pristop k ADP ustrezno notificiral pri njenem depozitarju, Zvezi sovjetskih socialističnih republik (ZSSR). Z deponiranjem pristopne izjave s strani jugoslovanskega ambasadorja, ki ga je celovški Naš tednik prekrstil kar v Vidica,⁷ je bilo tega dne torej končno tudi za Jugoslavijo, ki je k pogodbi pristopila kot »pridružena sila«,⁸ sklenjeno dolgo obdobje povojnih pogajanj, začeto leta 1947.

Na poti do podpisa ADP

Odločilni mednarodnopravni okvir za začetek pogajanj, ki so se končala s slovesnim podpisom ADP 15. maja 1955 s strani zunanjih ministrov signaturnih sil, torej Združenih držav Amerike (ZDA), ZSSR, Velike Britanije in Francije na eni strani ter avstrijskega zunanjega ministra dr. Leopolda Figla na drugi strani, je predstavljala Moskovska deklaracija, sprejeta 30. oktobra 1943. Zunanji ministri ZDA, Velike Britanije in Sovjetske zveze so se takrat, sredi vojne, sporazumeli o povojni obnovitvi »svobodne« in »samostojne« Avstrije. Ugotovili so namreč, da je Republika Avstrija leta 1938 kot prva svobodna država postala žrtev Hitlerjeve agresije. Njena priključitev k Nemčiji je bila razglašena za nično, deklaracija, podpisana v Moskvi, pa je vsebovala tudi posebno klavzulo. V njej je bilo opozorjeno na avstrijsko odgovornost pri udeležbi v vojni na strani Hitlerjeve Nemčije in rečeno, da bo pri končni ureditvi treba upoštevati prispevek avstrijskega prebivalstva k lastni osvoboditvi.

takrat predsednik zakonodajnega odbora. Posebej se je zaustavil ob 7. členu ADP in v zvezi z njim med drugim dejal: »Mi, državljani Jugoslavije, se ne vmešavamo v notranje odnose Avstrije in v državljanske dolžnosti Slovencev in Hrvatov do Avstrije, nismo pa ravnodušni do tega, kako se spoštujejo manjšinske pravice naših rojakov izven dežele ... S tem, ko smo sprejeli to pogodbo, s katero smo prepustili pozabi mnoga težka zla, prizadeta našim ljudem, (...) stvarno doprinašamo k ideji aktivne koeksistence in lahko služimo za zgled onim deželam, ki se še vedno ne morejo otresti razplamtelih strasti. Ratifikacija, prostovoljna ratifikacija te pogodbe z naše strani služi ideji in dejanski krepi miru, mednarodnega sodelovanja in sporazumevanja med narodi v tem delu Evrope /.../ Ko izjavljam, da bom glasoval za predlog tega zakona, pošiljam prisrčne pozdrave Slovincem in Hrvatom onstran meje.«

7 Jugoslavija ratificirala državno pogodbo, *Naš tednik*, 1. 12. 1955.

8 Poleg petih sil podpisnic je do leta 1961 k ADP pristopilo še osem drugih držav. Kot »pridružene sile« so izkoristile tisto pravico, ki pripada vsem državam, ki so bile do datuma premirja z Nemčijo v vojnem stanju z njo. Po kronološkem zaporedju sta bili prvi pristopnici Jugoslavija in Češkoslovaška (1955), Poljska je sledila leta 1956, Mehika leta 1957, Brazilija leta 1958, Nova Zelandija in Kanada leta 1960 ter Avstralija leta 1961.

Moskovska deklaracija se je ob koncu vojne izkazala za tisto rešilno sidro, zaradi katerega je Republika Avstrija leta 1945 lahko obveljala za »osvobojeno državo«, po drugi strani pa je dodana utež v obliki klavzule o njeni odgovornosti za udeležbo v vojni vendarle vplivala na to, da ni bila uvrščena v status »zmagovitih držav«, tako kot vse druge osvobojene države, ki so kmalu za njo postale plen Hitlerjevega osvajalnega pohoda. To je bila namreč posledica posebne odgovornosti, ki si jo je v času Tretjega rajha naprtil precejšen del njenega prebivalstva – naj omenimo le pol milijona članov Nationalsocialistične nemške delavske stranke (NSDAP), 70.000 Avstrijcev, včlanjenih v enote SS, 1,3 milijona vojakov z več kot 200 generali v nemškem Wehrmachtu in končno nadproporcionalno visoko število visokih nacističnih funkcionarjev v zasedbenem aparatu nacistične Nemčije v celotni okupirani Evropi in še posebej na jugoslovanskem ozemlju, kjer so avstrijski državljani predstavljali izjemno visok odstotek obdolženih (in obsojenih) za vojna hudodelstva.

V skladu s tem nobena izmed štirih zasedbenih sil, ki so leta 1945 osvobodile Avstrijo in v njej vzpostavile svoje zasedbene cone, z Dunajem ni nameravala skleniti mirovne pogodbe v pravem pomenu te besede. Že *ab initio* je bilo govora le o »pogodbi«, s katero bi bila obnovljena svobodna in demokratična republika Avstrija. Do začetka pogajanj za njeno sklenitev je prišlo šele zatem, ko so bile že predhodno sklenjene mirovne pogodbe z državami zaveznicami nacistične Nemčije: Italijo, Madžarsko, Romunijo, Bolgarijo in Finsko. Tak vrstni red Dunaju ni najbolj koristil – tudi zaradi tega se je moral znova sprijazniti z izgubo Južne Tirolske.

Ko so se pogajanja 14. januarja 1947 lahko končno začela, je bila hladna vojna med dotedanjimi vzhodnimi in zahodnimi zavezniki že v polnem teku, avstrijsko vprašanje pa se je pridružilo nemškemu in tržaškemu kot tisto, ki je najbolj zaznamovalo prvo desetletje po vojni. Potek pogajanj je bil že od samega začetka otežen z reševanjem dveh, vsaj v očeh Kremlja med seboj tesno povezanih problemskih kompleksov – jugoslovanskih ozemeljskih zahtev in nemškega premoženja. Čeprav je Stalin jugoslovanskemu zunanjemu ministru Edvardu Kardelju v času zadnje konference sveta ministrov petih velesil v Moskvi (10. 3.–24. 4. 1947) zagotovil polno podporo pri vprašanju Koroške,⁹ je bila sovjetska podpora jugoslovanskim ozemeljskim zahtevam dejansko podrejena rešitvi vprašanja nemškega premoženja, ki je bilo za Sovjete ves čas prioriteten. Da je sovjetska podpora jugoslovanskim ozemeljskim zahtevam služila le »kot 'bargaining-point', kot predmet menjave za določen čas, dokler ne bi za to iztržili kaj

9 »Stalin me je poslušal brez komentarja, pokimal in na koncu dejal: 'Vaše zahteve so vsekakor upravičene in mi jih bomo podprli.' Nato se je obrnil k Molotovu in mu rekel: 'Vjačeslav, naredite vse, kar morete, da boste podprli Jugoslovane.'« Edvard Kardelj, *Spomini. Boj za priznanje in neodvisnost nove Jugoslavije 1944–1957*. Ljubljana, 1980, 93.

pomembnejšega, so domnevali že takratni akterji; po odprtju sovjetsko-ruskih arhivov pa se je to jasno pokazalo».¹⁰

Jugoslovanska ozemeljska pričakovanja so se sicer že v letu 1947 radikalno zmanjšala. Od zahteve po ozemlju, ki je po jugoslovanskem memorandumu še vedno zaobsegalo 2470 kvadratnih kilometrov s 180.000 prebivalci na Koroškem in 130 kvadratnih kilometrov z 10.000 prebivalci na Štajerskem, so vpricho zahodne nepopustljivosti uplahlila na zahtevo po manjši ozemeljski korekciji, s katero bi Jugoslavija dobila dve hidroelektrarni na Dravi, Žvabek in Labod, kot je predlagal Edvard Kardelj v pismu sovjetskemu zunanjemu ministru Andreju Višinskemu 20. aprila 1947.¹¹ In čeprav je vsaj navzven jugoslovanska diplomacija, potem ko so jo namestniki zunanjih ministrov na londonski konferenci pozvali, naj posreduje nove kompromisne predloge, še vedno zahtevala obe plebiscitni coni, torej A in B, je bil zgodovinski pomen Memoranduma vlade Federativne ljudske republike Jugoslavije namestnikom zunanjih ministrov glede ozemeljskih in drugih določil Pogodbe z Avstrijo z dne 26. aprila 1948 vendarle predvsem v njegovi prilogi 4. V njej je bil formuliran predlog manjšinske zaščite za Slovence na Koroškem in Štajerskem ter Hrvate na Gradiščanskem.

Vmes je namreč posegel informbirojevski spor, ki je za mednarodno javnost predstavljal popolno presenečenje, a se je kuhal že nekaj časa. Med tistimi zunanjepolitično avanturističnimi in radikalnimi potezami Beograda, ki naj bi še posebej vznemlevalje Sovjete, je imela vsaj ena opraviti tudi z avstrijskim vprašanjem. Tako sta sovjetska partijska voditelja Mihail Suslov in Andrej Ždanov od vodstva avstrijske komunistične partije izvedela za jugoslovanski nasvet, naj v sovjetski okupacijski coni v vzhodni Avstriji začnejo delovati v smeri vzpostavitve separatne države s Komunistično partijo Avstrije na oblasti.¹² Z ustanovitvijo takšne države bi bila uresničena tista možnost, ki je vse do leta 1955 kot Damoklejev meč visela nad celotnimi pogajanjmi o obnovitvi svobodne in demokratične Avstrije – teritorialna razdelitev avstrijskega ozemlja med vzhod in zahod, do česar je v času hladne vojne prišlo tudi v Nemčiji in Koreji.

10 Claudia Fräss-Ehrfeld, Vloga Koroške in koroških predstavnikov na pogajanjih o Državni pogodbi od leta 1947. (Die Rolle Kärntens und der Kärntner Vertreter bei den Staatsvertragsverhandlungen ab 1947). V: H. Valentin, P. Karpf, U. Puschnig (Hgg.), *Der Staatsvertrag von Wien 1955–2005 - Die Kärntner Perspektiven*. (Kärnten Dokumentation 22). Klagenfurt, 2006, 108.

11 O sukcesivnem zmanjševanju obsega jugoslovanskih zahtev glej: Janez Stergar, Die jugoslawischen Gebietsansprüche ab 1945 und deren schrittweise Rücknahme = Jugoslovanske ozemeljske zahteve od 1945 in njihovo postopno umikanje. H. Valentin, P. Karpf, U. Puschnig (Hgg.), *Der Staatsvertrag von Wien 1955–2005*, (Kärnten Dokumentation 22). Klagenfurt 2006, 89–97, 98–104.

12 Peter Ruggenthaler, *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–1953*. Lanham, 2015, 111–112.

Že kmalu po informbirojevskem sporu je ZSSR v celoti prenehala podpirati jugoslovanske ozemeljske zahteve – to je bilo razvidno tudi ob objavi pariškega sklepa o ohranitvi predvojnih meja avstrijske republike dne 20. junija 1949, do katerega ne bi moglo priti brez sovjetskega soglasja – je pa še vedno zastopala stališče, da mora pogodba z Avstrijo vsebovati določbe za zagotovitev pravic slovenske in hrvaške manjšine v Avstriji. To je bilo zapisano tudi v memorandumu, ki ga je na junijski pariški konferenci zunanjih ministrov štirih zmagovitih sil predložil sovjetski zunanji minister Andrej Višinski. Glede na v Parizu izraženo skupno pripravljenost prek poletja pripraviti državno pogodbo o Avstriji, zrelo za podpis, je bil kmalu zatem avgusta 1949 v Londonu tudi dejansko dosežen diplomatski kompromis v obliki manjšinskovarstvenega 7. člena, kar je ustrezalo tako Sovjetom kot zahodnim silam.

V letu 1949 se je torej že zdelo, da je podpis pogodbe o obnovitvi neodvisne in demokratične Avstrije na doseg roke, a je hkrati odgovor na vprašanje, kaj bi z njo povezani umik zahodnih zasedbenih sil z avstrijskega ozemlja pravzaprav pomenil za prihodnost alpske republike, še zelo delil avstrijsko javnost – prvi predsednik prve in druge avstrijske republike Karl Renner je celo izjavil, da bo njen podpis pomenil »dan narodnega žalovanja«.¹³

Izredno skeptičen je bil tudi visoki komisar Antoine Béthouart, najvišji predstavnik Francije v Zavezniškem svetu na Dunaju. Nekdanji šef francoske vojne misije v Kraljevini Jugoslaviji je bil močno skeptičen glede možnosti, da lahko Avstrija po umiku zahodnih sil za dalj časa ohrani svojo neodvisnost. V pogovoru z britanskim ambasadorjem Haroldom Caccio je njenim prebivalcem pripisal ne le orientalski karakter, ki naj bi bil v svojem fatalizmu pripravljen popustiti pred »neubranljivo« silo, temveč tudi izrazito ženske in pomehkužene poteze – Avstrijce je poimenoval kar za »female race«, zaradi česar naj bi bili po njegovem močno dovzetni za morebitno posilstvo: »Zadnjikrat so bili to Nemci, naslednjič bodo to morda Rusi.« Francoski general, ki se je sicer že leta 1947 zavzemal za oktroirano trajno nevtralnost po švicarskem vzoru, je na lastno vprašanje, kaj je pravzaprav potrebno storiti, da bi potencialnega »posiljevalca« odvrnili od njegove namere, odgovoril kar sam: »Žensko je potrebno imeti pod stalnim nadzorstvom in nikoli dovoliti, da bi bila skupaj s tistim, ki načrtuje posilstvo.«¹⁴

Da do tako zgodnjega umika zahodnih zasedbenih sil iz Avstrije in s tem morebiti tudi do situacije, o kateri je govoril Béthouart, konec štiridesetih let ni

13 Rolf Steininger, *Sowjetische Österreichpolitik 1945–1955: Der Weg zum Staatsvertrag*. V: Andreas Hilger, Mike Schmeitzner, Clemens Vollnhals (ur.), *Sowjetisierung oder Neutralität? Optionen sowjetischer Besatzungspolitik in Deutschland und Österreich 1945–1955*. Göttingen, 2006, 540.

14 Glej tudi Rolf Steininger, *Austria, Germany, and the Cold War. From the Anschluss to the State Treaty 1938–1955*. New York, 2012, 91.

prišlo, je bila vsekakor tudi zasluga Josipa Visarionoviča Stalina. Čeprav sta se Vzhod in Zahod leta 1949 vsaj v pogledu manjšinskovarstvenega 7. člena državne pogodbe že poenotila, je Stalin oktobra 1949 z navodilom politbiroju sklenil blokirati nadaljevanje pogajanj, pri tem pa se je skliceval na še vedno odprto tržaško vprašanje. Tako je spomladi 1950 sovjetski pogajalec Zarubin nenadoma začel pogojevati sovjetski podpis ADP s sovjetskimi pritožbami glede politike zahodnih sil do Trsta.

Nekateri zahodni opazovalci so v zvezi s tem menili, da dejansko ozadje sovjetskih skrbi okrog Trsta predstavlja strateški pomen tega pristanišča glede na Avstrijo in Vzhodno Evropo. Z morebitnim sovjetskim umikom iz Avstrije bi namreč zahodne sile, z ameriški in britanskimi zasedbenimi kontingenti močno prisotne v Trstu, še bolj utrdile svojo pozicijo na južnem boku Evrope, s tem pa bi se povečala zahodna vojaška in politična grožnja v razmerju do sovjetskih vzhodnoevropskih satelitov in bi otežila možnost uspešnega sovjetskega udarca v smeri Rena.

»V vsakem primeru je v tem trenutku sovjetska vlada namerno izbrala zadevo, zaradi katere bi bilo mogoče v nedogled zavlačevati pogajanja, kajti reševanje tržaškega vprašanja se je znašlo v slepi ulici ...« je v zvezi s tem zapisala ameriška avtorica Audrey E. Kurth.¹⁵ Po njeni razlagi je imel Stalin celo kopico razlogov za zamrznitev pogajanj. Glede na dobro funkcioniranje četverne zasedbene oblasti mu je sovjetska vojaška prisotnost na Dunaju omogočala ugodno strateško pozicijo brez kakšnih večjih tveganj, hkrati pa je predstavljala tudi pomemben vzvod za izvajanje političnega pritiska na avstrijsko vlado – kot je namreč pokazal poskus komunističnega puča v septembru leta 1950, se sovjetski diktator še ni povsem odpovedal skušnjavi, da bi Avstrijo spremenil v sovjetski satelit. Glede na spor s Titom pa je imel Kremelj zasedeno vzhodno Avstrijo na razpolago dokaj dobro izhodiščno točko za izvajanje vojaškega in političnega pritiska na Jugoslavijo in hkrati tudi ustrezen sanitarni kordon, ki naj bi preprečeval širjenje »titoizma« na vzhodnoevropske satelite.

Bili so tudi takšni, ki so menili, da je dovolj indicov za trditev, da Stalin sploh ne bo pristal na umik sovjetskih sil iz vzhodne Avstrije vse do trenutka, ko bi nastopila priložnost za zrušitev Titovega režima.¹⁶ Toda glavni razlog, s katerim je mogoče pojasniti, čemu naj bi bil gospodar Kremlja leta 1949 pripravljen podpisati državno pogodbo, če bi bila cena za njen podpis primerna, leta 1950 pa tega ni bil več pripravljen storiti, naj bi se vendarle skrival v še pomembnejšem nemškem vprašanju. Takoj zatem, ko se je septembra 1949 prvič sestal zahodno-nemški Bundestag in je bila le mesec dni kasneje v odgovor ustanovljena Nemška

15 Audrey E. Kurth, *The Great Powers and the Struggle Over Austria, 1945–1955*. London, 1984, 170.

16 Prav tam, 171–172.

demokratska republika (DDR), je sovjetska pozicija v pogajanjih glede ADP postala izrazito obstrukcionistična.

Na začetku januarja 1952 so zahodne velesile s posebno noto opozorile sovjetsko vlado, da že dve leti zavlačuje pogajanja o Avstriji, pa čeprav je v njenem osnutku ostalo le še pet členov, glede katerih še ni bilo doseženo soglasje. Toda sovjetsko zavlačevanje, glede katerega je nekdanji duhovnik dr. Metod Mikuž celo pripomnil, da bi ga lahko »na prvi pogled označili z dokaj vulgarnim izrazom«,¹⁷ se je nadaljevalo, pa čeprav so iniciative za nadaljevanje pogajanj v naslednjih letih prihajale z obeh strani in čeprav je tudi avstrijska diplomacija storila vse, da bi do podpisa pogodbe vendarle prišlo – prav v ta namen je avstrijski zunanji minister Gruber leta 1952 poleg ZDA in Brazilije obiskal tudi Jugoslavijo, torej državo, ki je kljub sorazmerno dobrim gospodarskim odnosom z Republiko Avstrijo komaj leto prej razglasila konec vojnega stanja z njo.

19. junija 1952 je Karel Gruber v letalu, ki mu ga je dala na razpolago jugoslovanska vlada, poletel iz Gradca v Beograd in štiri dni kasneje v spremstvu avstrijskega ambasadorja Walterja Wodaka prispel na Brione, kjer ga je sprejel Josip Broz Tito. V daljšem razgovoru, ki sta se ga poleg Viktorja Repiča, jugoslovanskega poslanika na Dunaju, udeležila tudi oba namestnika jugoslovanskega zunanjega ministra, Veljko Vlahović in Leo Mates, mu je Tito zagotovil, da Avstrija lahko v svojem prizadevanju po samostojnosti računa na »popolno pomoč Jugoslavije«. Seveda pa je bilo to zagotovilo povezano tudi z nasprotnim pričakovanjem jugoslovanske strani, torej da bo Avstrija zagotovila ustrezno raven pravnega varstva svoji slovenski in hrvaški manjšini. Takoj po vrnitvi v Gradec, kamor je znova poletel z jugoslovanskim letalom, je Gruber v izjavi za tisk med drugim dejal, da so se zastopniki obeh držav v duhu prijateljskega sodelovanja pogovarjali tudi o »nujnosti zadovoljive ureditve vprašanja položaja jugoslovanskih manjšin v Avstriji«.¹⁸

Karel Gruber je le malo zatem, v juliju in avgustu 1952, na osebno povabilo predsednika Getúlia Dornelles Vargasa obiskal tudi Brazilijo. Predsednik Vargas mu je sporočil, da se Brazilija kot ena izmed zmagovitih sil v drugi svetovni vojni počuti moralno obvezano pomagati Avstriji v njenem težkem položaju, in zatem tudi držal svojo besedo – potem ko Indija tega ni hotela storiti, je ta južnoameriška država konec leta splošni skupščini Organizacije združenih narodov (OZN) tudi v resnici predložila osnutek resolucije za ponovno vzpostavitev polne suverenosti Republike Avstrije.¹⁹

17 Metod Mikuž, Avstrijska državna pogodba in takratna blokovska politika (1945–1955): referat na XVIII. zborovanju slovenskih zgodovinarjev, Kranjska Gora – Jesenice, 29. september–2. oktober 1976. *Zgodovinski časopis*, št. 31, 1977, 166.

18 Po obisku v Jugoslaviji. *Naš tednik*, 26. 6. 1952.

19 Za njen osnutek je glasovalo 48 članic. Brazilska iniciativa sicer ni imela kakšnega neposrednega vpliva na končno rešitev avstrijskega vprašanja, a je vendarle prispevala k temu,

Toda Gruber, čigar proameriška usmerjenost je v očeh Moskve predstavljala resno hipoteko za podpis državne pogodbe, se svojih jugoslovanskih in brazilskih diplomatskih uspehov ni mogel dolgo veseliti – prav v novembru 1953, ko je na Dunaju gostil Kočo Popovića,²⁰ je moral zaradi nekaterih politično brizantnih razkritij, objavljenih v svojih pravkar objavljenih spominih, naslovljenih »Med osvoboditvijo in svobodo«, ²¹ podati svoj odstop. Privilegij 15. maja 1955, deset let po osvoboditvi, razglasiti tudi »svobodo« z zgodovinsko izjavo »*Österreich ist frei*«, je tako pripadel njegovemu nasledniku Leopoldu Figlu.

Spomladi 1955 se je namreč v avstrijsko-sovjetskih odnosih za kratek čas odprlo oportunitetno okence, ki ga je avstrijska državna delegacija v sestavi Raab, Figl, Kreisky in Schaerf z obiskom Moskve v aprilu 1955 na veliko nejevoljo kanclerja Adenauerja in njegove administracije odlično izkoristila. Ko je bilo pogajanj že konec, je Bruno Kreisky po lastnem pričevanju Anastasa Mikojana celo vprašal, ali lahko avstrijska rešitev pride v poštev tudi za Nemčijo. Mikojanov odgovor je bil nadvse nazoren – prihodnjemu avstrijskemu kanclerju je dejal, da »nevtralnost« pravzaprav sestoji »iz koščka papirja, na katerem je zasidrana, ker se majhna država zaveda posledic, ki bi jih zanje imela prekršitev pogodbe. Za veliko državo, za recimo združeno Nemčijo, bi bil to košček papirja, ki lahko postane obsoleten – in kaj naj bi potem storili? Vodili vojno zoper njo?«²²

Priložnost za podpis ADP se ponudi po smrti Stalina in otoplitvi odnosov med Beogradom in Moskvo

Hladna vojna in v njenem kontekstu zlasti nemško vprašanje sta torej reševanje avstrijskega vprašanja konec štiridesetih let dodobra zamrznila in šele začasna otoplitev, ki jo je prinesla smrt Josipa Visarionoviča Stalina 5. marca 1953, je prinesla odjugo in z njo spremembe, ki si jih je bilo predhodno komaj mogoče predstavljati – vsekakor tudi spektakularno obsodbo Stalinovih zločinov s strani

da je tema ADP ostala del mednarodne agende tudi v tedanjih zaradi zaostrene hladne vojne izjemno težavnih razmerah.

20 Prim.: Die Fehler meiner Freunde. *Der Spiegel*, 18. 11. 1953.

21 Karl Gruber, *Zwischen Befreiung und Freiheit. Der Sonderfall Österreich*. Wien, Berlin, 1953. Kritičen prikaz Gruberjevih spominov (»Pričevanja avstrijskega zunanje ministra«) je izpod peresa Janka Pleterskega izšel v reviji *Sodobnost* leta 1956 (str. 87–93), ponatis pa v publikaciji Janko Pleterski: *Avstrija in njeni Slovenci 1945–1976*. Ljubljana, 2000, 31–37. Poleg spominov Bruna Kreiskega, kjer je prav tako govora o nastajanju ADP, gre za najpomembnejše avstrijsko spominsko pričevanje na to temo; na slovenski strani so poleg Kardeljevih spominov o tem v svojih spominih fragmentarno pisali še Bogdan Osolnik, Aleš Bebler in Mitja Vošnjak.

22 Wir bekamen alles, was wir wollten. Mit dem österreichischen Staatsvertrag begann die Politik der Entspannung in Europa / Von Bruno Kreisky. *Der Spiegel* 36/1986.

njegovega naslednika Nikite Hruščova, nadalje začetek normalizacije odnosov med Moskvo in Beogradom, srečanje Hruščova s Titom, podpis beograjske deklaracije, začetek jugoslovanske politike ekvidistance do obeh blokov in njeno nadaljnjo usmeritev na Tretji svet, v neposredni sosesčini pa je znova pognala v tek pogajalski proces v zvezi z ADP, ki je stagniral že vse od leta 1949.

Že vsega dva meseca po Stalinovi smrti je zahodnonemška revija *Der Spiegel* poročala o domnevni spremembi v sovjetskem stališču do Avstrije. Po informacijah, ki naj bi jih imeli Francozi, naj bi načelnik generalštaba Rdeče armade, maršal Vasilij Sokolovski, izrecno umaknil svoje dotedanje pomisleke v zvezi z umikom sovjetskih sil iz vzhodne Avstrije. Sokolovski naj bi celo ocenil, da prednosti evakuacije Američanov, Francozov in Angležev iz njihovih zasedbenih con lahko odtehtajo morebitno škodo, ki bi za sovjetske interese nastala z zapustitvijo vzhodne Avstrije. Velike sovjetske zaloge vojnega materiala na območju Češko-slovaške republike naj bi namreč omogočale uspešen sovjetski vojaški prodor v desni bok ameriških zasedbenih sil na Bavarskem, močno oslavljen prav z odhodom zahodnih zaveznikov iz Avstrije. Toda hkrati naj bi bil v Kremlju po novem umaknjen tudi predhoden načrt hitrega prodora Rdeče armade prek Ljubljane oziroma ljubljanskih vrat v severno Italijo. S tem naj bi odpadel tudi glavni strateški argument za nadaljevanje sovjetske zasedbe vzhodnega dela Avstrije. Kljub temu, je nadaljeval *Der Spiegel*, pa vojaški *placet* sovjetskega maršala ne pomeni nujno tudi političnega s strani Kremlja: »Avstrijsko vprašanje je samoumevno tudi politično vpeto v nemški problem, in še vedno je skrajno vprašljivo, ali je Rusija pripravljena z umikom iz Avstrije prostovoljno zmanjšati svoj vpliv na ureditev nemškega vprašanja.«²³

23 Österreich: Die Reise nach Bonn. *Der Spiegel* 21/1953. Da strah pred nepredvidljivim ruskim medvedom ni docela izginil niti po podpisu ADP, je dobro pokazala izjava italijanskega obrambnega ministra Alberta Taviana, ko je še 20. maja 1955 v pogovoru z nekim britanskim diplomatom ocenil, da »bomo« v primeru sovjetskega vojaškega prodora skozi Avstrijo sicer »izgubili Dunaj, lahko pa rešimo gorske province tako, da prehod skozi doline blokiramo z atomskimi bombami«. *Gerald Stourzh: Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955.* Wien Köln Weimar 1998, str. 593. Spomnimo se tudi kasnejših bojazni, povezanih s proslulim planom »Polarka«, za katerega je mednarodna javnost izvedela šele v sredini sedemdesetih let. Češkoslovaški generalmajor Jan Šejna, za Romunom Ionem Pacepo po rangi drugi najvišji prebežnik iz vzhodnega bloka, se je namreč februarja 1968 zatekel v prostore konzulata ZDA v Trstu in nato po preselitvi v ZDA leta 1974 tudi javno razkril podrobnosti domnevnega sovjetskega načrta za okupacijo Avstrije v primeru izbruha vojnih sovražnosti v Evropi. Rdeča armada naj bi v skladu s tem načrtom prodrla skozi ljubljanska vrata, zasedla Trst in Furlanijo ter nato napredovala po padski ravnini proti zahodu. »Polarka« naj bi po vzoru na sovjetsko invazijo Češkoslovaške v avgustu 1968 predvidela hitro zasedbo vzhodne Avstrije in Dunaja, a tudi ponovno vzpostavitev sovjetske okupacijske cone v vzhodni Avstriji, kakršna je obstajala med letoma 1945 in 1955.

Tudi če je šlo pri teh apokaliptičnih scenarijih le za špekulacije ali namerno plasirane alarmantne vesti, je mogoče razumeti, da je bil močen interes za čim-prejšnjo razrešitev avstrijskega vprašanja vsekakor tudi na strani Jugoslavije – že na samem začetku normalizacije je Beograd dal Moskvi tudi vedeti, da bo podpis ADP pomembno izboljšal perspektivo prihodnjih sovjetsko-jugoslovanskih odnosov. Kako tesno sta bili obe vprašanji medsebojno povezani, po mnenju Audrey E. Kurth dokazuje dejstvo, da je po 27. členu končnega sporazuma štirih sil glede Avstrije le Jugoslavija dobila pravico, da zaseže tako imenovano avstrijsko premoženje na svojem ozemlju. Prav tako naj ne bi bilo naključje, da so kmalu po podpisu ADP Hruščov, Bulganin in Šepilov – ne pa Molotov – nepričakovano obiskali Beograd. »Želja Hruščova, da z obiskom jugoslovanskega glavnega mesta poveča svoj prestiž, je imela zagotovo svojo vlogo pri sovjetski odločitvi, da povabijo Avstrijce v Moskvo.«²⁴

Hkrati je z jugoslovanskim podpisom londonskega memoranduma o soglasju in posledičnim umikom ameriških in britanskih sil iz Trsta že jeseni 1954 odpadel tudi tisti izgovor, ki ga je sovjetska diplomacija zelo večje izkoriščala pri obstruiranju pogajanj v zvezi z ADP. Potem ko je bilo po celem desetletju konec jugoslovanskega ozemelskega spora z Italijo, ki je še jeseni 1953 skoraj eskaliral v vojni spopad, je podpis ADP neposredno zatem, ko je Zahodna Nemčija postala članica Atlantske zveze, v očeh Beograda odprl perspektivo trajne ustvaritve neblokofske sfere v Srednji Evropi.

Že omenjen interes je zelo jasno prišel do izraza tudi ob sprejemu Zakona o ratifikaciji Državne pogodbe o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije v jugoslovanski zvezni skupščini. Ob priliki razprave v odboru za zunanje zadeve je njegov predsednik Veljko Vlahović zatrdil, da je bila Jugoslavija prva država nasploh, ki je z načelnega stališča zahtevala, da čim prej pride do sklenitve državne pogodbe z Avstrijo, njen pomen pa naj bi bil zlasti v tem, da je »začela popuščati po sklenitvi te pogodbe napetost v mednarodnih odnosih«.²⁵

Pokazal se je nadalje tudi ob priliki obiska veleposlanika Republike Avstrije Walterja Wodaka pri Koči Popoviću. Wodak, nekdanji komunist, ki je pred vojno nekaj časa živel v Jugoslaviji, se v Zagrebu leta 1934 poročil z Eriko Wollak, nato pa v političnem pregnanstvu v Angliji po podpisu pakta Hitler–Stalin prekinil sleherne stike s KPA in postal socialdemokrat,²⁶ je 18. novembra 1955 nekdanjega interbrigadista na čelu jugoslovanske diplomacije v imenu avstrijske vlade obvestil o ustavnem zakonu o nevtralnosti Avstrije, ki ga je avstrijski parlament na Dunaju sprejel 26. oktobra 1955, v veljavo pa je stopil 5. novembra istega leta.

24 Audrey E. Kurth, *The Great Powers and the Struggle Over Austria*, str. 280–281.

25 Sestala se je zvezna ljudska skupščina. *Slovenski poročevalec*, 11. 11. 1955. O manjšinskih določbah ADP je takrat izrecno govoril tudi »ljudski poslanec« dr. Jože Potrč.

26 Bernhard Kuschey, *Die Wodaks. Exil und Rückkehr. Eine Doppelbiografie*. Mit einem Vorwort von Heinz Fischer. Wien, 2008.

Popovića je zaprosil, naj jugoslovanska vlada vzame ustavni zakon na znanje in prizna trajno nevtralnost Avstrije.

Neposredno po Wodakovem obisku je Koča Popović diplomatskemu uredniku Tanjuga dal naslednjo uradno izjavo: »Ustavni zakon potrjuje trajno nevtralnost Avstrije, ki hoče s tem poudariti svojo neodvisnost in nedotakljivost svojega ozemlja. To svojo nevtralnost bo Avstrija v smislu zakona nadaljevala in branila z vsemi sredstvi. /.../ Da si zagotovi nevtralnost Avstrija v prihodnosti ne bo pristopila k nikakim vojaškim zvezam in ne bo dovolila, da bi na njenem ozemlju ustanovili kakršnakoli vojaška oporišča. /.../ Vlada FLRJ z zadovoljstvom pozdravlja ta ustavni zakon, ki utrjuje temelje, na katerih bo zgrajena politika sosednje republike, s katero ima naša država dobre sosedske in prijateljske odnose. V izvajanju neodvisne, utrjevalne in miroljubne zunanje politike Avstrija vedno lahko računa na razumevanje in podporo Jugoslavije.«²⁷

Kasnejši dogodki so sicer nekoliko relativizirali Popovićevo preveč optimistično izjavo pred jugoslovansko skupščino, po kateri naj bi bila že z golim jugoslovanskim pristopom k ADP v obojestransko korist rešena nekatera dotlej neurejena vprašanja – »vprašanje meje, pravice naših manjšin v Avstriji in vprašanje avstrijskega premoženja v Jugoslaviji«. Če sta bili vsaj dve vprašanji izmed naštetih treh s pristopom Federativne ljudske republike Jugoslavije (FLRJ) k ADP v resnici urejeni, je namreč prav vprašanje uresničevanja oziroma neuresničevanja 7. člena ADP, torej člena, ki je bil v neposredni zvezi z umikom jugoslovanskih ozemeljskih zahtev, poskrbelo še za marsikatero burno uro v medsebojnih odnosih.

Zaključek

Na uvodno citirano opozorilo Juliusa Raaba, da glas zanje potegne za seboj »odgovornost za vse člene državne pogodbe kot tudi za vsakega posebej«, je kasneje zlasti na avstrijskem Koroškem marsikdo pozabil. Po padcu berlinskega zidu, imploziji komunističnih režimov v Vzhodni Evropi, združitvi obeh Nemčij in razpadu jugoslovanske federacije so v zvezi z uspeho avstrijsko razglasitvijo obsoletnosti nekaterih, izrazito na hladno vojno vezanih določb nekateri na drugi strani Karavank poskušali isto storiti tudi s samim 7. členom ADP, po možnosti celo v povezavi s celotno ADP, ki naj bi bila zgolj produkt hladne vojne in s tem omejenega roka trajanja. Beseda »obsoletnost«, v neposredni zvezi z ADP prvič uporabljena s strani Rusov prav ob koncu pogajanj v Moskvi spomladi 1955, je

27 Neodvisna in miroljubna Avstrija lahko računa na našo podporo. *Slovenski poročevalec*, 19. 11. 1955.

po nemški združitvi kar naenkrat pridobila na aktualnosti.²⁸ V ta kontekst so sodile tudi dokaj robustne diplomatske grožnje Republiki Sloveniji kot tisti državi naslednici bivše jugoslovanske federacije, ki je najbolj zainteresirana v pogledu izpolnjevanja 7. člena ADP, naj kar poskusi notificirati svoje nasledstvo v Moskvi, pri uradnem depozitarju ADP, Ruski federaciji – torej to, kar je sicer brez večjih posledic storila Republika Češka kot naslednica bivše češkoslovaške federacije. Toda to je že druga zgodba, ki presega okvir našega prispevka.

28 Avtor je o tem obširneje in podrobneje pisal v Samo Kristen, Nekaj pogledov na vprašanje nadaljnje veljavnosti Avstrijske državne pogodbe in slovenskega nasledstva statusa sopolpisnice pogodbe. *Razprave in gradivo*, 36/37, 2000, 95–114.

Nekatere zgodovinske okoliščine jugoslovanskega pristopa k Avstrijski državni pogodbi

Povzetek

V času hladne vojne je avstrijsko vprašanje poleg nemškega in tržaškega najbolj zaznamovalo odnose med velikimi silami v Evropi. Jugoslovanska diplomacija, ki se je morala že leta 1947 odpovedati svojim ozemeljskim zahtevam na avstrijskem Koroškem (in Štajerskem), si je po sporu s Sovjetsko zvezo leta 1948 intenzivno prizadevala za sklenitev takšne ADP, v kateri bi bile ustrezno zasidrane manjšinskovarstvene določbe, kar se je kasneje v obliki 7. člena ADP tudi zgodilo. V članku je nekoliko podrobneje predstavljena jugoslovanska diplomatska in politična vloga v procesu, ki je 15. maja 1955 privedel do podpisa ADP, ki jo je FLRJ ratificirala 10. novembra 1955 in nato 28. novembra 1955 v Moskvi tudi notificirala svoje nasledstvo v zvezi z njo.

Ključne besede: Avstrija, Koroška, slovenska manjšina, Avstrijska državna pogodba, manjšinska zakonodaja.

Einige historische Umstände des jugoslawischen Beitritts zum Österreichischen Staatsvertrag

Zusammenfassung

Während des Kalten Krieges war die österreichische Frage neben der deutschen und der triestischen Frage am stärksten von den Beziehungen zwischen den Großmächten in Europa geprägt. Die jugoslawische Diplomatie, die bereits 1947 ihre Gebietsansprüche im österreichischen Kärnten (und in der Steiermark) aufgeben musste, unternahm nach dem Konflikt mit der Sowjetunion 1948 intensive Bemühungen, um einen solchen Österreichischen Staatsvertrag abzuschließen, der die Bestimmungen zum Schutz von Volksgruppen ordnungsgemäß verankern würde, was später in Form von Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags auch geschah. Der Artikel beschreibt ausführlich die diplomatische und politische Rolle Jugoslawiens in dem Prozess, der zur Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrags am 15. Mai 1955 führte, der am 10. November 1955 von der Föderativen Volksrepublik Jugoslawien ratifiziert und am 28. November 1955 in Moskau in Bezug auf ihre Nachfolge auch notifiziert wurde.

Schlüsselwörter: Österreich, Kärnten, slowenische Volksgruppe, Österreichischer Staatsvertrag, Gesetzgebung im Volksgruppenbereich.

Matjaž Klemenčič

Odnos avstrijske države do koroških Slovencev od podpisa Avstrijske državne pogodbe dalje

Uvod

Naloga zgodovinarja je, da o preteklih dogodkih poroča na osnovi skrbno preverjenih virov. Ločiti mora resnična dejstva od neresničnih/namišljenih, jih postaviti v pravo zaporedje in jim dati smisel. Ali zapisano drugače: zgodovinar mora pisati in poročati zgodovinsko resnico, čeprav je ta marsikdaj za koga tudi neprijetna. Eno takih »neprijetnih resnic« za avstrijsko politiko predstavljata dejstvi, da pripadniki slovenske manjšine v Avstriji že *petinšestdeset let čakajo* na izpolnitev vseh določil 7. člena Avstrijske državne pogodbe (ADP) in da študije in analize na nekaterih področjih kažejo na stalno zniževanje ravni manjšinske zaščite za koroške Slovence od podpisa ADP dalje.

Koroški Slovenci so bili v zgodovini pogosto v podrejenem položaju, občasno pa so se znašli tudi v situacijah, ko je bila njihova narodnostna identiteta ogrožena. Zlasti od sredine devetnajstega stoletja dalje, ko je narodni program *Zedinjena Slovenija* začel »ovirati« načrte velikonemških nacionalističnih krogov pri »prodoru« na Jadran, je bilo mogoče na območju avtohtone poselitve Slovencev na južnem Koroškem slediti močnim asimilacijskim pritiskom in germanizaciji. Pri tem je bil najbolj na udaru jezik koroških Slovencev, ki je dolga stoletja predstavljal edini znak njihovega obstoja in na podlagi katerega sta se razvijala njihova (slovenska) narodna zavest in kulturno ustvarjanje.

Za ohranitev svojega jezika so se morali koroški Slovenci boriti od zibelke do groba. Problem jezika se je pojavil že pri krstu. Ali bo obred v cerkvi potekal v slovenščini? Ali samo v nemščini? Jezik v vrtcih je bil vse do devetdesetih let dvajsetega stoletja samo nemški. Kolikšen delež pouka oziroma ali bo pouk na ljudskih in glavnih šolah potekal tudi v slovenskem jeziku? Od leta 1958 dalje, po tem ko je bil ukinjen obvezni dvojezični pouk na južnem Koroškem, ki je bil v veljavi od leta 1945, so se starši slovenskih učencev na južnem Koroškem znašli pred dilemo, ali poslati otroka k dvojezičnemu pouku in ali ga kasneje poslati v slovensko gimnazijo ali kako drugo slovensko srednjo šolo? Kako bo z uporabo slovenskega jezika na delovnem mestu, pri komuniciranju z upravnimi organi in v drugih javnih ustanovah? Kakšen bo obredni jezik pri poroki in ne nazadnje ob pogrebnih slovesnostih oziroma maši zadušnici?

Namen prispevka je prikazati, katere točke 7. člena ADP so že izpolnjene in katere še čakajo na izpolnitev, ter orisati, na katerih področjih Avstrija po podpisu ADP po svojem notranjem/nacionalnem pravu stalno niža raven manjšinske zaščite za koroške Slovence.

ADP – temelj za varovanje identitete slovenske in hrvaške manjšine

Iz zgodovine je znano, da je bila uporaba slovenskega jezika na južnem Koroškem od plebiscita 1920 dalje v veliki meri omejena le na rabo v družini. Tudi druge manjšinske pravice so bile pogosto bolj izjema kot pravilo, čeprav so bile nekatere zapisane v mednarodnih pogodbah, kakršna je bila senžermenska po prvi svetovni vojni.

Da bi preprečili nadaljnjo samovoljo oblasti glede varovanja manjšinskih pravic, je mednarodna skupnost manjšinsko zaščito vgradila v Pogodbo o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije, imenovano tudi ADP¹. Šlo je za obveznosti, ki jih je mednarodna skupnost Avstriji naložila zaradi raznarodovalnih procesov med obema svetovnima vojnama in še zlasti v času nacizma (1938–1945). Na drugi strani pa je 7. člen ADP predstavljal nadomestilo za ozemelske zahteve Jugoslavije po koncu druge svetovne vojne. Seveda je ADP tudi posledica vloge Avstrijcev v nacističnih zločinih, zlasti v Vzhodni in Jugovzhodni Evropi.

Ko teče beseda o ADP, je treba izpostaviti tri dejstva:

1. da ADP oziroma njen 7. člen ne predvideva nikakršnega »znatnega števila« ali »znatnega deleža« manjšinskega prebivalstva kot pogoja za uveljavljanje manjšinske zakonodaje,² in to kljub temu, da je bilo v angleški različici predloga sprva zapisano, da naj bi veljala manjšinska zaščita le za območja, kjer živi »znatno število« pripadnikov manjšine.³
2. da se 7. člen ADP nanaša tudi na slovensko manjšino v zvezni deželi Štajerski;

1 Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich = State Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria = Gosudarstvenij dogovor o vosstanovlenii nezavisimoi i dmookratičeskoj Avstrii = Traité d'Etat portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique, 1955. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, 152/1955, 725–745 v nemškem jeziku, 746–761 v ruskem jeziku, 762–779 v angleškem jeziku, 780–798 v francoskem jeziku.

2 Prav tam.

3 Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit. Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955*. Wien, 2005, 156.

3. da je bilo ob podpisu ADP avstrijski državi znano poselitveno območje koroških Slovencev. Tega je avstrijska država sama definirala z uredbo o novem oblikovanju dvojezičnih šol na južnem Koroškem oktobra 1945, ki jasno določa ozemlje veljavnosti.⁴

S podpisom ADP 15. maja 1955 na Dunaju se je Avstrija mednarodnopravno zavezala, da poleg relativne zaščite in prepovedi diskriminacije zagotavlja slovenski manjšini na Koroškem in Štajerskem ter hrvaški manjšini na Gradiščanskem posebne pravice. Vendar eno so paragrafi in členi, zapisani na papirju, drugo pa avstrijska pravna praksa, ki sklenjenim določilom glede zaščite manjšin pogosto ni sledila. Tako je razvoj tudi po podpisu ADP tekkel v smeri nadaljnje asimilacije pripadnikov manjšin.

Proučevanja avstrijske manjšinske zakonodaje kažejo, da je po uveljavitvi ADP Avstrija manjšinam na marsikaterem področju omejila že pridobljene pravice. Zato je manjšinsko vprašanje v Avstriji in še pri tem zlasti koroško vprašanje na nekaterih področjih še danes aktualno kot vprašanje nedoslednega (ne) izpolnjevanja mednarodnopravnih in notranjepravnih obveznosti do slovenske manjšine.⁵ Na neustrezno manjšinsko zaščito je Avstrijo še v prvem desetletju enaindvajsetega stoletja opozarjala tudi Evropska unija in jo pozvala k spoštovanju v Amsterdamski pogodbi zapisanih evropskih vrednot.⁶ Ta opozorila so ovrгла tezo nekaterih avstrijskih politikov, da je avstrijska manjšinska politika ena najboljših v Evropi. Tudi nekateri avstrijski strokovnjaki s področja varstva manjšin in ustavnega prava, kot na primer Felix Ermacora, Theo Öhlinger, Theodor Veiter, Hannes Tretter, Franz Matscher, Dieter Kolonovits, Anton Pelinka idr., so opozarjali, da Avstrija nikoli ni v celoti izvajala zaščitnih določb; ne tistih, ki bi jih bila dolžna izvajati na osnovi podpisanih mednarodnih pogodb, in ne tistih, ki jih je sama sprejela za urejanje položaja manjšin.

4 Uredba je bila najprej objavljena v časopisu *Kärntner Nachrichten* (Neugestaltung der zweisprachigen Volksschulen ... 1945, 2), leta 1946 pa ponatisnjena v *Verordnungsblatt für das Schulwesen in Kärnten* (Nr. 1 Erlaß des Landesschulrates ... 1946, 4).

5 Matjaž Klemenčič, Vladimir Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik: Zwischen Assimilierungsdruck und dem Einsatz für die Umsetzung der Minderheitenrechte*. Klagenfurt/Celovec–Ljubljana/Laibach–Wien/Dunaj, 2010, 129–130.

6 Erich Witzmann, *Miserables Image Österreichs im Ausland: Unis befürchten Isolation*. *Die Presse*, 22. februarja 2000, 14; Thomas Martinz, *Kärntnerin vor dem EU-Weisenrat*. *Kärntner Tageszeitung*, 31. avgusta 2000, 10; Andrea Bergmann, *Slowenenkritik empört die FPÖ*. *Kleine Zeitung*, 1. septembra 2000, 7.

Popisi prebivalstva – priročno sredstvo za izigravanje manjšinske zaščite

Popisi prebivalstva v drugi avstrijski republiki niso bili neposredno povezani z ADP, saj ta ni predvidevala nikakršnega minimalnega števila ali deleža manjšinskega prebivalstva v katerikoli administrativni/upravni enoti za priznanje njenega obstoja oziroma za priznavanje manjšinskih pravic. Kljub temu so bili priročno sredstvo, s katerim so avstrijske oblasti poskušale pri urejanju manjšinskega vprašanja zaobiti ADP. S popisi so na različne načine prikrivale dejansko število Slovencev, ki so ga britanske okupacijske oblasti po koncu druge svetovne vojne ocenile na okrog 60.000.⁷ Ker so se avstrijske oblasti zavedale, da imajo pripadniki manjšine v izrazito večinskem okolju omejeno možnost uporabe svojega jezika v komunikaciji z okolico, so na podlagi izkušenj popisovanja iz obdobja avstro-ogrske monarhije nadaljevale z ugotavljanjem občevalnega jezika (nem. *Umgangssprache*). Poleg tega so pri popisu leta 1951 ob nemškem in slovenskem občevalnem jeziku popisovale še strokovno in lingvistično neutemeljen »vindišarski« občevalni jezik ter vse mogoče jezikovne kombinacije med navedenimi jezikovnimi kategorijami. Tako se je leta 1951 na Koroškem, kjer skozi vso zgodovino živijo le Nemci in Slovenci, pojavilo deset skupin prebivalcev po občevalnem jeziku. S to strokovno sporno statistično operacijo so avstrijske oblasti ločile slovensko govoreče prebivalstvo, ki je govorilo isti jezik (koroški dialekt slovenskega jezika) v dve jezikovni/etnični skupini: na imaginarno skupino »Windisch« in »Slovence«.⁸ Avstrijske oblasti so storile prav to, kar je v okrožnici z dne 10. aprila 1946 uradno prepovedal koroški deželni šolski svet⁹ – v uradno rabo so ponovno uvedle izraz »windisch«.

Na neupravičenost takšnega popisovanja prebivalstva je opozoril tudi slovenski zgodovinar Janko Pleterski, ki je med drugim menil, da bi:

/.../ anketiranje, oziroma registriranje slovenskega koroškega narečja (windisch – op. M. K.), ločeno od slovenskega knjižnega jezika imelo smisel edino tedaj, če bi popisovalci s tem hoteli upoštevati dejstvo, da velik del koroškega slovenskega prebivalstva doslej v šolah, ki so v bistvu nemške, ni imel priložnosti naučiti se svoje materinščine v knjižni obliki. Vrhu tega bi seveda končna obdelava in objava statističnih podatkov, ki dvojezičnosti ni več upoštevala, marveč je prebivalstvo delila samo na nemški in slovenski

7 Janko Pleterski, *Avstrija in njeni Slovenci, 1945–1976* (=Ethnicity, 4), Boris Jesih (ur.). Ljubljana, 2000, 117.

8 Vladimir Klemenčič, Pretres avstrijskega popisa prebivalstva 1951 z ozirom na jezikovno strukturo prebivalstva na Koroškem. *Razprave in gradivo* 2, 1960, Ljubljana, 101–123.

9 62. Erlaß der Landesschulrates vom 10. April 1946, Zl. 3829, betreffend »Slowenisch« als Amtsbezeichnung für »Windisch«. *Verordnungsblatt für das Schulwesen in Kärnten* 4. Klagenfurt, april 1946.

občevalni jezik, morala kajpak prišteti vse dvojezične osebe slovenski jezikovni skupini ... Tukaj (na južnem Koroškem – op. M. K.) je namreč dvojezično dejansko edinole slovensko prebivalstvo, kajti le slovensko prebivalstvo se je že generacije prisiljeno učiti nemškega jezika, medtem ko nemško prebivalstvo doslej v zgodovini nikoli ni bilo v položaju, da bi se v znatnejši meri učilo slovenskega jezika.¹⁰

Strokovno nedopustno je bilo tudi kasnejše pretvarjanje podatkov o prebivalstvu po občevalnem jeziku, ki so bili pridobljeni na osnovi metodološko spornih popisov prebivalstva, v kategorije po narodni pripadnosti.¹¹ Pravi namen takšnega načina popisovanja in kasnejših objav rezultatov popisa se je pokazal nekaj let kasneje, ob uvajanju manjšinske zakonodaje. Kako je to potekalo v praksi, nazorno kaže primer zakona o uporabi slovenskega jezika pred sodišči. Pri tem so snovalci zakona kot pogoj za dopustitev uporabe slovenščine kot uradnega sodnega jezika poleg nemščine zahtevali 20-odstotni delež slovenskega prebivalstva v posameznem sodnem okraju glede na rezultate popisa iz leta 1951. Od desetih jezikovnih kategorij v kombinacijah med nemškim, slovenskim in vin-dišarskim jezikom je na koncu zakonodajalec med »Slovence« štél le tiste, ki so slovenščino zapisali kot edini občevalni jezik ali pa na prvem mestu v kombinaciji z nemščino ali »windisch«. Na ta način je snovalcem zakona »uspelo« znatno znižati deleže manjšine v posameznih sodnih okrajih¹² in tako je zakon o uporabi slovenskega jezika pred sodišči z dne 19. marca 1959 rabo slovenščine uzakonil le na sodiščih v treh (Pliberk, Železna Kapla in Borovlje) od devetih sodnih okrajev na območju avtohtone slovenske poselitve na južnem Koroškem.¹³ Iz »zaščitne« manjšinske zakonodaje je tako bila izločena več kot tretjina pripadnikov slovenske manjšine na južnem Koroškem na več kot polovici njihovega poselitvenega prostora.

Na podoben način, vendar ob stalnih zahtevah po 20- ali 25-odstotnem deležu manjšinskega prebivalstva in celo ob zahtevah po ugotavljanju manjšine, so avstrijske oblasti uvajale tudi druge zakone, s katerimi naj bi – vsaj z njihovega zornega kota – izpolnjevali določbe ADP glede manjšinske zaščite. Seveda so deleže manjšine računali na podlagi popisov prebivalstva, ki so bili izpostavljeni različnim metodološkim statističnim zlorabam in zato niso nikoli prikazali

10 Janko Pleterski, Manjšinska zakonodaja na Koroškem po drugi svetovni vojni. *Razprave in gradivo* 2, 1960, Ljubljana, 40.

11 Vladimir Klemenčič, Pretres avstrijskega popisa prebivalstva 1951 z ozirom na jezikovno strukturo prebivalstva na Koroškem..., 104–105.

12 Janko Pleterski, Manjšinska zakonodaja na Koroškem po drugi svetovni vojni..., 44–46.

13 307. Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977 über die Bestimmung der Gerichte, Verwaltungsbehörden und sonstigen Dienststellen, vor denen die slowenische Sprache zusätzlich zur deutschen Sprache als Amtssprache zugelassen wird. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 69/1977, 1007–1008.

dejanskih narodnostnih razmer na Koroškem. Zdi se, da je bil cilj popisov po občevelnem jeziku prikazati čim nižje število Slovencev in čim skromnejši obseg prostora njihove poselitve, kjer naj bi se uveljavljala manjšinska zaščita iz 7. člena ADP.¹⁴ Zato ne preseneča mnenje nekaterih raziskovalcev, da so popisi prebivalstva v Avstriji postali del splošnega načrta za postopno germanizacijo, nekateri pa so govorili celo o statističnem genocidu.¹⁵

Tudi koroški Slovenci so pogosto opozarjali, da rezultati popisov, ki so bili vedno izpostavljeni različnim metodološko spornim statističnim zlorabam, ne bi smeli služiti kot podlaga za reševanje problemov manjšinske zaščite iz 7. člena ADP.¹⁶ Kljub temu pa je bila manjšinska zakonodaja pripravljena na osnovi spornih rezultatov popisov prebivalstva. Ti so avstrijski politiki »omogočali« stalne izgovore, zakaj ni nikoli v celoti izpolnila določb iz 7. člena ADP oziroma zakaj se je manjšinska zakonodaja izvajala le na omejenem prostoru avtohtone poselitve Slovencev na južnem Koroškem.

Koliko in kaj je bilo do drugega desetletja dvajsetega stoletja uresničenega, je razvidno iz analize vseh petih odstavkov 7. člena ADP.

Prvi odstavek 7. člena ADP – enakopravnost pripadnikov manjšin z drugimi državljani Avstrije

V prvem odstavku je zapisano:

Avstrijski državljani slovenske in hrvaške manjšine na Koroškem, Gradiškanskem in Štajerskem uživajo iste pravice pod enakimi pogoji kakor vsi drugi avstrijski državljani, vključno s pravico do lastnih organizacij, zborovanj in tiska v svojem lastnem jeziku.

Enakost pripadnikov manjšin z drugimi avstrijskimi državljani spada med temeljne človekove pravice in svoboščine oziroma v kategorijo relativnega manjšinskega varstva, ki je zapisana že v 6. členu ADP.¹⁷ Kljub temu pri tej »enakosti«

14 Vladimir Klemenčič, Metodologija uradnih popisov prebivalstva pripadnikov slovenske manjšine v Italiji, Avstriji in na Madžarskem. V: A. Vratuša (ur.): *Narodne manjšine* – zbornik referatov in razprav na znanstvenem srečanju 30. in 31. marca 1989. Ljubljana, 1990, 31–44.

15 Vladimir Klemenčič, Kritika uradnih avstrijskih popisov prebivalstva v letih 1951, 1961 in 1971 glede na slovensko manjšino in slovenščino kot občevalni jezik. *Razprave in gradivo* 7–8, 1976, Ljubljana, 101.

16 Matjaž Klemenčič, Vladimir Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik: Zwischen Assimilierungsdruck und dem Einsatz für die Umsetzung der Minderheitenrechte....*, 129–130.

17 V 6. členu (Človekove pravice) je zapisano:

1. Avstrija bo sprejela vse potrebne ukrepe, da se vsem osebam, živečim pod avstrijsko

nastopajo nekatere razlike v vsakodnevnem življenju. Največjo pozornost vzbuja vprašanje »enakopravnih« možnosti političnega zastopstva. Tega onemogoča oblikovanje volilnih enot za volitve na deželni in državni ravni. Tako je območje avtohtone poselitve Slovencev razdeljeno v več volilnih enot, v katerih pripadniki slovenske manjšine nimajo možnosti za uspešno izvolitev svojih kandidatov. Med drugim so v sedemdesetih letih dvajsetega stoletja tudi združevali občine in to tako, da so manjše občine z relativno visokim deležem slovenskega prebivalstva priključili skoraj povsem nemške občine. Poleg tega izvolitev v koroški deželni zbor preprečuje tudi visok volilni prag, ki je z 10 odstotki najvišji v Avstriji (v drugih zveznih deželah se je gibal med 4 in 5 odstotki), kar številčno šibki manjšini dodatno onemogoča izvolitev svojega poslanca. Tako je slovenska manjšina odrinjena od soodločanja v deželni politiki. Mnogi so zato menili, da za slovensko manjšino volilni prag za volitve v deželni zbor ne bi smel veljati, ampak bi morala biti manjšini zagotovljena izvolitev njenega predstavnika ne glede na število glasov, ki bi jih manjšinski predstavnik dobil na volitvah. Tako manjšina nima pravice do svojega predstavnika v deželnem zboru, tako kot na primer italijanska in madžarska manjšina v Republiki Sloveniji.¹⁸ Slovenski manjšini sta omogočena tudi delovanje na političnem področju v okviru obstoječih političnih strank in strankarska organiziranost manjšine. Kljub vsemu pa je treba poudariti, da so bili pripadniki slovenske manjšine uspešni na listah strank večinskega naroda. O uspehih koroških Slovencev na volitvah na listah strank večinskega naroda in njihovi politični participaciji bi lahko napisali poseben prispevek; del politično uspešnih koroških Slovencev je poskrbel za to, da so o problemih koroških Slovencev bili seznanjeni poslanci na lokalnem, državnem in celo evropskem nivoju.¹⁹

državno oblastjo, ne glede na raso, spol, jezik ali vero zagotovi uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin, vključno s svobodo izražanja mnenja, tiska in objave, izpovedovanja vere, političnega mnenja in javnega združevanja.

2. Avstrija se nadalje obvezuje, da v Avstriji veljavni zakoni niti po svoji vsebini niti po svoji uporabi ne bodo diskriminirali med osebami z avstrijskim državljanstvom na podlagi njihove rase, njihovega spola, njihovega jezika ali njihove vere, najsi bo v zvezi z njihovo osebo, z njihovimi premoženjskimi vrednostmi, njihovimi poslovnimi, poklicnimi ali finančnimi interesi, njihovim pravnim položajem, njihovimi političnimi ali državljanskimi pravicami ali na kateremkoli drugem področju, ali imeli za posledico diskriminacije.

18 Chance auf Landtagssitz für Kleinparteien scheint vorbei. *Kleine Zeitung*, 18. septembra 2001, 14; Ringen um das Wahlrecht. *Kärntner Tageszeitung*, 19. septembra 2001, 8.

19 Dušan Nečak, *Volitve na Koroškem po drugi svetovni vojni*. Ljubljana, 1982; Boris Jesih, *Med narodom in politiko. Politična participacija koroških Slovencev*. Celovec, Ljubljana, 2007; Matjaž Klemenčič, Vladimir Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik...* 292–314, 440–464, 494.

Uspehi pripadnikov slovenske manjšine na lokalnem nivoju leta 2015²⁰ in kasneje v okviru slovenskih list ali v okviru strank večinskega naroda in na dežel-nem nivoju²¹ predstavljajo tudi rezultat dobrega vzdušja po kompromisni noveli zakona o narodnih skupnostih iz leta 2011.²²

Avstrija dopušča vse oblike manjšinskih organizacij in delovanje medijev v jeziku manjšin. Vendar je njihovo delovanje omejeno s skromnim financiranjem s strani zvezne vlade in deželnih vlad. Slovenska manjšina na južnem Koroškem se zato že več desetletij sooča s stalnim pomanjkanjem denarja na vseh področjih, ki niso v neposredni pristojnosti zvezne vlade, zlasti na področjih predšolske vzgoje, glasbenega izobraževanja, medijske oskrbe, itd.²³

Avstrijska zakonodaja in oblasti dopuščajo tudi delovanje manjšinskih kulturnih in športnih društev ter gospodarskih združenj. Ob tem je treba opozoriti, da so avstrijske oblasti poskušale ob ustanovitvi sosveta za Slovence minimizirati predstavništvo obeh tedanjih krovnih slovenskih organizacij, Narodnega sveta koroških Slovencev (NSKS) in Zveze slovenskih organizacij (ZSO), na nivo »nekakšnih« društev.

Drugi odstavek 7. člena ADP – pravica pouka v slovenskem jeziku

Drugi odstavek določa:

Avstrijski državljani slovenske in hrvaške manjšine na Koroškem, Gradiščanskem in Štajerskem imajo pravico do osnovnega pouka v slovenskem ali hrvaškem jeziku in do sorazmernega števila lastnih srednjih šol; v tej zvezi bodo šolski učni načrti pregledani in bo ustanovljen oddelek šolske nadzorne oblasti za slovenske in hrvaške šole.

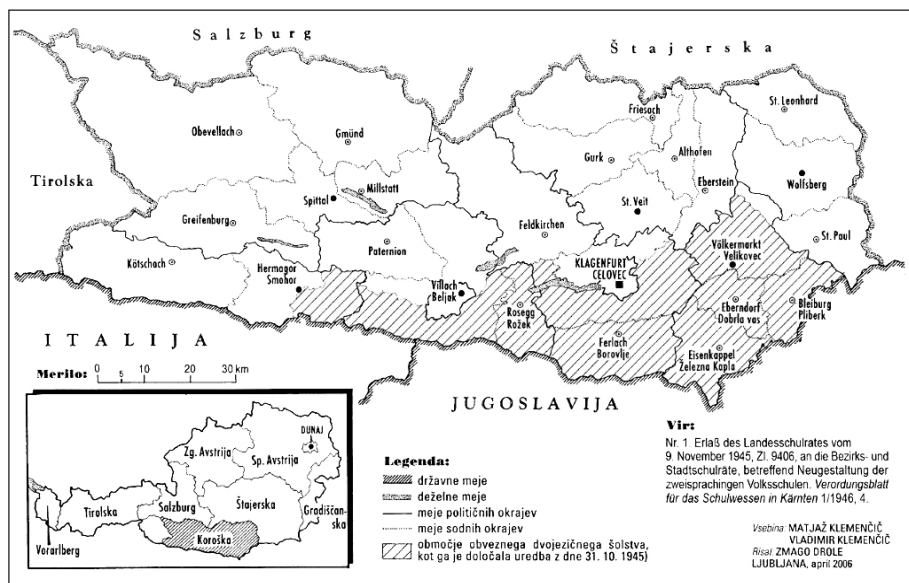
(Ne)izpolnjevanje obveznosti iz tega odstavka predstavlja eno od stalnic v napetih slovensko-nemških odnosih na južnem Koroškem. Dejstvo je, da Avstrija formalno izpolnjuje obveznosti iz tega odstavka. V nasprotju z mednarodnimi

20 Lokalne volitve na avstrijskem Koroškem prinesle tri zmagovalce in porazenca. Delo, 2. marca 2015, <http://www.delo.si/svet/sosescina/lokalne-volitve-na-avstrijskem-koro-skem-prinesle-tri-zmagovalce-in-porazenca.html> (18. 11. 2015).

21 Boris Jaušovec, Politični konec hajderjanizma. Večer, 5. marca. 2013, <http://www.vecer.com/clanek/201303055891184> (18. 11. 2015).

22 Anlage 1 zu 46. Bundesgesetz, mit dem das Volksgruppengesetz geändert wird. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 46/2011, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_46/COO_2026_100_2_689819.pdf (20. 11. 2015).

23 Andrea Bergmann, Slowenenkritik empört die FPÖ. Kleine Zeitung, 1. septembra 2000, 7.



Zemljevid 1: Območje obveznega dvojezičnega šolstva iz leta 1945

standardi pa je na področju osnovnega šolstva Avstrija krčila pravice koroškim Slovcem vse od podpisu ADP dalje.

Omeniti je treba, da je Avstrija leta 1945 z uvedbo obveznega dvojezičnega šolstva v prvih treh razredih osnovne šole²⁴ naredila pomemben korak, ki naj bi privedel do sožitja obeh narodnih skupnosti na južnem Koroškem.

S kasnejšimi spremembami *šolske zakonodaje*, kot na primer z odpravo obvezne dvojezične šole v letih 1958 in 1959²⁵ in z zakonom o manjšinskem šolstvu leta 1988,²⁶ so avstrijske oblasti močno omejile izvajanje dvojezičnega šolstva. S krčenjem mreže šol, ki je posledica zapiranja manjših podružničnih dvojezičnih šol, se je na območju dvojezičnega šolstva bistveno poslabšala dostopnost

24 Nr. 1. Erlaß des Landesschulrates vom 9. Oktober 1945, Zl. 9406 an die Bezirks- und Stadtschulräte, betreffend Neugestaltung der zweisprachigen Volksschulen. *Verordnungsblatt für das Schulwesen in Kärnten* 1/1946, 4.

25 Regelung des zweisprachigen Unterrichtes in Kärnten, 1959. Erlass des Landeshauptmannes als Vorsitzender des Landesschulrates, Zl. 4337/58 vom 22. 9. 1958. *Verordnungsblatt für das Schulwesen in Kärnten* 3-4/1959, 31; 101. Bundesgesetz vom 19. März 1959, womit für das Bundesland Kärnten Vorschriften zur Durchführung der Minderheiten-Schulbestimmungen des Österreichischen Staatsvertrages getroffen werden (Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten). *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 27/1959, 605.

26 326. Bundesgesetz vom 8. Juli 1988, mit dem das Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten, das Landeslehrer-Dienstschulgesetz 1984, das Gehaltsgesetz 1956 und Vertragsbedienstetengesetz 1948 geändert werden. *Bundesgesetzblatt für Republik Österreich* 123/1988, 2457–2459.

do primerne jezikovne izobrazbe otrok. Treba pa je omeniti, da je od leta 1989 na podlagi odločbe ustavnega sodišča izvajanje dvojezičnega pouka mogoče tudi zunaj območja manjšinskega šolstva.²⁷ Razsodba je omogočila sofinanciranje zasebne ljudske šole Mohorjeve družbe v Celovcu, ki je svoja vrata odprla septembra 1989²⁸, in ustanovitev javne dvojezične šole v Celovcu.²⁹

Ob organizaciji pouka so se mnogi problemi pojavljali tudi v praksi. Slovenščine je bilo premalo in je bila pogosto odrinjena na poznejše učne ure. Neustrezna je bila izobrazba učiteljev, opuščale pa so se tudi zahteve po znanju slovenskega jezika za ravnatelje dvojezičnih šol.

Poudariti je še treba, da je po zakonu o organizaciji šolstva kot osnovno šolanje (nem. *Elementarunterricht*) predvideno le štiriletno šolanje na ljudski šoli. Ker pa v Avstriji ni mogoče končati šolanja po štirih razredih, ampak ga je treba nadaljevati na nižji gimnaziji ali glavni šoli, nekateri menijo, da bi bilo treba pod pojmom »osnovno šolanje« šteti obvezno šolanje v starosti od šestega do štirinajstega leta.³⁰ Vendar pa razen dejstva, da je bil na podlagi razsodbe ustavnega sodišča v šolskem letu 2000/01 dvojezični pouk razširjen tudi na četrti razred osnovne šole,³¹ kaj več na tem področju ni bilo doseženo. Ti manjšini v glavnem nenaklonjeni ukrepi avstrijskih oblasti na področju osnovnega šolstva dokazujejo, da so bili naravnani v postopno krčenje poselitvenega prostora slovenske manjšine in zmanjševanje števila njihovih pripadnikov.³² Ker je bil eden izmed glavnih ciljev dvojezične vzgoje prispevati k sožitju obeh narodov na južnem Koroškem, je bilo dvojezično šolstvo stalno pod pritiskom nemških nacionalistov, ki so v njegovem razvoju videli nevarnost za »slovenizacijo« Koroške. Kakšen odpor so v preteklosti imeli nemški nacionalni krogi do dvojezičnega šolstva, nazorno kaže izjava enega od koroških politikov, da »pasivno« poslušanje slovenskega jezika enako škoduje kakor »pasivno« kajenje.³³ Z mnogimi težavami so se ob ustanavljanju in kasneje srečevale tudi »slovenske« srednje šole: Zvezna

27 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, Zl. G 233, 234/89-13, Wien, 15. Dezember 1989.

28 Zweisprachige Schule in Klagenfurt. *Kleine Zeitung*, 3. oktobra 1989, 12.

29 Celovec: Javna dvojezična ljudska šola je odprla vrata. *Slovenski vestnik*, 11. septembra 1991, 1.

30 Matjaž Klemenčič, Vladimir Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik...* 129.

31 23. Kundmachung des Bundeskanzlers über die Aufhebung einer Wortfolge in § 16 Abs. 1 des Minderheiten-Schulgesetzes für Kärnten durch den Verfassungsgerichtshof. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 28/2000, 7.

32 Matjaž Klemenčič, The Austrian policy towards elementary bilingual education in Southern Carinthia and its changes between 1958 and 1988. *Razprave in gradivo* 65, 2011, Ljubljana, 88–112.

33 ÖVP hoče na desni prehiteti FPÖ. *Slovenski vestnik*, 16. aprila 1986, 1.

gimnazija za Slovence v Celovcu, Dvojezična trgovska akademija v Celovcu in Višja šola za gospodarske poklice v Št. Petru pri Št. Jakobu v Rožu.

Veliko težav se pojavlja tudi pri dvojezični predšolski vzgoji. Čeprav te ADP ne omenja neposredno, predstavlja pomembno stopnjo v otrokovem razvoju, saj naj bi omogočala lažji vstop v dvojezično ljudsko šolo. Zaskrbljujoče je zlasti dejstvo, da je dvojezična predšolska vzgoja omejena le na nekaj občin na območju dvojezičnega šolstva. Pa še v tem primeru je večina razpoložljivih mest v zasebnih vrtcih, ki jih do neke mere financirajo koroški Slovenci sami, nekaj javnih dvojezičnih vrtcev pa so ustanovile nekatere občine.³⁴ Čeprav so koroški Slovenci stalno opozarjali na problem predšolske vzgoje, je bil šele leta 2001 sprejet zakon, ki je omogočil subvencioniranje dvo- ali večjezičnih vrtcev.³⁵ Omeniti je še treba, da je v preteklosti koroška deželna vlada pod vodstvom deželnega glavarja Jörga Haiderja za ureditev financiranja vzgojnih in izobraževalnih ustanov zahtevala od koroških Slovencev, da se odpovejo zahtevam po postavitvi novih dvojezičnih krajevnih napisov.³⁶

Šele ob podpisu skupnega memoranduma predstavnikov avstrijske zvezne vlade, koroške deželne vlade in treh organizacij koroških Slovencev 26. aprila 2011 so se avstrijske oblasti obvezale, da bodo poiskale sistemsko ureditev za financiranje slovenske glasbene šole. Tudi rešitev tega problema je še devet let po podpisu omenjenega memoranduma polovičarska. (Opis reševanja tega problema bi zahteval poseben članek.)

S sredstvi iz tako imenovanega plebiscitnega daru, ki ga je avstrijska zvezna vlada leta 2010 ob devetdeseti obletnici koroškega plebiscita namenila deželi Koroški in ki ga bo leta 2020 ob stoletnici koroškega plebiscita namenila deželi Koroški, naj bi podprli različne projekte, med drugim dvojezične otroške vrtce. Poleg tega naj bi ministrstvo za pouk Slovenski gimnaziji v Celovcu namenilo dodatna sredstva.³⁷

34 Gorazd Divjak Zalokar, Prostorska organizacija mreže manjšinskih vrtcev na avstrijskem Koroškem – diplomsko delo, Ljubljana 2010, http://geo.ff.uni-lj.si/pisnadela/pdfs/dipl_201003_gorazd_divjak_zalokar.pdf (12.11.2015).

35 Gesetz vom 12. Juli 2001, mit dem ein Fonds zur Förderung von zwei- oder mehrsprachigen Kinder-gärten eingerichtet wird (Kärntner Kindergartenfondsgesetz). *Landesgesetzblatt für Kärnten* 74/2001, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=LrK&Gesetzesnummer=20000036> (15. 10. 2015).

36 Andrea Bergmann, Ortstafel-Lösung ist vorerst gescheitert. *Kleine Zeitung*, 12. septembra 2002, 10–11.

37 Memorandum betreffend zweisprachige »topographische Aufschriften«, die Amtssprache sowie Maßnahmen für die Zusammenarbeit mit der slowenischsprachigen Volksgruppe, Klagenfurt, 26. April 2011, <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=43356> (10. 11. 2015).

Tretji odstavek 7. člena ADP – slovenščina uradni jezik?

V tretjem odstavku je zapisano:

V upravnih in sodnih okrajih Koroške, Gradiščanske in Štajerske s slovenskim, hrvaškim ali mešanim prebivalstvom je slovenski in hrvaški jezik dopuščen kot uradni jezik dodatno k nemškemu. V teh okrajih bodo označbe in napisi topografskega značaja prav tako v slovenščini ali hrvaščini kakor v nemščini.

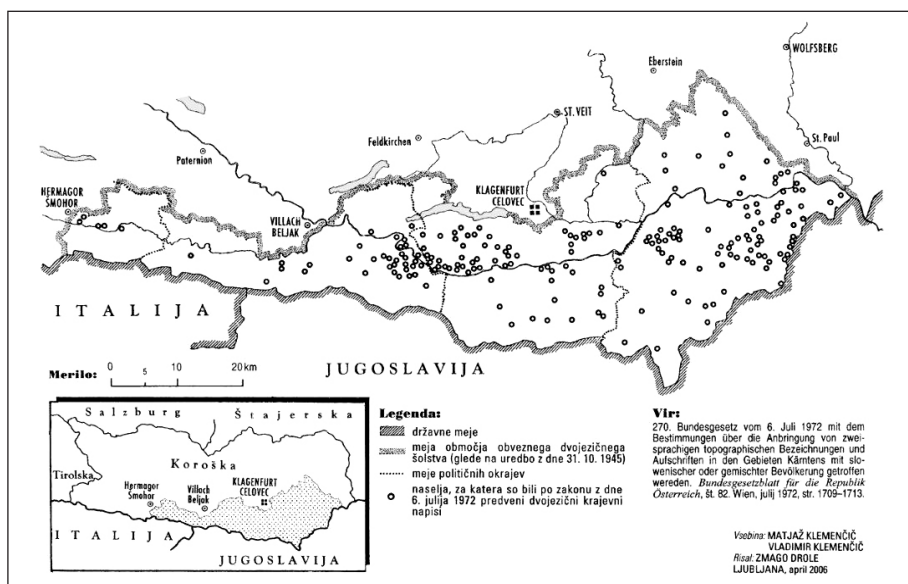
Na tem področju je bil sprva razkorak med zapisanimi obveznostmi in njihovim izpolnjevanjem največji. Že marca 1959 je bila z zakonom o uporabi slovenskega jezika pred sodišči slovenščina kot uradni jezik omejena le na tri od devetih sodnih okrajev na prostoru avtohtone poselitve Slovencev na južnem Koroškem.³⁸ To omejitev so koroški Slovenci ostro obsodili, saj jezik predstavlja pripadnikom manjšin najpomembnejši simbol identitete in razpoznavnosti, hkrati pa opredeljuje neko območje kot jezikovno/etnično mešano. Od tedaj naprej je bilo vprašanje rabe slovenščine stalnica v avstrijsko-jugoslovanskih odnosih, zaostila pa so se tudi nasprotja med slovensko govorečim in delom nemško govorečega prebivalstva na Koroškem.³⁹ Te napetosti so prišle najbolj do izraza pri »poskusih« reševanja problema dvojezičnih napisov. Pri tem ni šlo le za dejstvo, da je neko krajevno ime zapisano tudi v manjšinskem jeziku, ampak tudi zato, da ljudje večjezične krajevne table dojemajo kot simbol za aktualno in zgodovinsko prisotnost jezikovne/etnične manjšine na nekem območju. Navajanje geografskih imen v jeziku manjšine, ki na nekem območju živi že več generacij, pomeni s strani večinskega naroda tudi priznanje manjšini kot sooblikovalki kulturne krajine neke regije oziroma dežele.⁴⁰ Ker edino dvojezični napisi predstavljajo vidni znak prisotnosti manjšine na nekem območju, je lažje razumljivo, zakaj so se oziroma se koroški Slovenci še danes tako zavzemajo za rešitev tega vprašanja. Razumljivo je tudi, zakaj se zlasti desno usmerjeni del avstrijske in še posebej koroške deželne politike, ki skušata dokazati, da na južnem Koroškem ne gre za sklenjeno območje poselitve slovenske manjšine, zavzema le za minimalistično rešitev tega problema. Zato ni presenetljivo, da so prvič poskusili rešiti problem dvojezičnih topografskih napisov šele julija 1972 z zakonom o

38 101. Bundesgesetz vom 19. März 1959, womit für das Bundesland Kärnten Vorschriften zur Durchführung der Minderheiten-Schulbestimmungen des Österreichischen Staatsvertrages getroffen werden (Minderheiten-Schulgesetz für Kärnten). *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 27/1959, 605.

39 Dušan Nečak, *Koroški Slovenci v drugi avstrijski republiki (1945–1976). Osnutek za politično zgodovino*. Ljubljana, 1985, 125–128.

40 Peter Jordan, Ortsnamen als Kulturgut – Die symbolische Wirkung von Ortsnamen auf Ortstafeln und in Karten. V: M. Pandel, M. Polzer-Srienz, M. Polzer in R. Vospornik (ur.), *Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance?* (=Ethnos, 64). Wien, 2004, 216–229.

postavitvi dvojezičnih »topografskih« napisov za območje Koroške s slovenskim in mešanim prebivalstvom.⁴¹ Zakon, ki se je nanašal le na krajevne, ne pa tudi na druge topografske napise, ni priznaval teritorialnega načela, temveč je predvidel dvojezične krajevne napise za 205 krajev (od okrog 800) v 36 tedanjih občinah južne Koroške, v katerih je po podatkih popisa prebivalstva iz leta 1961 znašal delež »Slovencev« več kot 20 odstotkov; med te pa niso bili vsi prebivalci, ki so za svoj občevelni jezik vpisali »windisch«, »windisch-deutsch«, »deutsch-windisch«, »windisch-slowenisch« in »deutsch-slowenisch«.



Zemljevid 2: Naselja na južnem Koroškem, ki naj bi dobila dvojezične krajevne napise z zakonom iz leta 1972

Ker je bil zakon sprejet samo z glasovi socialističnih poslancev, se je obetal ob njegovem uveljavljanju precej težav. Tako so se že prvo noč po postavitvi dvojezičnih napisov (postavljeni so bili v noči iz 21. na 22. september 1972) začeli mazaške akcije in uničevanje tabel – *Ortstafelkrieg*. Tako so bile do obletnice plebiscita, 10. oktobra, odstranjene vse dvojezične krajevne table, kar je zvezno vlado prisililo k umiku zakona o dvojezičnih napisih.⁴²

41 270. Bundesgesetz vom 6. Juli 1972, mit dem Bestimmungen über die Anbringung von zweisprachigen topographischen Bezeichnungen und Aufschriften in den Gebieten Kärntens mit slowenischer oder gemischter Bevölkerung getroffen werden. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 82/1972, 1709–1713.

42 Peter Gstettner, Das Ortstafelsturm – eine Bewegung gegen Gesetz und Ordnung. Eine Analyse der Mikropolitik rund um das Jahr 1972 in Kärnten. V: M. Pandel, M. Polzer-Srienzen, M. Polzer, R. Vospernik (ur.), *Ortstafelkonflikt in Kärnten – Krise oder Chance*

Po teh dogodkih so avstrijske politične stranke poskušale problem dvojezičnih napisov reševati na osnovi tako imenovane »sedmojulijske zakonodaje« oziroma zakona o pravnem položaju narodnostnih skupnosti v Avstriji (nem. *Volksgruppengesetz*)⁴³ in novele zakona o ljudskih štetjih.⁴⁴ Zanimivo je, da je prvopodpisani pod predlogom tega zakona, ki je rezultat tristranskarskega sporazuma v avstrijskem parlamentu zastopanih strank (socialistične – SPÖ, ljudske – ÖVP in svobodnjaške – FPÖ), bil tedanji vodja poslancev socialistične stranke v avstrijskem parlamentu in kasnejši predsednik avstrijske republike Heinz Fischer. Medtem ko je zakon o pravnem položaju narodnih skupnosti kot pogoj za uresničitev manjšinske zakonodaje na južnem Koroškem »zahteval« 25-odstotni delež manjšinskega prebivalstva, je novela zakona o ljudskih štetjih v notranjo zakonodajo uvedla možnost ugotavljanja manjšine kjerkoli in kadarkoli. Novela zakona o ljudskih štetjih je bila osnova za izvedbo popisa posebne vrste, ki so ga avstrijske oblasti izpeljale 14. novembra 1976 v vsej Avstriji. Koroški Slovenci so ta poskus preštevanja uspešno bojkotirali, saj so mnogi za svoj materni jezik zapisali namesto slovenščine druge jezike, drugod po Avstriji pa so se mnogi Neslovenci odzvali geslu: »Jezik avstrijskih demokratov 14. novembra je slovenščina.« Tako so na Dunaju našli več Slovencev kot na Koroškem.⁴⁵

Tabela 1: Rezultati popisa prebivalstva posebne vrste po zveznih deželah in maternem jeziku

Zvezna dežela	Volilnih upravič.	Oddanih popisnic	Veljavnih popisnic	Materni jezik				
				nemški	hrvaški	slovenski	madžarski	drugi
Dunaj	1.475.245	379.494	377.409	360.970	1.630	4.747	2.329	7.733
Sp. Avstrija	1.371.646	332.947	331.746	327.977	739	921	705	1.404
Zg. Avstrija	1.196.305	245.409	244.660	241.620	641	860	413	1.126
Štajerska	1.178.773	305.126	304.050	299.931	762	1.831	481	1.045
Tirolska	534.394	47.287	47.106	46.267	88	258	124	369
Koroška	522.172	451.178	444.858	438.542	626	3.941	336	1.413
Salzburg	406.974	75.616	75.391	74.265	156	499	136	335
Gradiščanska	266.429	72.969	72.642	67.642	2.946	87	1.838	129

(=Ethnos, 64). Wien, 2004, 247– 272; Janez Stergar, Obisk Koroške v času ,vojne za krajevne napise' Ortstafelkrieg, Ortstafelsturm) oktobra 1972. *Razprave in gradivo* 43, 2003, Ljubljana, 202–223.

43 396. Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechtstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz). *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, 118/1976, 1421–1426.

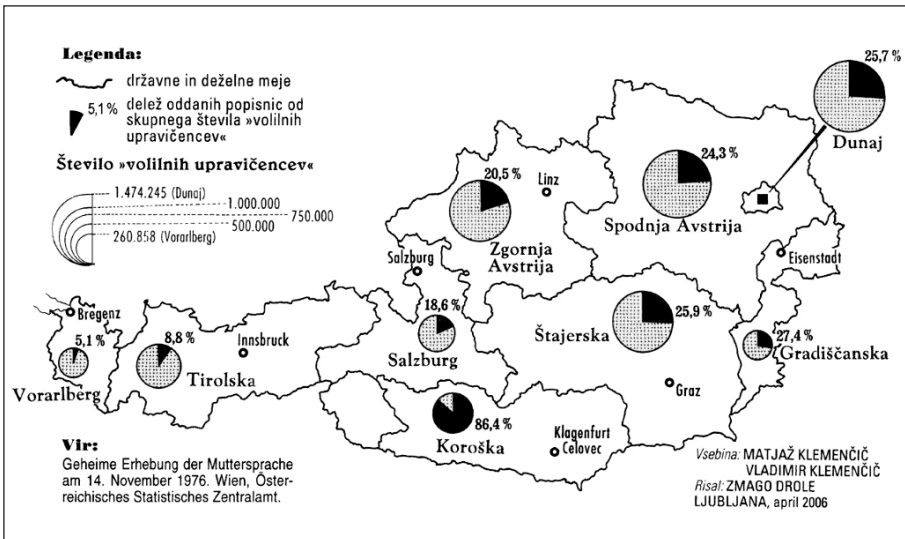
44 398. Bundesgesetz vom 7. Juli 1976, mit dem das Volkszählungsgesetz geändert wird. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 119/1976, 1427–1430.

45 Matjaž Klemenčič, Vladimir Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik...*, 165–204.

Zvezna dežela	Volilnih upravič.	Oddanih popisnic	Veljavnih popisnic	Materni jezik				
				nemški	hrvaški	slovenski	madžarski	drugi
Vorarlberg	260.858	13.199	13.168	12.802	31	139	76	120
Avstrija	7.212.796	1.923.225	1.911.030	1.870.016	7.619	13.283	6.438	13.674

VIR: Geheime Erhebung der Muttersprache am 14. November 1976. Österreichisches Statistisches Zentralamt, Wien.

Popisa se je udeležilo le 26,6 odstotka prebivalcev Avstrije. Zanimivo je, da je bila udeležba na območjih, omenjenih v 7. členu ADP, to je na južnem Koroškem, južnem Štajerskem in na Gradiščanskem, precej višja od povprečja.⁴⁶



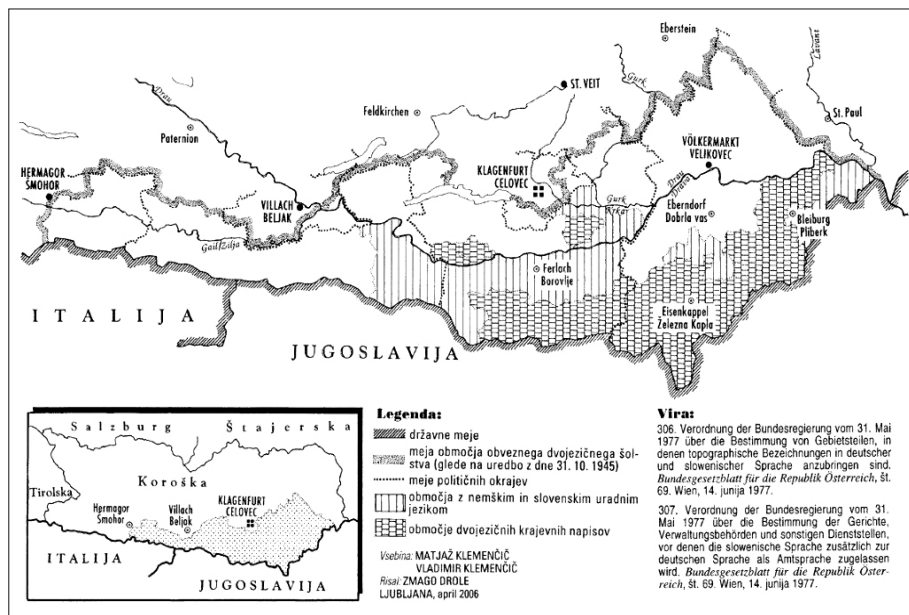
Zemljevid 3: Udeležba ob popisu posebne vrste 14. novembra 1976 po avstrijskih zveznih deželah

Avstrijske oblasti so nameravale na podlagi rezultatov popisa posebne vrste »dokazati«, da na južnem Koroškem ni strnjene območja slovenske poselitve in zato naj Avstriji ne bi bilo treba izpolniti vseh določil 7. člena ADP oziroma naj bi jih bilo mogoče izvajati v omejenem obsegu. Zato ni bilo presenečenje, da so dve uredbi zvezne vlade z dne 31. maja 1977, ki naj bi uredili področje dvojezičnih topografskih napisov, in uredba o določitvi sodišč, upravnih oblasti in drugih službenih mest, pri katerih se dopušča slovenski jezik kot uradni jezik dodatno k nemškemu (dalje uredba o uradnem jeziku), znova omejile pravice koroškim

⁴⁶ Prav tam, 192–200.

Slovencem. Šlo je za izvedbene akte že omenjenega zakona o pravnem položaju narodnostnih skupnosti v Avstriji.⁴⁷

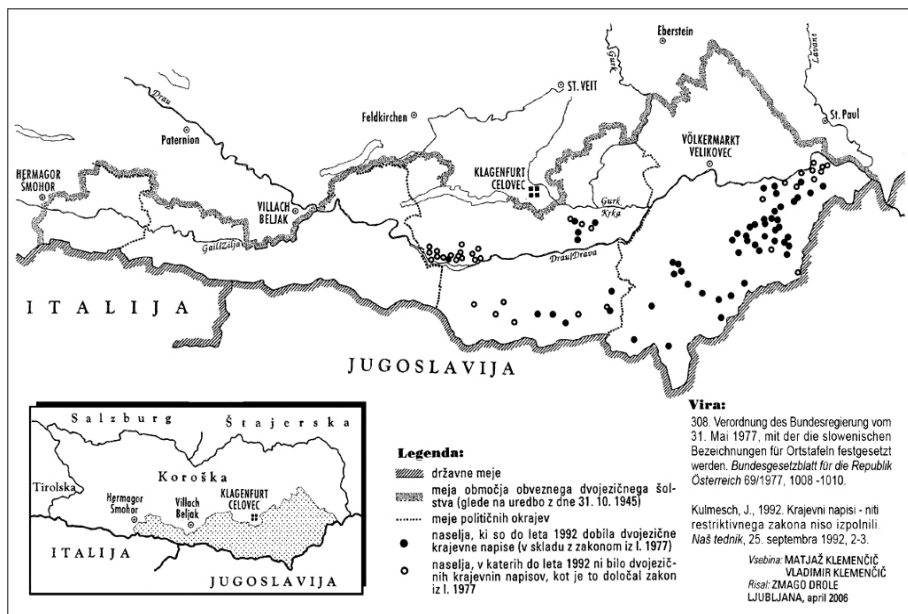
Uredba o uradnem jeziku je določala pravico do uporabe slovenščine le v 14 (od 41) tedanjih občinah na dvojezičnem ozemlju, pri okrajnih sodiščih Pliberk, Železna Kapla in Borovlje ter pri okrajnih glavarstvih Celovec – dežela, Beljak – dežela in Velikovec.⁴⁸ Raba slovenščine je bila s tem omejena le na tretjino avtohtonega poselitvenega prostora koroških Slovencev.



Zemljevid 4: Območje avtohtone poselitve Slovencev na južnem Koroškem, kjer je bila slovenščina dopuščena kot dodatni uradni jezik in kjer naj bi stali dvojezični krajevni napisi

47 396. Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechtstellung von Volksgruppen in Österreich (Volksgruppengesetz). Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich, 118/1976, 1421–1426.

48 307. Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977 über die Bestimmung der Gerichte, Verwaltungsbehörden und sonstigen Dienststellen, vor denen die slowenische Sprache zusätzlich zur deutschen Sprache als Amtssprache zugelassen wird. Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich 69/1977, 1007–1008.



Zemljevid 5: Naselja na južnem Koroškem, ki naj bi dobila dvojezične krajevne napise z uredbo iz leta 1977

Uredba o določitvi območij, na katerih je treba uvesti topografske oznake v nemškem in slovenskem jeziku,⁴⁹ je določila občine oziroma dele občin, v katerih naj bi bili nameščeni dvojezični krajevni napisi. Uredba, s katero se določijo slovenske oznake za kraje,⁵⁰ pa je določila pravico do postavitve dvojezičnih krajevnih napisov le v 91 naseljih v 8 občinah (od okrog 800 v 41 občinah) na območju avtohtone poselitve koroških Slovencev na južnem Koroškem. Tudi tako restriktivni uredbi pa nista bili izpolnjeni v celoti, saj je bilo do leta 1992 postavljenih le okrog 70 dvojezičnih napisov.⁵¹

Čeprav so tri uredbe, ki naj bi uredile področji rabe slovenskega jezika in dvojezičnih »topografskih« napisov, bile v neskladju z ADP, so avstrijski politiki poskušali prepričati domačo in tujo javnost, da so z njihovo uveljavitvijo izpolnjene še zadnje obveznosti Avstrije iz 7. člena ADP ter da so sprejete uredbe prilagojene realnosti in usmerjene k spravi.⁵² Povsem nasprotnega mnenja so bili

49 306. Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977 über die Bestimmung von Gebietsteilen, in denen topographische Bezeichnungen in deutscher und slowenischer Sprache anzubringen sind. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 69/1977, 1007.

50 308. Verordnung der Bundesregierung vom 31. Mai 1977, mit der die slowenischen Bezeichnungen für Ortstafeln festgesetzt werden. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 69/1977, 1008-1010.

51 Janko Kulmesch, Krajevni napisi – niti restriktivnega zakona niso izpolnili. *Naš tednik*, 25. septembra 1992, 2-3.

52 Wagner in skrb za koroški mir. *Naš tednik*, 16. junija 1977, 1.

koroški Slovenci, zato so bile nove uredbe predmet njihovih številnih pritožb na različnih sodiščih. Po eni od takšnih pritožb je avstrijsko ustavno sodišče dne 13. decembra 2001 razglasilo za neskladnega z ustavo zakonsko določeni 25-odstotni delež slovensko govorečega prebivalstva kot nujen pogoj za postavitev dvojezičnih krajevnih napisov, kot je v 2. členu to predpisoval zakon o narodnih skupnostih iz leta 1976, v 1. členu pa tudi uredba zvezne vlade o dvojezičnih krajevnih napisih iz leta 1977. Te pogoje je znižalo »na okrog 10 odstotkov v daljšem časovnem razdobju«, hkrati pa naložilo zvezni vladi, da mora do 31. decembra 2002 popraviti določila zakona o narodnih skupnostih glede dvojezične topografije in poskrbeti za postavitev manjkajočih dvojezičnih napisov po naseljih južne Koroške.⁵³

Odločba ustavnega sodišča je po več kot dveh desetletjih znova spodbudila prizadevanja za rešitev problema dvojezičnih krajevnih napisov. Tako je avstrijski kancler Wolfgang Schüssel na hitro oblikoval tako imenovano konferenco soglasja oziroma nekakšno posvetovalno-politično telo, ki naj bi odločalo o načinu izvršitve razsodbe ustavnega sodišča. Na konferenci so ob kanclerju sodelovali še predstavniki slovenske manjšine, zveznih političnih strank, koroške deželne vlade in koroških političnih strank ter koroškega *Heimatkiensta* in *Abwehrkämpferbunda* (brambovci). Kanclerjevo upanje, da bo rešitev sprejeta do poletja 2002, je onemogočil koroški deželni vladar Jörg Haider, ki ni odstopal od stališča, da bo rešitev problema dvojezičnih krajevnih napisov mogoča le s privolitvijo »uradne« Koroške.⁵⁴

V času trajanja konference soglasja se je izoblikovalo več predlogov za ureditev dvojezične topografije. Eden takšnih je bil predlog osrednjih organizacij koroških Slovencev iz junija 2002, ki je na osnovi odločbe ustavnega sodišča predlagal dvojezične krajevne napise za 394 južnokoroških naselij.⁵⁵ Predlagatelji so izhajali iz stališča, da bi v skladu s 3. odstavkom 7. člena ADP in uredbo o dvojezičnem šolstvu iz leta 1945 morali biti dvojezični krajevni napisi postavljeni na celotnem območju dvojezičnega šolstva, ki obsega okrog 800 naselij. Uredba zvezne vlade iz leta 1977 pa je v škodo Slovencev upoštevala le kraje v občinah z več kot 25-odstotnim deležem slovensko govorečih. Ob upoštevanju stališča ustavnega sodišča, da velja razsodba tudi za posamezne kraje »s slovenskim ali mešanim prebivalstvom«, bi morali namesto v 92, dvojezične napise postaviti v

53 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes, Zl. G 213/01-18, V 62, 63/01-18, Wien, 13. Dezember 2001, <http://www.vfgh.gv.at/cms/vfgh-site/attachments/9/8/8/CH0006/CMS1108400716489/g213-01ua.pdf> (12. 11. 2015).

54 Waltraud Dengel, Den Konsens über die Ortstafeln noch vor dem Sommer finden. *Neue Kronen Zeitung*, 26. aprila 2002, 10 in 11; Andrea Bergmann, Jetzt ausloten, was Gemeinden wollen. *Kleine Zeitung*, 27. aprila 2002, 4–5.

55 Vorschlag der Kärntner Slowenen zur Regelung der zweisprachigen Topographie in Kärnten / Predlog koroških Slovencev za ureditev dvojezične topografije na Koroškem, 2002, <http://www.elnet.at/mut/modules.php?op=modload&name=News&file=index> (25. avgusta 2005).

259 krajih. Na podlagi razmer ob sklepanju ADP (štetje prebivalcev leta 1951) bi odredba morala zajeti še ostalih 21 občin, kar bi skupaj pomenilo 394 naselij, ki so glede na rezultate popisa prebivalstva iz leta 1971 imela več kot 10-odstotni delež »Slovencev« in štela več kot 30 prebivalcev.

Avstrijske in zlasti koroške oblasti na ta predlog niso pristale, in to kljub dejstvu, da tudi razsodba ustavnega sodišča, ki je kot nujen pogoj za postavitev dvojezičnih krajevnih napisov navedlo »okrog 10 odstotkov« manjšinskega prebivalstva, ni bila v skladu z ADP. Zato je bilo toliko bolj nenavadno pogojevanje po »ugotavljanju manjšine« ob vsaki pobudi za spremembo manjšinske zakonodaje. Še bolj nenavadna je bila zahteva avstrijskih oblasti, ki so leta 2002 na septembrski konferenci soglasja od predstavnikov koroških Slovencev zahtevale izjavo, »da je člen 7 ADP povsem izpolnjen«, če bi dvojezične napise postavile v 148 naseljih na južnem Koroškem ter zagotovile denar za nemoteno delovanje dvojezičnih otroških vrtcev in slovenske radijske postaje »Radio dva«. ⁵⁶

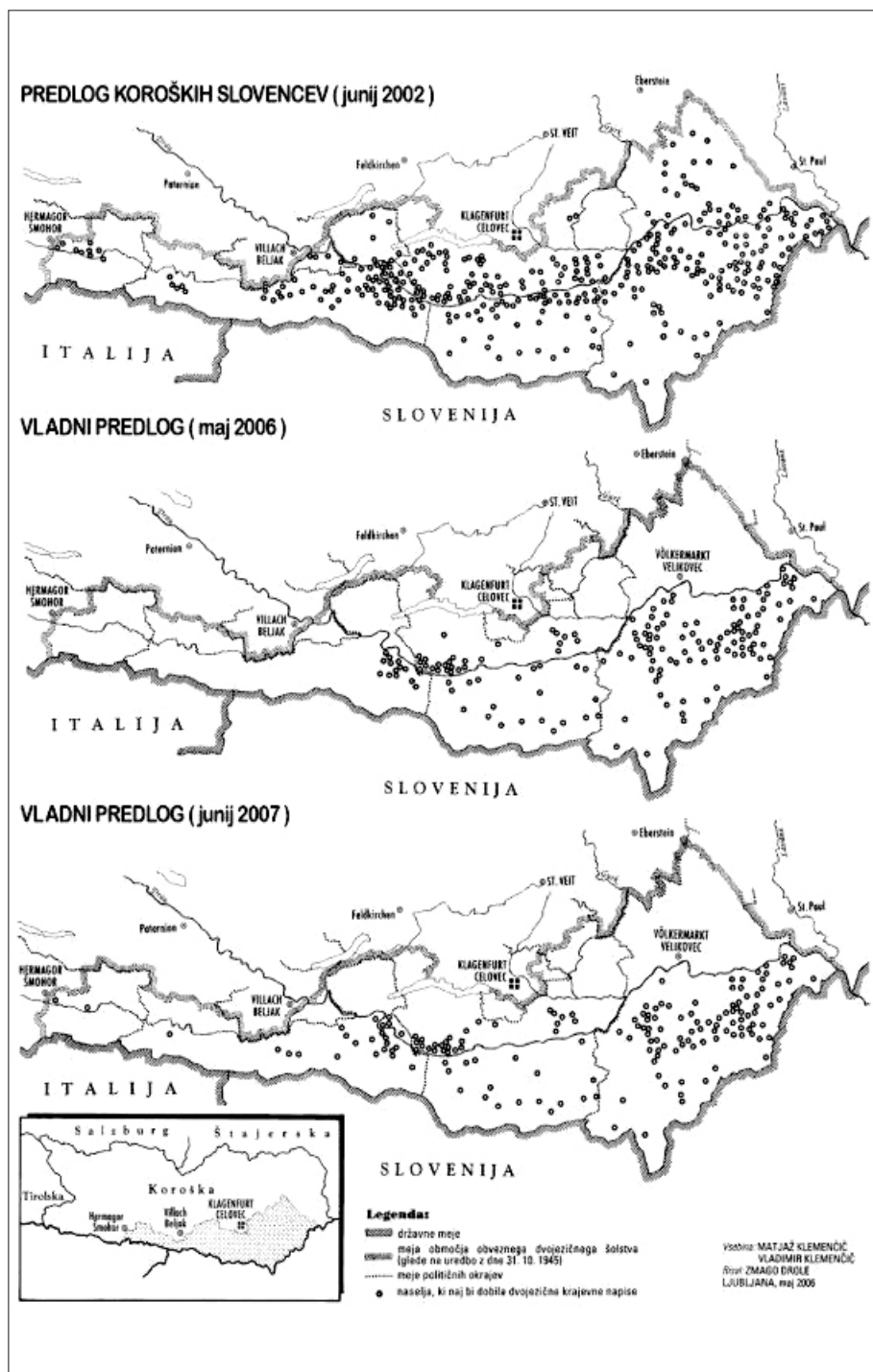
Leta 2005 je »konsenzna« skupina pod vodstvom posebnega kanclerjevega odposlanca in zgodovinarja Stefana Karnerja, v kateri so sodelovali voditelji Zveze slovenskih organizacij, Skupnosti koroških Slovencev in koroškega *Heimatdiensta*, pripravila nov kompromisni predlog, ki je predvidel 158 krajev z dvojezičnimi napisi. Na Dunaju so pripravili dve konferenci, ki sta se končali brez dogovora. ⁵⁷

Tudi vsi kasnejši predlogi niso bili v skladu z ADP ali z odločbo avstrijskega ustavnega sodišča. Med takšne je spadala tudi uredba zvezne vlade o ureditvi dvojezične topografije na Koroškem iz leta 2006 oziroma tako imenovana »Schüsslova uredba« ⁵⁸ za katero se je ob sodelovanju dela koroških Slovencev na presenečenje skoraj celotne avstrijske javnosti zavzemal tudi predsednik koroškega *Heimatdienst*a Josef Feldner. Pri tem so skoraj vsi prezrli pomembno dejstvo, da je »Schüsslova uredba« uzakonjala neko stanje, za katerega si je koroški *Heimatdienst* prizadeval vse od konca druge svetovne vojne, in sicer da na južnem Koroškem naj ne bi bilo sklenjeno poseljeno območje s slovenskim ali narodnostno mešanim prebivalstvom. To je jasno razvidno iz geografske razporeditve 141 naselij, ki naj bi dobila dvojezične napise. Te naj bi dobila le posamezna naselja

56 Andrea Bergmann, Ortstafel-Lösung ist vorerst gescheitert. *Kleine Zeitung*, 12. septembra 2002, 10–11.

57 Stefan Karner, Die Bemühungen zur Lösung der Kärntner Minderheitenprobleme 2005. V: *Die Ortstafelfrage aus Expertensicht: Eine kritische Beleuchtung* (Kärnten Dokumentation, Sonderband 01). Klagenfurt, 2006, 94–110; Andrea Bergmann, Ortstafelkonferenz brachte nur Zwischenergebnis. *Kleine Zeitung*, 30. aprila 2005, 14–15.

58 245. Verordnung der Bundesregierung über die Bestimmung von Gebietsteilen, in denen topographische Bezeichnungen und Aufschriften sowohl in deutscher als auch in slowenischer Sprache anzubringen sind (Topographieverordnung-Kärnten). *Bundesgesetzblatt für Republik Österreich* 245/2006, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2006_II_245/BGBLA_2006_II_245.pdf (15. 11. 2015).



Zemljevid 6: Trije neuspeli poskusi rešitve problema dvojezičnih krajevnih napisov

v Podjuni in Rožu, ki pa ne tvorijo neke sklenjene celote. Na drugi strani pa je bila več kot polovica ozemlja, ki je bilo leta 1945 opredeljeno kot območje dvojezičnega šolstva in je bilo skoraj enako območju avtohtone poselitve Slovencev, zaradi takšnih ali drugačnih omejitev izvzeta iz »Schüsslove uredbe«.⁵⁹ Uredba je doživela neslaven konec, potem ko jo je koroški deželni glavar Haider z vedno novimi zahtevami in omejitvami napravil povsem nesprejemljivo za manjšino in ko so jo pri poskusu sprejemanja ustavnega zakona zavrnil tudi socialisti.⁶⁰ Podobno usodo je doživel tudi predlog, ki ga je junija 2007 pripravila vlada pod vodstvom kanclerja Alfreda Gusenbauerja. Po tem predlogu naj bi dvojezične krajevne napise dobilo 163 naselij, ki so bila porazdeljena skoraj po vsem dvojezičnem ozemlju, tudi v Ziljski dolini.⁶¹ Po dolgotrajnih pogajanjih tudi ta zakonski predlog ni bil sprejet.

Neuspešni so bili tudi drugi predlogi, ki so jih pripravili predstavniki koroških Slovencev ali pa Karnerjeva »konsenzna« skupina. Po teh predlogih naj bi bilo z dvojezičnimi napisi označenih med 158 in 173 naselij. Najbolj radikalni predlogi pa so prihajali iz krogov blizu koroškemu deželnemu glavarju Haiderju. Ti so temeljili na zahtevah, da bi dvojezične napise postavili v občinah z 10–15 odstotki slovenskega prebivalstva, in to le v naseljih z 10–15-odstotnim deležem slovenskega prebivalstva.⁶²

Po številnih poskusih rešitve problema dvojezičnih napisov so aprila 2011 predstavniki avstrijske zvezne vlade, koroške deželne vlade in treh organizacij koroških Slovencev vendarle dosegli kompromisni dogovor o postavitvi dvojezičnih krajevnih napisov v 164 krajih na avstrijskem Koroškem in pravico do rabe slovenščine kot uradnega jezika v 16 občinah.⁶³ Nova ureditev, ki jo je avstrijski parlament uzakonil z ustavnim zakonom oziroma z novelo zakona o narodnih skupnostih, je upoštevala 91 naselij, ki jih že predvideva uredba o dvojezičnih krajevnih tablah iz leta 1977, ter že postavljene dvojezične table v Pliberku in

59 Matjaž Klemenčič, Več kot pol stoletja po podpisu avstrijske državne pogodbe ostaja problem dvojezičnih »označb in napisov topografskega značaja« na avstrijskem Koroškem nerešen. *Razprave in gradivo* 53/54, 2007, Ljubljana, 190–193.

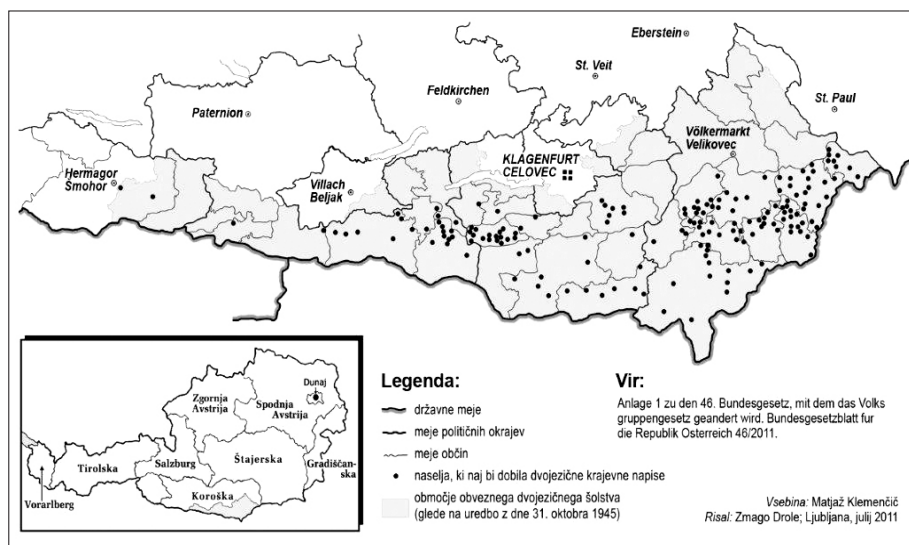
60 Andrea Bergmann, Ortstafeln wieder bei Stunde null angelangt. *Kleine Zeitung*, 15. julija 2006, 8; Ina Weber, Taurige Bilanz in Sachen Ortstafeln. *Wiener Zeitung*, 15. julija 2006, 4.

61 Waltraud Dengel, 69 neue Schilder von Hermagor bis Neuhaus. *Kronenzeitung*, 26. junija 2007, 13; Karin Moser, Eva Steiner, Nina Weißensteiner, Ein weiter Weg durch den Schilderwald. *Der Standard*, 26. junija 2007, 7.

62 Kathrin Stainer Hämmerle. Für ein zweisprachiges Kärnten: Der Ortstafelstreit. V: Karl Anderwald, Peter Filzmaier, Karl Hren (ur.), *Kärntner Jahrbuch für Politik – 2006*. Klagenfurt, 2006, 36–56.

63 Memorandum betreffend zweisprachige »topographische Aufschriften«, die Amtssprache sowie Maßnahmen für die Zusammenarbeit mit der slowenischsprachigen Volksgruppe, Klagenfurt, 26. April 2011, <https://www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=43356> (10. 11. 2015).

Drveši vasi, ki jih je odredilo avstrijsko ustavno sodišče. Poleg tega so bile vštete vse dotedanje odločbe ustavnega sodišča in večina naselij, v katerih je delež slovenskega prebivalstva na popisu prebivalstva leta 2001 znašal vsaj 17,5 odstotka.⁶⁴ Nova ureditev je bila tako zaradi 17,5-odstotnega deleža v neskladju z uredbo ustavnega sodišča (ki je predlagalo 10-odstotni delež v daljšem časovnem razdobju), še manj pa z ADP. Mnogi koroški Slovenci, zlasti privrženci NSKS, so bili nezadovoljni, ker je bila nova ureditev sprejeta v obliki ustavnega zakona, »kar v prihodnje onemogoča kontrolo ustavnega sodišča«.⁶⁵



Zemljevid 7: Naselja, ki naj bi dobila dvojezične napise v skladu z memorandumom, ki so ga aprila 2011 podpisali predstavniki koroških Slovencev, koroške deželne vlade in zvezne vlade

Čeprav nova ureditev občinam omogoča, da »s sklepi občinskih svetov zagotovijo dodatne topografske napise«, je ta rešitev vse prej kot zadovoljliva. Na območju avtohtone poselitve koroških Slovencev bi morale biti poleg krajevnih napisov dvojezične tudi druge topografske oznake, kot na primer imena ulic, rek itd. Šele v tem primeru bi bilo mogoče govoriti, da Avstrija dosledno izpolnjuje določila 3. točke 7. člena ADP.

⁶⁴ Anlage 1 zu 46. Bundesgesetz, mit dem das Volksgruppengesetz geändert wird. *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich* 46/2011, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2011_I_46/COO_2026_100_2_689819.pdf (20. 11. 2015).

⁶⁵ Matjaž Klemenčič, Gnili kompromis iz leta 2011 - izpolnitev 7. člena ADP?!, V: Kornelija Ajlec, Bojan Balkovec, Božo Repe (ur.), *Nečakov zbornik : procesi, teme in dogodki iz 19. in 20. stoletja*, (Historia 25). Ljubljana, 2018, 583-601.

Kompromis je sicer pripomogel k boljšemu vzdušja v deželi. Pomembno pa bi bilo, če bi na simbolni ravni prišlo do uveljavitve razširitve manjšinskih pravic tudi s kakšnim dodatnim dvojezičnim napisom na osnovi možnosti, ki jih na podlagi sklepov občinskih svetov omogoča veljavna zakonodaja. Vsaj za naselje Dobrla vas, ki je izpadlo iz seznama naselij, ki naj bi dobila dvojezične napise, je pa prav zaradi njega ustavno sodišče leta 2001 razglasilo za neskladnega z ustavo 25-odstotni delež slovensko govorečega prebivalstva kot nujen pogoj za postavitve dvojezičnih krajevnih napisov, kot je bilo to predpisano v zakonu o narodnih skupnostih iz leta 1976.

Četrty odstavek 7. člena ADP – enakopravna udeležba v kulturnih, upravnih in sodnih institucijah

Četrty odstavek navaja:

Avstrijski državljani slovenske in hrvaške manjšine na Koroškem, Gradiščanskem in Štajerskem so udeleženi v kulturnih, upravnih in sodnih ustanovah in ustanovah v teh pokrajinah [v resnici političnih okrajih – op. M. K.] pod enakimi pogoji kot drugi avstrijski državljani.

Opozoriti je treba, da je bilo tej določbi doslej posvečene le malo pozornosti. Sicer Avstrija formalno zagotavlja zapisane pravice, vendar je bilo – zlasti v preteklosti – v »kulturnih, upravnih in sodnih« ustanovah zaposlenih malo pripadnikov slovenske manjšine ali oseb, ki bi bile večje tudi slovenskega jezika.

Peti odstavek 7. člena ADP – prepoved delovanja protimanjšinskih organizacij

Peti odstavek navaja:

Dejavnost organizacij, ki merijo na to, da odvzemajo hrvaškemu ali slovenskemu prebivalstvu njegov značaj in pravice kot manjšine, se mora prepovedati.

Izvajanje te točke v praksi vse od podpisa ADP ni nikoli dejansko zaživelo, kar naj bi bilo tudi v povezanosti z neizpolnjevanjem obveznosti denacifikacije po 9. členu ADP.⁶⁶ Omeniti je treba, da so do podpisa ADP avstrijske oblasti posku-

⁶⁶ V 9. členu (*Razpustitev nacističnih organizacij*) je zapisano:

1. Avstrija bo končala že z izdajo ustreznih in od Zavezniške komisije za Avstrijo odobrenih zakonov začete ukrepe za razpustitev nacionalsocialistične stranke in njej pridruženih in od nje nadzorovanih organizacij, vključno s političnimi, vojaškimi in paravojaškimi na

šale preprečevati ali pa so vsaj zavirale formalno ustanavljanje oziroma obnovo delovanja nemških nacionalnih organizacij. Vzroke za to je treba iskati v strahu pred poslabšanjem izhodišča avstrijskih pogajalcev na mirovni konferenci in celo morebitno izgubo južnega dela Koroške.⁶⁷ Ko je postalo jasno, da bo Avstrija ostala v mejah iz obdobja pred anšlusom, se je protislovensko delovanje nemških nationalistov intenziviralo. Zato niti ni presenetljivo, da so bile prve nemškonaacionalne organizacije obnovljene že štiri dni po podpisu ADP.⁶⁸

Ker 5. odstavek 7. člena prepoveduje vse oblike delovanja, ki bi imele značaj asimilacijskih pritiskov, so te organizacije delovale v bolj prikritih in prefinjenih oblikah pod krinko večstrankarskega političnega sistema demokratične Avstrije. Delovanje nemških nacionalističnih organizacij je po drugi svetovni vojni potekalo ob tihi podpori avstrijske politike. »Urejanje položaja« slovenske manjšine je bila lepa priložnost za nabiranje volilnih glasov in kot taka tudi predmet predvolilnih kampanj vseh avstrijskih političnih strank vse obdobje po drugi svetovni vojni vse do gnilega kompromisa iz leta 2011.⁶⁹ Niti zvezne niti deželne oblasti se niso trudile, da bi prepovedale javno delovanje proti interesom slovenske manjšine. Najpogostejši odgovor avstrijskih oblasti je bil, da vse te organizacije delujejo v okviru zakonskih norm in jih kot takih ne morejo prepovedati. Pri tem je treba opozoriti, da so avstrijske oblasti na te organizacije gledale le kot na dejavnike »civilne družbe«, pri tem pa, kot je bilo zapisano v publikaciji O položaju Koroških Slovencev 2006 v letu predsedovanja EU Republike Avstrije, prezrle:

/.../ celotni niz ukrepov, ravnanja in povzročenih stanj ter okoliščin, zaradi katerih je asimilacija manjšine močno napredovala. Bila je torej vsaj deloma načrtna in v neposrednem nasprotju s petim odstavkom 7. člena ADP. Dežela Koroška je temu navkljub KHD in KAB zagotovila stalni vir financiranja, prav tako pa ju Avstrija poskuša v pogovorih z manjšino pod okvirjem t. i. »domovinskih organizacij« vključiti kot enakopraven dejavnik.⁷⁰

avstrijskem ozemlju. Avstrija bo tudi nadaljevala prizadevanja za odstranitev vseh sledi nacizma iz avstrijskega političnega, gospodarskega in kulturnega življenja, da se zagotovi, da zgoraj omenjenih organizacij ne bi v kakršnikoli obliki oživili, in da se prepreči vsa nacistična ali vojaška dejavnost in propaganda v Avstriji.

67 Janez Stergar, Kršitev določb petega odstavka člena 7 avstrijske državne pogodbe. *Razprave in gradivo* 7–8, 1976, 147–179; Tone Zorn, Iz delovanja protislovenskih organizacij na Koroškem. *Vestnik koroških partizanov* 3, 1970, Ljubljana, 54–63.

68 Janez Stergar, Kršitev določb petega odstavka člena 7 avstrijske državne pogodbe..., 154.

69 Matjaž Klemenčič, Vladimir Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik...*, 592.

70 *O položaju koroških Slovencev 2006 v letu predsedovanja EU Republike Avstrije*. Klagenfurt/Celovec, 2006, 8.

Tako je bil, na primer, koroški *Heimatsdienst* obravnavan kot zainteresirana stran v pogovorih, ki so se nanašali na položaj slovenske manjšine. V preteklosti se je večkrat izkazalo, da je bilo podpisnicam tristrankarskega sporazuma pomembneje doseči soglasje s predstavniki koroških »domovini zvestih« organizacij kot s slovensko skupnostjo.⁷¹ Delovanje protislovenskih organizacij, posameznikov in celo nekaterih politikov, ki je dokumentirano tudi v avstrijskih medijih, je v večini primerov ostalo nekaznovano. Zato ni presenetljivo, da so se tako v preteklosti kot tudi še pred kratkim pogosto pojavljala nekatera protislovenska gesla, kot na primer, da zgodovina »na Koroškem še ni potegnila zadnje črte« in da se bo to zgodilo takrat, »ko [na Koroškem – op. a.] ne bo več enega od obeh narodov [to je Slovencev, op. a.]«. ⁷² Iz preteklosti je znano tudi geslo: »Das große Gift. Slowenisches Gymnasium in Klagenfurt« [Velik strup! Slovenska gimnazija v Celovcu].⁷³ Ali pa izjave, kot na primer, da je slovenski jezik »jezik smrtnih sovražnikov svobodne, nedeljive Koroške« in »Kein slowenisch Kärnten« [Nobene slovenske Koroške].⁷⁴

Zaključek

Iz navedenega je razvidno, da avstrijski politiki kljub številnim notranjim državnim predpisom, ki naj bi urejali varstvo slovenske manjšine, vse do danes ni uspelo, da bi sprejela ustrezno izvršilno zakonodajo, ki bi bila v skladu z ADP in bi na ta način uresničila svoje mednarodnopravne obveznosti. Ker je na drugi strani z ADP predpisano varstvo slovenske manjšine na Štajerskem še skoraj popolnoma zanemarjeno, čaka Avstrijo še precej dela do odprave razkoraka med zapisanimi obveznostmi do varovanja manjšin in njihovim izpolnjevanjem. Šele takrat bo mogoče mirno sožitje med obema koroškima narodnima skupnostma, ki naj bi bilo v duhu demokratičnih vrednot Evropske unije. K temu bo, gotovo, pripomogel dialog med ZSO in *Kärntner Heimatsdienstom*, ki ga je v tem zborniku opisal Marjan Sturm, pa tudi drugi poskusi dialoga na Koroškem.

Kljub vsemu pa je treba poudariti, da so koroški Slovenci po drugi svetovni vojni dosegli nekatere elemente zaščite in uspehe, zlasti na področju šolstva in medijev. Vendar pa so do vseh teh uspehov prišli na podlagi dolgotrajnih

71 Matjaž Klemenčič, Vladimir Klemenčič, *Die Kärntner Slowenen und die Zweite Republik...*, 598–600.

72 Die Geschichte zieht keinen Schlußstrich, *Ruf der Heimat* 14, 1970, 2.

73 Bildarchiv Austria, 1974. Slowenische Minderheit in Kärnten, Inventarnumer E3/5, Blick in eine Menge von Demonstranten mit Transparent: »Das große Gift! Slowenisches Gymnasium in Klagenfurt«, http://www.bildarchiv.austria.at/Pages/ImageDetail.aspx?p_iBildID=1265843 (10. 11. 2015).

74 Von Gräben und falscher Heimatliebe. *Kurier*, 13. maja 2005, 9.

prizadevanj in pogajanj z avstrijsko vlado. Hkrati so obstoječe manjšinske institucije na eni strani bile deležne številnih napadov s strani nemških nacionalističnih krogov, na drugi pa so morali koroški Slovenci sami financirati delovanje precejšnjega dela teh institucij. In to kljub dejstvu, da koroški Slovenci, tako kot drugi avstrijski državljani, plačujejo davke.

Kot nekdo, ki že vsaj pol stoletja spremlja z različnih perspektiv razvoj položaja koroških Slovencev, naj končam z željo, da bi dobro vzdušje med manjšino in večino na Koroškem obrodilo tudi razširitev specifičnih manjšinskih pravic za koroške Slovence.

Odnos avstrijske države do koroških Slovencev od podpisa Avstrijske državne pogodbe dalje

Povzetek

V prispevku je prikazan odnos avstrijskih oblasti do koroških Slovencev v času po podpisu Avstrijske državne pogodbe (ADP). Študije in analize kažejo, da se je raven manjšinske zaščite za koroške Slovence od podpisa Avstrijske državne pogodbe dalje neprestano zniževala. Celotno odločbe, predpisi in zakoni, ki so jih avstrijske oblasti sprejele v zvezi z zaščito manjšine, niso bili v celoti uresničeni. Tako pripadniki slovenske manjšine v Avstriji tudi po petinšestdesetih letih čakajo na izpolnitev določil 7. člena ADP. Jasno je, da je Avstrija na ta način kršila in še vedno krši načela spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter vladavine prava, ki združuje vse države članice Evropske unije, kot je zapisano v Pogodbi o Evropski uniji.

Ključne besede: Avstrija, Koroška, slovenska manjšina, Avstrijska državna pogodba, manjšinska zakonodaja.

Behandlung der Kärntner Slowenen durch den österreichischen Staat seit der Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrags

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wird die Behandlung der Kärntner Slowenen durch die österreichischen Behörden in der Zeit nach der Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrags geschildert. Studien und Analysen zeigen, dass das Niveau beim Volksgruppenschutz für Kärntner Slowenen seit Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrags weiter zurückging. Sogar die von den österreichischen Behörden zum Schutz von Volksgruppen erlassenen Entscheidungen, Vorschriften und Gesetze wurden nicht vollständig umgesetzt. So warten Angehörige der slowenischen Volksgruppe in Österreich auch nach 65 Jahren auf die Umsetzung des Artikels 7 des Österreichischen Staatsvertrags. Es ist klar, dass Österreich auf diese Weise gegen die im Vertrag über die Europäische Union verankerten Grundsätze der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten sowie der Rechtsstaatlichkeit, die alle Mitgliedstaaten der Europäischen Union vereinen, verstoßen hat und weiter verstößt.

Schlüsselwörter: Österreich, Kärnten, slowenische Volksgruppe, Österreichischer Staatsvertrag, Gesetzgebung im Volksgruppenbereich.

Šestdeset let 7. člena Avstrijske državne pogodbe

15. maja 2015 je minilo šestdeset let od podpisa Avstrijske državne pogodbe (ADP). S tem se ni le ponovno vzpostavila suverenost Republike Avstrije, za avstrijske narodne skupnosti, zlasti za koroške Slovence, Slovence na Štajerskem in gradiščanske Hrvate, je ADP tudi velika listina narodnostnih pravic.

Uresničitev 7. člena ADP je potekala skrajno spremenljivo: od popolne ignorance na eni strani do poštenega prizadevanja na drugi, od nasilnega spora v »navalu na krajevne table« (1972; Ortstafelsturm) do dolge vrste razsodb Ustavnega sodišča (UstS), od trditev, da je 7. člen izpolnjen in celo več kot izpolnjen, do nasprotnih ugotovitev, da nobena točka ni popolnoma uresničena.

Veliko je vzrokov, da šestdeset let po podpisu ADP predstavimo analizo in sodoben osnutek interpretacije tega osrednjega določila avstrijske zaščite narodnih skupnosti z vidika narodne skupnosti.

O nastanku 7. člena ADP

Besedilo 7. člena ADP se v glavnem opira na predloga že iz leta 1947 – o njem se pozneje niso več intenzivno pogajali. Bila sta dva nasprotna predloga: britanski predlog, po katerem bi bile predvidene narodnostne pravice odvisne od »sorazmerno precejšnjega števila« pripadnikov narodnih skupnosti v krajih, ki bi jih bilo treba upoštevati, in sovjetski predlog, ki ustreza sedanjemu besedilu 7. člena ADP. Sovjetski predlog se spet opira na jugoslovanskega.

Jugoslavija je po letu 1945 zahtevala od Avstrije dele južnokoroškega ozemlja. Te zahteve je utemeljila s tem, da Avstrija oziroma Koroška po plebiscitu leta 1920 ni uresničila obljub, danih koroškim Slovincem. Število koroških Slovencev je v rezultatih ljudskih štetij upadlo iz nekaj čez 66.000 pred plebiscitom leta 1910 na le še 37.000 in 26.000 pri ljudskih štetjih v letih 1923 in 1934; namesto popolne enakopravnosti, obljubljene pred plebiscitom leta 1920, sta se izvajali asimilacijska in germanizacijska politika. Ljudsko štetje v času nacistične Nemčije je leta 1939 spet prikazalo 42.000 koroških Slovencev (vključno s kategorijo »vindiš«, ki so jo kot novo uvedli nacisti in jo pozneje obdržali), to pa samo zato, ker so za napačne podatke grozile kazni; kot se je pokazalo pozneje, naj bi prav to ljudsko štetje služilo kot osnova za popolno uničenje slovenske narodne skupnosti na Koroškem. Uresničitev teh načrtov se je s pregonom koroških slovenskih družin aprila 1942 že začela – preprečil jo je le nadaljnji vojni potek. Jugoslavija je trdila, da je koroška

politika do koroških Slovencev v zadnjih petindvajsetih letih dokazala, da obstoj narodne skupnosti ni zagotovljen, če ostane pod Avstrijo, in da so zaradi tega potrebne ozemeljske spremembe. Jugoslovanski predlog za oblikovanje besedila 7. člena ADP je bil zato prvotno mišljen bolj za tiste dele, ki naj bi ostali tudi po predstavah Jugoslavije pod Avstrijo – v glavnem bi bil to dvojezični del Zilje.

Avstrija je v nasprotju s tem poudarjala, da je popolnoma pretrgala vezi z nacistično Nemčijo in tudi s politiko germanizacije iz Prve republike. To naj bi se dokazovalo tudi s tem, da je bil dr. Joško Tischler kot predstavnik koroških Slovencev izbran za člana prve provizorične koroške deželne vlade. Pod merodajnim vplivom dr. Tischlerja so za osnovno šolstvo narodne skupnosti že 3. 10. 1945 sprejeli odredbo provizorične koroške deželne vlade, ki je za celo območje predvidela obvezni dvojezični pouk za vse šolarje. Na dvojezičnem ozemlju, določenem z naštevanjem občin, ter v mestih Celovec, Beljak in Šmohor naj bi poleg tega šoloobvezni otroci z dvojezičnega ozemlja na glavnih šolah in gimnazijah imeli slovenščino kot obvezni predmet v obsegu treh ur tedensko. Pri nastavitvi učiteljstva na dvojezičnem območju naj bi poslušali predstavnika Slovencev v deželnem zboru. Izhajali so torej iz tega, da bo v deželnem zboru vedno kak zastopnik Slovencev. Kot vodje dvojezičnih ljudskih šol naj bi nastavljali učne moči, ki obvladajo slovenski jezik. Ne nazadnje so ob opozarjanju na to šolsko ureditev poudarjali, da se v osvobojeni Avstriji koroškim Slovencem ni treba ničesar bati, da so jugoslovanske ozemeljske zahteve neupravičene, da je obstanek južne Koroške v Avstriji dokončno določen z izidom plebiscita leta 1920.

Če so bile jugoslovanske ozemeljske zahteve sploh kdaj realistične, so postale najpozneje s sporom v Informbiroju ter s prelomom med Stalinom in Titom iluzorne. Kot kompenzacijo za odstop od ozemeljskih zahtev so velesile sprva prevzele jugoslovanski in od Sovjetske zveze vloženi predlog besedila za člen o manjšinskem varstvu. Zaradi imenskega naštevanja občin, v katerih naj bi bil dvojezični pouk, v uredbi provizorične deželne vlade iz leta 1945 naj bi bilo tudi jasno, kako ozemeljsko veljavnostno razsežnost naj bi imel ta člen o manjšinskem varstvu.

Avstrija prav tako ni ugovarjala oblikovanju besedila 7. člena ADP. Po avstrijskem mnenju je bilo oblikovanje besedila dovolj nejasno, tako da bi ga lahko interpretirali v vsako politično zaželeno smer.

Natanko to se je v nadaljnjem poteku dogodkov tudi zgodilo: že uredbe provizorične deželne vlade o obveznem dvojezičnem šolstvu niso povsod izvajali – v občinah Teholica/Techelsberg, Otok/Maria Wörth, Štalenska gora/Magdalensberg (takrat Št. Tomaž ob Čilberku/St. Thomas am Zeiselsberg), Vetrinj/Viktring in Trdnja vas/Hörtendorf se ni uresničila nikoli. Ti kraji so se pozneje tudi izrecno izločili iz veljavnostnega območja manjšinskega šolskega zakona za Koroško.

Že dve leti po podpisu ADP so začele manjšini sovražne organizacije, zlasti Koroški Heimatdienst (nem. Kärntner Heimatdienst – KHD), organizirati šolske

stavke s ciljem, da se odpravi obvezno dvojezično šolstvo. Leta 1958 so bili pri tem uspešni, odtlej se poučujejo samo še šolarji, izrecno prijavljeni za dvojezični pouk, tudi v slovenščini. Starši imajo ustavnopravno zagotovljeno pravico, da se njihovi otroci proti želji staršev ne smejo poučevati v slovenskem jeziku. Število prijav je takoj padlo na le še okoli 20 %; deloma na dvojezični pouk niso več bili prijavljeni otroci, ki niso znali nemško in zato niso zmogli slediti pouku v nemščini. Takim otrokom niso vzeli le pravice do materinščine, temveč tudi obete za izobraževanje. Število prijav na dvojezični pouk je leta 1977, na višku narodnostnih sporov na Koroškem, iz komaj še 14 % padlo na najnižjo točko, od takrat pa spet raste.

Kar zadeva uradni jezik, je v koroškem zakonu o jeziku na sodiščih zapisano, da je slovenski jezik pripuščen samo na sodiščih v Pliberku/Bleiburg, Železni Kapli/Eisenkappel in Borovljah/Ferlach. Preostala sodišča dvojezičnega območja (takrat še Dobrla vas/Eberndorf, Velikovec/Völkermarkt, Celovec/Klagenfurt, Rožek/Rosegg, Beljak/Villach, Šmohor/Hermagor) so ostala neupoštevana; nadaljnja dvojezična sodišča naj bi določili šele po ugotavljanju manjšine.

V zadevi upravnega uradnega jezika je odlok takratnega ravnatelja urada deželne vlade Newoleta iz leta 1955 predvidel, kako je treba obravnavati slovenske vloge iz političnih okrajev Velikovec/Völkermarkt, Celovec/Klagenfurt, z izjemo sodnega okraja Trg/ Feldkirchen, Beljak/Villach, z izjemo sodnega okraja Špaterjan/Paternion, in Šmohor/Hermagor, z izjemo sodnega okraja Koče/Kötschach. Ozemeljski obseg ureditve o uradnem jeziku, predvidene po ADP, se je tako v bistvenem izenačil z ureditvijo manjšinskega šolstva. V praksi se je ta odlok ignoriral. Leta 1968 je ravnatelj urada deželne vlade Hauer izrecno obnovil ta odlok. Mimo tega je deželni glavar Hans Sima v »priporočilu« vsem županom v občinah na območju manjšinskega šolstva predvidel enako ravnanje tudi na področju občinske uprave. V praksi pa se tudi nov odlok oziroma priporočilo iz leta 1968 ni uresničilo.

V zadevi toponomastike je spodletel prvi poskus koroških Slovencev za uresničitev ureditve iz ADP pri zveznem kanclerju Raabu, saj je ta zastopnikom narodne skupnosti dal vedeti, da za kaj takega nimajo denarja. Šele Kreiskyjeva vlada je od leta 1970 dalje skušala najti rešitev za ureditev toponomastike; ob merodajni udeležbi deželnega glavarja Sime so leta 1972 sklenili zakon o krajevnih tablah. Od vseh razpoložljivih izidov ljudskih štetij so uporabili rezultat iz leta 1961, ki je bil za koroške Slovence najbolj neugoden; na tej podlagi so sklenili zakon o krajevnih tablah, ki je predvidel dvojezične topografske napise za 205 krajev. Poskus je propadel zaradi »pogroma na krajevne table« – nemško-nacionalne množice so nasilno potrgale dvojezične krajevne table. Koroška je bila na robu državljanske vojske proti svoji narodni skupnosti, državna oblast – v nasprotju s tretjo alinejo 7. člena – namreč ni posegla proti organizatorjem in izvajalcem izgredev napram koroškim Slovincem.

Kljub protestu koroških Slovencev – v številnih demonstracijah ga je podprlo široko solidarnostno gibanje – je bil leta 1976 sklenjen Zakon o narodnih skupnostih (ZNS). Območje ozemeljske veljavnosti manjšinskih zaščitnih določil v zadevi uradnega jezika je zožil na tretjino, v zadevi dvojezične topografije pa na šestino prvotno predvidenega obsega. V nasprotju s tem so sklenili finančne ukrepe za podpiranje narodnih skupnosti; narodnostni sosvet naj bi se ustanovil kot posvetovalni gremij pri uradu zveznega kanclerja. Narodna skupnost je najprej bojkotirala narodnostni sosvet in ZNS v celoti vehementno odklonila.

V osemdesetih letih dvajsetega stoletja se je zgodil na Koroškem pod vodstvom KHD in s politično podporo FPÖ, ki je bila pod vodstvom Jörga Haiderja v političnem vzponu, napad na dvojezično šolstvo. Pouk slovenščine se je nameral val omogočiti le še v tako imenovanih »središčnih šolah« (nem. Mittelpunktschulen); proti temu se je narodna skupnost z vso močjo bojevala z argumentom, da je to poskus getoizacije in apartheida. S podporo širokega solidarnostnega gibanja, zlasti iz univerzitetnih krogov, so ponovno lahko ubranili napad na dvojezično šolstvo; s kompromisom leta 1988 bi lahko s soglasjem Karla Smolleta, takratnega slovenskega poslanca na listi zelenih, v novem manjšinskem šolskem zakonu dejansko dosegli izboljšanje. Šolski spor pa je že bistveno prispeval k ideologizaciji in dogmatizaciji vprašanja narodne skupnosti ter je anticipiral poznejšo cepitev narodne skupnosti.

Po padcu železne zaves in po koncu razlik med družbenima sistemoma med Jugoslavijo oziroma zdaj neodvisno Slovenijo in Avstrijo se je zdelo, kot da bi se odprla možnost za pozitivno novo ureditev narodnostnega vprašanja na Koroškem. Ob udeležbi koroške deželne vlade se je razpravljalo o možnostih samouprave za narodno skupnost. Narodna skupnost je opustila bojkot in je poslala svoje zastopnike v narodnostni sosvet; za to je dobila koncesije, prav tako ustanovitev Dvojezične trgovske akademije, uvedbo polurnih televizijskih oddaj v slovenskem jeziku in zagotovitev denarne podpore za nastavitev dvojezičnega osebja v otroških vrtcih. Že leta 1987 je UstS izreklo prvo rzsodbo, s katero so odpravili dele ZNS – na Gradiščanskem so hrvaškima zakoncema preprečili poroko v hrvaščini, kar so sodniki spoznali kot nasprotno 7. členu, ker je za Gradiščansko takrat manjkalo vsakršno izvedbeno določilo za uporabo hrvaščine kot uradnega jezika.

»Odjuga« se je končala s pristopom Avstrije k Evropski uniji (EU) in s koncem kanclerstva Vranitzkega. Naslednika kanclerja Klima in Schüssel sta se izkazala kot ignorantna oziroma odklonilna do narodnostnega vprašanja. To se je pokazalo tudi v tem, da se je narodnostni sosvet preoblikoval v gremij v interesu zvezne vlade; avtonomno zastopstvo narodne skupnosti je bilo s tem izločeno, ker se je za vsak ukrep postavil za pogoj sklep narodnostnega sosveta, ki pa ga v strankarsko obvladanem narodnostnem sosvetu ni bilo mogoče doseči. Sočasno se je pokazalo, da so bili krepko pretirani upi narodne skupnosti, da se bo po

demokratizaciji Slovenije premagala ideološka ločitev, ki je bila posledica razlik med družbenima sistemoma iz hladne vojne po letu 1945. Republika Slovenija se zaradi nujnega upoštevanja nadrejenih interesov – pristop k EU, odnosi do Avstrije kot gospodarsko prevladujočega partnerja – pokazala kot nesposobna, da bi učinkovito zagovarjala interese slovenske narodne skupnosti.

Pri UstS je liberalna faza v judikaturi o narodni skupnosti, ki se je začela v osemdesetih letih, trajala dalje. Po več pripravljalnih razsodbah je bila leta 2000 ob primeru Dobrla vas/Eberndorf sprejeta razsodba o uradnem jeziku, s katero so se razveljavili na tem področju bistveni deli ZNS. Ugotovljeno je bilo, da je treba v občinah z 10-odstotnim deležem slovenskega prebivalstva pripustiti slovenščino kot uradni jezik. Z izjemo neposredno prizadete občine se ta sodba v preostalih občinah ni uresničila, uredba pa se tudi ni popravila. 10-odstotni delež slovenskega prebivalstva, ki ga je zahtevalo UstS, so po takrat merodajnem ljudskem štetju izpolnile tudi v uredbi o uradnem jeziku neupoštevane občine Škocjan/St. Kanzian, Galicija/Gallizien, Djekše/Diex in Hodiše/Keutschach, po metodi o upoštevanju povprečja zadnjih dveh ljudskih štetij, ki jo je pozneje razvilo UstS, pa še Škofiče/Schiefling. Ob upoštevanju zahtevanega odstotnega deleža pri zadnjem ljudskem štetju pred sklenitvijo ZNS bi bilo še nekaj občin več.

Zlasti v prav tako prizadeti občini Škocjan/St. Kanzian se je občina več kot deset let branila, da bi obravnavala vloge v slovenskem jeziku. Občina Škocjan/St. Kanzian je to morala spremeniti šele leta 2013, ko je UstS dotedanjo prakso občine razglasilo za protipravno. V tem času pa se je pravni položaj zaradi novega ustavnega zakona že spet spremenil v škodo narodne skupnosti.

Leta 2001 je bila sprejeta tako imenovana prva »razsodba o krajevnih tablah«. V primeru kraja Škocjan/St. Kanzian je UstS razsodilo, da morajo kraji z več kot 10-odstotnim deležem slovenskega prebivalstva imeti dvojezične topografske napise. Temu nasprotna določila ZNS iz leta 1976 so bila razveljavljena. Ostalo je nejasno, na katero ljudsko štetje je UstS navezalo ta izid, ker je navedlo vsa ljudska štetja druge republike. Zastopniki koroških Slovencev so predložili kot kompromis, naj se uporabi štetje iz leta 1971; tako bi bilo s to razsodbo prizadetih 394 krajev.

Namesto da bi poskrbel za uresničitev razsodbe UstS, je takratni koroški deželni glavar Jörg Haider sprožil nezaslišano zasmehovanje UstS in pravne države. Dosledno je odklanjal uresničitev razsodbe UstS in jo preprečeval oziroma se je je izogibal z vsemi mogočimi triki, kot na primer s prestavljanjem krajevnih tabel, pritrjevanjem dodatnih tabel, montiranjem dodatnih tabel v tablo idr. Državno tožilstvo in zvezna vlada politikov, odgovornih za vse to, nikoli nista tožili. Do leta 2011 je trajalo, da so se uresničile razsodbe UstS, a v zelo oslabljeni obliki. Namesto 800 krajev, ki bi bili po razsodbi UstS mogoči, je bilo – vključno z 91 že obstoječimi – predvidenih zgolj 164 krajev za dvojezične krajevne table.

Ta ukrep se je ustavnopravno zavaroval, tako da narodna skupnost nadaljnjih možnosti za pritožbo več nima.

Hkrati so dvignili tudi že leta 1976 sklenjeno ureditev o uradnem jeziku na ustavno stopnjo, tako da se je v tem pogledu zgodilo celo poslabšanje v primerjavi s stanjem po razsodbi UstS o uradnem jeziku iz leta 2000.

Ne glede na to se je, predvsem kot rezultat solidarnostnega gibanja s koroškimi Slovenci v sedemdesetih letih, šolskega gibanja v osemdesetih letih in pobud za pravno državo v letih po letu 2000, spremenilo ozračje med prebivalstvom. Družbeni spori so popustili, status pripadnikov narodne skupnosti znotraj družbenih slojev, ki jim pripadajo, se je bistveno izboljšal. Istočasno pa je število pripadnikov narodne skupnosti še nadalje hudo nazadovalo; nazadnje je znašalo le še okoli 13.000 oseb. Od takrat pri ljudskih štetjih ne sprašujejo več po etnični pripadnosti. Lastne izkušnje pa dokazujejo, da se majhno jedro pripadnikov narodne skupnosti v svoji identiteti sicer krepi, da pa se je treba bati, da bi to jedro utegnilo pasti pod že tako majhno število pripadnikov narodne skupnosti iz ljudskega štetja 2001.

S tega vidika je nujno treba zahtevati ukrepe za popolno, brezpogojno in velikodušno uresničitev določil 7. člena ADP, če nočemo, da bodo ti prepozni.

O posameznih določilih ADP:

Prva alineja 7. člena:

»Avstrijski državljani slovenske in hrvaške manjšine na Koroškem, Gradiščanskem in Štajerskem uživajo iste pravice pod enakimi pogoji kakor vsi drugi avstrijski državljani, vključno pravico do svojih lastnih organizacij, zborovanj in tiska v svojem lastnem jeziku.«

Po prevladujočem mnenju avstrijske pravne stroke je to določilo zgolj posebno oblikovanje načela enakosti in svobode tiska, tako da ni potrebno nikakršno nadaljnje razpravljanje.

Temu je treba nasprotovati v naslednjih točkah:

- najprej ne smemo izhajati iz tega, da naj bi manjšinski zaščitni člen omejil ali celo razveljavil določila v zaščito manjšine. Tu je treba misliti na 19. člen Državnega temeljnega zakona (DTZ), ki govori o posebnih pravicah »plemen« – sodobno »narodnih skupnosti« – v takratni Avstro-ogrski monarhiji. Napačno bi vsekakor bilo, če bi videli v 7. členu ADP derogacijo 19. člena DTZ, to je člena o narodnostih;

- svoboda pri ustanavljanju društev in svoboda zborovanja sta bili v Avstriji ustavnopravno zaščiteni že leta 1867. Ni vzroka za domnevo, zakaj naj bi države podpisnice ADP zaradi slovenske in hrvaške narodne skupnosti ta dosežek še enkrat poudarjale. Če se govori o »pravici do lastnih organizacij«, s tem ni mišljena splošna svoboda združevanja, temveč pravica do lastnih narodnostnih organizacij, ki jih tudi država priznava kot organizacije narodne skupnosti z ustreznimi pristojnostmi za narodno skupnost. Treba je izhajati iz tega, da naj bi se s tem dopustil minimum samouprave narodne skupnosti v njenih lastnih zadevah – če naj ne bo nesmiselna, tega določila ni mogoče drugače razumeti.

Od kakršne koli samouprave je slovenska narodna skupnost seveda močno oddaljena. Svoboda pri ustanavljanju društev se ji – kot vsaki drugi skupini – seveda priznava. Zasnutka za kakšno vsaj kulturno samoupravo, institucionalne možnosti za soodločanje v zadevah šolske uprave, pravice do izražanja mnenja itd. pa ni. Predstavniskim organizacijam, ki jih narodna skupnost sama priznava, se pravice do izražanja mnenja *de facto* priznavajo zgolj deloma, pri čemer pa si zvezna vlada – okrepljeno po letu 2000 – pridržuje pravico, da brez posvetovanja z narodno skupnostjo ugotavlja, kdo je predstaviška organizacija narodne skupnosti. Kakršne koli demokratične pravice do soodločanja za pripadnike narodne skupnosti kot take ni.

Poskusov narodne skupnosti, da bi ustvarili samoupravna telesa na demokratični osnovi, Republika Avstrija ni podpirala, temveč jih je zatirala kot »etnocentrizem«.

Rezultat je narodnostni sosvet, ki ga postavi zvezna vlada, ne da bi bile osnove za postavitev transparentne. Pri tem se velik del organizacij narodne skupnosti sicer upošteva, ne upošteva pa se njihova dejanska moč znotraj narodne skupnosti. Enotna lista (nem. Einheitsliste), ki bi prav na občinskih volitvah leta 2015 lahko slavila ob izrednih uspehih, se kljub večdesetletnim protestom vedno ignorira. Obstaja strankarsko politična prevlada v smislu zvezne vlade, dejanskega zastopstva narodne skupnosti, ki bi upoštevalo voljo, ki se mora demokratično ugotoviti, ni oziroma ga zvezna vlada ne priznava.

Pravica do lastnih občil je zagotovljena v toliko, da ni nobene tiskovne cenzure za medije v slovenskem jeziku. Vsekakor pa je treba zahtevati, da mora Republika Avstrija svojim narodnim skupnostim omogočiti, da izdajajo občila v lastnem jeziku – ob upoštevanju pospeševanja v tiskovnih zadevah. Republika Avstrija plačuje letno milijonske vsote sredstev za pospeševanje politične in regionalne tiskovne mnogoterosti. Kar zadeva koroške Slovence, se letno izplačuje zgolj vsota 28.000 evrov za pospeševanje tiska – s to vsoto ni mogoče zaposliti niti uredniškega asistenta. Brez podpore iz Republike Slovenije že leta ne bi bilo več mogoče izdajati edinega necerkvenega tednika »Novice«.

Izhajati je treba iz tega, da pravica do izdajanja občil v lastnem jeziku vsebuje tudi obveznost Republike Avstrije, da daje narodni skupnosti na razpolago ustrezna sredstva, da se lahko zagotavlja ta medijska oskrba – vsaj v sorazmernem obsegu v primerjavi z občili v nemškem jeziku. Niti ta minimum se ne doseže, kaj šele, da bi govorili o kakem posebnem podpiranju narodne skupnosti. V tej točki se že glede na tiskane medije ne more govoriti o izpolnitvi obveznosti iz 7. člena.

Obveznosti iz ADP je treba videti dinamično. Kar zadeva medijsko oskrbo, je bila od tega najprej prizadeta radiotelevizija. Pri radiu je bila sprva javnopravna oskrba v okviru ORF, pa tudi oskrba z dvema zasebnima oddajnikoma, ki sta si delila eno frekvenco; eden je oddajal izključno v slovenščini, drugi je oskrboval alternativno občinstvo. Pri novem razpisu se je oddala licenca le še alternativnemu radiu, ki je zdaj pristojen tudi za oskrbo v slovenskem jeziku. To pomeni omejitve medijske oskrbe slovenske narodne skupnosti pri radiu. Čeprav je alternativni radio potreben in ga je treba pozdraviti, pa se slovenska narodna skupnost vendarle ne more prištevati k »alternativnim« skupinam drugih avtohtonih do alohtonih manjšin, družbenih in političnih manjšin itd., ker se tako ustvari splošen »manjšinski radio«. Prva alineja 7. člena ADP zahteva medijsko oskrbo narodne skupnosti v njenem jeziku, kar pa vsebuje tudi celodnevno oskrbo z radijskimi sporedi v slovenščini. Ta pa ni zagotovljena.

Na televizijskem področju je običajna oskrba z uvedbo polurne televizijske oddaje v slovenskem jeziku leta 1989. Takrat je bil podan argument, da širša oskrba ni mogoča iz tehničnih vzrokov, in sicer zaradi frekvence. Ta tehnična pretveza je že zdavnaj odslužila svoje, kljub temu pa oddaje v slovenščini niso razširile. Primerjava z drugimi državami kaže, da je oskrba z oddajami v jezikih narodnih skupnosti brez nadaljnega mogoča v veliko širšem obsegu.

O izpolnitvi prve alineje 7. člena ADP se torej ne more govoriti ne pri pravi do organizacij v lastnem jeziku ne pri pravici do medijev v lastnem jeziku.

Druga alineja 7. člena:

»Avstrijski državljani slovenske in hrvaške manjšine na Koroškem, Gradiščanskem in Štajerskem imajo pravico do osnovnega pouka v slovenskem ali hrvaškem jeziku in do sorazmernega števila lastnih srednjih šol; v tej zadevi bodo šolski učni načrti pregledani in bo ustanovljen oddelek šolske nadzorne oblasti za slovenske in hrvaške šole.«

Ena točka teh določil lahko velja za uresničeno: minister za pouk Heinrich Drimmel si je prizadeval, da uveljavi Zvezno gimnazijo za Slovence; ta šola se je dejansko ustanovila že leta 1957 in je bistveno zaslužna za to, da slovenska narodna skupnost na Koroškem še danes obstaja in da sploh zmore uresničevati

svoje pravice. Zato velja zveznemu ministru Heinrichu Drimmlu tudi ob šestdesetletnici ADP posebna zahvala.

Dolgoletna želja narodne skupnosti je bila, da dobi tudi gospodarsko srednjo šolo. To se je uresničilo z ustanovitvijo Dvojezične trgovske akademije (nem. Zweisprachige Handelskademie) leta 1990 – kot del paketa, s katerim so koroški Slovenci vstopili v narodnostni sosvet, in kot bistveni prvi korak odjuge, ki se je takrat začela, a je na žalost trajala le kratko. Posamični argumenti, da popolna enakopravnost zahteva tudi tehniško šolo s slovenskim učnim jezikom, so pravno pravilni, realistično pa zaradi pomanjkanja učencev verjetno za dogledni čas neizvedljivi.

Bistvena vsebina druge alineje 7. člena ADP pa zadeva »osnovno šolstvo«. Ob sklenitvi ADP so se vsi šolski otroci na dvojezičnem ozemlju v približno enakem obsegu učili tako slovensko kot nemško, in to zaradi uredbe provizorične koroške deželne vlade od 3. 10. 1945 dalje. Zdi se torej, da naj druga alineja 7. člena ADP v prvi vrsti zagotovi to obstoječo ureditev.

Kot zgoraj omenjeno, je bil dvojezični pouk za vse leta 1958 odpravljen zaradi šolskih stavk, ki so jih organizirali nemškonacionalni krogi. Iz tega izhajajo mnogoteri pravni problemi:

- slovenščina je edini jezik, ki se ne sme poučevati proti volji staršev; to je celo zagotovljeno z ustavnim zakonom. Ta enkratna diskriminacija kakega jezika je doslej prestala vse šolske reforme, pristop k EU in vse opredelitve za strpnost. Minimalna zahteva je, da se ta anahronizem odpravi ob šestdesetletnici ADP;
 - razveseljivo je, da po najnižji točki leta 1977 (14 %) število prijav za dvojezični pouk krepko raste in utegne kmalu doseči 50 %. Najpozneje tedaj pa se zastavi vprašanje, zakaj so prijave sploh potrebne. Na Gradiščanskem je zaradi istega določila 7. člena ADP mogoče otroke odjaviti od hrvaškega pouka. Zakaj ne tudi na Koroškem? Sploh bi bilo treba terjati, da se uvede ureditev, kot je veljala ob sklenitvi ADP in bila tudi hotena
- dvojezični pouk na dvojezičnem ozemlju za vse.

Sprva se je pojem »osnovni pouk« v drugi alineji 7. člena v izvedbeni zakonodaji manjšinskega šolskega zakona za Koroško razumel tako, da so mišljene le prve tri šolske stopnje. Samo v prvih treh šolskih letih se je torej odvijal dvojezični pouk v približno enakem obsegu v nemškem in slovenskem jeziku, od četrte šolske stopnje je bil predviden le še jezikovni pouk za prijavljene otroke. Šele po razsodbi UstS se je moral zakon popraviti v tem smislu, da je treba osnovni pouk pojmovati kot celo ljudskošolsko dobo, torej prve štiri šolske stopnje.

Zaradi časovno pogojenih sprememb šolstva in novih pedagoških spoznanj bi morali pri moderni interpretaciji 7. člena pojem »osnovni pouk« v današnjem razumevanju bistveno razširiti. Po eni strani se je zdaj uvedlo obvezno

leto v otroškem vrtcu; pedagoško ni nobenega dvoma, da je prav predšolski čas bistven za prisvojitve jezika. To velja seveda tudi za utrditev znanja otrok v njihovi »slovenski« materinščini oziroma za njihovo usposobitev, da na dvojezičnem ozemlju uporabljajo oba jezika. Otroški vrtec bi bilo tako vsekakor treba privzeti pod »osnovni pouk«. Dejansko pa ni nobene možnosti, da bi prijavi otroke za dvojezično vzgojo v otroškem vrtcu. Obstaja sicer mreža zasebnih dvo- in večjezičnih otroških vrtcev, pri čemer je v bistvu zagotovljeno financiranje z zakonom o skladu za otroške vrtce, ne pa razširitev te mreže. Po drugi strani pa so v nekaterih občinah dvojezične skupine v javnih otroških vrtcih. Na celem območju manjšinskega šolstva za Koroško pa dvojezična vzgoja v otroških vrtcih ni zagotovljena, manjkajo tudi vsi predpisi o izobrazbi vzgojiteljic za otroške vrtce v slovenskem jeziku, o priznanju pridobljenih standardov v izobrazbi, o ciljih dvojezičnih otroških vrtcev itd. Zaradi manjkajoče ureditve se lahko imenuje vsaka skupina v otroškem vrtcu »dvojezično«, ne oziraje se na to, ali – kakor seveda v večini primerov – je vzgoja dejansko dvojezična ali pa gre zgolj za alibijevsko oznako in razen pozdravov ni nobene oskrbe v slovenskem jeziku.

V »drugem kraju« doseže večina otrok, prijavljenih na dvojezični pouk, konec svoje slovenske šolske poti že ob koncu svojega desetega leta življenja. Izjema so le tisti, ki nadaljujejo pot na Zvezni gimnaziji za Slovence. Šele v zadnjih letih se lahko prizna tudi gimnaziji v Velikovcu/Völkermarkt, da ponuja kakovosten slovenski jezikovni pouk. Na glavnih šolah oziroma po novem na novih srednjih šolah je pouk slovenščine le kot jezikovni pouk in poleg tega v konkurenci z angleščino – tako ga skoraj ni. Če se po eni strani zahteva, da se uvede skupna šola za vse od desetega do štirinajstega leta, ker je ločitev v starosti deset let veliko pre zgodnja, se mora sočasno priznati, da je s tem povezana razširitev pojma »osnovno šolstvo«. Zato bi morali predvideti tudi na novih srednjih šolah – tako kot do zdaj na ljudskih šolah – dvojezični pouk. To bi tudi imelo bistveno družbeno in gospodarsko politično prednost, saj investicija v dvojezičnost, ki se je zgodila z velikimi stroški pri otrocih do desetega leta, ne bi neizkoriščena zakrnela, temveč bi se dejansko utrdila. Šele s tem bi se odprla priložnost, da se južna Koroška dejansko (spet) razvije v živo dvojezično ozemlje.

Do leta 1977 je bilo zakonsko predvideno, da morajo šolski vodje na dvojezičnih šolah tudi sami dokazati dvojezično kvalifikacijo. Ta ureditev se je odpravila skupno s sklepanjem uredb k ZNS; ker je vprašanje krajevnih tabel in uradnega jezika vso pozornost preusmerilo nase, je to ostalo v veliki meri neopazeno. *De facto* pa so kljub temu do začetka devetdesetih let dajali prednost dvojezičnim kandidatom. To se je odpravilo šele po izrecni direktivi takratnega deželnega glavarja Haiderja. Šele s spremembo službenega prava za učitelje se je – čeprav javnost tega v veliki meri spet ni opazila – od šolskega leta 2015/16 zopet uvedlo, da morajo šolski vodje na dvojezičnih šolah dokazati dvojezično usposobljenost. Vmes pa so številne dvojezične šole zasedli z enojezičnimi vodji

in sistemu ustrezno se nič ni dalo na to, da bi našli dvojezične kandidate. Tem enojezično kvalificiranim šolskim vodjem se zakonito pridobljen položaj ne more odvzeti, tako da bo na prenekaterih šolah znova trajalo do dve desetletji, da bo na dvojezičnih šolah spet dvojezično vodstvo.

Druga alineja 7. člena ADP predvideva tudi ustanovitev lastnega oddelka za šolsko nadzorno oblast za manjšinsko šolstvo. Ta oddelek se je res ustvaril z oddelkom VII Deželnega šolskega sveta (DŠS); njegova pooblastila pa so nejasna, prav tako ni nobene razprave v zvezi z razpravo o nameravani odpravi DŠS oziroma o reformi šolskega nadzora v zvezi s tem, kako naj se dalje zagotovi po ADP predviden in zagotovljen nadzor za manjšinsko šolstvo. Vsekakor se oddelku za manjšinsko šolstvo pri DŠS za Koroško ne pripuščajo tudi bližnje pristojnosti, prav tako ne pravice za privolitev pri nastavitvah šolskih vodij na dvojezičnih šolah. Mesto šolskega nadzornika za višje šolstvo v slovenskem jeziku ni sistemizirano in tako dolgoročno tudi ni zagotovljeno. To je imelo šele pred kratkim pri novi namestitvi nenavadno posledico, da tudi mesto ravnatelja Zvezne gimnazije za Slovence ni bilo razpisano, temveč se je moglo – ker je dotedanji ravnatelj postal šolski nadzornik – le provizorično zasesti; s tem so se ignorirale pravice drugih kandidatov za to mesto. Namestitev brez razpisa pri pomembnih izobraževalno-političnih mestih v manjšinskem šolstvu je tako dolgo bila upravičena, dokler je tudi politika upoštevala načelo, da se take zasedbe naredijo samo s privoljenjem slovenskih zastopniških organizacij. Odkar pa se tudi to načelo ne upošteva več, se odločitve o takih osebnih zadevah dogajajo v tako imenovanem pravno neurejenem prostoru, kar je neznosno.

Tretja alineja 7. člena:

»V upravnih in sodnih okrajih Koroške, Gradiščanske in Štajerske s slovenskim, hrvaškim ali mešanim prebivalstvom je slovenski ali hrvaški jezik dopuščen kot uradni jezik dodatno k nemškemu. V takih okrajih bodo oznake in napisi topografskega značaja prav tako v slovenščini ali hrvaščini kakor v nemščini.«

To določilo v ustavnem rangi je bilo desetletja v središču razprav in sporov o izpolnitvi 7. člena ADP. Pojma, kot sta »uradni jezik« in »krajevna tabla«, sta v zvezi z dvojezičnostjo deloma nedorečena.

To določilo se lahko deli na več tematskih sklopov:

a) **Sodni jezik:** že leta 1959 sprejeta ureditev o sodnem jeziku, da je slovenščina pripuščena samo na okrajnih sodiščih Borovlje/Ferlach, Železna Kapla/

Eisenkappel in Pliberk/Bleiburg, je bila z novelo ZNS leta 2011 povišana na ustavno stopnjo. Ureditev je tako postala notranjedinjavno neizpodbitna.

Ureditev pa ne ustreza 7. členu ADP. Za velike dele dvojezičnega ozemlja so pristojna tudi sodišča v Velikovcu/Völkermarktu, Celovcu/Klagenfurtu, Beljaku/Villachu in – v majhnem delu – v Šmohorju/Hermagorju. Za Okrajno sodišče Celovec/Klagenfurt je UstS že pred novelo ZNS ugotovilo, da obstoječa ureditev ne nasprotuje ADP, to pa z argumentom, da je ustrezna razdelitev okolišev tega sodišča obstajala že ob sklepanju ADP in da že takrat slovenska narodna skupnost ni dosegla 10-odstotnega deleža, ki ga je UstS imelo za merodajnega. Ta argumentacija se je sicer morala vzeti na znanje, a je tako slabo prepričljiva, ker nizki delež slovenskega prebivalstva v tem sodnem okolišu izhaja iz tega, da tudi celotno deželno glavno mesto Celovec/Klagenfurt leži v tem okolišu in s svojim visokim številom prebivalstva tlači statistično precej višji odstotni delež slovenskega prebivalstva v okoliških občinah. Težko je slediti temu, zakaj naj občani iz dvojezičnih občin Okrajnega sodišča Celovec/Klagenfurt, ki imajo pred upravnimi oblastmi možnost do uporabe slovenščine, na sodišču te možnosti ne bi imeli; tu gre za občini Bilčovs/Ludmannsdorf in Žrelec/ Ebenthal, ki sta dvojezični celo po obstoječi ureditvi ZNS.

V zadevi nekdanjih sodnih okrajev Rožek/Rosegg in Dobrla vas/Eberndorf naj bi argumentacija UstS, kakor se je uporabila za primer Okrajnega sodišča Celovec/Klagenfurt, privedla do drugačnega rezultata. V teh dveh okrajnih sodiščih je bil ob sklenitvi ADP oziroma je še danes slovenski delež prebivalstva višji od 10 %. Zato bi bilo treba predvideti ti dve sodišči od vsega začetka kot dvojezični okrajni sodišči, dodatno k trem obstoječim. Predstojnik Okrajnega sodišča Rožek/Rosegg je v šestdesetih letih sam opozoril na to, da bi bilo treba sodišče korektno voditi dvojezično. Po razpustu teh dveh sodišč bi se morala možnost za uporabo slovenskega jezika prenesti na Okrajno sodišče Beljak/Villach oziroma Velikovec/Völkermarkt. Ko se je povišala obstoječa ureditev v ustavni rang in je postala s tem neizpodbitna, so tekli v zadevi nekdanjega sodišča Rožek/Rosegg postopki na Vrhovnem sodišču (VS) – neposredno se takrat ni bilo mogoče obrniti na UstS. Potem ko je zakonodajalec obstoječo ureditev povišal v ustavni rang, je VS postopek naglo končalo, sklicujoč se na formalne vzroke.

Problematika obstoječe ureditve se da ponazoriti na več primerih:

- v postopku v zadevi nekdanjega okrajnega sodišča Rožek/Rosegg je šlo za izvedbo pogodbe, sklenjene med dvema bratoma, v zemljiški knjigi; oba sta koroška Slovenca in sta sklenila pogodbo v slovenščini. Sodišče se je branilo, da bi izvedlo pogodbo v zemljiški knjigi, dokler le-ta ni bila prevedena v nemščino. Prav zdaj teče postopek na Okrajnem sodišču Velikovec/Völkermarkt, kjer gre za zemljiškoknjižno izvedbo pogodbe med neko slovensko kulturno zvezo in neko slovensko zadrugo. Tudi tu se sodišče brani, da bi

pogodbo izvedlo v zemljiški knjigi, ker je sklenjena v slovenskem jeziku, čeprav je bilo privoljenje, merodajno za inkorporacijo, od vsega začetka napisano tudi v nemškem jeziku. Ureditev torej sili celo pripadnike narodne skupnosti, da med seboj sklepajo pravne posle v nemščini ali da vzamejo v zakup dodatne stroške za prevajanje;

- vse teže je dobiti sodniško osebje za zasedbo treh malih dvojezičnih podeželskih sodišč, ker se ta ne zdijo optimalna ne za načrtovanje kariere ne za individualno oblikovanje življenja zadevnih sodnikov oziroma zadevnega sodniškega osebja. Vsa tri sodišča bi bila zaradi majhnosti v sklopu različnih reform sodne organizacije že davno razpuščena, če ne bi šlo za dvojezična sodišča. Nizka organizacijska stopnja se izkazuje za vse bolj problematično. Za povrh ima tudi slovensko prebivalstvo v sodobnem pravnem svetu pretežno opraviti z zadevami in poslovnimi partnerji iz mestnih središč, tako da se postopki odvijajo v prvi vrsti v teh mestnih središčih, kjer imajo tudi odvetniki svoje sedeže, predvsem tisti, ki uporabljajo jezik narodne skupnosti; na sedežu treh obstoječih dvojezičnih sodišč je v Pliberku/Bleiburg en dvojezični odvetnik, v Železni Kapli/Eisenkappel ni nobenega, v Borovljah/Ferlach pa sta samo dva nemško govoreča;
- velik del sodnih poslov sestoji iz izključno pisnih postopkov. Na tem področju mora biti sodstvo za dvojezična območja dovolj sposobno, da vodi postopke tudi v slovenščini. Ni mogoče uvideti, zakaj se ta priložnost ne bi razširila – analogno k rešitvi v upravnih postopkih, kjer je mogoče na deželnem upravnem sodišču uporabljati slovenščino;
- posebno pozornost vzbuja to, da stroka že dalj časa daje znake za soglašanje z reformo, tako udeleženi slovenski pravniki kot tudi pristojni vodstvi Deželnega sodišča Celovec/Klagenfurt in Višjega deželnega sodišča Gradec/Graz. Med že načrtovano reformo sodne organizacije naj bi se ta tri mala dvojezična sodišča korakoma zaprla, namesto njih pa naj bi se predvidela dvojezičnost na sodiščih v Beljaku/Villachu, Celovcu/Klagenfurtu in Velikovcu/Völkermarktu. Kljub zagovarjanju stroke se politično tozadevno ne podvzema nič, pri čemer se porivajo v ospredje argumenti o zaščiti narodne skupnosti – delajo tako, kot da bi hoteli v prid dvojezičnosti ščititi tri obstoječa dvojezična sodišča, v resnici pa se s tem preprečuje uvedba dvojezičnosti na pomembnejših in večjih sodiščih.

b) Upravni jezik

Na področju uprave so prav tako leta 2011 povišali v ustavni rang obstoječo ureditev glede možnosti za uporabo slovenščine kot uradnega jezika in s tem preprečili, da bi jo UstS preverilo. Dejansko se je v dveh točkah dotlej obstoječa ureditev celo poslabšala: UstS je leta 2010 v primeru občine Dobrla vas/Eberndorf odločilo, da morajo občine z 10-odstotnim deležem slovenskega prebivalstva

pripustiti slovenščino kot uradni jezik. Predlagatelj uredbe te razsodbe v nadaljnjem ni uresničil. Po merodajnem izidu ljudskega štetja leta 1991 bi ta razsodba poleg Dobrle vasi/Eberndorf prizadela tudi občine Škocjan/St. Kanzian, Djekše/Diex, Galicija/Gallizien v okraju Velikovec/Völkermarkt in Hodiše/Keutschach v političnem okraju Celovec – dežela/Klagenfurt-Land; če bi upoštevali te izide časovno bolj odmaknjenih ljudskih štetij oziroma ureditve za nekdanje občine, bi bilo prizadeto še precej večje število občin.

Namesto da bi razširili ureditev o uradnem jeziku, so v ustavnem zakonu leta 2011 v zadevi občin Dobrila vas/Eberndorf ter Škocjan/St. Kanzian ureditev zožili in predvideli, da so samo prebivalci določenih krajev upravičeni do uporabe slovenščine kot uradnega jezika. Pri tem se ne upoštevajo niti vsi tisti kraji, ki imajo dvojezične topografske napise. Ureditev je absurda. Verjetno predstavlja primer prepovedane diskriminacije iz etničnih vzrokov, ker bi namreč občine v smislu judikature Evropskega sodišča bile obvezane, da omogočijo uporabo slovenščine vsem drugim državljanom EU in v smislu načela enakosti tudi vsem Avstrijcem iz drugih občin; tako so *de facto* izključeni od možnosti za uporabo slovenščine kot uradnega jezika samo tisti koroški Slovenci, ki prebivajo v napačnih krajih obeh občin. Ker pa se je ureditev sklenila v ustavnem rang, je vprašanje, ali bi izpodbijanje na državni ravni lahko bilo uspešno. V zadevi občine Škocjan/St. Kanzian teče tačas postopek na ravni deželnega upravnega sodišča, v zadevi občine Dobrila vas/Eberndorf pa je občina za zdaj pripravljena, da prostovoljno nadalje omogoči uporabo slovenščine kot uradnega jezika tistim, ki jim je morala dopustiti to možnost že po sodbi UstS leta 2000.

Ureditev, ki bi omogočila občinam, ki niso predvidene kot dvojezične občine, da prostovoljno ponudijo slovenščino kot uradni jezik, manjka. V priznanih dvojezičnih občinah je glede na drugo prilogo ZNS praksa zelo različna: od vzornih primerov, kot na primer v Bilčovsu/Ludmannsdorfu, kjer so vsi obrazci prevedeni in so na razpolago v obeh jezikih, ali zgledne podpore dvojezičnosti, na primer v Železni Kapli/Eisenkappel, do precejšnje ignorance, kot na primer v Žitari vasi/Sittersdorfu ali v Rožeku/Rosegg.

Za področje uprave zasebnega gospodarstva države – vključno z obveščanjem občanov, ki je pomembno na občinski ravni – manjka vsakršna ureditev. Praksa sega tu od aktivne podpore dvojezičnosti v maloštevilnih primerih, pa še to šele zadnja leta, do popolne ignorance v večini primerov.

Na okrajnih glavarstvih je uporaba slovenščine kot uradnega jezika deloma brezhibna, kot na primer v Velikovcu/Völkermarktu, deloma z zamudami v Celovcu/Klagenfurtu ali Beljaku/Villachu. Na deželnem upravnem sodišču se slovenščina brez težav uporablja kot uradni jezik. Finančni urad je odklonilen oziroma ignorira slovenske vloge; deloma se zahteva, da se slovenski obrazci uporabljajo le kot »pomoč pri prevajanju« in da se izpolnjujejo samo nemški obrazci.

Prav na področju finančne uprave se ugotavlja, da se stanje od devetdesetih let ni izboljšalo, temveč celo poslabšalo.

Na novo se je z ZNS leta 2011 ustvarila ureditev za oblastne organe s sedežem na Dunaju. Ta se je sklenila v ustavnem rangi in izključuje *de facto* vse organe z zvezno pristojnostjo iz ureditve o uradnem jeziku, kar ni skladno z besedilom tretje alineje 7. člena ADP. V praksi pa se je doslej v enem primeru na izrecno zahtevo en razglas – šlo je za predor skozi Gólico (Koralmtunnel) – kljub temu objavil dvojezično.

Ne glede na to, da je zdaj ureditev na ustavni ravni in notranjdržavno neizpodbitna, se morajo državljani tudi sicer pri uporabi slovenščine kot uradnega jezika bojevati z ovirami, ki so tako visoke, da zaradi težav v praksi ustrezne prošnje večinoma izostanejo.

O obsežnem in prostovoljnem upoštevanju dvojezičnosti na uradih, kot je to v številnih dvojezičnih pokrajinah Evrope samoumevno, na južnem Koroškem ne moremo govoriti.

c) Dvojezična topografija

V zadevi dvojezične topografije je ureditev tretje alineje 7. člena ADP eno-umna: tam, kjer je slovenščina pripuščena kot uradni jezik, morajo tudi napisi in oznake topografske narave biti dvojezični. Dejanska uresničitev je od te norme krepko oddaljena. Na eni strani imamo kraje z dvojezičnimi topografskimi napisi, pri čemer pa za prebivalce slovenščina ni pripuščena kot uradni jezik – na primer Dobrla vas/Eberndorf v istoimenski občini ali Dole/Dellach v občini Šmohor/Hermagor. Po drugi strani pa so obširna območja, katerih prebivalci sicer – tudi na občinski ravni – smejo uporabljati slovenščino kot uradni jezik, a nimajo nobenih dvojezičnih topografskih napisov, na primer pretežna dela občin Rožek/Rosegg in Šmarjeta v Rožu/St. Margareten im Rosental. Obstoječa ureditev se že zaradi tega ne more uskladiti s tretjo alinejo 7. člena ADP.

Po drugi strani pa velja glede dvojezične topografije, da se je sklenila obstoječa ureditev na ustavni stopnji in da je zato notranjdržavno neizpodbitna. Kljub temu je treba pripomniti, da je šlo pri oblikovanju te ureditve za zavestno kršitev ADP: v najbolj restriktivni razlagi judikature UstS pri vprašanju krajevnih tabel bi morale imeti 274 krajev dvojezične napise, a je bilo določenih le 164. Prvotno, po prvi razsodbi o krajevnih tablah, bi bilo treba razumeti UstS tako, da bi morale – ob upoštevanju ljudskega štetja 1971 – dobiti dvojezične topografske napise 394 krajev; UstS se je v nadaljnjem, kar zadeva časovno upoštevanje izidov ljudskih štetij, vse bolj odmaknilo od svoje prvotno velikodušno začrtane smeri. Če bi, tako kot to predvideva vsak zakonodajalec, uresničili ADP takoj, bi morale dobiti dvojezične napise več kot 800 krajev dvojezičnega ozemlja.

Da država članica EU leta 2011 z ustavnim zakonom zavestno obide razsodbe UstS v škodo narodne skupnosti, je nerazumljivo; pojasniti se da le z

utrujenostjo vseh nastopajočih po več kot desetletju brezplovnih razprav in več kakor tridesetih razsodbah UstS. Na drugi strani pa je zaskrbljujoče, da je bilo mogoče z zavestnim zavlačevanjem in zavračanjem uresničitve razsodb UstS doseči, da so le-te v rezultatu bistveno razvodenele. Mednarodnopravne topografske ureditve 7. člena ADP kljub ustavnim določilom v ZNS nikakor ne morejo veljati za izpolnjene.

Ne glede na to pa je treba ugotoviti, da niti obstoječa določila niso bila popolnoma uresničena. Sicer so dejansko postavili vse krajevne table, predvidene za dvojezično oznako, pri kažipotih pa so tudi štiri leta po uveljavitvi ureditve precejšnje vrzeli.

Kar zadeva obljubljeni možnost, da se prostovoljno predvidi več od ustavnopravno predpisanega, se po štirih letih prav tako ni zgodilo nič. Obstaja samo en primer kraja, ki niti uradno ni zapisan, v občini Šentjakob v Rožu/St. Jakob im Rosental, kjer je občina uzakonila zasebno pobudo. Sicer pa ni predvidena nobena dvojezična krajevna tabla več, kot je obvezno predpisano. V občini Pliberk/Bleiburg so vsi kraji dvojezični, z izjemo štirih krajev z manj kot 31 prebivalci; ti se niso upoštevali z utemeljevitvijo, da to ni mogoče zaradi varstva podatkov. Župan je leta 2011 napovedal, da bo dal postaviti dvojezične oznake tudi za te kraje, a se to ni zgodilo.

V občini Žitara vas/Sittersdorf je zasebna pobuda pokazala, da bi za kraj Sele/Sielach dve tretjini gospodinjstev zagovarjali dvojezično oznako na krajevni tabli. Vendar občina do zdaj ni bila pripravljena, da bi jih postavila. Iz pritožbe varuhu človekovih pravic (ombudsmana) izhaja, da bi bilo treba v smislu ustavnega določila drugega odstavka 8. člena Zveznega ustavnega zakona/Bundesverfassungsgesetz (B-VG) zagovarjati dvojezično oznako oziroma da bi nasprotni sklep občinskega sveta ustvaril nepravilnost; ni pa še nobenega takega sklepa občinskega sveta, zaradi česar urad varuha človekovih pravic ne vidi povoda, da bi postal dejaven.

Pravil, kako in pod katerimi pogoji bi se predvideli nadaljnji dvojezični topografski napisi, ni, čeprav se je dolga leta razpravljalo o »razširitveni klavzuli«.

Avstrijsko pojmovanje urejanja topografije se popolnoma razlikuje od mednarodnega, in sicer v smislu, kaj je treba pojmovati kot toponomastiko. Predvidene so izrecno le krajevne oznake za dvojezično označevanje, vse druge krajevne oznake so – v nasprotju z jasnim besedilom tretje alineje 7. člena – v ustavnih določilih izrecno izvzete. Tako med njimi ni nobenih dvojezičnih cestnih oznak, nobenih oznak za gore in reke, ledine in pokrajine. To je jasno kršenje tretje alineje 7. člena ADP in je na primer tudi v nasprotju s prizadevanji UNESCA za ohranitev jezikovno-regionalne kulturne dediščine, ki se izraža v vsakokratnih oznakah.

Na stičišču med uradnim jezikom in topografijo je oznaka krajev del uradnih pisem. To problematiko bi se res splačalo raziskati. Po eni strani se, tudi v uradnih pismih, krajevne oznake, za katere ni nobenih dvojezičnih topografskih

napisov, popolnoma korektno navajajo v slovenski oznaki. Na drugi strani se – včasih v istem pismu – oznaka zadevnega urada navaja v svojevrstni jezikovni mešanici s slovensko oznako za funkcijo in z nemško oznako za kraj, čeprav obstaja slovenska krajevna oznaka, na primer »Okrajno glavarstvo Klagenfurt« ali »Okrajno glavarstvo Völkermarkt«. Potem se spet pristojne občinske oblasti branijo, da bi kljub izrecni zahtevi uporabljale uradno predvidene dvojezične krajevne oznake tudi v naslovu, na primer v primeru Breg/Frög v občini Rožek/Rosegg. Tu obstaja tudi pozitivno priporočilo tako urada zveznega kanclerja kot deželne vlade, v kateri se v smislu drugega odstavka 8. člena B-VG označuje kot »primerno« (naheliegend), da se vsaj na zahtevo uporabljajo take dvojezične oznake tudi v uradnih pismih. To je bil prvi primer, v katerem se je kak urad po sprejetju drugega odstavka 8. člena B-VG leta 2000 skliceval na to določilo – torej po petnajstih letih, odkar je začelo veljati.

Četrta alineja 7. člena:

»Avstrijski državljani slovenske in hrvaške manjšine na Koroškem, Gradiškanskem in Štajerskem so udeleženi v kulturnih, upravnih in sodnih ustanovah v teh pokrajinah pod enakimi pogoji kakor drugi avstrijski državljani.«

Čeprav gre za določilo na ustavni stopnji, se doslej, kolikor je razvidno, v praksi še ni uporabilo nikoli. Avstrijska doktrina obravnava namreč to določilo kot posebno obliko načela enakosti.

To gledišče je veliko preozko. Četrta alineja 7. člena se mora videti kot normiranje kolektivnih narodnostnih pravic, drugače je vsebinsko prazna. Kulturna enakopravnost se ne more določiti kot individualna pravica; obstajati mora samo v omogočanju enakopravnega podpiranja tudi slovenske kulture, kar bi se izražalo v podpiranju ustreznih društvenih dejavnosti, v subvencijah za vsa kulturna področja in v institucionalnih jamstvih.

Na tem področju je treba priznati, da se bo z bližnjo integracijo slovenske Glasbene šole kot 28. oddelka glasbene šole dežele Koroške prvič naredil pomemben korak k enakopravnosti. Doslej se je slovensko glasbeno šolstvo diskriminiralo že desetletja dolgo s tem, da se je za učenca slovenske glasbene šole uporabila le približno šestina podpornih sredstev, namenjenih za učenca nemške glasbene šole. Ne nazadnje je slovenska Glasbena šola prav zato bila nenehni finančni boj za preživetje. Vendar so tudi tukaj zadnji hip pred sklepanjem v deželnem zboru v nasprotju z dogovorom z narodno skupnostjo krepko znižali število predvidenih učnih enot.

Podpora narodni skupnosti, ki jo prek narodnostnega sveta plačuje urad zveznega kanclerja, se že od leta 1995 ni povišala. To pomeni dejansko znižanje

podpore narodni skupnosti za okoli 40 % zaradi inflacije, pri čemer so se istočasno bistveno otežili pogoji za narodnostne dejavnosti. O enakopravnosti na kulturnem in družbenopolitičnem področju se zato že niti finančno ne more govoriti.

Prav tako je pri podporah treba upoštevati, da se političnim strankam z zelo velikopoteznim podpornim zakonom, predvsem z javnimi sredstvi, omogoča, da opravljajo svojo dejavnost. Liste in frakcije narodne skupnosti, če se ne pridružijo nobeni veliki večinski stranki, ne uživajo takšnih podpor, ker so za to premajhne. Izjeme za liste narodne skupnosti niso predvidene. Kljub temu je v občinah dvojezičnega ozemlja listam narodne skupnosti pri njihovem zgodovinsko najboljšem nastopu leta 2015 uspelo zagotoviti dva župana, dva podžupana in v osmih drugih občinah člane v občinskem predstojništvu. Dogodek v občini Globasnica/Globasnitz, kjer je pozneje poražen socialdemokratski županski kandidat v volilnem boju govoril o tem, da je treba preprečiti slovenskega župana, pojasnjuje, proti kakim resentmentom so se morali slovenski kandidati slej ko prej povsod bojevati; tako se načeloma že od podpisa ADP predvidena enakopravna udeležba v upravi – sem se mora prištevati zlasti občinska uprava zaradi svojega pomena za vsakdanje življenje narodne skupnosti – uresničuje šele v najnovejšem času.

V zvezi s tem je treba omeniti, da so po deležu člani narodne skupnosti na nadpovprečno številnih visokih položajih na najrazličnejših področjih na zvezni ravni in da so nadpovprečno uspešni tudi na mnogih drugih področjih, da pa so na dvojezičnem ozemlju celo v javnih službah in v opravljanju javnih nalog šibko zastopani. Tu se kaže beg možganov (angl. »braindrain«), ki so ga že pred desetletji ugotovili v študijah, v škodo narodni skupnosti; povezan je s slej ko prej obstoječimi zapostavljanji zaradi etnične opredelitve v neposredni okolici. Če naj ima narodna skupnost prihodnost, je Republika Avstrija po četrti alineji 7. člena ADP tudi pravno obvezana, da z ukrepi »pozitivne diskriminacije« (angl. affirmative action) krmari na tem področju v nasprotno smer.

Peta alineja 7. člena:

»Dejavnost organizacij, ki merijo na to, da odvzamejo hrvaškemu ali slovenskemu prebivalstvu njegov značaj in pravice kot manjšine, se mora prepovedati.«

Pri določilu o prepovedi manjšini sovražnih organizacij je šlo od vsega začetka za »mrtvo pravo«. Če bi določilo resno izvajali, bi morali prepovedati organizaciji, kot sta Koroška domovinska služba/Kärntner Heimatdienst (KHD) in Zveza koroških brambovcev/Kärntner Abwehrkämpferbund (KAB), najpозnejše ob šolskih stavkah v šolskem letu 1957/58, ob »napadu na krajevne table«

leta 1972 ali ob množični protislovenski gonji okoli ljudskega štetja posebne vrste (ugotavljanje manjšine) leta 1976, pa tudi ob gonjah proti dvojezičnemu šolstvu v osemdesetih letih. Zgodilo se to seveda ni, ravno nasprotno, zahteve teh organizacij so prevzele merodajne politične stranke. Vsaj od »tristrankarskega pakta« leta 1974 dalje je bilo jasno, da v narodnostni politiki določata prav ti dve organizaciji, kako velik je politični manevrski prostor, ker je stranka FPÖ zagotovila, da proti volji KHD in KAB ni mogoč noben narodnostnopolitični ukrep.

Tudi če izhajamo iz tega, da prepovedi niso primerno politično sredstvo, se vloga teh organizacij v postopku zdesetkanja slovenske narodne skupnosti ni obravnavala. Nasprotno, kot del »konsenznih skupin« in »dialoških forumov« doživljata prav ti dve skupini, ki bi morali biti po dobesedni razlagi pete alineje 7. člena ADP prepovedani, rast ugleda.

Pogled v prihodnost

Kljub vsem hudim primanjkljajem je treba priznati, da se – z izjemo kratkega razdobja po padcu železne zavese pa do konca vlade Vranitzkega – od »spremembe« na Koroškem leta 2013 prvič čuti družbenopolitična klima, ki ni negativno nastrojena do narodne skupnosti in ki ni nujno potrebnih korakov vsaj za ohranitev še obstoječega preostanka slovenske narodne skupnosti na Koroškem ne odklanja od vsega začetka. To pozitivno osnovno ozračje je treba izkoristiti. Velika nevarnost je namreč v tem, da se zaradi načelno prijazne klime do narodne skupnosti uveljavi domnevanje, da je zdaj vse v najboljšem redu, tako da se upravičene zahteve narodne skupnosti po pravni in dejanski izboljšavi njenega položaja lahko odpravijo kot poskusi, ki bi motili končno najdeno harmonijo.

Takim občutkom naj se postavi nasproti dejstvo, da celo najboljše partnerstvo brez vsakdanjega truda po medsebojnem razumevanju ne deluje. S postavitvijo 70 dodatnih krajevnih tabel leta 2011 se je kljub ustavni obliki zgolj vzelo na znanje, da narodna skupnost vsem šikanam navkljub slej ko prej obstaja v središčih, kot so Pliberk/Bleiburg, Dobrla vas/Eberndorf, Žitara vas/Sittersdorf, Železna Kapla/Bad Eisenkappel in Šentjakob v Rožu/St. Jakob im Rosental. Če ne v teh krajih, kje naj bi »stala inu obstala« narodna skupnost? Dejanski dialog pa se mora, potem ko je »rešitev krajevnih tabel« prelomila led, šele začeti. Pripravljenost za sodobno interpretacijo 7. člena ADP po šestdesetih letih neizpolnjevanja bi bila dokaz, da je v Republiki Avstriji od zunaj naloženi 7. členi ADP, ki je istočasno tudi mirovna pogodba, končno tudi notranje sprejet in da se manjšinsko varstvo – pravočasno pred obhajanjem stoletnice plebiscita 1920 – ne pojmuje več kot mednarodna, temveč predvsem kot narodna oziroma državna obveznost.

Kratice

ADP – Avstrijska državna pogodba oz. Državna pogodba o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (nem. Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, Staatsvertrag von Wien, Österreichischer Sttasvertrag)

DŠS – Deželni šolski svet (nem. Landesschulrat)

DTZ – Državni temeljni zakon (ustava) (nem. Staatsgrundgesetz (Verfassung))

FPÖ – Svobodnjaška stranka Avstrije (nemškonacionalna) (nem. Freiheitliche Partei Österreichs)

KAB – Zveza koroških brambovcev (nem. Kärntner Abwehrkämpferbund)

KHD – Koroški Heimatdienst (domovinska služba) (nem. Kärntner Heimatdienst)

UstS – Ustavno sodišče (nem. Verfassungsgerichtshof)

VS – Vrhovno sodišče (nem. Oberster Gerichtshof)

ZNS – Zakon o narodnih skupnostih (nem. Volksgruppengesetz)

Dodatek tik pred stoletnico plebiscita

Zgornje besedilo je bilo napisano leta 2015 ob šestdeseti obletnici podpisa ADP. Od takrat je minilo pet let, zato bi v današnjem svetu hitrih sprememb bila potrebna obširna aktualizacija. Žal pa ni tako, na področju zaščite slovenske manjšine se namreč ni spremenilo skoraj nič. Kljub temu sledi dodatek k posameznim določilom:

Prva alineja 7. člena

Poskusi inštalirati narodnostni sosvet kot neke vrste »zastopstvo« narodne skupnosti so se še ojačali, predvsem zaradi tega, ker zadnje čase nekatere zastopniške organizacije koroških Slovencev, ki imajo znotraj manjšine relativno malo podpore, te poskuse podpirajo, ker bi bil rezultat njim v prid. Narodnostni sosvet je bil na novo sestavljen, po enakem vzorcu kot doslej, kar privede do čudnega rezultata, da sta koroški Slovenki sicer dosegli mandat v Državnem zboru na listi Zelenih in v Evropskem parlamentu na listi liberalne stranke NEOS, v sosvetu pa nista zastopani niti ti dve stranki niti Enotna lista, zato pa zopet dva člana svobodnjaške stranke. Tako ustavno kot upravno sodišče sta ta sestav potrdila, češ da ni potrebno, da sosvet zrcali dejansko stanje znotraj manjšine, pomembno je le, da so vse merodajne skupine sploh zastopane, ne glede na to, s koliko sedeži. Ob nadaljevanju takšnega razvoja grozi, da bo Zvezna vlada dobila v roke voljno

marioneto za lastno manjšinsko politiko, možnost neodvisnega zastopanja manjšinskih interesov pa bo še bolj okrnjena kot že doslej. To je zlasti dramatično zaradi tega, ker medtem med različnimi političnimi organizacijami koroških Slovencev deloma niti pri najosnovnejših vprašanjih ne obstaja več soglasje glede skupne politike, mehanizmov za demokratično ustvarjanje političnega mnenja pa tudi še vedno ni. Zastopniške organizacije so organizirane na društveni ravni, zlahka, na primer z ustreznim dodeljevanjem finančnih podpor, je možno izigravati in instrumentalizirati eno proti drugi.

Nova avstrijska vlada, sestavljena iz Ljudske stranke in Zelenih, je v svojem vladnem programu predvidela tudi točko »modernizacija zastopstva narodnih skupnosti«. Če bo to šlo v smer širitve politične baze, demokratizacije in javno-pravnega zastopstva, bi to lahko bil znak upanja, če bi šlo v smer ojačitve obstoječih narodnostnih sosvetov, pa bi to morali videti kot nevarno grožnjo.

Glede medijske oskrbe je tako finančno kot po obsegu ostalo vse nespremenjeno. Vendar vladni program napoveduje spremembe tudi na tem področju, ki pa jih nikakor ne bo pred letom 2021.

Druga alineja 7. člena

Situacija je nespremenjena. Sicer so v zadnjem letu bile prisotne številne novele šolske oziroma izobraževalne zakonodaje tako na zvezni kot na deželni ravni in so slovenske zastopniške organizacije vsakič opozarjale, da bi ob tej priložnosti morali obnoviti in spraviti na sodobno raven tudi manjšinsko šolstvo, a se ni zgodilo nič. Neustavljivo se nadaljuje proces zapiranja malih šol, kar je povezano z velikimi problemi za vaško identiteto. Vzporedno postajajo glasnejše zahteve, da bo treba urediti možnost dvojezičnega pouka tudi v prestolnicah Dunaj in Gradec, kjer živi vedno večje število koroških Slovenk in Slovencev. Edina novost je, da bo od naslednjega leta dalje dejansko postalo obvezno, da morajo ravnatelji na dvojezičnih šolah imeti tudi dvojezično kvalifikacijo. To pa je že privedlo do tega, da so posamezne občine (Grabštajn) zahtevale, naj se jih izvzame iz veljavnostnega območja dvojezičnega šolstva. Poskus, da bi ukinili inštitut za slavistiko na celovski univerzi in s tem študij slavistike na univerzitetni ravni za učitelje tam, kjer se jih potrebuje, je za zdaj uspelo preprečiti, vprašanje pa je, za kako dolgo. Medtem tudi uradna poročila Dežele Koroške potrjujejo, da število prijav na dvojezični pouk na prehodu iz ljudske v srednjo šolo, to je med 4. in 5. šolsko stopnjo, pade za več kot polovico (v prejšnjem šolskem letu na 43 %), a kljub vsem opozorilom ni protiukrepov.

Tretja alineja 7. člena

a) Sodni jezik

Situacija je nespremenjena. Minimalni napredek je videti v tem, da je v nekem postopku Deželno sodišče v Celovcu prvotno s sklepom zavrnilo predlog za vodenje postopka v slovenščini. V tem postopku je bilo udeleženo tudi avstrijsko Državno odvetništvo (nem. Finanzprokuratur), ki se je izreklo proti takšnemu postopanju, češ da je protipravno. Stranki postopka sta se sicer poravnali, po tem stališču Državnega odvetništva pa naj bi bilo pojasnjeno, da mora Deželno sodišče v Celovcu uporabljati slovenščino.

Po dolгих letih je bil v sodno pripravništvo prevzet en kandidat, ki je pripadnik narodne skupnosti, kar pa nikakor ne razrešuje problematike, da primanjkuje slovenskih sodnikov in sodnih sodelavcev.

V vladnem programu nove vlade je predvidena tudi točka dvojezičnega sodstva, tako da je upanje, da bo morda v prihodnje vendarle prišlo do razširitve veljavnostnega območja.

b) Upravni jezik

Na tem področju ni nikakršnih sprememb. Proti pričakovanjem ni bilo možno doseči niti napredkov glede slovenščine v stanovskem zastopstvu kmetov, Kmetijski zbornici. Za vodenje izpostave Kmetijske zbornice v Velikovcu sta leta 2019 kot prvouvrščena v predlogu za izbiranje bila imenovana dva dvojezična kandidata, kljub temu pa so izbrali tretjeuvrščene, enojezičnega kandidata – v okraju, kjer so na zadnjih volitvah v Kmetijsko zbornico slovenski kmetje dosegli celo večino. Finančni urad tudi leta 2020 v posameznih primerih nadaljuje s prakso, da namesto zahtevane odločbe v slovenščini pošlje izvršbo, prav tako se v nekaterih občinah nadaljuje praksa, da na slovenske vloge kratko malo ni odgovora.

c) Topografija

Leta 2018 se je občina Pliberk kot prva poslužila možnosti, da lahko tudi prostovoljno postavi dvojezične krajevne napise za kraje, ki jih še nimajo. Postavili so dvojezične napise za zadnje štiri vasi, ki jih v tej občini še niso imele. V občini Šentjakob v Rožu pa je bila ena že do takrat dvojezična vasica (Hodnina) razdeljena na dve vasi (»odcepila« se je Čemernica), tako da ima sedaj na Koroškem skupno 169 krajev dvojezične napise. Potem ko so se leto za letom vrstila opozorila za manjkajoče dvojezične kažipote, ki bi morali biti postavljeni že od leta 2011 naprej, so večino od teh kažipotov v vmesnem času vendarle postavili.

Glede kraja Sele v občini Žitara vas je prišlo do kar neverjetnih zapletov. Domačin Franc Kukovica, ki je že pred leti zbral podpise večine krajanov za dvojezični napis, je z nalepko na krajevno tablo s slovenskim imenom kraja opozarjal

na manjkajoč dvojezični napis. Zaradi tega je bil obtožen in postavljen pred kazensko sodišče z očitkom poškodovanja tuje stvari. Bil je oproščen, Državno tožilstvo pa se je pritožilo, a je bil tudi pred Deželnim sodiščem v Celovcu oproščen. Po teh poskusih preprečevanja dvojezičnosti za Sele, pa naj bi bila 10. 10. 2020 po sklepu občinskega sveta dejansko postavljena dvojezična krajevna tablica. Enake pogoje kot Sele glede deleža slovenskega prebivalstva izpolnjuje še najmanj nadaljnjih 37 krajev širom dvojezičnega ozemlja, a dogovora glede dvojezičnih napisov seveda še niso sklenili. Občina Šentjakob v Rožu pa obljublja, da bo sledila primeru Pliberka in sedaj za vse kraje v občini sklenila dvojezične napise.

Kakšne so težave z dvojezičnostjo, nazorno prikazuje primer iz Celovca: ker je na peskovniku (!) bilo napisano »Trdnjava Klagenfurt/Celovec«, se je zgražala županja, češ da je Celovec še vedno nemško mesto. Kasneje se je izgovarjala, da je to menila le ironično, nakar so aktivisti odgovorili z dodatkom na uradni celovski krajevni tabli »Celovec – samo ironično«.

Četrta alineja 7. člena

Pravna situacija je nespremenjena. Glasbeni šoli so dodelili nekoliko več sredstev, tako da se je število učencev spet povečalo, ni pa še doseglo nivoja pred integracijo v deželno glasbeno šolo.

Sicer je višina sredstev za pospeševanje narodne skupnosti ostala nominalno nespremenjena, in to že petindvajset let, kar odgovarja dejanskemu padcu za več kot polovico.

Enakopravnost, ki še ni dosežena na pravni in upravni ravni ter v splošnem družbenem življenju, pa so z lastno nadarjenostjo in uspešnostjo dosegli posamezniki in posameznice: po Maji Haderlap, ki je leta 2011 prejela nagrado Ingeborg Bachmann, je leta 2018 Florijan Lipuš prejel veliko avstrijsko državno nagrado, ki je najvišja avstrijska nagrada na kulturnem področju. Martin Kušej je 2019 postal direktor dunajskega Burgtheatra, Peter Handke je leta 2019 prejel Nobelovo nagrado za literaturo, Jože Marketz pa je bil leta 2020 posvečen za škofa Krške škofije. Če že ne zaradi spoštovanja prava, naj bi Koroška vsaj zaradi teh primerov začela spoznavati, kakšen potencial ima dvojezičnost dežele.

Peta alineja 7. člena

Situacija je nespremenjena in bo taka tudi ostala. Kljub temu pa preseneča, da leta 2020 tudi uradna Koroška želi proslavljati Hansa Steinacherja, organizatorja koroškega brambovstva pred plebiscitom ter kasnejšega vidnega nacionalsocijalista in propagandista germanizacije vseh obrobij nemškega »rajha«. Namesto

da bi odstranili obstoječe spomenike Steinacherju (npr. na vrhu Obirja) in preimenovali še vedno obstoječa poimenovanja cest po bivših nacistih, se razpravlja o postavitvi novega spomenika ali vsaj spominske plošče Steinacherju. Kritične razprave o preteklosti zadnjih stotih let, ko je prav zaradi pritiska organizacij, ki bi po petem odstavku 7. člena pravzaprav morale biti prepovedane, privedlo do zdesetkanja slovenske manjšine na Koroškem, pa ni.

Pogled v prihodnost

Zaskrbljujoč je vse večji razkol med zastopniškimi organizacijami koroških Slovencev, pri čemer se nekatere vedno hitreje oddaljujejo od stališč, ki so desetletja dolgo bila vsem skupna. Zaradi tega razvoja krovne politične organizacije v življenju narodne skupnosti igrajo tudi vedno manjšo vlogo, kar pa škodi narodni skupnosti kot taki, ki ji grozi folklorizacija. Nekaj upanja daje obljuba nove vlade, da naj pride tudi do temeljite reforme Zakona o narodnih skupinah. Na vrhu take reforme bi moral biti nov ustavni zakon o zaščiti avstrijskih manjšin, ki bi bil prvi po 19. členu Temeljnega državnega zakona iz leta 1867, ki bi ga Avstrija sklenila po lastni volji in ga ne bi dobila zato, ker je morala sprejeti mirovno pogodbo. Tak moderen ustavni zakon o manjšinskih pravicah naj bi končno presekal doseданje malenkostne ureditve, saj določila, ki jih imamo doslej, v večini primerov služijo preprečevanju izvajanja obstoječih pravic iz 7. člena ADP in ne njihovem uresničevanju.

Kategorije zaščite koroških Slovencev z vidika 7. člena ADP

Odstavek 2: elementarni pouk (elementarni pouk = vrtci, šolstvo)

Odstavek 3: uradni jezik, sodni jezik, topografija

Črno: urejeno

Italic: ni urejeno

Iz enostavne ureditve 7. člena ADP, ki predvideva enotni standard zaščite na celem dvojezičnem ozemlju, je avstrijski zakonodajalec ustvaril dvajset kategorij, ki niti za strokovnjake niso več pregledne.

Kategorija	Kriterij	primer občina ali kraj
1	dvojezična topografija v celi občini dvojezična topografija v kraju uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Bistrica nad Pliberkom Globasnica Železna Kapla Sele
2	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> dvojezična topografija v kraju uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Pliberk Žitara vas bivša občina Slovenji Plajberk Trata (Borovlje)
3	dvojezična topografija v celi občini dvojezična topografija v kraju uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Bilčovs
4	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> dvojezična topografija v kraju uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Šentjakob v Rožu Šentprimož (Škocjan) Lovanke (Dobrla vas)

Kategorija	Kriterij	primer občina ali kraj
5	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> dvojezična topografija v kraju uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo <i>dvojezični vrtec</i>	Žvabek (Suha) Šentjanž (Bistrica v Rožu) Treblje (Šmarjeta v Rožu)
6	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> dvojezična topografija v kraju <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Dobrla vas (Dobrla vas) Goselna vas (Dobrla vas) Bukovje (Dobrla vas) Holbiče (Škofiče) Pečnica (Bekštanj)
7	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> dvojezična topografija v kraju uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> dvojezično šolstvo <i>dvojezični vrtec</i>	Radiše (Žrelec) Breg (Rožek)
8	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> dvojezična topografija v kraju <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo <i>dvojezični vrtec</i>	Encelna vas (Galicija) Drabunaže (Galicija)
9	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> dvojezična topografija v kraju <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> dvojezično šolstvo <i>dvojezični vrtec</i>	Plešivec (Kotmara vas) Vesava (Kotmara vas) Ločilo (Podklošter) Zahomc (Straja vas) Pulpače (Vrba)

Kategorija	Kriterij	primer občina ali kraj
10	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> <i>uradni jezik na občini</i> <i>uradni jezik na okrajnem glavarstvu</i> uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> <i>dvojezično šolstvo</i> <i>dvojezični vrtec</i>	Dole (Šmohor) Potoče (Šmohor)
11	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> <i>dvojezično šolstvo</i> <i>dvojezični vrtec</i>	Borovlje (Borovlje) Miklavčevo (Žitara vas) Stara vas (Žitara vas)
12	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> <i>dvojezično šolstvo</i> <i>dvojezični vrtec</i>	Šmarjeta v Rožu Bistrica v Rožu
13	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> <i>dvojezično šolstvo</i> <i>dvojezični vrtec</i>	Svatne (Šentjakob)
14	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> uradni jezik na občini uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> <i>dvojezično šolstvo</i> <i>dvojezični vrtec</i>	Rožek (Rožek)

Kategorija	Kriterij	primer občina ali kraj
15	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo <i>dvojezični vrtec</i>	Galicija (Galicija)
16	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Sinča vas (Dobrla vas) Škocjan (Škocjan) Velikovec Bekštanj (Bekštanj)
17	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Djekše Grebinj Ruda Grabštanj Pokrče Žihpolje Vernberk Bistrica na Zilji Hodiše
18	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo dvojezični vrtec	Brdo (Šmohor) Štefan na Zilji Marija na Zilji (Beljak)
19	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> <i>uradni jezik na občini</i> uradni jezik na okrajnem glavarstvu uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu dvojezično sodstvo dvojezično šolstvo po potrebi, urejeno dvojezični vrtec	Celovec

Kategorija	Kriterij	primer občina ali kraj
20	<i>dvojezična topografija v celi občini</i> <i>dvojezična topografija v kraju</i> <i>uradni jezik na občini</i> <i>uradni jezik na okrajnem glavarstvu</i> uradni jezik na deželnih uradih v Celovcu <i>dvojezično sodstvo</i> dvojezično šolstvo po potrebi, ni urejeno <i>dvojezični vrtec</i>	ostala Koroška

Šestdeset let 7. člena Avstrijske državne pogodbe

Povzetek

Prispevek analizira uresničevanje določil 7. člena Državne pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP) in je bil pripravljen ob šestdeseti obletnici njenega podpisa. Uvodoma je predstavljena geneza nastanka 7. člena ADP v mednarodnem okolju. Tekst je aktualiziran s posameznimi primeri (ne)uresničevanja določil ter predstavlja natančen pregled in pretres (ne)upoštevanja vseh petih alinej 7. člena, ki predstavlja za slovensko narodno skupnost v Avstriji »Magno Carto« manjšinskih pravic. Zaradi aktualizacije je dodana še analiza uresničevanja 7. člena iz jeseni 2020, ki pa ne pokaže nobenih bistvenih izboljšav. Prispevku je dodana priloga, ki orisuje kategorije zaščite koroških Slovencev z vidika 7. člena ADP. Kot takšen članek predstavlja temeljito analizo manjšinske zaščite koroških Slovencev po 7. členu ADP.

Ključne besede: Avstrija, avstrijska Koroška, slovenska narodna skupnost, Avstrijska državna pogodba (ADP), manjšinska zakonodaja.

60 Jahre Artikel 7 des österreichischen Staatsvertrages

Zusammenfassung

In diesem Beitrag wurde der Artikel 7 des Staatsvertrags über die Wiederherstellung des unabhängigen und demokratischen Österreichs (Österreichischer Staatsvertrag) in seiner Umsetzung analysiert. Der Beitrag wurde anlässlich des 60. Jahrestages der Vertragsunterzeichnung verfasst. Einleitend wird die Entstehung von Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags im internationalen Umfeld vorgestellt. Der Text wird mit einzelnen Beispielen für die (Nicht-)Umsetzung der Bestimmungen aktualisiert und stellt eine detaillierte Übersicht und Erörterung der (Nicht-)Einhaltung aller fünf Absätze von Artikel 7 dar, als »Magna Carta« der Volksgruppenrechte für die slowenische Volksgruppe in Österreich gilt. Zum Zweck der Aktualisierung wurde noch eine Analyse der Umsetzung des Artikels 7 von Herbst 2020 hinzugefügt, die jedoch keine wesentlichen Verbesserungen zeigt. Der Beitrag wurde noch um einen Anhang ergänzt, der die Schutzkategorien der Kärntner Slowenen aus Sicht von Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags zeigt. Insofern stellt der Beitrag eine gründliche Analyse des Volksgruppenschutzes der Kärntner Slowenen nach Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags dar.

Schlüsselwörter: Österreich, Kärnten, slowenische Volksgruppe, Österreichischer Staatsvertrag, Gesetzgebung im Volksgruppenbereich.

Marjan Sturm

Člen 7 Avstrijske državne pogodbe med željami in realnostjo

Pravna država, resnica in sprava: od konfrontacije do dialoga

»Člen 7, naša pravica!« je na tisoče koroških Slovencev (in tudi vrsta nemško govorečih sodeželanov) skandiralo ob demonstracijah v sedemdesetih letih v Celovcu in na Dunaju, ko je šlo za uresničevanje tega člena, še bolj pa je šlo za odpor proti nemškonacionalnim agitacijam zoper pravice koroških Slovencev in še posebej člen 7 Avstrijske državne pogodbe (ADP). »Nismo sami, demokrati so z nami!« je bila druga pomembna parola, ki smo jo tedaj skandirali po celovških in tudi drugih ulicah. Nemškonacionalni tabor je tedaj nasprotoval postavitvi dvojezičnih tabel in drugim pravicam slovenske manjšine na Koroškem in ustvarjal zelo negativno vzdušje, naperjeno zoper koroške Slovence. Tako imenovani »Ortstafelšturm« je širša in ne le slovenska javnost videla kot pogrom zoper pravno državo, avstrijsko ustavo in sploh demokracijo v državi.

Ob tem konfliktu je prišlo v Avstriji do pomembnih premikov v javni razpravi. Avstrijska javnost je šele tedaj prav razumela, da je Avstrija multietnična država in prav zaradi tega samostojna nacija. Protiteza je namreč bila, da je Avstrija del »nemške jezikovne in kulturne skupnosti« (nem. Deutsche Sprach- und Kulturgemeinschaft). To tezo je zagovarjal nemškonacionalni tabor pod vodstvom svobodnjaške stranke. V spominu je še izrek tedanjega deželnega glavarja Haiderja, ki je avstrijsko nacijo označil kot »ideološki izrodek« in očitno mislil prav na multietničnost Avstrije.

Demokratska javnost v Avstriji je ADP interpretirala kot temelj nove državnosti, tako rekoč kot antifašistično obvezo, in še posebej člen 7 kot obvezo avstrijske države. Nemškonacionalni tabor pa je ADP videl kot nekaj, kar so vsilili »zmagovalci«. Kristalizacijska točka boja zoper ADP je postal njen člen 7, ki je nosil v sebi veliko čustev, ki se jih je dalo ideološko instrumentalizirati. Antifašistični odpor na Koroškem je seveda imel v nemškonacionalni interpretaciji predvsem konotacijo boja za priključitev Južne Koroške k Sloveniji oziroma Jugoslaviji. S tem sta etnizacija in ideologizacija politike (Slovenci in komunizem) postali uspešno sredstvo uveljavljanja nemškonacionalne ideologije in politike, še posebej na Koroškem. Takšnemu stališču do polpretekle zgodovine je botrovala tudi teza, da je bila Avstrija »prva žrtev nacionalsocialističnega nasilja«, ki

potemtakem sama z nacionalsocializmom ni imela nič skupnega. Šele z izbruhom tako imenovane Waldheimove afere leta 1985 se je začela uveljavljati teza, da so bili Avstrijci tako žrtve kot storilci. S tem se je začel nov proces obdelovanja polpretekle zgodovine in na dan so prišle temne plati avstrijske vpletenosti v nacionalsocialistični režim.

V tem procesu so dobile tudi koroškoslovenske žrtve nacističnega nasilja novo, prijaznejšo sliko v javnosti. S črno-modro (VP/FP) koalicijo leta 1999/2000 in sledečimi sankcijami štirinajstih držav članic Evropske unije je odnos do polpretekle zgodovine spet dobil novo dimenzijo. Avstrija je ustvarila sklad, iz katerega je podprla žrtve nacionalsocialističnega nasilja ter skušala popraviti škodo arizacije in drugih ropov premoženja judovskih in drugih občanov Avstrije. Poleg tega je v šolskem sistemu med drugim uvedla pričanje pri časa in s tem širila vedenje o nacionalsocialističnem režimu med mlajše generacije.

Dvojna dimenzija ADP

ADP ima s svojim členom 7 za koroške Slovence pomembno zaščitno vlogo, in sicer na dveh ravneh:

1. ADP kot mednarodnopravni dokument

ADP kot mednarodnopravni dokument predvideva v členu 35 mehanizme za razreševanje različnih interpretacij ADP. Vsako razhajanje mnenj glede interpretacije ADP se predložijo šefom štirih misij, torej veleposlanikom podpisnic ADP, ki podajo njeno avtentično interpretacijo. Če ti ne dosežejo soglasja, je možen nadaljnji postopek.

Države, ki so pristopile ADP, pri tem nimajo kakšne aktivne vloge. Ne sodelujejo pri takšnem postopku in ga tudi ne morejo sprožiti. To je pomembno in nam pojasni, zakaj Jugoslavija v letih 1957–1958, ko je Koroška zrušila obvezno dvojezično šolstvo, ni sprožila kakšnega postopka na podlagi člena 35 ADP in zakaj na podlagi istega člena 35 ADP ni v sedemdesetih letih sprožila internacionalizacije¹, prav tako ne leta 1976 (ugotavljanje manjšine) ali 1977, ko je Avstrija

1 Leta 1973 je Uprava države varnosti (UDBA) izvedla vlom v prostore Koroške domovinske službe (nem. Kärntner Heimatdienst – KHD), vse poslikala in spet nemoteno zapustila Koroško. Med agenti UDBE je bil tudi Luka Vidmar, ki je leta 1979 izvedel bombni atentat na velikovski domovinski muzej in bil ob tem težko ranjen. Očitno tedaj UDBA v prostorih KHD-ja ni našla kakšnih obremenilnih dokumentov, ki bi razkrinkali KHD kot neonacistično organizacijo, ki bi jo morala Avstrija zaradi oživljanja nacizma prepovedati. Je pa zanimivo to, da je v nalogu bilo zapisano, da se morajo agenti UDBE v primeru razkritja s silo in uporabo orožja (!) prebiti do državne meje. V sedemdesetih letih je bilo na Koroškem izvedenih okoli sedemnajst bombnih atentatov na infrastrukturo

sprejela zakon o narodnih skupinah, če omenim le najpomembnejše dogodke narodnostnega konflikta na Koroškem. Zato sem nekoliko začuden, da znanstveniki in strokovnjaki mednarodnega prava ter bivši diplomati, ki so bili aktivni že v bivši Jugoslaviji, zdaj postajajo aktivni v zadevi notifikacije ADP, tedaj pa niso sprožili protestov in zahtev po internacionalizaciji na podlagi člena 35 ADP. Tedaj bi lahko, na primer v letih 1957–1958, preprečili uničenje obveznega dvojezičnega šolstva na Južnem Koroškem ali pa leta 1972 sprožili internacionalizacijo zaradi pogroma na dvojezične table in leta 1977 aktivneje vplivali na nastanek zakona o narodnostnih skupinah v Avstriji. O kakšni pomoči na podlagi člena 35 ADP ni bilo govora. Protest je ostal več ali manj na nivoju besednih izjav. Tedaj so bile očitno v ospredju druge prioritete in opredelitve.

2. Člen 7 ADP, ki ga je Avstrija leta 1964 v odstavkih 2, 3 in 4 prevzela v notranjeavstrijsko ustavno ureditev

Na srečo je Avstrija leta 1964 sama od sebe in brez kakšne intervencije Slovenije ali Jugoslavije postavila odstavke 2, 3 in 4 člena 7 ADP na ustavno raven. Šele s tem je avstrijsko ustavno sodišče dobilo pravico do preverjanja teh treh odstavkov. Dejansko smo na tej osnovi dosegli pomembne rezultate: leta 1989 je ustavno sodišče odločilo o potrebi po dvojezičnem pouku tudi v Celovcu, torej izven avtohtonega naselitvenega območja slovenske manjšine. Prva uspešna odvetnika sta bila dr. Franc Serajnik in dr. Sepp Prugger. Nekaj let kasneje je odvetnik dr. Prugger pri ustavnem sodišču dosegel tudi razširitev dvojezičnega pouka iz prvih treh stopenj na vse štiri stopnje pouka v ljudski šoli. Nato je bil uspešen še odvetnik mag. Rudi Vouk in dosegel odločitvi v zadevi uradnega jezika in dvojezične topografije.²

in objekte. V knjigi »Titos langer Schatten« (Celovec, 2016) avtorja Wilhelm Wadl in Alfred Elste na široko opisujeta te bombne atentate in prideta med drugim do zanimivih izsledkov: bombne atentate je izvedla pretežno UDBA v sodelovanju z nekaterimi koroškimi Slovenci. Osumljen je bil tudi bivši predsednik Narodnega sveta koroških Slovencev (NSKS) dr. Matevž Grilc, ki je v intervjuju za Večer lansko leto dejal, da je bil le bombni atentat na velikovski domovinski muzej »nepotreben«. Potemtakem je bilo šestnajst atentatov potrebnih?! Grilc nadalje pravi, da sta na Koroškem delovali dve skupini, ki sta izvedli bombne atentate: ena pod okriljem UDBE s katero ni imel nič in ena avtohtona slovenskokoroška skupina, o delovanju slednje pa je bil v marsičem informiran. V knjigi avtorja prav tako razkrijeta, da obstaja sum, da je lepo število vidnih koroškoslovenskih funkcionarjev sodelovalo z UDBO, na primer bivši predsednik Zveze slovenskih organizacij (ZSO) Feliks Wieser in drugi (Arhiv Slovenija).

- 2 Zanimivo je, da Republika Slovenija prispevek obeh odvetnikov, dr. Pruggerja in dr. Serajnika, pri dosegu pomembnih manjšinskih pravic ni pospremila s kakšnim državnim odlikovanjem. Tedaj je bil predsednik Milan Kučan. Glede napisov pa je tedanji predsednik Republike Slovenije Danilo Türk – ko je bil sprejet kompromis o dvojezičnih napisih leta 2011 – hitro ravnal in odlikoval Rudija Vouka z državnim odlikovanjem.

Skratka vse najpomembnejše formalnopravne dosežke na področju manjšinskega varstva smo koroški Slovenci dosegli s pomočjo avstrijskega ustavnega sodišča. Na to dimenzijo razpravljavci v Sloveniji glede notifikacije ADP sploh ne opozarjajo. Prav ta dimenzija pa je zelo pomembna. Pot do ustavnega sodišča je med drugim nastala tudi zaradi frustracij glede neučinkovite mednarodnopravne podpore Slovenije oziroma Jugoslavije v našem boju za uresničitev člena 7 ADP. Seveda pa je treba tudi poudariti, da brez finančnih podpor iz Slovenije slovenska manjšina na Koroškem ne bi mogla ohraniti infrastrukture in raznolikosti svojega delovanja.

Nastanek ADP

»Korotan v srcu« je bila pomembna motivacija že za časa partizanskega odpora v Sloveniji. Edvard Kardelj je to motivacijo opisal 14. 12. 1942 v poročilu Titu tako: »Vprašanje meje je za nas tako aktualno, kot verjetno ni niti za angleški imperij. Gre za popolnoma specifično slovensko občutljivost v tem pogledu, ki smo jo dolgo poizkušali obiti s splošnimi načelnimi izjavami, toda sedaj postaja to vse manj možno. Slovenci, ki so že 1000 let razcepljeni, namreč čutijo, da se sedaj odloča o tem, da končno stara parola o ‚Združeni Sloveniji‘ postane resnica. Zato stalno postavljajo med množicami vprašanja: ‚Toda v katerih mejah?‘ – reakcija poizkuša prav v tem vprašanju med množicami najbolj diskreditirati našo partijo...

V posebni izjavi smo zavzeli naslednje stališče: KPS misli, da pripada ‚Združeni Sloveniji‘ vse tisto ozemlje, ki ga naseljujejo Slovenci, ali ki je bilo v poslednji imperialistični dobi nasilno denacionalizirano.«³

Ta specifična slovenska »občutljivost« je v naši zgodovini vedno znova igrala pomembno in čudno vlogo. Opisali bi jo lahko s konceptom »vse ali pa nič«. Nekatera ugibanja namreč kažejo, da bi bil leta 1918 Dunaj pripravljen na kompromis brez plebiscita. Torej bi leta 1918 lahko uveljavili mejo na Dravi brez plebiscita. Slovenska stran je bila prepričana, da bo dobila Celovec in Beljak, in na taka razmišljanja sploh ni pristala. Rezultat je bil plebiscit z znanim izidom. Posledice take zgrešene politike so nosili koroški Slovenci, ki so bili potem pod posebnim asimilacijskim pritiskom.

Tako je nastala malo nerodna situacija, da je Republika Avstrija za dosego kompromisa v zadevi tabel odlikovala slovenske pogajalce in celotno konsenzno skupino in ni delala razlike med posameznimi predstavniki manjšine. Vsekakor si je Rudi Vouk zaslužil državno odlikovanje Republike Slovenije.

3 Jesen 1943. Korespondenca Edvarda Kardelja in Borisa Kidriča. Ljubljana, 1963, 557 in dalje.

Tako »občutljivost« zaznamo tudi na avstrijski, še posebej štajerski in koroški strani, kjer so nacionalistične sile med obema vojnama kovale raznorazne koncepte za priključitev Spodnje Štajerske in Gorenjske h Koroški. Ti koncepti so potem za časa nacionalsocialistične vladavine v Jugoslaviji – ob aktivnem sodelovanju nacionalističnih sil iz Koroške in Štajerske – dobili krvavo uresničitev.

Osnutek memoranduma poslovodečega koroškega gauleiterja Kutschera iz leta 1940 kaže, v kakšno strategijo germanizacije je bil vpet čas med obema vojnama. V njem piše, da bo nova ureditev jugovzhodne Evrope šele z vključitvijo južnoslovanske države dokončna. Koroška bo spet dobila svojo staro obliko in bo tako lahko bolje opravljala svojo vlogo kot utrdba rajha na jugu. »Rajhsgau Koroška« bi lahko pri asimilaciji in vodenju teh krajev odigral »odločilno vlogo«, pravi nadalje memorandum. To sposobnost je Koroška v zadnjih petindvajsetih letih med drugim dokazala tako, da se je nacionalsocialistično gibanje na Koroškem utrdilo že v letu 1921, da je Koroška imela ob nacionalsocialističnem puču leta 1934 največ žrtev med vsemi »ostgaui«, da je 11. marca 1938 kot prva javila prevzem oblasti in da dve tretjini tako imenovanih junakov iz Narvika izvira iz Koroške. »Ti namigi zadostujejo, da dokažemo nacionalno moč Koroške,« navaja nadalje memorandum.⁴

S Hitlerjevim napadom na Jugoslavijo je vprašanje »Združene Slovenije« dobilo posebno mesto v partizanski propagandi. Načeloma zoper to ni kaj dodati, vse, kar je služilo odporu in s tem slabljenju nacističnega režima, je bilo legitimno. Vprašanje je le, ali je bilo leta 1945 realno zahtevati spremembo meje spet v maksimalistični varianti. Najprej je treba ugotoviti, da je tudi Avstrija razmišljala podobno glede Južne Tirolske. Na Dunaju se je takoj po vojni ustanovila znanstvena komisija, ki naj bi pripravila vse podlage, ki bi na mirovni konferenci koristile za utemeljitev priključitve Južne Tirolske k Avstriji. Toda kar kmalu so ugotovili, da spremembe meje ne bo, in tako opustili ta naprezanja. Raje so šli v dvostranska pogajanja z Italijo glede manjšinskih pravic v Južni Tirolski in tako dobili status pogodbene stranke, kar je kasneje Avstriji omogočilo, da je pred Združenimi narodi sprožila postopek v zadevi manjšinske zaščite na Južnem Tirolskem zoper Italijo.

Poleg tega je treba omeniti Moskovsko deklaracijo iz leta 1943, ki jasno govori o ponovni vzpostavitvi Avstrije. Korespondenca⁵ med Stalinom in Rennerjem iz leta 1945 ne pušča nobenega dvoma o tem, da je Sovjetska zveza s

4 Tone Ferenc, *Dokumenti nacistične raznarodovalne politike v Sloveniji 1941–1945*. Maribor, 1980. Objavljeno tudi na spletni strani: karawankengrenze.at.

5 Die Renner-Stalin-Briefe. Eine Dokumentation von Stefan Karner und Peter Ruggenthaler, sowie: *Die Moskauer Deklaration 1943*. „Österreich wieder herstellen“. Stefan Karner, Alexander O. Tschubarjan (Hg.), Reihe Kriegsfolgen-Forschung 8. Wien, 2015.

Stalinom na čelu nasprotovala priključitvi dela Koroške Jugoslaviji. Zahodni zavezniki pa so bili tako za mejo v gorovju.

Italijanski zgodovinar Enzo Traverso je ponudil novo razlago tega časa. V študiji o politiki nasilja mu je uspelo razviti »logiko državljsanske vojne in ideološke bitke ter jima slediti in ju identificirati v prvi polovici 20. stoletja«. Med letoma 1914 in 1945 se po njegovih navedbah zlijejo v dobo velike evropske državljanske vojne.

Traverso skuša primerjati in diferencirati totalitarizme dvajsetega stoletja ter je daleč od tega, da bi relativiziral nacionalsocializem. Pojasni, da obeh vojn in različnih totalitarnih režimov zgolj iz enega nacionalnega konteksta ni mogoče interpretirati, temveč jih je treba razumeti le kot del skupne evropske zgodovine.⁶

Ta Traversova ocena nam pomaga dogodke na Koroškem v letih 1918–1920 bolje razumeti. V nasprotju z drugimi regijami (npr. Južna Tirolska, Spodnja Štajerska) so velesile določile izvedbo plebiscita na Koroškem, ki ga je bilo treba tedaj in tudi danes vzeti na znanje kot demokratično odločitev.

S tem je bil boj za mejo demokratično odločen, kar je bilo velikega pomena. Ni pa bila to izključno nacionalna odločitev, temveč odločitev prebivalstva, ki so ji botrovali regionalni, gospodarski in socialni dejavniki ter tudi obljuba deželne vlade, da bo koroškim Slovencem zagotovila enakopraven razvoj. Na drugi strani pa je slovenski koncept v plebiscitnem boju temeljil izključno na »narodni zavesti«. Na etnično mešanem področju je jasno, da imamo pluralistične identitete, ki se ozirajo po različnih kriterijih in ne zgolj po enem. Zato je tudi del manjšine glasoval za Avstrijo.

Po plebiscitu so prišle na površje totalitarne ideologije, ki so interpretirale plebiscit po svojih (nacionalističnih) prepričanjih. Zakaj se je na primer komunistična partija toliko ukvarjala s slovenskim narodnim vprašanjem? Bistveno je bilo to, da so bili Slovenci po prvi svetovni vojni razdeljeni na štiri države in v vseh, celo v Jugoslaviji, je grozila raznaroditev – izničenje. Še najbolj v Italiji.

Zato so se slovenski komunisti, če so hoteli dobiti vpliv in članstvo, v tridesetih letih posebej posvetili tej temi. Partijski voditelj Lovro Kuhar – Prežihov Voranc je na Dunaju izdal delo o ustanavljanju narodno-revolucionarnega gibanja; Komunistična partija Jugoslavije je leta 1933 z avstrijsko partijo sklenil deklaracijo o narodnem vprašanju, v Jugoslaviji pa je bila leta 1934 sprejeta tripartitna izjava Komunistične partije Jugoslavije, Komunistične partije Italije in Komunistične partije Avstrije o rešitvi slovenskega narodnega vprašanja na osnovi pravice naroda do samoodločbe, do odcepitve od obstoječih držav in do ustanovitve neodvisne republike Slovenije.⁷ Torej je bila tudi na slovenski komunistični strani

6 Enzo Traverso, *Im Bann der Gewalt. Der europäische Bürgerkrieg 1914–1945*. München, 2007, 43.

7 Intervju z dr. Milico Kacin - Wohinc, 7. februar 2010, RTV/SLO/MMC, ob 10.23.

prisotna negacija demokratične plebiscitne odločitve na Koroškem. Je pa obstajala tudi neka »Stara zaveza«, ki je v narodnostnem vprašanju predlagala »mejo na izviru Drave«.

Na eni strani so torej zgodovino obrambnega boja heroizirali in instrumentalizirali, medtem ko so na drugi strani žalovali zaradi poraza in ga prav tako instrumentalizirali. Za časa druge svetovne vojne pa je to vprašanje z vso silo ponovno prišlo na dnevni red. V celi Evropi so se politična gibanja militarizirala vzdolž revolucionarnih in fašističnih tokov. »Ena posledica mirovnih pogodb, ki so od leta 1919 naprej zapečatila propad treh cesarstev, je bil izsiljen »pregon« več kot deset milijonov ljudi ... Te velike migracije prebivalstva so povzročile evropsko krizo, ob tem, da so bile nove meje rezultat političnih preprirov in državljanskih vojn.«⁸

Sicer je prišlo v dvajsetih letih na pobudo koroških socialdemokratov – v smislu obljub, ki jih je dal provizorični deželni zbor pred plebiscitom – do pogajanj o kulturni avtonomiji, ki pa niso uspela, ker je model predvidel etnični katastrof, v katerega bi se morali vpisati koroški Slovenci in so njihovi tedanji zastopniki to odklonili.⁹

Že sredi leta 1944 se je znotraj partizanskega gibanja začela intenzivna razprava o možnem poteku meje z Avstrijo. Odločili so se za meje vzdolž etničnih kriterijev, pri čemer so razmišljali o različnih možnostih glede nemško govorečega prebivalstva; medtem ko so si bili enotni, da je treba Nemce iz Spodnje Štajerske v celoti izgnati, so glede Koroške razmišljali o različnih možnostih: od delnega pregona do asimilacije.¹⁰

Na seji glavnega odbora Osvobodilne fronte Slovenije, ki je potekala 15. 12. 1945, je Boris Kidrič ugotovil: »Nemška manjšina pri nas ne bo imela pravic, ker je ne bo.«¹¹

Na Koroškem pa smo Slovenci pod vplivom centralnega slovenskega prostora spet igrali na karto »vse ali nič« in leta 1949 dokončno propadli.

Dobili smo člen 7 ADP. Jugoslovansko-slovenska stran je ta člen interpretirala kot veliko zmago in sad »antifašističnega odpora« na Koroškem. Poglejmo, kako je avstrijska stran gledala na ta člen. Ob mirovnih pogajanjih leta 1949 v Parizu je sovjetska stran predložila osnutek besedila o manjšinskih pravicah v Avstriji. Tedaj je avstrijski zunanji minister Gruber ta osnutek, ki je kasneje postal člen 7 ADP, na seji vlade ocenil tako:

8 Enzo Traverso, *Im Bann der Gewalt ...*, 53 in dalje.

9 Toliko bolj se zdi čudno, da konservativni del slovenske manjšine na Koroškem danes po skoraj 100 letih prav tako zahteva etnično zbornico.

10 Marjan Linasi, *Koroški partizani. Protinacistični odpor na dvojezičnem Koroškem v okviru slovenske Osvobodilne fronte*. Celovec, 2010.

11 Zapisnik seje glavnega odbora OF Slovenije z dne 15. 12. 1945. Arhiv SZDL.

»Bežen pogled na sovjetski predlog kaže, da predlagana določila ne vsebujejo tiste natančnosti in jasnosti, ki jo lahko po tradiciji pričakujemo od ureditve tako zapletene materije, ki pa nalaga Avstriji iz meritornega zornega kota, morda prav zaradi omenjene nepreciznosti, pravzaprav nepričakovano malo obveznosti. Dejansko so to obveznosti, ki le malenkostno presegajo obveznosti iz senžermenske državne pogodbe, v svojem pomenu vsekakor niti približno ne dotikajo odpovedovanja Sovjetske zveze zahtevi po spremi-njanju meje.«¹²

Slovenska stran po letu 1949 seveda ni mogla priznati, da je glede na svoj cilj, da pripada »Združeni Sloveniji« vse tisto ozemlje, ki ga naseljujejo Slovenci ali ki je bilo v poslednji imperialistični dobi nasilno denacionalizirano, doživela hud poraz. Posledica tega je bila mitologizacija pomena ADP in njenega člena 7. Le redkokdo se je resno poglobil v problematiko in strokovno analiziral njun realni pomen. V ospredju so bili miti in želje.

Dejstvo je, da je člen 7 ADP odigral najpomembnejšo vlogo kot notranjeavstrijski ustavni zakon v svojih odstavkih 2, 3 in 4. Kot mednarodnopravni dokument ni odigral kakšne bistvenejše vloge, vsaj ne v tem smislu, da bi podpisniki ADP od leta 1955 do danes kdajkoli zavzeli kakšno stališče na podlagi sklica gremija veleposlanikov na osnovi člena 35 ADP. Tudi tedaj ne, ko je štirinajst držav EU leta 2000 sprožilo sankcije zoper avstrijsko modro-črno vlado. Tedaj bi lahko Francija in Anglija uporabili ta mehanizem, pa ga nista. Še huje: štirinajst držav je poslalo tri modrece v Avstrijo, da naj preverijo situacijo človekovih pravic. Dobili so se tudi s predstavniki manjšin in nato zavzeli stališče, da je situacija manjšin v Avstriji na visokem pravnem nivoju!

In še zadnji primer: ustavno sodišče je leta 2001 sprejelo odločitev v zadevi dvojezične topografije. Zanimivo je, kako je bivši predsednik ustavnega sodišča Gerhart Holzinger interpretiral odločitev.

V odstavku 3 člena 7 ADP piše:

3. V upravnih in sodnih okrajih Koroške, Gradiščanske in Štajerske s slovenskim, hrvaškim in mešanim prebivalstvom sta slovenščina ali hrvaščina dodatno k nemščini dopuščena kot uradna jezika. V takih okrajih bodo oznake in napisi topografske narave napisani tako v slovenščini kot tudi v hrvaščini.

Predsednik Gerhart Holzinger je v članku »Die Rechte der Volksgruppen in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofe« opisal razloge za odločitev

12 Lisa Retzl, Werner Koroschitz (ur.), *Heiss umfehdet, wild umstritten: Geschichtsmythen in Rot-Weiss-Rot*. Celovec, 2005, 111.

ustavnega sodišča v zadevi dvojezične topografije. Kot upravni okraj v smislu odstavka 3 člena 7 ADP je ustavno sodišče za krajevne napise vzelo kraj in za uradni jezik občino. To je v bistvu zelo zanimivo in bi lahko bilo v nasprotju z odstavkom 3 člena 7 ADP, ki govori o »upravnih in sodnih okrajih«. Holzinger to utemeljuje s tem, da je ustavno sodišče uveljavilo to prakso že v nekaterih predhodnih odločitvah na Gradiščanskem, ne da bi »strokovna in siceršnja javnost temu nasprotovala«.

Torej ne manjšina, ne Slovenija, ne podpisnice ADP temu niso nasprotovale in tudi ne strokovna javnost v Avstriji in Sloveniji. To kaže, da podpisnice ADP, Republika Slovenija in manjšina sama logiko ustavnega sodišča sploh ni spremljala.

ADP kot mednarodnopravni dokument seveda velja. Kot tak nam je bil tudi v oporo. Sklic nanj je bil vedno koristen. Zvezna vlada ga je vzela resno, ker je svojo politiko do manjšin utemeljevala s to mednarodno obvezo in s tem parirala agitaciji nemškonacionalnih sil zoper pravice manjšin. V interpretaciji člena 7 glede obsega pravic pa je Avstrija uveljavljala svoje poglede. Tako leta 1958 ob sprejetju manjšinskošolskega zakona, leta 1970 ob prvem zakonu o dvojezičnih tablah kot tudi leta 1977 ob sprejetju zakona o narodnih skupinah. Podpisniki ADP so Avstriji to svobodo glede interpretacije člena 7 vsekakor dopuščali.

Notifikacija ADP?

Odkar se je Slovenija osamosvojila, vedno znova privre na dan razprava o tako imenovani notifikaciji ADP.

Pred nekaj leti sta pobudo za notifikacijo ADP podala pokojni dr. France Bučar in dr. Ivan Kristan. Načeloma je to vprašanje v pristojnosti Republike Slovenije, ker je le-ta mednarodnopravni subjekt. Ker se pa poziv sklicuje tudi na slovensko manjšino, je treba k temu še nekaj dodati.

Bučar in Kristan naštejeta štiri argumente za notifikacijo ADP:

1. Po členu 5 ADP naj bi bila določena meja z Jugoslavijo. »Določitev meje z mednarodno pogodbo je primarnega pomena za vsako državo, torej tudi za Slovenijo kot naslednico Jugoslavije,« navaja Kristan.¹³

Ta teza kratko malo ne drži. Meja z Jugoslavijo je podrobno določena s senžermensko pogodbo, ki jo Avstrija smatra kot veljavno. Zato ADP govori le o »mejah iz leta 1938« in o ničemer drugem. Te meje pa so določene podrobno,

13 Ivan Kristan, Dosje: notifikacija Avstrijske državne pogodbe, Priloga Pravne prakse, št. 25–26, leto 35. Ljubljana, 2016.

kot že omenjeno, s senžermensko pogodbo. Alpinisti lahko potrdijo, da obmejni znaki na Karavankah še danes ponekod nosijo senžermensko oznako.

Poleg tega sta se leta 1992 Avstrija in Slovenija z izmenjavo diplomatskih not dogovorili glede veljavnosti mednarodnih pogodb, med drugim tudi glede poteka meje med obema državama.

2. Kar zadeva člen 7 ADP, sem že opozoril na dve dimenziji, mednarodno-pravno in notranjeavstrijsko ustavno raven.

3. Člen 19 ADP ureja grobove padlih zaveznikov na teritoriju Avstrije. Avstrija je obvezana, da skrbi za tiste spomenike, ki so bili postavljeni do leta 1955, torej do podpisa ADP. Po mojem vedenju to tudi izvaja. Je pa res, da je bila večina partizanskih spomenikov na Koroškem postavljena šele v sedemdesetih letih in zanje skrbi Zveza koroških partizanov. V zadnjem času je zaznati, da določeni uradi aktivneje podpirajo simbole koroškega partizanskega odpora, na primer Peršmanov muzej v Železni Kapli.

4. Člen 27 je rešen, ker je Slovenija ob denacionalizaciji sprejela jasna pravila, na podlagi katerih je to premoženje tudi vrnila, in Avstrija je svoje obveznosti iz tega člena prav tako opravila.

V Dosjeju vedno znova naletimo na zgodovinsko razlago potrebe po notifikaciji. V pozivu avtorja na primer navajata:

»Če ne bi notificirali nasledstva ADP, bi se odpovedali vsej svoji državno-pravni zgodovini, posebno novejši, zadnjih sedemdeset let, ko smo gradili svojo državnost. Hkrati pa bi s tem pristali na stališče, da Avstrija nima nobene odgovornosti za dogajanja na naših tleh med drugo svetovno vojno. S tem bi celo podprli nove tendence spodkopavanja zgodovinskih temeljev Evropske unije, doseženih v drugi svetovni vojni z zmago Združenih narodov, vključno Jugoslavijo s Slovenci, posebej še tistih temeljev, ki so bili skupno izvojevani v imenu načela svobode in pravice do samoodločbe.«

Evropska unija temelji na dveh temeljih: na eni strani na vojaškem porazu nacističnega režima, k čemur so svoj dostojni delež poleg zaveznikov prispevali tudi partizani in druga odporniška gibanja v Evropi, in na drugi strani na spravi med Nemci in Francozi, dveh v devetnajstem in dvajsetem stoletju občasno na smrt skreganih narodov v Evropi, ki sta po letu 1945 začrtala novo obdobje v medsebojnih odnosih. Zato je Evropska unija negacija rasističnega, nacističnega in tudi totalitarnega nasilja. Za ta del Evrope pomeni razvoj po letu 1945 liberalna demokracija s kulminacijsko točko Auschwitz in Holokavst, za del Evrope na vzhodu in jugovzhodu predstavlja maj 1945 tudi osvoboditev izpod nacističnega nasilja, ne pa še zmage vladavine demokracije, prava in človekovih pravic. Evropski integracijski procesi predstavljajo postopoma tudi negacijo povojne politične ureditve, ker postavljajo v ospredje človekove pravice, demokracijo, mir in sožitje

ter ne zgodovinske zamere. Na vzhodu pa je še vedno v ospredju renacionalizacija spomina.

Govorjenje o »odpovedovanju državnopravni zgodovini« v času, ko je Slovenija članica Združenih narodov, Evropske unije, Nata, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), Organizacije za gospodarsko sodelovanje in razvoj (OECD), Sveta Evrope in ne vem še koliko drugih mednarodnih organizacij, kaže kvečjemu na slabo razvito državno samozavest.

Zdi se mi, da je vprašanje notifikacije ADP bolj slovensko notranjepolitično motivirano vprašanje kot pa realno in bistveno vprašanje preživetja Republike Slovenije. Bolj se zdi, da je pri nekaterih pri vprašanju notifikacije ADP v ozadju želja s tem vprašanjem doseči legitimacijo bivšega režima.

Če bo Slovenija notificirala ADP, se ne bo zgodilo nič hudega. Avstrija bo proti, Rusija pa bo kot depozitar pogodbe (torej poštni urad) notifikacijo razposlala podpisnicam ADP in s tem bo zadeva končana. Niti gora se ne bo tresla, kaj šele, da bi se rodila kakšna miš. Na kratko: bolj mednarodnopravna folklorja kot pa mednarodnopravna nuja. Poleg tega se Slovenija lahko z vsakim vprašanjem glede člena 7 ADP obrne neposredno na njene podpisnice. Zakaj tega do danes še ni storila? Če bi to storila, bi lahko s tem preverila, ali ima notifikacija ADP sploh smisel in kaj o tem mislijo podpisnice ADP. Tako enostavno je to.

Treba je še namreč upoštevati, da sta Slovenija in Avstrija ratificirali Okvirno konvencijo Sveta Evrope za zaščito nacionalnih manjšin in Listino evropskih manjšinskih in regionalnih jezikov. Vsakih pet let strokovnjaki Sveta Evrope preverjajo status uveljavljanja manjšinskih pravic v posameznih državah in ob tem sledijo načelu »Pacta sunt servanda«, torej pri pregledu situacije v Avstriji gledajo tudi na to, kaj predvidevajo tu veljavni manjšinskovarstveni dokumenti, torej v našem primeru člen 7 ADP, zakon o narodnih skupinah, mednarodne konvencije in listine itd. S tem je člen 7 ADP prek stranskih vrat spet v središču pozornosti, toda zdaj je ta člen v središču in v rokah strokovnjakov Sveta Evrope. Evropa se je iz zgodovine naučila, da ne sme dopustiti, da bi manjšinsko vprašanje postalo sredstvo dvodržavnih in bipolarnih obračunavanj. Zato je manjšinsko varstvo sedaj v rokah Sveta Evrope, torej multilaterale. Kristan v svojem dosjeju našteva argumente za notifikacijo ADP od »Karantanije, plebiscita in druge svetovne vojne« in s tem nehoti potrjuje, kako pomembna je multilateralna dimenzija današnjega manjšinskega varstva v Evropi.

Člen 7 Avstrijske državne pogodbe med željami in realnostjo. Pravna država, resnica in sprava: od konfrontacije do dialoga

Povzetek

V prispevku avtor izhaja iz izhodišča, da sta tako slovenska manjšina kot tudi Slovenija precejnevali Avstrijsko državno pogodbo (ADP). Dejansko je dobila Državna pogodba svoj pomen tedaj, ko je Avstrija leta 1964 postavila 2, 3 in 4 člen v ustavni rang. S tem se je odprla možnost pritožb na Ustavno sodišče, ki je tudi sprejelo pomembne odločitve na področju šolstva, uradnega jezika ter dvojezične topografije.

Podpisnice ADP kot »gospodarji« te pogodbe (ZDA, Francija, Rusija in Anglija) od leta 1955 do danes nikoli niso ocenjevale uresničitve člena 7 ADP in so to prepustile Avstriji. Zato avtor meni, da notifikacija ADP s strani Slovenije ne bo rešila nič, ker sopodpisnice ADP nimajo pravice, da bi v zadevi uresničitve lahko sprožile postopek po členu 35 ADP.

Ključne besede: Avstrija, avstrijska Koroška, slovenska narodna skupnost, Avstrijska državna pogodba (ADP), manjšinska zakonodaja.

Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags zwischen Wünschen und Wirklichkeit

Rechtsstaat, Wahrheit und Versöhnung: von der Konfrontation zum Dialog

Zusammenfassung

In diesem Beitrag geht der Autor davon aus, dass sowohl die slowenische Volksgruppe als auch Slowenien den Österreichischen Staatsvertrag überschätzt haben. Tatsächlich gewann der Staatsvertrag an Bedeutung, als Österreich 1964 die Artikel 2, 3 und 4 in seinen Verfassungsrang hob. Dadurch war die Möglichkeit gegeben, beim Verfassungsgerichtshof, das auch wichtige Entscheidungen im Schulwesen, im Bereich der Amtssprache sowie der zweisprachigen Topographie traf, Beschwerden zu erheben.

Die Parteien des Österreichischen Staatsvertrags als Inhaber dieses Vertrages (USA, Frankreich, Russland und England) beurteilten von 1955 bis dato die Umsetzung des Art. 7 nie und überließen dies dem Staat Österreich.

Der Verfasser ist daher der Ansicht, dass die Notifikation des Österreichischen Staatsvertrags seitens Slowenien nichts lösen wird, da die Mitunterzeichner des Österreichischen Staatsvertrags nicht berechtigt sind, ein Verfahren gemäß Artikel 35 des Österreichischen Staatsvertrags einzuleiten.

Schlüsselwörter: Österreich, Kärnten, slowenische Volksgruppe, Österreichischer Staatsvertrag, Gesetzgebung im Volksgruppenbereich.

Notifikacija Avstrijske državne pogodbe je potrebna tudi za slovensko narodno skupnost v Avstriji

Kot ustavni pravnik si želim, da bi simpozij, poimenovan »Slovenska narodna skupnost v Avstriji 60 let po podpisu Pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP)«, prispeval k odgovoru na dve vprašanji: na vprašanje, kakšen je državnopravni (ustavnopravni) pomen ADP za Republiko Slovenijo kot naslednico Jugoslavije, in na vprašanje, kakšen je pomen ADP za slovensko narodno skupnost v Avstriji.

I.

Z državnopravnega (ustavnopravnega) gledišča je bila ADP akt, s katerim je bil razveljavljen Hitlerjev »anšlus« leta 1938 in je bila ponovno vzpostavljena neodvisna Republika Avstrija. To je bil akt, ki so ga štiri zavezniške sile (Združene države Amerike (ZDA), Združeno kraljestvo, Zveza sovjetskih socialističnih republik (ZSSR) in Francija) 15. maja 1955 podpisale z Avstrijo. K pogodbi so lahko pristopile članice Združenih narodov (ZN), ki so bile 8. maja 1945 v vojni z Nemčijo. Od evropskih držav je poleg Poljske in Češkoslovaške k ADP pristopila tudi Jugoslavija, ki je pogodbo ratificirala že 14. novembra 1955.¹

Za Jugoslavijo je bila ADP ena najpomembnejših pogodb za ureditev odnosov s sosednjo Avstrijo zaradi vrste odprtih mejnih vprašanj in tudi zaradi dogodkov med okupacijo, saj je bilo med aparatom okupacijskih sil v Sloveniji okoli 80 % Avstrijcev. Med Jugoslavijo in Avstrijo je bilo dolgo časa odprto mejno vprašanje, saj je Jugoslavija dalj časa zahtevala popravke meje v korist Jugoslavije (Slovenije). S pristopom k ADP pa se je Jugoslavija odpovedala odpiranju teh zahtev. To je bilo pomembno za medsebojne odnose sosednjih držav.

Pri obravnavanju sedanjih zapletov v zvezi z avstrijskim stališčem glede nasledstva ADP je treba spomniti na dogajanje ob pripravi ADP glede odgovornosti Avstrije za udeležbo v vojni na strani Hitlerjeve Nemčije proti ZN.² Prvi britanski osnutek ADP iz leta 1946 je izhajal iz predpostavke, da je Avstrija vodila vojno proti zaveznikom in so ti šele septembra 1947 izjavili, da je vojno stanje

1 Uradni list FLRJ (mednarodne pogodbe), št. 2/1956.

2 Janko Pleterski, Nova vlada in severna sosed, *Mladina*, 20. 11. 2000.

z Avstrijo končano. Francija je menila, da je Avstriji sodelovanje v vojni »naložila« Nemčija. ZDA se glede tega niso izrekle. Sovjetska zveza je stala na stališču odgovornosti. Velike sile so aprila 1947 v preambuli osnutka ADP potrdile tezo o odgovornosti. Ta odstavek je ostal v preambuli do 14. maja 1955, ko je bil na predlog Avstrije črtan. Vendar s tem Avstrija ni bila v celoti oproščena odgovornosti za sodelovanje v vojni na strani Nemčije, saj je v preambuli ostala ugotovitev, da je bila osvoboditev Avstrije »dosežek zavezniške zmage«, torej tudi kot vojaški dosežek Slovenije oziroma Jugoslavije.

Čeprav so se veliki zavezniki odpovedali svojim zahtevam do Avstrije, so v 27. členu ADP le Jugoslaviji priznali pravico do neke vrste odškodnine. Pleterski zaradi tega poudarja pomen nasledstva Slovenije po Jugoslaviji glede ADP. »Odpovedati se dandanes pravici do nasledstva po Jugoslaviji glede ADP bi pomenilo, da se Slovenija odreka mednarodnopravno in pogodbeno podanemu dokazu o dejanskem razmerju med državama v času druge svetovne vojne.«³

Treba je torej poudariti, da za Jugoslavijo oziroma Slovenijo ADP ni pogodba samo o 7. členu. Države članice ADP so vezane na celotno pogodbo, iz nje prevzemajo dolžnosti in pravice. Seveda pa so za Jugoslavijo oziroma Slovenijo pomembni predvsem nekateri členi. Med njimi je 5. člen, ki obnavlja državno mejo Avstrije iz leta 1938 z vsemi sosednjimi državami. Nadalje je pomemben 7. člen zaradi ureditve pravic slovenske in hrvaške manjšine v Avstriji. 19. člen je pomemben, ker zavezuje Avstrijo, da bo na svojem ozemlju spoštovala, varovala in vzdrževala vojne grobove in spomenike. Pomemben je tudi drugi odstavek 27. člena, ki je med zavezniškimi državami le Jugoslaviji priznal pravico, da avstrijsko lastnino, pravice in interese, ki se nahajajo na njenem ozemlju, zapleni, zadrži ali likvidira. Bistveno pri tem pa je, da je škodo vsem avstrijskim državljanom, ki so pri tem prizadeti, dolžna povrniti avstrijska vlada.

Po razpadu Jugoslavije je postala Republika Slovenija obmejna država z Avstrijo. Kot nova suverena država mora Republika Slovenija v odnosu do Avstrije prevzeti mesto, ki ga je imela Jugoslavija, ki je k ADP pristopila in jo ratificirala.

Kot nova suverena država Republika Slovenija ni samo upravičena, ampak je tudi dolžna, da z lastnim državnopravnim aktom, to je z aktom o nasledstvu Slovenije po Jugoslaviji glede ADP (nadalje: notifikacija ADP), izrazi svoj odnos do obveznosti in pravic, ki jih je na podlagi ADP imela Jugoslavija v odnosu do Avstrije.

Zaradi tega ni mogoče razumeti, da še štiriindvajset let po osamosvojitvi Slovenija ni notificirala ADP. Ravnanje dosedanjih vlad glede tega vprašanja je neodgovorno. Avstrijska teza, da gre za »zaprto« mednarodno pogodbo, pri kateri nasledstvo ni možno, ni sprejemljiva. Upoštevati je treba načelo kontinuitete multilateralnih mednarodnih pogodb, ki zagotavlja, da mednarodne pogodbe

3 Janko Pleterski, prav tam, 39.

veljajo naprej tudi ob spremembi subjektivitete pogodbenice, kar pomeni, da mednarodne pogodbe veljajo tudi za države naslednice.⁴ Dr. Borut Bohte in dr. Mirjam Škrk poudarjata, da ni sprejemljiva avstrijska uradna teza, po kateri države naslednice nekdanjih ZSSR in Jugoslavije (torej tudi Slovenija) ne izpolnjujejo pogojev iz 37. člena ADP. Po tem stališču namreč tudi Ruska federacija ne bi imela pravice do nasledstva pri ADP po ZSSR, čeprav ji je bila s strani novonastalih držav naslednic priznana pravna kontinuiteta po ZSSR in je na ta način tudi postala depozitar ADP. Vendar Slovenija ne pristopa k ADP po 37. členu, ampak se šteje za upravičeno do njenega nasledstva po mednarodnem pravu kot država naslednica Jugoslavije.

Menim, da je treba opozoriti na skrajno posledico avstrijske teze o ADP kot »zaprti«⁵ pogodbi, v katero se torej ne morejo vključiti države naslednice ZSSR in Jugoslavije, namreč, da bi zaradi te teze postopoma odpadali posamezni člani protihitlerjevske koalicije, med njimi ZSSR kot eden od treh nosilnih stebrov te koalicije. S tem bi ADP postopoma dejansko postala »obsoletna«, ker ne bi bilo več držav podpisnic, ki bi si prizadevale za njeno spoštovanje.

Proti navedenemu avstrijskemu stališču, zaradi katerega Republika Slovenija očitno doslej še ni izvedla dejanja notifikacije ADP, je treba poudariti, da Slovenija v odnosu do ADP ni v enakem položaju, kot je bila Jugoslavija. Slovenija namreč ne želi pristopiti k ADP po prvem odstavku 37. člena ADP, kakor je to storila Jugoslavija, ampak priglaša po mednarodnem pravu svoje članstvo pri ADP kot ena od polnopravnih naslednic SFRJ oziroma FLRJ.

Še z dveh zornih kotov ni sprejemljivo avstrijsko odrekanje Sloveniji pravice do notifikacije ADP. Najprej ni sprejemljivo s stališča dobrososedskih odnosov. Sprejemljivo pa tudi ni s stališča spoštovanja zgodovinskega dejstva, da je Slovenija z Jugoslavijo kot članico protihitlerjevske koalicije prispevala svoj delež k osvoboditvi Avstrije in obnovitvi neodvisne Republike Avstrije na podlagi ADP. Avstrija ne bi smela pozabiti na vprašanje njene odgovornosti za udeležbo na strani Nemčije. Veliki trije zavezniki so v moskovski Deklaraciji o Avstriji oktobra 1943 sicer zapisali, da je bila Avstrija prva žrtev Hitlerjeve agresije, vendar pa so hkrati poudarili, da je Avstrija kljub temu odgovorna za udeležbo v vojni na strani Hitlerjeve Nemčije in da bodo pri končnem odločanju o tem vprašanju vodili račun o prispevku Avstrije za svojo osvoboditev.⁵ Končno odločanje o tem vprašanju predstavlja ADP.

Jugoslavija je k ADP pristopila na podlagi prvega odstavka 37. člena, ker je bila 8. maja 1945 v vojni z Nemčijo in je bila članica ZN. Ne bi smeli pozabiti

4 Borut Bohte, Mirjam Škrk, Pomen avstrijske državne pogodbe za Slovenijo in mednarodnopravni vidiki njenega nasledstva, *Pravnik* 11–12, 1997.

5 Deklaracija o Austriji, Ujedinjene nacije, Zbirka dokumenata 1941–1945, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1947.

tudi na dejstvo, da je Demokratična federativna Jugoslavija 26. junija 1945 v San Franciscu podpisala Ustanovno listino ZN.⁶

Menim, da je nespodobno, da Avstrija odreja Sloveniji pravico do nasledstva po Jugoslaviji.

Lahko bi rekli, da je Republika Slovenija državnopravno sedaj pravzaprav na slabšem, kot je bila 25. junija 1991, ko je skupščina sprejela Temeljno ustavno listino o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije (TUL), v kateri je bilo določeno, da na ozemlju Republike Slovenije veljajo mednarodne pogodbe, ki jih je sklenila Jugoslavija in se nanašajo na Republiko Slovenijo, in izvršni svet (predsedoval mu je Lojze Peterle) bi moral v treh mesecih skupščini predložiti v notifikacijo te pogodbe.

Če bi takrat Peterletova vlada spoštovala TUL, sedaj ne bi doživljali nerazumljivega obotavljanja glede notifikacije ADP. Po štiriindvajsetih letih se še vedno samo delamo, da smo nasledniki Jugoslavije, kar izhaja iz odziva slovenskega veleposlanika na Dunaju dr. Ernesta Petriča na uradno stališče Avstrije, da Slovenija ni pravna naslednica Jugoslavije. To stališče Avstrije je ob obisku slovenske parlamentarne delegacije na Dunaju 9. februarja 2005 poudaril predsednik parlamenta dr. Andreas Khol, ko je zavrnil razgovor o položaju slovenske manjšine v Avstriji na podlagi 7. člena ADP, ker Slovenija ni pravna naslednica Jugoslavije. Takole je takrat dejal: »Jugoslavije ni več, Slovenija je nova država in ni pravna naslednica Jugoslavije. Mislim, da je večina Slovencev vesela, da njihova država ni naslednica starega komunističnega režima.«⁷

Normalno bi bilo, da bi dr. Petrič kot slovenski veleposlanik in kot profesor mednarodnega prava protestiral zoper to Kholovo stališče in zahteval, da Slovenija takoj notificira ADP, vendar pa tega ni storil, ampak se je dejansko postavil na avstrijsko stran.

Dogodek ob obisku parlamentarne delegacije na Dunaju omenjam zaradi tega, ker Avstrija z javno objavo svojega uradnega stališča, da Slovenija ni pravna naslednica Jugoslavije, ni Republike Slovenije samo ponižala kot države, ampak ji je celo odrekla pravno nasledstvo po Jugoslaviji, kar pomeni, da Sloveniji odreja njeno zgodovino, ko je v okviru Jugoslavije skoraj petdeset let izgrajevala svojo državnost do stopnje, da se je lahko osamosvojila. Na ta dogodek bi morala Slovenija odgovoriti s takojšnjo notifikacijo ADP.

6 Delegacija Demokratične federativne Jugoslavije (Federativne ljudske republike Jugoslavije) je 26. junija 1945 v San Franciscu kot izvorna članica ZN podpisala Ustanovno listino ZN, ki je bila potrjena na ustanovni skupščini ZN 19. oktobra 1945. Slovenija je 1. julija 1992 notificirala nasledstvo Jugoslavije glede Ustanovne listine ZN.

7 Matija Grah, Slovenija ni partnerica ADP in tudi ni naslednica Jugoslavije, Intervju s predsednikom avstrijskega parlamenta dr. Kholom. *Delo*, 9. 2. 2005.

Slovenija bi takrat morala ravnati tako, kot je ravnala Češka republika, ki je ne glede na stališče Avstrije, da je ne prizna za članico ADP, že 5. maja 2004 notificirala ADP in je sedaj v registru depozitarja ADP Ruske federacije.

Sedaj je na vrsti vlada SMC (Stranka modernega centra), da brez odlašanja pripravi akt o notifikaciji ADP in ga predloži v sprejem Državnemu zboru Republike Slovenije, s čimer se bo Republika Slovenija končno rešila ponižujočega položaja, ki ga že toliko let doživlja zaradi stališča Avstrije, da ni pravna naslednica Jugoslavije.

Upajmo, da bo nalogo, ki bi jo že leta 1991 moral opraviti Lojze Peterle, dr. Miro Cerar opravil brez odlašanja, tako da bo formalnopravno končno uresničena Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, s katero je bila uveljavljena plebiscitna zahteva za samostojno in neodvisno državo, in ki jo je 25. junija 1991 podpisal že pokojni predsednik skupščine dr. France Bučar.

Notifikacija ADP je nujen državni pravni akt tudi zaradi mednarodnega ugleda, saj je Republika Slovenija – vsaj v očeh Avstrije – očitno vredna manj spoštovanja kot Češka republika.

II.

Še nekaj besed o odnosu slovenske narodne skupnosti na Koroškem do nasledstva Republike Slovenije po Jugoslaviji glede ADP.

Slovenski narodni skupnosti na Koroškem se do notifikacije ADP formalno sploh ne bi bilo treba opredeljevati. Notifikacija ADP je samostojna pristojnost Republike Slovenije in ni vezana na soglasje slovenske narodne skupnosti v Avstriji.

Vendar pa gre za stališče, ki ga je zaslediti v javnosti, namreč da bi notifikacija ADP škodila slovenski narodni skupnosti v Avstriji. Žal se na to stališče opirajo tudi nasprotniki notifikacije ADP v Sloveniji.

To stališče ne samo, da ni utemeljeno, ampak je – nasprotno – za slovensko narodno skupnost v Avstriji škodljivo. Izhaja iz napačnega razumevanja ADP.

Kot je bilo že poudarjeno, ADP za Jugoslavijo oziroma Slovenijo ni pogodba samo o 7. členu, temveč o celoti. Seveda pa so za Jugoslavijo oziroma Slovenijo pomembni predvsem nekateri členi. Med njimi je 5. člen, ki ureja državno mejo Avstrije, torej obnavlja mejo iz leta 1938. Ob sklenitvi pogodbe je bil pomemben 7. člen zaradi ureditve pravic slovenske in hrvaške manjšine. 19. člen je pomemben, ker zavezuje Avstrijo, da bo na svojem ozemlju spoštovala, varovala in vzdrževala vojne grobove in spomenike. Pomemben je tudi drugi odstavek 27. člena, ki je med zavezniškimi državami le Jugoslaviji priznal pravico, da avstrijsko lastnino, pravice in interese, ki se nahajajo na njenem ozemlju, zapleni, zadrži ali

likvidira. Bistveno pri tem pa je, da je škodo vsem avstrijskim državljanom, ki so pri tem prizadeti, dolžna povrniti avstrijska vlada.

O 7. členu ADP je veliko razprav, ki bi morale biti že pred leti. Po šestdesetih letih se je stanje glede 7. člena bistveno spremenilo, ker je sedaj varstvo manjšin urejeno v Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in ker tudi avstrijsko ustavno sodišče posega na to področje. Vendar pa tudi po šestdesetih letih nekatere analize uresničevanja 7. člena kažejo, da ta člen ni v celoti uresničen.⁸ Tudi referenti na tem simpoziju (med drugim dr. Teodor Domej, dr. Samo Kristen in mag. Mojca Drčar Murko) so o tem govorili.

Notifikacija ADP torej ni potrebna (samo) zaradi 7. člena, ampak je potrebna zaradi uveljavitve suverenosti Republike Slovenije v odnosih do Avstrije, saj njena suverenost ne bo popolna, dokler ne bo prevzela položaja, ki ga je na podlagi ADP imela Jugoslavija.

Brez notifikacije ADP namreč Slovenija ne more sodno-pravno od Avstrije zahtevati izpolnjevanje nobenega člena ADP, torej tudi ne 7. člena.

Upam, da bo današnji simpozij prispeval k jasnemu odgovoru na v uvodu zastavljeni vprašanji in da bomo končno uresničili zahtevo plebiscita iz leta 1990 in Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije iz leta 1991.

III.

V svojem prispevku sem dal poudarek dvema vprašanjema. Glede prvega vprašanja sem trdno prepričan, da mora Republika Slovenija notificirati ADP. Za to si že ves čas prizadevam. S pokojnim dr. Francetom Bučarjem sva v imenu stoenaintridesetih pobudnikov (med katerimi je tudi akademik dr. Anton Vratuša) 12. maja 2015 vložila v Državni zbor Republike Slovenije poziv za notifikacijo ADP. Notifikacija ADP je nujen državnopravni akt tudi za mednarodni ugled Republike Slovenije. Glede drugega vprašanja je moje stališče, da je notifikacija ADP tudi v interesu slovenske manjšine v Avstriji, ker brez notifikacije ADP Republika Slovenija ne more prevzeti funkcije njene uradne zaščitnice, ki jo je imela Jugoslavija.

⁸ Dejan Valentinčič, Po šestdesetih letih niti ena določba 7. člena ADP ni v celoti izpolnjena, *Pravna praksa*, Ljubljana, 4. 6. 2015.

Notifikacija Avstrijske državne pogodbe je potrebna tudi za slovensko narodno skupnost v Avstriji

Povzetek

V prispevku avtor analizira kakšen je državnopravni (ustavnopravni) pomen Avstrijske državne pogodbe (ADP) za Republiko Slovenijo in slovensko narodno skupnost v Avstriji. Avtor izhaja iz stališča, da je za Slovenijo kot naslednico Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ) notifikacija nasledstva ADP dolžnost ne samo zaradi manjšinskih členov temveč tudi kot celota.

Glede vpliva in posledic notifikacije nasledstva za slovensko manjšino izhaja iz stališča, da je notifikacija ADP tudi v interesu slovenske narodne manjšine v Avstriji, ker brez notifikacije ADP Republika Slovenija ne more prevzeti funkcije njene uradne zaščitnice, ki jo je imela Jugoslavija.

Ključne besede: Avstrija, Slovenija, avstrijska Koroška, slovenska narodna skupnost, Avstrijska državna pogodba (ADP), manjšinska zakonodaja.

Die Notifikation des Österreichischen Staatsvertrags ist auch für die slowenische Volksgruppe in Österreich erforderlich

Zusammenfassung

In diesem Beitrag analysiert der Autor die Bedeutung des Österreichischen Staatsvertrags aus slowenischer Sicht und die Bedeutung aus Sicht der slowenischen Volksgruppe in Österreich. Der Autor geht von der Position aus, dass für Slowenien als Nachfolger der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien die Notifizierung des Österreichischen Staatsvertrags nicht nur wegen der die Volksgruppe betreffenden Bestimmungen, sondern wegen des gesamten Vertrages eine Pflicht ist.

Bezüglich der Auswirkungen der Notifizierung auf die slowenische Volksgruppe geht der Autor davon aus, dass die Notifizierung des Österreichischen Staatsvertrags auch im Interesse der slowenischen Volksgruppe in Österreich liegt, da die Republik Slowenien ohne Notifizierung des Österreichischen Staatsvertrags die offizielle Schutzfunktion für die Volksgruppe, die Jugoslawien hatte, nicht übernehmen kann.

Schlüsselwörter: Österreich, Slowenien, Kärnten, slowenische Volksgruppe, Österreichischer Staatsvertrag, Gesetzgebung im Volksgruppenbereich

Dejan Valentinčič

Kako in kako ne pristopiti k notifikaciji Avstrijske državne pogodbe, kaj bi ta prinesla in ali obstaja tudi možnost neuspeha?¹

Uvod

Nobenega dvoma ni, da je Državna pogodba o ponovni vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije (v nadaljevanju Avstrijska državna pogodba – ADP) temelj pravnega varstva slovenske manjšine (narodne skupnosti) v Republiki Avstriji. Enako pa nobenega dvoma ne more biti niti o tem, da po šestdesetih letih tudi danes še niti ena določba 7. člena ADP ni v celoti izpolnjena. Ob tem sicer velja posebej poudariti, da ADP kot mednarodna pogodba nikakor ni pomembna le zaradi varstva slovenske manjšine na Koroškem in Štajerskem, ampak vsebuje tudi številne druge zelo pomembne določbe, na katere se pogosto pozablja. V tem prispevku se omejujemo le na vprašanja, povezana s 5. členom (meja med Slovenijo in Avstrijo) in 7. členom (manjšinsko varstvo) pogodbe ter vprašanjem notifikacije ADP s strani Republike Slovenije. Ostale določbe, glede katerih bi sicer tudi lahko obravnavali še druga odprta vprašanja, tokrat puščamo ob strani. Članek analizira ustavnopravne in mednarodne pravne vidike problematike, ne podaja pa ultimativnih ocen o politični in diplomatiski smiselnosti slovenske notifikacije ADP.

Izhajamo iz stališča, da je osrednje vprašanje položaj slovenske narodne skupnosti v Republiki Avstriji, ki bi moral biti tudi osrednji kriterij pri odločanju o potrebi Republike Slovenije po notifikaciji ADP. Zato v prvem delu analiziramo izpolnjenost 7. člena šestdeset let po podpisu ADP. V drugem delu predstavljamo stališča za in proti notifikaciji ADP ter tudi določene različne argumentacije med pravniki, ki notifikacijo načeloma podpiramo. V tem delu nekoliko presežemo

1 Prispevek predstavlja osebna strokovna stališča avtorja in ni uradno stališče katere izmed organizacij, kjer je avtor zaposlen, niti to ni uradno stališče Republike Slovenije. Besedilo je avtor pripravil leta 2015, po znanstvenem simpoziju »*Slovenska narodna skupnost v Avstriji 60 let po podpisu Pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije (ADP)*«. Nekateri poudarki v besedilu so odraz takratnega aktualnega dogajanja (npr. sprejemanje Koroške deželne ustave), na nekaterih področjih je prišlo tudi do manjših sprememb (npr. Slovenska glasbena šola, zapiranje podeželskih dvojezičnih ljudskih šol), kljub temu pa besedilo ohranja svojo aktualnost, saj analizira ključna odprta vprašanja, ki se med letoma 2015 in 2020 niso rešila ali bistveno spremenila.

zgolj manjšinsko vprašanje, ampak se dotaknemo tudi širših meddržavnih odnosov in temeljev mednarodnega prava.

Pogosto spregledano dejstvo je, da v 7. členu ADP² ni govora o narodni skupnosti (kot kasneje v nižjih notranjih aktih Republike Avstrije), ampak o manjšini. Iz dikcije manjšina jasno izhaja, da gre za nedominantno skupnost, torej takšno, ki ji grozi asimilacija, zato potrebuje posebno varstvo in tudi pozitivno diskriminacijo. Še bolj kot sprememba dikcije v narodno skupnost v Zakonu o narodnih skupnostih iz leta 1976 in pri njegovi reformi leta 2011 je pomenljivo dejstvo, da zakon 7. člena ADP sploh nikjer ne omenja.

V demokratični in pluralni družbi so različna stališča glede družbenih vprašanj nekaj normalnega. V Sloveniji je tako tudi glede vprašanja avstrijsko-slovenskih odnosov in najprimernejšega delovanja Slovenije v dani situaciji. Nobena dvoma ne more biti, da se je vzdušje na Koroškem v zadnjih letih bistveno spremenilo. Nekateri zato poudarjajo predvsem ta vidik, na Koroškem so namreč danes mogoče stvari, ki bi se še pred nekaj leti zdele nepredstavljive, in glavni potencial vidijo v dobrososedskih odnosih. Drugi opozarjajo, da so kljub izboljšanju številne stvari še vedno daleč od idealnih in da je rezultat dobrega vzdušja in dobrih odnosov le to, torej dobro vzdušje in dobri odnosi, konkretne stvari pa še vedno čakajo. Dilema o posledičnem poslabšanju meddržavnih odnosov že vsa leta determinira tudi odločanje o notifikaciji ADP.

Kot tipičen takšen primer, katerega pozitivnost se da zelo različno razumeti, je sprejemanje nove deželne ustave, ki jo v času pisanja tega prispevka sprejema dežela Koroška.³ Nova ustava, ki naj bi bila dokončno sprejeta jeseni 2016, bo posodobila upravnopolitični ustroj dežele. Največja sprememba bo koalicijski sistem pri sestavi deželne vlade namesto sedanjega proporca, ko so imele pravico do odborniških mest (ministrstev) praktično vse stranke, ki so se uvrstile v deželni zbor.

Za koroške Slovence pa je pomembna pridobitev tudi, da bodo odslej nekako omenjeni v ustavnem besedilu.⁴ Brez dvoma gre za napredek in pridobitev, kaj

2 Glej npr. Avstrijska državna pogodba, člen 7. Dostopno na: http://www.slovenskonauradih.at/docs/CLEN-ARTIKEL_7.pdf (18. 5. 2015).

3 Glej npr. »Ne ustrezajo merilom za umestitev«, ORF, 2.12.2015. Dostopno na: <https://volksgruppen.orf.at/v2/slovinci/stories/2745391/> (20. 5. 2015).

4 Nazadnje je bila prenovljena deželna ustava sprejeta 1. junija 2017. Končna dikcija v deželni ustavi je: »Dežela Koroška priznava svojo jezikovno in kulturno raznolikost, ki se na Koroškem izraža v slovenski narodni skupnosti«. Formulacija je torej boljša od večine predlogov, ki so se pojavljali med pripravo besedila prenovljene deželne ustave in jih na tem mestu analiziramo. A vsebina polemik o mestu slovenske narodne skupnosti v ustavi presega časovno pogojenost obdobja sprejemanja ustave, saj kaže, dejansko vzdušje glede pravic koroških Slovencev v danem trenutku, a hkrati kaže tudi realnost splošne sprejemljivosti norme o spoštovanju manjšinskih pravic v širšem koroškem družbenem časovnem razponu.

takega bi bilo še ne tako dolgo nazaj nepredstavljivo. Drugo vprašanje pa je, koliko je prepričljiva konkretna formulacija v predlogu ustavnega besedila. Prvoten predlog je bil, da se v ustavo zapiše »slovenska narodna skupnost«, a je Ljudska stranka temu odločno nasprotovala, pristajala je le na formulacijo »avtohtona narodna skupnost«, torej brez omembe, da gre za Slovence. Ne preseneča, da je še bolj radikalno stališče imela Svobodnjaška stranka Avstrije, ki kategorično zavrača kakršnokoli omembo koroških Slovencev. Znotraj Ljudske stranke so bila glede tega sicer različna stališča in začelo se je iskati kompromis.⁵ V novi deželni ustavi naj bi tako bilo zapisano, da se dežela Koroška izreka za vedno večjo (naraščajočo) jezikovno in kulturno raznolikost ter da dežela in občine enakovredno skrbijo tako za nemško kot za slovensko govoreče deželane.⁶

Do takšne formulacije smo lahko zadržani iz več razlogov. Prvi je, da takšna dikcija ostaja na nivoju individualnega priznavanja oseb slovenskega jezika. Pri formulaciji slovenska narodna skupnost (in ne nazadnje tudi avtohtona narodna skupnost) pa je jasen kolektivni vidik, ki je dejansko pravzaprav bistvo vsakega manjšinskega varstva – torej zaščita skupnosti kot takšne in ne le posameznikov (ki jim pravice pripadajo že znotraj splošnega prava človekovih pravic).

Drugi razlog je, da takšen kompromis koroškim Slovencem jemlje subjektivteto biti del slovenskega naroda, ampak gre iz dikcije bolj razumeti, da gre za neko koroško prebivalstvo, ki le po spletu zgodovinskih okoliščin govori (tudi) slovensko. Nobenega dvoma ne more biti, da gre za občutno degradacijo. Narodna zavest in pripadnost slovenskemu narodu sta torej nezaželeni in zamolčani, gre le in samo za koroške deželane in avstrijske državljane, ki pač govorijo (tudi) nek drugi jezik.

Dodatno lahko problematiziramo tudi postavitev te dikcije v okvir podpiranja vse večje jezikovne in kulturne raznolikosti. Teoretično sicer pohvalna formulacija, ki je tudi odraz današnjega časa, ko smo ljudje vse bolj mobilni in fleksibilni pri izbiri bivališča, pa tudi nasploh imamo vse več svobode pri svojih jezikovnih in kulturnih izbirah. A ne gre spregledati, da danes jezikovno in kulturno raznolikost, kot je v ospredju v današnjem diskurzu, v Evropo prinašajo predvsem priseljenci iz drugih držav, katerih delež v vseh evropskih državah narašča. Nobenega dvoma ni, da bi si koroški Slovenci vendarle želeli nekoliko drugačnega statusa kot avtohtona narodna manjšina,⁷ ki na tem ozemlju že stoletja živi in je v okolje trdno ukoreninjena – nič manj kot nemška (danes) večina – ter je na svojem poselitvenem ozemlju pustila globoke kulturne sledi, ki deželo

5 V koalicijskih strankah so si korak bliže, ORF, 2. 10. 2015. Dostopno na: <https://volksgruppen.orf.at/v2/slovinci/stories/2734803/> (18. 12. 2015).

6 Glej npr. Boris Jaušovec, Koroški Slovenci in ustava. *Večer*, 7. 10. 2015. Dostopno na: <https://www.vecer.com/svet/201510076147824-6147824> (18. 12. 2015).

7 Glej npr. Skrb na »slovensko govoreče rojake«, ORF, 22. 10. 2015. Dostopno na: <https://volksgruppen.orf.at/v2/slovinci/stories/2738277/> (18. 10. 2020).

pravzaprav opredeljujejo v njenem bistvu. Po tej formulaciji pa koroški Slovenci niso nič več kot le delček v mozaiku »multikulturnega lonca«. Ciniki bi lahko pripomnili, da gre le za majhen napredek od slogana »Koroški Slovenci, tujci v lastni domovini«, ki so si ga koroški Slovenci pred nekaj leti tiskali na majice in tako opozarjali na svoj položaj.

Posebno pozornost bi lahko namenili tudi dejstvu, da gre pri vseh možnih predlaganih omembah le za simbolno dejanje, iz tega pa ne izhaja zagotovitev nobenih manjšinskih pravic. To je še posebej očitno pri vprašanju, da še naprej ostaja uradni jezik v deželi Koroški nemščina. Da bi takšen status priznali tudi slovenščini (kot ga imata npr. italijanščina in madžarščina v določenih občinah Republike Slovenije), je za koroško politično realnost očitno še vedno nepredstavljivo.

Čeprav dikcije v novem deželnem ustavnem besedilu niso v neposredni povezavi z ADP, vendarle zagovarjamo stališče, da bi takšna dogajanja morala biti pomembni dejavniki, na podlagi katerih bi se Republika Slovenija odločala o nadaljnjih strategijah bilateralnih odnosov, del tega pa je tudi vprašanje potrebe po notifikaciji ADP. Čeprav je skrb do zamejstva stalnica v slovenski zunanji politiki, kot enega izmen neuspehov lahko štejemo tudi to, da (vsaj na Koroškem in Štajerskem, ne nujno tudi v drugih zamejstvih) Sloveniji ni uspelo ustvariti vzdušja in dejanskega stanja, da je matična država koroških in štajerskih Slovencev, torej narodne skupnosti tesneje navezati na preostanek slovenskega naroda. Ker menimo, da bi to moral biti osrednji interes Slovenije ter glavni cilj slovenske sosedske politike in tudi morebitne notifikacije ADP kot le enega njenega segmenta, v tem duhu tudi nadaljujemo v pričujočem prispevku.

Ustavnosodna presoja izpolnjenosti 7. člena ADP

Leta 1955 podpisano ADP lahko z njenim 7. členom označimo kot *magno carto* manjšinskih pravic za koroške in štajerske Slovence ter gradiščanske Hrvate. Pred zelo strnjnim sistematičnim pregledom vseh petih točk 7. člena ADP dodajmo le nekaj nujno potrebnih pripomb. ADP je mednarodna pogodba, ki ima tudi ustavni značaj, saj vzpostavlja notranje ustavnopravne obveznosti v avstrijskem ustavnopravnem redu in je neposredno izvršljiva v avstrijskem nacionalnem pravu (angl. self-executing). Nekateri člani, med drugim tudi 7. člen, je Avstrija leta 1964 postavila na ustavno raven. Tako je tudi Ustavno sodišče Republike Avstrije presojalo izpolnjenost tega člena in predvsem odvetnik Rudi Vouk je dosegel več pomembnih odločb.⁸ A Ustavno sodišče je v letu 2012 odločilo, da ker je bila tudi novela Zakona o narodnostih iz leta 2011 oziroma priloga k zakonu

8 Glej odločbe št. VfSlg. 15.970/2000, VfSlg. 16.404/2001, VfSlg. 17.733/2005 in druge.

(v nadaljevanju tako imenovani kompromis⁹) sprejeta kot ustavni zakon, ni več mogoče presojsati njegove skladnosti z ADP, saj sta predpisa na isti hierarhični ravni.¹⁰ Koroški Slovenci sicer že prej niso imeli pravice do kolektivne pritožbe, zato se niso mogli obrniti na Ustavno sodišče kot narodna skupnost, ampak le kot posamezniki.¹¹ Ker je pot do Ustavnega sodišča torej zaprta ali vsaj omejena, ADP pa je še vedno veljavna mednarodna pogodba, vprašanje notifikacije s strani Slovenije postaja celo vedno bolj pomembno.

Ob tem pa velja izpostaviti še en vidik glede avstrijske ustavnosodne presoje, ki je do sedaj v strokovnih pravnih razpravah ostal ob strani, čeprav gre dejansko za zelo pomembno ustavnopravno vprašanje. Nemško Zvezno ustavno sodišče lahko označimo kot najvplivnejše ustavno sodišče v Evropi, katerega praksi sledijo številna evropska in svetovna ustavna sodišča, tudi avstrijsko in slovensko. Nemško Zvezno ustavno sodišče že desetletja sledi doktrini, da če je na ustavnem nivoju urejena zadeva, ki je zakonska materija, jo ustavno sodišče lahko kljub temu presoja. Po njihovo gre namreč za zlorabo obličnosti pravnega akta z namenom kršitve načela delitve oblasti.¹² Tej praksi je slovensko Ustavno sodišče sledilo in takšno stališče zavzelo že kmalu po osamosvojitvi, glede Ustavnega zakona o dopolnitvah Ustavnega zakona za izvedbo Temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije.¹³ Sodišče je takrat v obrazložitvi zapisalo točno zgoraj navedeno, da gre za zlorabo obličnosti in akt ustavno sodišče lahko presoja. Isto stališče je sodišče potrdilo vsaj še v treh sklepih.¹⁴ Ustavno sodišče je nato to stališče ponovilo tudi v primeru spremembe ustave, ko se je v 80. člen zapisalo proporcionalni volilni sistem, z namenom obiti referendumsko odločitev in odločbo ustavnega sodišča, da je zmagal večinski sistem. Dodajmo še, da je v času polemik o urejanju statusa tako imenovanih izbrisanih, ko je bila ena izmed možnosti, o kateri se je govorilo, tudi sprejem ustavnega zakona, takratna sestava ustavnega sodišča (v njenem imenu predsednik sodišča) preventivno opozorila, da to ne bi pomenilo, da zakon ne bi mogel biti podvržen

9 Glede katerega ne smemo pozabiti tudi, da besedilo kompromisa pravi, da bo temu aktu sledilo »hitro«⁹ nadaljnje izpolnjevanje neuresničenih manjšinskih pravic. Tega ni na vidiku, čeprav leta minevajo.

10 Rudi Vouk, Nehajmo se farbat! *Novice*, 3. maj 2013. Dostopno na: <http://novice.at/2013/05/03/nehajmo-se-farbat> (20. 5. 2015).

11 »Veseli me, da je prišlo do rešitve«, ORF.at, 9. februar 2012. Dostopno na: <http://volksgruppen.orf.at/slovenci/novice/stories/157326/> (20. 5. 2015).

12 Takšno pristojnost imajo tudi druga ustavna in vrhovna sodišča, glej npr. Po, Jen Yap, The conundrum of unconstitutional constitutional amendments, *Global Constitutionalism*, Volume 4, Issue 1, March 2015, 114–136.

13 Takrat sta bili namreč ustanovljeni banki NLB in NKBM iz LB in KBM.

14 Glej odločitve Ustavnega sodišča Republike Slovenije, dostopne na: <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US20306?q=U-I-214%2F00> (zlasti 10. točka), <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US17912?q=U-I+332%2F94> in <http://odlocitve.us-rs.si/sl/odlocitev/US17795?q=U-I+332%2F94>.

ustavni presoji. Argumentirali so, da je vsak pravni akt, ki ureja človekove pravice lahko podvržen presoji ustavnega sodišča, ne glede na njegov rang.

Nemško Zvezno ustavno sodišče ima sicer to pristojnost nekoliko bolj eksplicitno zapisano (ker so v nemškem Temeljnem zakonu določbe, ki se jih ne sme spremeniti), si je pa to pristojnost nazadnje vendarle vzelo samo. Slovensko Ustavno sodišče te pristojnosti nima zapisane, a je samo sodišče zapisalo, da lahko to tudi tako tolmači in si to pristojnost vzame.

Pristop avstrijskega Ustavnega sodišča pa je glede tega vprašanja presemetljivo ravno nasproten, absolutno rigidno z vidika ustavne presoje in varovanja človekovih pravic, se je glede te možnosti samoomejilo. Da je stvar še bolj nenavadna, je avstrijsko Ustavno sodišče presojo takšnega akta pred leti enkrat že opravilo, in sicer na primeru ene določbe v zakonu o tujcih. Potem pa so se ustrašili lastne korajže in tega ne počenjajo več. Ustavno sodišče bi zlahka pravno argumentiralo obraten pristop in s tem bi bila ustavnosodna presoja skladnosti Zakona o narodnih skupnost s 7. členom ADP še naprej mogoča.

Izpolnjenost 7. člena ADP šestdeset let po podpisu meddržavne pogodbe

A kako je s samo izpolnjenostjo 7. člena ADP? Pri analizi se omejujemo na položaj koroških Slovencev, za Štajersko ne more biti nobenega dvoma, da nobena izmed določb nikoli ni bila izpolnjena in dejansko niso obstajali niti poskusi, da bi se karkoli uredilo. Ob strani puščamo tudi gradiščanske Hrvate, ki za to besedilo niso toliko pomembni.

1. točka 7. člena manjšini zagotavlja enakopravne pravice do lastnih organizacij, zborovanj in tiska v lastnem jeziku. Avstrija zagovarja stališče, da je ta določba izpolnjena, saj take strukture niso prepovedane. Upoštevajoč smisel manjšinskih pravic in dejstvo, da so bile te pravice splošno uvedene že za časa Avstro-Ogrske, leta 1867 s Temeljnim državnim zakonikom, je razvidno, da so avtorji določbe to pravico razumeli širše. Eno vprašanje je finančno – danes Slovenija zagotavlja kar dve tretjini sredstev za delovanje manjšinskih struktur, brez tega denarja torej sploh ne bi mogle preživeti. Je to v duhu ADP? Ali Avstrija izpolnjuje svoje ustavnopravne obveznosti? Drugo vprašanje pa je značaj teh organizacij – zastopniške politične organizacije delujejo po pravilih zasebnega prava, torej kot navadna društva, Avstrija tudi sama določa, katerim priznava referenčnost.¹⁵ Iz 1. točke 7. člena bi lahko razumeli dolžnost zagotoviti pravico

15 Glede tega vprašanja je zanimiv tudi odnos Slovenije. Resolucija o položaju avtohtonih slovenskih manjšin v sosednjih državah in s tem povezanimi nalogami državnih in drugih dejavnikov RS (Ur. l. RS, št. 35/1996) v 3. alineji 1. člena 2. poglavja določa, da »Republika Slovenija pozdravlja prizadevanja manjšinskih političnih organizacij v

do samouprave, torej javnopravnega zastopstva. Odločanje o lastnih zadevah je eden temeljnih atributov manjšinskega varstva.¹⁶ V mednarodnem manjšinskem varstvu je to poimenovano neteritorialna avtonomija. To je že vsa leta standard na primer v Republiki Sloveniji za italijansko in madžarsko narodno skupnost, v preteklih letih do razvoja na tem področju prihaja tudi (hitreje) na Madžarskem in (počasneje) na Hrvaškem.

Pri medijih ni sporno le financiranje obeh časopisov, ki brez Slovenije (ter Nedelja dodatno brez Krške škofije) ne bi preživela, ampak tudi vprašanje, ali danes kot medijska oskrba zadostujejo časopisi. Kaj pa radio, televizija, splet? Ob tem se spet lahko spomnimo izjave Silviusa Magnaga, da so manjšinske pravice dinamične pravice in da zato sam kot predstavnik nemškogovorečih Južnih Tirolcev nikoli ne bo pristal na dikcijo, da so manjšinske pravice izpolnjene. S časom se spreminjajo tudi potrebe. Ali kot se je sam slikovito izrazil: »Če se bo kdaj pojavila potreba, da ima vsak Južni Tirolec svoj helikopter, bomo pač zahtevali tudi to.«¹⁷

ORF trenutno zagotavlja osem ur dnevnega radijskega programa in polurno tedensko televizijsko oddajo ter oskrbuje spletno stran z novicami v slovenščini. Je to dovolj? Glede radia je prišlo pred časom celo do poslabšanja – dodaten zasebni program, ki ga je sprva poleg alternativnega radia Agora zapolnjevala tudi slovenska postaja Radio Dva¹⁸, že nekaj let zapolnjuje le alternativna radijska postaja, ki slovenske skupine obravnava kot del preostalih njenih programov, ki so namenjeni različnim marginalnim družbenim skupinam (migrantskim, kulturno-alternativnim, političnim, spolnim ipd. obrobni skupnostim).¹⁹ Nikakor niso vse vsebine v slovenskem jeziku, del oddajanja postaje je v nemščini, a tudi glede tistih, ki so v slovenščini se postavlja vprašanje, ali se kot medijsko oskrbo narodne skupnosti lahko šteje kakršnokoli oddajanje v jeziku te skupnosti ali je vendarle potrebna tudi neka vsebinska pomembnost za samo narodno skupnost kot celoto.

Dinamično razumevanje je zagotovo potrebno tudi pri 2. točki 7. člena ADP, ki zagotavlja pravico do osnovnega pouka v slovenskem jeziku in do sorazmernega števila srednjih šol. Mreža ljudskih šol (prva štiri leta šolanja) je širše razporejena, veliko vprašanje pa se pojavi pri nadaljnjem šolanju. Kaj pa šolanje

posameznih sosednjih državah za demokratično izvoljeno skupno zastopstvo«. Do zasledovanja tega v praksi ni prišlo.

- 16 O tem glej npr. Kinga Gal (ur.), *Minority governance in Europe*, *European centre for minority issues*, 2002.
- 17 Umrl Silvius Magnago. *Primorski dnevnik*, 21. 6. 2011. Dostopno na: http://www.primorski.it/stories/alpejadrans/118729_umrl_silvius_magnago/ (20. 12. 2014).
- 18 V spore med postajama glede podelitve licence se ne vtikamo, opisujemo le dejansko medijsko oskrbo.
- 19 Na tem področju lahko sicer govorimo tudi o splošni diskriminacijski zakonodaji. Zakon o pospeševanju medijev je tak, da so pogoji za podpore za delovanje takšni, da jih manjšinski medij ne more izpolniti, ker ne doseže naklade, niti regionalne razsežnosti (biti razširjen v več deželah).

od desetega leta dalje, ko je – razen tistih, ki se odločijo za slovensko gimnazijo v Celovcu – na glavnih šolah slovenščina možna le kot izbirni predmet? Število učencev, ki pouk posluša tudi v slovenščini se več kot prepolovi. Enako velja za obvezno vrtčevsko vzgojo (zadnje leto pred šolo), kjer je mreža javnih dvojezičnih vrtcev zelo pomanjkljiva, zasebni vrtci pa so nesistematično financirani ter za jasli.

V času podpisa ADP so bila običajna leta šolanja neprimerljiva z današnjim časom in bi bilo torej treba razumevanje določil prilagajati aktualnim družbenim razmeram. Ne smemo prezreti, da je slovenščina edini jezik, ki ga šole ne smejo uvesti, če se starši s tem ne strinjajo, za vse druge jezike to ne velja.²⁰ Pri tem ne gre le za kršitev ADP, ampak tudi za očitno diskriminacijo in kršitev vseh temeljnih dokumentov o človekovih pravicah. Na dvojezičnem ozemlju je treba otroke k dvojezičnemu pouku prijaviti. V času podpisa ADP je bila situacija obratna in to zagotovo zahteva tudi duh pogodbe. Vprašanj glede imenovanj ravnateljev in glede šolskih nadzornih organov tukaj ne obravnavamo, čeprav se tudi na tem področju porajajo številna vprašanja, ali oziroma zakaj lahko te funkcije opravljajo posamezniki, ki niso večši obeh deželnih jezikov.

Trenutno dežela Koroška v okviru varčevanja zapira številne manjše šole, tudi več dvojezičnih (začelo se je s šolo na Obirskem, ki je bila zaprta s koncem šolskega leta 2013/14, šole v krajih Radiše, Medgorje in Srednje Trušnje so zaprli s koncem šolskega leta 2014/15, do leta 2018 naj bi zaprli še sedem dvojezičnih šol).²¹ Ker je tukaj slovenščina veliko bolj prisotna kot v novih centrih, kamor bodo otroci napoteni, se spet postavlja vprašanje skladnosti reform z manjšinskim varstvom ADP. Do zdaj se to ni upoštevalo kot dejavnik.

Zelo zaskrbljujoča je tudi zgodba s slovensko glasbeno šolo na Koroškem (to je sicer še bolj kot z 2. točko povezano s 4. točko 7. člena ADP). Po številnih letih diskriminacije, ko je bila šola organizirana kot društvo, večina bremena pa je bila na ramenih staršev, saj je šola za učenca prejela kar štirikrat manj podpor kot nemške glasbene šole, kar je nedopustna diskriminacija in kršitev temeljnih pravnih norm, tudi na tem področju prihaja do sprememb. Slovenska glasbena šola je bila integrirana kot 28. oddelek nemške glasbene šole *Musikschulwerk*. A od do sedaj 500 priznanih šolskih ur tedensko po novem slovenski šoli pripada le še 280 ur, saj za več dežela nima denarja. Šola je torej morala s šolskim letom 2015/16, ko je bila integracija uvedena, odsloviti skoraj polovico učencev. Povsem pozabljeno je tudi, da je ob tako imenovanem kompromisu o dvojezičnih tablah leta 2011 prav obljuba o ureditvi statusa glasbene šole vsaj malo blažila razočaranje predstavnikov slovenske narodne skupnosti na Koroškem. Zagotovo pa pri tej obljubi ni bilo govora o takšni zelo okrnjeni in omejujoči ureditvi.²²

20 Glej npr. Rudi Vouk, *60 let 7. člena*. Celovec, 2015.

21 Peter Ošlak, 6.000 podpisov proti zapiranju malih šol. *Novice*, 22. maj 2015. Dostopno na: <http://novice.at/2015/05/22/6-000-podpisov-proti-zapiranju-malih-sol/> (25. 5. 2015).

22 Glej npr. Dejan Valentinčič, Veliko grmenja, malo dežja. *Slovenski čas*, št. 67, november 2015.

3. točka 7. člena ADP govori o pravici do uradnega jezika v upravnih in sodnih postopkih ter topografskih označbah in napisih, ki naj bodo dvojezični. Tudi tukaj ne more biti nobenega dvoma, da določba ni izpolnjena. Ker so prav ta vprašanja bila predmet številnih odločb Ustavnega sodišča Republike Avstrije in tudi predmet tako imenovanega kompromisa iz leta 2011 (ki je položaj narodne skupnosti na področju uradnega jezika mestoma celo poslabšal) in je situacija dobro poznana, je ne bomo podrobneje obravnavali. Naj le omenimo, da sta aktualni težavi varčevalna reforma in posledično zapiranje manjših sodišč, zato je veliko vprašanje, če bo do tega prišlo, kako se bo dvojezičnost udeleževala v novih centrih (v Celovcu, Velikovcu in Beljaku). Hkrati pa bo to tudi priložnost za narodno skupnost, da bi si izpogajala razširitev (za sedaj zelo omejenega) območja, kjer je slovenščina sodni jezik.

4. točka 7. člena ADP določa enakopravno udeležbo v kulturnih, upravnih in sodnih ustanovah. Tudi pri kulturnih ustanovah je težava financiranje. Glede upravnih ustanov lahko resno podvomimo, ali je dovolj le to, da so pripadniki narodne skupnosti vanje pripuščeni, ali za enakopravnost kot pripadniki manjšine potrebujejo pozitivno diskriminacijo pri voljenih organih, torej vsaj olajšano, če ne zagotovljeno zastopstvo.

O 5. točki 7. člena ADP, ki govori o prepovedi protimanjšinskih organizacij, pa ne velja posebej izgubljati besed. Če se ozremo na povojno delovanje *Heimatdiensta* in brambovcev (pa še marsikatero druge organizacije, tudi političnih strank), je jasno, da se tega določila nikoli ni niti poskušalo uresničiti. V zadnjih letih pa te organizacije dobivajo tudi formalno veljavo kot enakopravni partnerji pri pogajanjih o manjšinskih pravicah.²³

Zopet se za trenutek vrnimo k "dinamičnosti" manjšinskih pravic. To ni le ocena sociološkega stanja in politično stališče, ampak se lahko poslužimo tudi pravne argumentacije. Če smo prej zapisali, da je nemško Zvezno ustavno sodišče najplivnejše ustavno sodišče v Evropi, lahko kot najvplivnejše sodišče na svetu s pristojnostjo ustavne presoje označimo ameriško Vrhovno sodišče. V ameriški pravni doktrini se pri interpretaciji ustavnega besedila krešeta dva koncepta. Originalisti oziroma tekstualisti²⁴ izhajajo iz stališča, da je potrebno ustavo brati tako, kot je bila napisana in sledeč takratnemu namenu piscev.²⁵ Na drugi strani zagovorniki koncepta žive ustave stojijo na stališču, da je tekst ustave živo besedilo, katerega interpretacijo je potrebno prilagajati sodobnim družbenim potrebam in stanjem.²⁶ Ker je ameriška ustava ne le najstarejša ustava na svetu, ampak tudi

23 Glej npr. Rudi Vouk, *60 let 7. člena*. Celovec, 2015.

24 Tudi ta dva pristopa nista identična in izhajata iz določenih različnih predpostavk, a za namen tega teksta takšna razčlenitev ni potrebna.

25 Glej npr. Jeffrey Goldsworthy, *Originalism in Constitutional Interpretation*, *Federal Law Review*, Volume 25, Issue 1, 1–50.

26 Glej npr. David A. Strauss, *The living constitution*. Oxford University Press, 2010.

kratko ustavno besedilo, ki ga je hkrati še zelo težko spreminjati, je soočenje teh pogledov še pomembnejše za pravno prakso in teorijo.²⁷ V Evropi ti pogledi dobivajo svoje odseve, a so manj ključni, saj so ustavni katalogi obsežnejši in natančnejši, besedila ustav so nastala kasneje, hkrati pa je ustave lažje spreminjati.

V primeru ADP pa nam pogled čez ocean lahko pomaga. ADP je ustavno besedilo, hkrati pa kot mednarodna pogodba zelo težko (oziroma praktično nemogoče) spremenljiva. Način in vsebina interpretacije 7. člena ADP je torej osrednjega pomena za udejanjanje manjšinskih pravic v današnjem času. Poleg starosti izvirnega ustavnega besedila in njenega težkega spreminjanja, je osrednji argument zagovornikov koncepta žive ustave še nenatančnost določb. Tako pravijo, da so ustavne norme pisane splošno, nato pa jih je potrebno interpretirati skladno s trenutno družbeno realnostjo. Tudi če pogledamo 7. člen ADP lahko rečemo, da so nekatere določbe splošne (npr. pravica do svojih lastnih organizacij, zborovanj in tiska v lastnem jeziku; udeležba v kulturnih, upravnih in sodnih ustanovah pod enakimi pogoji kakor drugi avstrijski državljani; - brez konkretnega pojasnila kaj vse to zajema in ali so te pravice kako omejene), druge pa odraz takratnega časa (pravica do osnovnega pouka - takrat je to bila stopnja šolanja, ki so jo vsi otroci obiskovali, danes temu ni več tako; pravica do tiska - takrat še ni bilo sodobnih medijskih pratform). Upoštevajoč to, ni nobenega dvoma, da je mogoče pravično razumeti in učinkovito udejanjati pravice slovenske manjšine, ki izhajajo iz 7. člena ADP danes le z dinamično razlago, ki določbe člena razumejo kot živo besedilo. Ustavnopravna podlaga za takšno razumevanje ADP torej nedvoumno obstaja. Pred avstrijsko Ustavno sodišče torej za presojo ustavnih zakonov postavljamo že drugi izziv.

Lahko pa bi zakonodajalec pri tem ustavno sodišče prehitel in tako tudi v praksi pokazal naklonjenost ohranitvi in razvoju slovenske narodne skupnosti. Nenazadnje za to obstajajo poleg ustavnopravnih tudi trdni mednarodnopravni temelji in obveze. 1. odstavek 31. člena Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, ene najpomembnejših multilateralnih mednarodnih pogodb, ki urejajo pravila v mednarodnih odnosih, določa: "Mednarodna pogodba se razlaga v dobri veri v skladu z običajnim pomenom izrazov v mednarodni pogodbi v njihovem kontekstu ter glede na njen predmet in namen", 4. odstavek istega člena pa: "Izraz se lahko razlaga drugače, če se ugotovi, da je bil tak namen pogodbenic".²⁸ Razlaganje v dobri veri (*bona fide*) ter upoštevajoč namen in kon-

27 Ob tem je sicer prevladujoči evropski pogled, da sta si ta dva pogleda popolnoma nasprotujoča in med njima ni nobene sinergije, preveč površen. Glej npr. Jack M. Balkin, Framework Originalism and the living constitution. *Northwestern University Law Review*, Volume 103, Number 2, 549-620.

28 Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, <https://www.gov.si/assets/ministrstva/MZZ/Dokumenti/multilateralala/mednarodno-pravo/Dunajska-konvencija-o-pravu-mednarodnih-pogodb.pdf>.

tekst je nedvoumna določba, da črkobralska interpretacija, kot smo ji priča sedaj, ne dosega pričakovanih standardov ravnanja z mednarodnim pravom.

Med pravom in politiko

Seveda se pojavlja vprašanje, kakšne vzvode ima Republika Slovenija kot matična država koroških in štajerskih Slovencev, da doseže dosledno izpolnitev določb 7. člena ADP.

Vprašanje nasledstva Republike Slovenije kot države pogodbene članice ADP se vleče že vse od osamosvojitve Slovenije in lahko rečemo, da v določeni meri tudi obremenjuje slovensko-avstrijske meddržavne odnose. Še vedno niso pojasnjeni okoliščine in razlogi, zakaj se Slovenija po osamosvojitvi, ko je urejala svoj položaj v ostalih mednarodnih pogodbah, ni odločila za notifikacijo ADP. Špekulira se, da bi to na kocko postavilo nadaljnjo avstrijsko podporo pri vključevanju v evropske integracije. Pogosto se pojavlja tudi razlaga, da bi to ogrozilo samo priznanje Slovenije s strani Avstrije. A tukaj se pojavlja resna dilema, kako bi Slovenija urejala svoj mednarodnopravni status, še preden so jo druge države priznale. Ta argument torej ni zelo prepričljiv. Nekateri akterji takratnega časa so v preteklosti že zagotovili, da se z Avstrijo v času po osamosvojitvi ni barantalo, torej da uradne obljube o nenotifikaciji v zameno za avstrijsko podporo ni bilo.

Ob šestdeseti obletnici podpisa ADP je ministrstvo za zunanje zadeve maja 2015 organiziralo posvet o potrebnosti notifikacije pogodbe s strani Slovenije. Kakšni so bili zaključki posveta? Po besedah vodje slovenske diplomacije so ugotovili, da notifikacija ni potrebna. A zanimivo je, da je bila izjava o tem z njegove strani podana že sredi razprave, torej preden so vsi strokovni razpravljavci sploh dobili možnost predstaviti svoja stališča. Pri pojasnjevanju, zakaj notifikacija ADP ni potrebna, je zunanji minister dodal tudi, da je ADP zaprta mednarodna pogodba, kar bi pomenilo, da nobena država brez soglasja izvornih podpisnic ne more postati članica pogodbe. Takšne izjave si uradni predstavnik Slovenije ne bi smel privoščiti. To je sicer argumentacija, ki jo uporablja avstrijska stran, a jo je Slovenija do zdaj, ne glede na to, če se ni odločila za notifikacijo, kategorično zavračala, saj ADP takšnega člena o prepovedi pristopa ne vsebuje. Nenavadna je bila tudi trditev ministra, da Avstrija priznava pravno nasledstvo Slovenije pri ADP. V čem bi torej sploh bila težava?

Nenavaden (ne)odmev je med odločevalci glede slovenske zunanje politike imela notifikacija ADP s strani Češke republike leta 2005. Dejstvo je, da obstajajo različna stališča, koliko je bila Češka pri tem uspešna in kaj ji je to prineslo, a težko je razumljivo, da analiza češke izkušnje celo desetletje ni bila predmet razprav v Sloveniji. Čeprav Avstrija Češki članstva v pogodbi še vedno ne priznava, je dejstvo, da je na uradnih straneh ruskega zunanjega ministrstva (torej depozitarja)

Češka navedena kot članica ADP (naveden je tako datum, ko je Češka poslala noto, kot datum 1. 1. 1993, torej dan, ko je Češka postala samostojna). Ob češki notifikaciji je Rusija kot depozitar pogodbe o tem dejanju obvestila tudi Slovenijo (in ostale države, ki so nastale iz bivše Socialistične federativne republike Jugoslavije (SFRJ)), torej jo je smatrala za članico pogodbe. Reakcija Slovenije bi bila takrat preprosta in dokaj rutinska, zato si je molk zelo težko razlagati. Podrobno bi bilo treba analizirati tudi avstrijsko protireakcijo in odziv Moskve nanjo. Slovenijo od Češke glede ADP ločuje prav dejstvo, da je slovenska manjšina v pogodbi zaščitena, češka pa ne. Po eni strani bi torej Slovenija morala imeti še močnejši položaj, po drugi strani pa je tudi tveganje večje, saj Češki ni treba z Avstrijo redno komunicirati o neki tematiki, ki je obravnavana v ADP, medtem ko Slovenija mora.

Mednarodnopravna narava ADP

Lahko bi rekli, da od vseh držav podpisnic ADP le Avstrija izredno odločno nasprotuje nasledstvu Slovenije po SFRJ kot članici pogodbe. Ostale države članice se do sedaj o tem niso javno izrekale. Avstrija zagovarja *clean slate* pristop pri nasledstvu držav glede mednarodnih pogodb (ali načelo *tabulae rasae* – z nastankom nove države vse pogodbe njene predhodnice prenehajo veljati), čeprav v mednarodnopravni doktrini in praksi držav dobiva vse večjo veljavo sodobnejše načelo kontinuitete mednarodnih pogodb.²⁹ Čeprav je pravila mednarodnega prava o nasledstvu mednarodnih pogodb skušala urediti Dunajska konvencija o nasledstvu držav, pa glede pogodb, kot navaja Bohte, mednarodno pravo ne daje jasnega odgovora na to, kako je z nasledstvom pogodb v primeru nastanka novih držav.³⁰

Avstrijski najvplivnejši mednarodni pravniki, ki so zelo vpeti tudi v politične vode, trdno zagovarjajo doktrino, da je ADP zaprta mednarodna pogodba (angl. *restricted*). Značilnost te vrste pogodb je, da je tako za pristop kot za nasledstvo potrebno soglasje vseh ostalih pogodbenih strank. Bohte in Škrkova sicer menita, da ADP ob podpisu ni bila izrecno mišljena kot zaprta pogodba, a tudi ni povsem odprte narave, saj so njene podpisnice lahko postale le države, ki so bile med drugo svetovno vojno del protihitlerjevske koalicije.³¹ Namen 37. člena ADP je bil omogočiti pogodbeni status s pristopom le državam, ki so bile 8.

29 Glej npr. Borut Bohte in Mirjam Škrk, Pomen ADP za Slovenijo in mednarodni vidiki njenega nasledstva. *Pravnik*, št. 11/12, 1997, 602; Danilo Türk, *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana 2007, 111.

30 Borut Bohte in Mirjam Škrk, Pomen ADP za Slovenijo in mednarodni vidiki njenega nasledstva. *Pravnik*, št. 11/12, 1997, 602.

31 Prav tam, 612.

maja 1945 v vojni z Nemčijo in so članice Organizacije združenih narodov. Kljub zgoraj navedenemu dejstvu, da ADP ni bila mišljena kot tipična zaprta mednarodna pogodba, pa je vprašanje, ali bi lahko danes Slovenija ali katerakoli druga država postala sopodpisnica pogodbe brez soglasja vseh ostalih držav.³² Postavlja se vprašanje, ali se morajo države izrecno zavzeti za pristop nadaljnje države ali zadostuje, če svojega mnenja ne podajo.

Lahko bi rekli, da se ADP danes *de facto* šteje za zaprto mednarodno pogodbo. Splošna značilnost zaprtih mednarodnih pogodb v mednarodnopravni teoriji je, da te ob podpisu ne predvidevajo pristopa tretjih držav, nekatere ga celo prepovedujejo.³³ Degan navaja, da v takem primeru tretja država k pogodbi lahko pristopi le, če vse ostale na to pristanejo, poleg tega pa je v pogodbi treba spremeniti tudi člen o prepovedi pristopa tretjih držav, če tega pogodba vsebuje. ADP takšnega člena ne vsebuje.

Nasledstvo pogodb je odvisno od tega, na kakšen način država nastane, saj je od tega odvisna njena mednarodnopravna subjektiviteta. Če pride do odcepitve dela države in tam nastane nova država, takšne države postanejo novi mednarodnopravni subjekti, naslednica po prvotni državi pa ostane le država, od katere so se nove države odcepile. Enako velja tudi če pride do cesije, torej če neko ozemlje ena država preda drugi državi. Nove države ne morejo postati stranke zaprtih mednarodnih pogodb *ipso facto*, ampak morajo v celoti upoštevati postopek pristopa, če je ta naveden v besedilu pogodbe. Če postopek ni naveden, pa mora na njihov pristop pristati vsaka država, ki je že podpisnica pogodbe, posebej.³⁴ Drugačna je situacija, če država razpade, kot je mednarodnopravno priznано tudi za Jugoslavijo. V takšnem primeru so vse države, ki so nastale na njenem ozemlju, njene mednarodnopravne naslednice, v primeru Jugoslavije torej tudi Slovenija.³⁵ Slovenija si tako prizadeva, da k ADP pristopi kot naslednica po Jugoslaviji, pristop Slovenije kot nove pogodbene članice ni relevanten.

Ne nepomembno ob tem je dejstvo, da je depozitar ADP Ruska federacija, ki je naslednica razpadle Sovjetske zveze. Med državami, ki so nastale iz bivše Sovjetske zveze, je prišlo do dogovora, da je naslednica države le Rusija. Torej je pravni položaj zelo podoben, kot če bi se posamezne države odcepile, čeprav je mednarodnopravno priznано, da je Sovjetska zveza razpadla.³⁶ Avstrija je najprej nasledstvo oporekala tudi Rusiji, čeprav je ta depozitar pogodbe.

32 Kristan sicer zagovarja stališče in se pri tem sklicuje na avstrijskega predsednika Heinza Fischerja, da soglasje Avstrije za slovenski pristop k ADP ni potrebno. Glej Ivan Kristan, Naša državna suverenost je invalidna – notificirati je potrebno nasledstvo ADP. *Pravna praksa*, 18. 9. 2014, 11–13.

33 Vladimir Đuro Deagan, *Medunarodno pravo*. Pravni fakultet Sveučilišča. Rijeka, 2006, 138.

34 Prav tam, 198, 199.

35 Prav tam, 197.

36 Danilo Türk, *Temelji mednarodnega prava*. Ljubljana, 2007, 110; Benedetto Conforti,

Sloveniji bi bilo seveda veliko bolj v interesu, če ADP ne bi obveljala za zaprto mednarodno pogodbo. Ravnanje Avstrije je ob njenem zagovarjanju ADP kot zaprte mednarodne pogodbe zelo problematično, saj se je za predhodno obdobje zatekla k pragmatični uporabi pogodb, sklenjenih s SFRJ (torej pogodba preneha veljati, a se kljub temu uporablja), poleg tega pa Avstrija proti Hrvaški in Ukrajini uporablja načelo kontinuitete.³⁷ Po stališču Avstrije je pristop k ADP mogoč le po 37. členu ADP, torej bi se morale strinjati vse izvirne pogodbenice. To pa je po mnenju Bohteta in Škrkove v nasprotju z načelom *bona fides* kot enim temeljnih načel za razlago mednarodnih pogodb. Menita tudi, da bi bilo po avstrijskih stališčih potem možno kot obsoletnega razglasiti tudi 37. člen ADP, kot je to Avstrija storila pri nekaterih drugih členih, kjer ji je to ustrezalo (Avstrija je kot obsoletne namreč razglasila člene 12–16 in 13. odstavek 22. člena ADP).

Nasledstvo Republike Slovenije v ADP

Ti, ki v Avstriji zavračajo možnost, da Slovenija postane članica ADP, to argumentirajo s tem, da 8. maja 1945 Slovenija kot država ni obstajala. A po Bohtetu in Škrkovi Slovenija izpolnjuje tudi pogoj članstva v protihitlerjevski koaliciji, saj se je s svojim mednarodno priznanim partizanskim gibanjem jasno profilirala kot članica zavezniških sil.³⁸ Ta argument sicer lahko označimo za šibkejši, v mednarodnem pravu namreč velja jasna razlika med priznanjem držav in priznanjem vlad, odporniških gibanj in vstajnikov. Partizansko gibanje je bilo takrat priznано kot odporniško gibanje in kasneje učinkovita oblast, ne pa kot jugoslovanska državnost (okupirane države statusa državnosti ne izgubijo, torej je bilo tako tudi z Jugoslavijo). Veliko prepričljivejša je argumentacija, da bi Slovenija k ADP pristopila kot pravna naslednica po Jugoslaviji. To možnost sta ob več drugih priložnostih zagovarjala tudi navedena avtorja. Notifikacija bi bila tudi sicer v vsakem primeru boljša od pristopa, ker pristop velja *ex nunc*, torej od trenutka pristopa naprej, notifikacija pa *ex tunc*, torej ima retroaktivne učinke.³⁹

Slovenija se tako šteje za upravičenko do nasledstva kot država naslednica nekdanje Jugoslavije v skladu s stališči Komisije za mednarodno pravo (ILC), ki zagovarja načelo kontinuitete veljavnosti mednarodnih pogodb v primeru razpada držav.⁴⁰ Tudi Kristan se strinja, da Slovenija k ADP ne bi pristopila po

Mednarodno pravo, šesta izdaja. Ljubljana, 2005, 117–118.

37 Borut Bohte in Mirjam Škrk, *Pomen ADP za Slovenijo...*, 607.

38 Prav tam, 619.

39 Benedetto Conforti, *Mednarodno pravo...*, 116.

40 Borut Bohte in Mirjam Škrk, *Pomen ADP za Slovenijo...*, 615–616.

37. členu te pogodbe (kot je to storila Jugoslavija), ampak kot pravna naslednica Jugoslavije.⁴¹

Toda dejansko stanje je še mnogo bolj zapleteno od pravnih doktrin, zato si tudi v Sloveniji strokovnjaki niso enotni, koliko ima smisel zahtevati status naslednice ADP in s tem verjetno poslabšati odnose s sosedo.⁴² Ena skupina je temu zelo naklonjena, saj se jim to zdi ključnega pomena za nadaljnje odnose med državama in za zaščito slovenske manjšine v Avstriji. Menijo, da glede na to, da Slovenija zdaj ni članica pogodbe, nima ničesar izgubiti, lahko le pridobi. Kristan trdi, da Slovenija do prijave nasledstva ni le pravno upravičena, ampak je tudi moralno dolžna to storiti.⁴³

Omenimo še, da Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije v 3. členu določa, da mora izvršni svet v treh mesecih predložiti pregled mednarodnih pogodb, ki se nanašajo na Republiko Slovenijo, na podlagi katerega skupščina Republike Slovenije sprejme akt o notifikaciji teh mednarodnih pogodb drugim pogodbenim strankam.⁴⁴ ADP po svoji naravi zagotovo spada med pogodbe, ki bi takrat morale biti uvrščene v to kategorijo.

Pleterski tako piše o tem, da je Avstrija po osamosvojitvi Slovenije postavila zahteve, ki jih prej ni imela glede »nediskriminatorne denacionalizacije«, in priznanja nemške manjšine, kar pomeni, da poskuša Avstrija Slovenijo obravnavati kot nov mednarodnopravni subjekt, do katerega nima državnopogodbenih obveznosti. Pleterski navaja, da bi to nekoč lahko celo pomenilo, da bi Avstrija lahko zahtevala revizijo mej, zato se mora Slovenija čim prej zaščititi z ratifikacijo nasledstva ADP.⁴⁵ Stališče glede spremembe mej sicer stoji na trhlih strokovnih stališčih.

Povsem drugačno mnenje ima Hafner, ki je odločen nasprotnik slovenskega nasledstva ADP. Po njegovem mnenju ADP ni relevantna glede mej, saj so bile te določene s senžermensko pogodbo. Meje se po drugi svetovni vojni niso spremenile in niso določene v ADP (5. člen ADP le potrjuje obstoječe meje). To Hafner

41 Ivan Kristan, Naša državna suverenost je invalidna – notificirati je potrebno nasledstvo ADP..., 11–13.

42 Glede na splošno nasprotovanje Avstrije glede možnosti slovenske notifikacije se pričakujejo takšne posledice. A ne gre spregledati tudi besed avstrijskega predsednika Heinza Fischerja, ki je ob obisku Ljubljane 19. 4. 2011 dejal, da če neka država zastopa drugačno stališče, kot je njihovo, to zanje ni velik problem, in da morebitna slovenska notifikacija ne bi vplivala na bilateralne odnose.

43 Ivan Kristan, Naša državna suverenost je invalidna – notificirati je potrebno nasledstvo ADP..., 11–13.

44 Ustavni zakon za izvedbo temeljne ustavne listine o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije, Ur. L. RS, št. 1/91-I in 45/94.

45 Janko Pleterski, Nova vlada in severna sosed. *Mladina*, 20. 11. 2000. Dostopno na: www.mladina.si/tehdnik/200047/clanek/pleterski (22. 12. 2014).

navaja tudi kot ključen argument, zakaj Sloveniji ne priznava nasledstva. Po njegovem se ne more upoštevati dejstva, da je Slovenija naslednica po Jugoslaviji, ker z Avstrijo meji, saj meje niso določene v ADP.⁴⁶ A med avstrijsko stroko lahko, vsaj v tem delu, najdemo tudi drugačne argumentacije. Ermacora, ki sicer deli nekatere poglede s Hafnerjem, je tako na nekem mestu zapisal, da senžermenska pogodba še velja, a se Slovenija nanjo ne more sklicevati.⁴⁷ Iz tega izhaja, da po njegovem meja ni določena v tej pogodbi, saj bi bila sicer Slovenija avtomatična partnerica pogodbe (oziroma vsaj tega člena pogodbe). Če pa meja po njegovem ni določena v senžermenski pogodbi, je lahko le še v ADP.

Drugi strokovnjaki (in pri tem jim odločno pritrujemo) pa zagovarjajo stališče, da je 5. člen dovolj, da se ADP šteje za tako imenovano radicirano pogodbo, pri katerih je kontinuiteta sosed avtomatična. Za Slovenijo je zelo pomembno, da se ADP šteje za pogodbo, kjer so določene meje (torej da so meje določene v 5. členu ADP, le za natančen opis meje ADP napoti na senžermensko pogodbo). Hafnerjeva stališča v tem segmentu lahko štejemo za veliko bolj politična kot pravna. Status ADP kot radicirane pogodbe bi bil pomemben, ker sklicevanje na klavzulo *rebus sic stantibus* pri pogodbah, ki določajo meje, ni mogoče. A ob tem je potrebno posebej opozoriti na nekaj, na kar tudi slovenski strokovnjaki pogosto pozabljajo. Tudi če bi obveljalo, da je meja med državama določena v 5. členu ADP in je to torej radicirana pogodba, bi to avtomatično pomenilo le članstvo Slovenije v 5. členu pogodbe, ne pa v celotni ADP. To vprašanja o notifikaciji ADP torej ne bi odpravilo.

ADP sicer na mednarodni ravni, v določilih, kjer pogodbi določata iste stvari, nadomešča senžermensko pogodbo, saj je novejša (*lex posterior*), popolnejša in natančnejša (*lex specialis*). Ker pa je poglavje senžermenske pogodbe dobilo ustavnopravni značaj, te določbe še naprej obvezujejo državo v tistih delih, kolikor in če presegajo določbe ADP.⁴⁸ Pogled v razloge za sprejem in potek sprejemanja ADP jasno kaže, da je bil 7. člen kompenzacija za neuresničene teritorialne zahteve Jugoslavije po letu 1945. V 5. členu pogodbe pa je znova določena meja med državama, torej lahko štejemo, da je meja določena v ADP, le točen zapis poteka meje napotuje na drugo pogodbo.⁴⁹

Tudi dejstvo, da 7. člen ADP zagotavlja varstvo slovenske in hrvaške manjšine, kaže, da stališče, da bi nasledstvo pripadalo bivši Zvezni republiki Jugoslaviji

46 Gerhard Hafner, Austria and Slovenia: Succession to Bilateral Treaties and the State Treaty of 1955. V: Mojmir Mrak (ur.), *Succession of States*. Hague, 1999, 135 in referat dr. Gerharda Hafnerja na konferenci o ADP, Brdo pri Kranju, september 2010.

47 Felix Ermacora, „Mitteleuropäische Minderheitenlösung wäre natürlich und organisch richtig!“. *Slovenski vestnik*, 3. 6. 1992, 22.

48 Borut Bohte, Slovenska manjšina v Avstriji in mednarodno pravo. V: Franček Brglez et al (ur.), *Koroški Slovenci v Avstriji včeraj in danes*. Ljubljana, Celovec, 1984, 114.

49 Ernest Petrič, *Zunanja politika*, Studia Diplomatica Slovenica. Ljubljana, 2010, 163.

oziroma zdaj Republiki Srbiji, ni utemeljeno (Rusija je dolgo zagovarjala stališče, da je Zvezna republika Jugoslavija edina pravna naslednica SFRJ, a je kasneje prevladalo drugačno stališče, ki je dobilo tudi mednarodnopravno veljavo – na primer sklepi Badinterjeve komisije in sklepi Londonske konference, ki jih je v resolucijah potrdil tudi Varnostni svet Organizacije združenih narodov), saj ta z Avstrijo nima takšne vezi, kot jo imata Slovenija in Hrvaška s svojima manjšinama (če seveda ne zagovarjamo tudi legitimnega stališča, da vse države naslednice SFRJ lahko postanejo pogodbene partnerice ADP). Ker na Avstrijo meji Slovenija in ne Hrvaška (ki ima tudi manjšino v Avstriji) ali druge bivše države SFRJ, pa je njen interes in argument za nasledstvo še pomembno močnejši.

Nekateri slovenski poznavalci so do zahteve po nasledstvu bolj zadržani, saj se bojijo, da bi takšna zahteva Sloveniji prinesla več škode kot koristi. Nasprotniki priglasitve nasledstva kot glavni argument navajajo, da so možnosti za uspeh majhne, v primeru neuspeha pa se morda Slovenija ne bi mogla več sklicevati na to, da je naslednica ADP, kar sedaj redno počne, in čeprav Avstrija tega formalno ne priznava, Slovenijo kljub temu upošteva kot zaščitnico slovenske manjšine, živeče v Avstriji. Avstrija status zaščitnice pravic iz 7. člena ADP Sloveniji priznava *tacitu consensu* (s tihim soglasjem).⁵⁰ V primeru neuspeha najverjetneje ne bi več priznavali, da je država zaščitnica pravic iz 7. člena ADP za Slovence v Avstriji.⁵¹

A takšna stališča lahko problematiziramo. Kot izhaja iz vseh pravnih aktov, ki vsebujejo določbe o matični državi (oziroma državi zaščitnici, tudi sili zaščitnici, v angleščini kin-state) – Poročila o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani matičnih držav (Komisija Sveta Evrope za demokracijo skozi pravo – Beneška komisija, 2001), Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin (17. člen, Svet Evrope, 1995), Deklaracije o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim, etničnim, verskim ali jezikovnim manjšinam (5. točka 2. člena, Organizacija združenih narodov, 1992) in Priporočila iz Bocna o pravicah narodnih manjšin v meddržavnih odnosih – tukaj sicer gre za politični in ne pravni document (Visoki komisar za narodne manjšine Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi, 2008) –, nikjer ni navedeno, da bi ena država morala drugi izrecno priznati status matične države (oziroma države zaščitnice), da bi ta lahko to udejanjala. Poleg tega tudi ni govora o izrecni narodni pripadnosti za upravičenost delovanja kot matična država / država zaščitnica, ampak so dovolj kakršnekoli narodnostne, etnične, verske, jezikovne, kulturne, zgodovinske ali druge vezi. Ker se vsaj del koroških Slovencev nedvoumno priznava kot del slovenskega naroda in Slovenijo šteje kot svojo matično državo oziroma državo matičnega naroda, takšen status Slovenije v nobenem primeru ne more biti problematičen. Upoštevajoč še

50 Prav tam, 164.

51 Po Anton Novak, *Pravno varstvo slovenske manjšine v Avstriji*. Celovec, 2005, 153.

dejstvo, da ima Avstrija tudi interese glede ostankov nemško govoreče manjšine na ozemlju današnje Slovenije in da ima brez dvoma s Slovenijo tudi širše geopolitične in gospodarske interese, se nasprotovanje Avstrije glede Slovenije kot države zaščitnice zdi še toliko manj verjetno.

Kristan se sicer s trditvijo, da Avstrija Sloveniji priznava status zaščitnice, ne strinja in navaja primer iz leta 2005, ko je ob obisku slovenske parlamentarne delegacije na Dunaju takratni predsednik avstrijskega parlamenta Andreas Khol zavrnil možnost, da bi se o položaju slovenske manjšine v Avstriji pogovarjali na temelju 7. člena ADP, saj da Slovenija ni pravna naslednica Jugoslavije.⁵² To ne drži, mednarodnopravno priznано je, da je tudi Slovenija naslednica Jugoslavije, torej njene državnosti. Kristan tukaj napada domnevno napačno stališče Slovenije, ki naj bi se ob osamosvojitvi zaradi zavrnitve komunizma odpovedala nasledstvu po Jugoslaviji. A to ne drži. Takratna slovenska skupščina (v Temeljni ustavni listini o samostojnosti in neodvisnosti Republike Slovenije⁵³) in Ustavno sodišče Republike Slovenije v svojih odločbah sta ob in po osamosvojitvi zapisala, da Slovenija ni naslednica komunističnega režima. Gre torej za razliko med državnostjo in političnim sistemom oziroma družbeno ureditvijo. Pravno nasledstvo glede države se torej ne spremeni, ne glede na dejstvo, ali se država šteje za naslednico političnega režima ali ne. Da je Slovenija naslednica jugoslovanske državnosti, je potrjeno tudi v Sporazumu o nasledstvu po nekdanji SFRJ iz leta 2001 in v mnenju št. 8 Badinterjeve arbitražne komisije.

Zavrnuti moramo tudi Kristanovo stališče, da je Slovenija, dokler ne notificira nasledstva po ADP, »invalidno suverena«.⁵⁴ Slovenija svojo suverenost polno izvaja in ji jo priznavajo tudi druge države, zato je takšno lastno degradiranje kontraproduktivno.

Vouk zagovarja stališče, da so argumenti za notifikacijo ADP na strani Slovenije, Avstrija pa si prijave nasledstva ne želi, zato bi Slovenija lahko to možnost uporabljala tudi za politični pritisk. Avstriji bi morala sporočiti, da če bo manjšinska zakonodaja dobra (na primer, če se bo zdajšnji Zakon o narodnostih izboljšal), nasledstva ne bo vložila, v nasprotnem primeru pa bo začela postopek prijave svojega nasledstva po Jugoslaviji kot članica ADP. A Vouk opozarja, da časa ni več veliko. Po njegovem bi bil idealen čas za prijavo nasledstva na začetku devetdesetih let, ko je Slovenija urejala svoje mednarodne pogodbe, zdaj je priložnost ponovne obuditve teme, ker se spreminja manjšinska zakonodaja, ko pa bo to mimo, je nihče več ne bo vzel resno (leta 2012, ko je Vouk to izjavil, je Avstrija pripravljala zakonske spremembe pravnega položaja koroških

52 Ivan Kristan, Naša državna suverenost je invalidna – notificirati je potrebno nasledstvo ADP..., 11–13.

53 Ur. l. RS, št. 1/1991.

54 Ivan Kristan, Naša državna suverenost je invalidna – notificirati je potrebno nasledstvo ADP..., 11–13.

in štajerskih Slovencev). Čeprav rešitve za narodno skupnost niso bile ugodne, Slovenija postopkov ni sprožila.⁵⁵

ADP kot mednarodna pogodba obvezuje Avstrijo in se nanjo lahko sklicujejo pogodbene partnerice, torej v primeru prijave nasledstva tudi Slovenija, ki bi morala biti od vseh držav za to najbolj zainteresirana. Vouk navaja: »Kar zadeva časovno veljavnost, ima mednarodno pravo neprijetno lastnost, da se razmere, ki so skozi določen čas ustaljene brez ugovora, štejejo za pravno pravilne. Avstrija izjavlja, da je glede tabel in uradnega jezika s kompromisom iz leta 2011 v tej točki člen 7 uresničen. Koroški Slovenci nimamo več pravne možnosti, dokazati nepravilnost te trditve.⁵⁶ Če Slovenija, ki to še more, skozi nekaj let ničesar ne bi ukrenila, bo tudi mednarodnopravno obveljalo, da sedaj sprejeta ureditev ustreza členu 7. Potem člen 7 v tej točki dejansko ne bo veljal več. Prosim torej, da se nehamo farbati, temveč argumentiramo s tem, kar je in kar ni. Če naša in slovenska politika menita, da je doseženo dovolj, naj to povesta. Če menita, da ni dovolj, se naj potrudita za izboljšanje. Ignorirati dejstvo, da ima nova ustavnopravna ureditev posledice, kar jasno potrjuje tudi ustavno sodišče, pa mora vsaj za seriozno politiko biti nedopustno – ali pa kljub boljšemu vedenju farbamo ljudi.«⁵⁷ Prispevek pa zaključuje z naslednjim retoričnim vprašanjem: »Vsa EU trenutno kritizira Madžarsko, ker so z ustavnim zakonom razveljavili razsodbe ustavnega sodišča. Kar zadeva koroške Slovence, se dejansko sprašujem, kje je razlika.«⁵⁸

Ob tem sicer velja posebej izpostaviti tudi stališče Roberta Menasseja, ki navaja, da je bila ADP že več čas le neke vrste »zunanjepolitična fikcija«, saj trdi, da jo Avstrija že ves čas krši in jo bo kršila tudi v prihodnje. Izpostavlja predvsem določbe, da bi morala Avstrija odpraviti vse sledi nacionalnega socializma in varstvo manjšin po 7. členu ADP.⁵⁹

55 Rudi Vouk, Za notifikacijo avstrijske državne pogodbe ni več veliko časa. *Delo*, 9. 12. 2012. Dostopno na: <http://www.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/rudi-vouk-za-notifikacijo-avstrijske-drzavne-pogodbe-ni-vec-veliko-casa.html> (22. 12. 2014).

56 Ker je novela Zakona o narodnih skupnostih iz leta 2011 na ustavnem nivoju, pritožba na Ustavno sodišče ni več možna. Op. a.

57 Rudi Vouk, Za notifikacijo avstrijske državne pogodbe ni več veliko časa. *Delo*, 9. 12. 2012. Dostopno na: <http://www.delo.si/zgodbe/sobotnapriloga/rudi-vouk-za-notifikacijo-avstrijske-drzavne-pogodbe-ni-vec-veliko-casa.html> (22. 12. 2014).

58 Prav tam.

59 Samo Kristen, Nekaj pogledov na vprašanje nadaljnje veljavnosti Avstrijske državne pogodbe in slovenskega nasledstva statusa sopolpisnice pogodbe. *Razprave in gradivo*, št. 36/37, 2000, 98.

Zaključek

Različna stališča o tem, kaj bi notifikacija ADP prinesla, so legitimna. A to države Slovenije ne odvezuje od strokovno utemeljenih odločitev in odločnega delovanja v korist slovenski narodni skupnosti na Koroškem in Štajerskem. S tem nikakor ne oporekamo trenutno prevladujoči paradigmi, da so za uresničevanje manjšinskih pravic potrebni dobrososedski odnosi, ki zelo prispevajo tudi k dobri klimi med večino in manjšino ter je posledično dogovore lažje dosegati, prav tako pa obstaja tudi bistveno večja možnost za njihovo spoštovanje. A grajenje dobrososedskih odnosov ter odnosa med večino in manjšino ima smisel le, če se s tem ne odpoveduje pravicam, ki manjšini pripadajo oziroma jih je prej zahtevala. Če je razlog za slabše odnose nestrinjanje zaradi neke manjšinske pravice, za doseg dobrih odnosov pa se temu odpovemo, potem učinek ne more biti pozitiven, ampak je ravno obratno.

Nasprotnikom notifikacije lahko pritrdimo, da je ADP danes proceduralno zastarel mehanizem, ki tudi sicer nikoli ni bil uporabljen. A na vsebinski ravni je 7. člen ADP še vedno ključen.

Slovenijo bi moralo skrbeti predvsem to, zakaj Avstrija tako kategorično zavrača kakršnokoli strokovno razpravo o statusu Slovenije v odnosu do ADP in zakaj tudi največje avstrijske pravne avtoritete posegajo bolj na polje političnega kot pravnega. Tako povsem ignorirajo dejstvo, da nobena mednarodna pogodba ne vsebuje določb o njenem nasledstvu, saj je to izredna okoliščina, ki je ni mogoče vnaprej napovedati. Torej je tudi odsotnost tega določila v ADP nekaj povsem normalnega. Avstrijska stran brezpogojno zavrača Dunajsko konvencijo o nasledstvu mednarodnih pogodb iz leta 1978 kot pomemben pravni vir, saj naj bi jo do zdaj ratificiralo premalo držav, med njimi ni niti Avstrije. Dinamike mednarodnega prava so povsem drugačne od notranjega prava in to, da ratifikacije trajajo leta, je nekaj povsem običajnega. Nobena država tudi ne načrtuje ali si želi svojega razpada, zato je povsem samoumevno, da čimprejšnja ratifikacija te pogodbe zanje ni njihova prioriteta. Težko pa najdemo kakšen drugi razlog, kakor prav ADP, zakaj Avstrija k pogodbi ne pristopi. Dunajska konvencija o nasledstvu mednarodnih pogodb pravi, da državi naslednici ne pripada nasledstvo le, če bi bilo to proti namenu pogodbe ali če se državi o tem dogovorita. V našem primeru ne velja ne eno ne drugo.

Prav tako zelo problematično je avstrijsko igranje s tezo o obsoletnosti (določenih določb) ADP. Dunajska konvencija o pravu mednarodnih pogodb, ki je temelj mednarodnega pogodbenega prava, ne pozna razveljavitve pogodbe zaradi obsoletnosti. Tudi konec hladne vojne ne more biti dovoljšen temelj za razveljavitev ADP zaradi bistveno spremenjenih okoliščin, saj je ADP bistveno širša in ne vsebuje le določb, pogojenih s hladno vojno (npr. prav 7. člen je ena izmed določb, ki se jih ne da omejiti na hladno vojno). Poudariti je treba tudi, da

Meddržavno sodišče v Haagu še nikoli ni odločilo v korist razveljavitve pogodbe zaradi bistveno spremenjenih okoliščin.

ADP je mednarodna pogodba in Avstrija ne more sama vsiliti svoje doktrine *clean slate*. Kot navajata Bohte in Škrkova, bi se, če bi edina to zahtevala, »postavila v čudno luč«. ⁶⁰ Tudi Smolle poudarja, da Avstrija formalno ne more preprečiti notifikacije s strani Slovenije, lahko bi le prepričala vse druge države, da tega ne sprejmejo – a to pri multilateralnih pogodbah ni običajno. ⁶¹

V skladu z načelom *pacta sunt servanda*, torej dogovore je treba spoštovati, je Avstrija ne glede na slovensko nasledstvo dolžna spoštovati in uresničiti 7. člen ADP. Glede na to, da je Slovenija od vseh držav, razumljivo, najbolj zainteresirana za izpolnitev 7. člena, bi lahko kdo avstrijsko kategorično zavračanje slovenskega nasledstva v pogodbi razumel tudi celo v kontekstu, da Avstrija namerava 7. člen trajno kršiti. Od avstrijskih pravnih strokovnjakov bi pričakovali, da bi manj energije namenjali slovenskemu nenasledstvu v ADP in več vprašanju neizpolnjenosti 7. člena.

Drugi argument (do Avstrije veliko bolj prijazen), zakaj se Avstrija tako boji notifikacije, je, da bi to lahko pomenilo val notifikacij iz držav, nastalih na ozemlju bivše Jugoslavije, in mogoče celo tudi Sovjetske zveze (čeprav je, kot smo prikazali prej, status teh držav glede nasledstva drugačen). Upoštevajoč to je vsekakor pomemben napotek, da če bi se Slovenija odločila za notifikacijo, ne bi bilo priporočljivo tega storiti v duhu prepiranja in vprašanja zmage ali poraza (kot je pogosto zaznati iz slovenskih razprav), ampak kot preprosto pravno ureditev odnosov s sosedo, in Avstriji dati jasne signale, da se v odnosih ne bo nič spremenilo. Slovenija bi s tem tudi priznala mejo med državama, in če bi Avstrija Sloveniji nasledstvo priznala na podlagi 5. člena ADP, torej skupne meje, bi se s tem zavarovala pred notifikacijo drugih držav, kar bi ji bilo pravzaprav v interesu. Ob notifikaciji bi Slovenija morala tudi posebej paziti, da tega ne bi bilo mogoče interpretirati, kot da se do tistega trenutka ni razumela za pogodbeno partnerico ADP, ampak obratno, da je le formalizirala stanje, ki je *de facto* veljalo že od 25. 6. 1991.

Začeli smo s tezo, da je za vprašanje notifikacije pomemben predvsem kriterij, kakšen je položaj slovenske narodne skupnosti na Koroškem in Štajerskem, zato še zaključimo tako. Trenutno je vsa Evropa v primežu begunske in migrant-ske krize. Stranka Zelenih v Avstriji, ki velja za slovenski manjšini najbolj naklonjeno in je najbolj naklonjena tudi sprejemanju beguncev in migrantov, je koroški deželni vladi predlagala, naj za lažjo integracijo beguncem in migrantom, ki

60 Borut Bohte in Mirjam Škrk, Pomen ADP za Slovenijo in mednarodni vidiki njenega nasledstva..., 618–619.

61 Barbara Kramžar, Vprašanje nasledstva ADP – Slovenija bi ravnala po zgledu Avstrije do Južnih Tirolcev. *Delo – Sobotna priloga*, 10. 10. 2009. Dostopno na: <http://www.uszs.gov.si/fileadmin/uszs.gov.si/pageuploads/10.10.2009-ADP.pdf>.

prispejo na Koroško, takoj ponudi brezplačne tečaje nemškega jezika. Pohvalno! Vprašati pa se moramo, kje pa je slovenščina? Le z enakopravno vključitvijo slovenščine v vse pore javnega življenja – in edino to je v skladu z duhom 7. člena ADP – se manjšinski jezik lahko ohranja in razvija. Samo takšen pristop bo zagotovil obstoj in preživetje koroških Slovencev. Trenutno žal še nismo tako daleč.

Kako in kako ne pristopiti k notifikaciji Avstrijske državne pogodbe, kaj bi ta prinesla in ali obstaja tudi možnost neuspeha?

Povzetek

Prispevek analizira in kontekstualizira ustavnosodno presojo in ustavnopravno oceno (ne)izpolnenosti 7. člena Državne pogodbe o ponovni vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije in pojasnjuje pomembnost te mednarodne pogodbe za Republiko Slovenijo ter bilateralne odnose med sosednjima državama. 7. člen ADP že več kot šestdeset let po podpisu ADP ni v celoti izpolnjen. Našteti in pojasnjeni so poglavitni razlogi, zakaj je temu tako. Predstavljena je mednarodnopravna narava in argumentacija za (ne)nasledstvo Republike Slovenije v ADP. Analizirana so stališča nekaterih bolj izpostavljenih slovenskih in avstrijskih pravnih strokovnjakov pri njihovem utemeljevanju pravnega (ne)nasledstva ADP s strani Republike Slovenije. Podano je razmišljanje o argumentih za in proti notifikaciji nasledstva ADP.

Ključne besede: Avstrija, Slovenija, avstrijska Koroška, slovenska narodna skupnost, Avstrijska državna pogodba (ADP), manjšinska zakonodaja.

Wie und wie die Notifizierung des Österreichischen Staatsvertrags nicht vorzunehmen, was dieser bringen würde und ob auch die Möglichkeit eines Scheiterns besteht?

Zusammenfassung

Im Beitrag werden die verfassungsgerichtliche Beurteilung und die verfassungsrechtliche Bewertung der (Nicht-)Erfüllung des Artikels 7 des Staatsvertrags über die Wiederherstellung des unabhängigen und demokratischen Österreich analysiert und kontextualisiert sowie die Bedeutung dieses internationalen Vertrags für die Republik Slowenien und die bilateralen Beziehungen zwischen den Nachbarländern erläutert. Der Artikel 7 des Österreichischen Staatsvertrags wurde nunmehr seit über sechzig Jahren nach Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrags nicht vollständig eingehalten. Die Hauptgründe, warum es dem so sei, wurden aufgelistet und erläutert. Die völkerrechtliche Natur und die Argumentation für die (Nicht-)Nachfolge der Republik Slowenien im Österreichischen Staatsvertrag wurden dargestellt. Die Stellungnahmen einiger exponierter slowenischer und österreichischer Rechtsexperten bei der Begründung der rechtlichen (Nicht-)Nachfolge des Österreichischen Staatsvertrags durch die Republik Slowenien wurden analysiert. Die Argumente für und wider die Notifizierung der Nachfolge des Österreichischen Staatsvertrags wurden erläutert.

Schlüsselwörter: Österreich, Slowenien, Kärnten, slowenische Volksgruppe, Österreichischer Staatsvertrag, Gesetzgebung im Volksgruppenbereich.

Kritika praktičnega uma

Obletnice »Državne pogodbe o vnovični vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije«, enega od sklepnih aktov druge svetovne vojne, so tudi priložnost za analizo težko razumljivega, a z vsako novo vlado obnovljenega stališča Republike Slovenije, da se odpoveduje mednarodnopravno korektni priglasitvi nasledstva tistega pravnega statusa, do katerega ima pravico - kot ena od naslednic Jugoslavije - po dunajski konvenciji o sukcesiji držav glede mednarodnih pogodb.¹ Pogodba je v 5. členu ponovno vzpostavila mejo med državama z dne 1. januarja 1938 in ima torej naravo radicirane oziroma teritorialne meddržavne pogodbe, za katero v primeru nasledstva držav velja načelo avtomatične kontinuitete. Poleg tega je zelo močan razlog za prijavo nasledstva tudi dejstvo, da živi na Koroškem in Štajerskem slovenska manjšina, kateri pogodba v 7. členu priznava absolutne pravice. Z diplomatskim korakom bi Slovenija štirim podpisnicam pogodbe sporočila, da kot neposredno zainteresirana sopolisnica želi, naj državna pogodba ostane v veljavi kljub minevanju časa in spremembam v mednarodnem okolju. Ne z inteligentnimi ugovori zoper argumente stroke, temveč predvsem z izgovori in molkom, je stališče o nepotrebnosti priglasitve nasledstva posvojil niz vladnih ekip samostojne Slovenije.

V kategorijo izgovorov sodijo navedbe strokovnih sodelavcev na zunanjem ministrstvu, da ne moremo vedeti, kako bi na notifikacijo reagirala Ruska federacija kot depozitarka meddržavne pogodbe, oziroma, da ne moremo zanesljivo vedeti, kako bi glasoval državni zbor. Za daljše obdobje je značilna podmena predstavnikov izvršne oblasti, da bi notifikacija pokvarila dobre oziroma prijateljske odnose med sosednjima državama.

Verjetno gre v mednarodnem pravu za edinstven primer, da majhna nova država, katere narodna manjšina je v sosednji večji državi s pogodbo izrecno zaščitena, tako povsem podcenjuje pravno orodje za vplivanje na sosednjo državo, če ta ne bi izpolnjevala pogodbenih zavez. Nepričakovano pa tako ravnanje ni. Tržaški slovenski pisatelj Boris Pahor je v eni od svojih glos, ki so izšle v reviji *Zaliv*, že leta 1966 napisal naslednje:

1 Sklenjena na Dunaju 23. avgusta 1978, začela veljati 6. novembra 1996. Akt o notifikaciji nasledstva glede konvencij Organizacije združenih narodov in konvencij, sprejetih v Mednarodni agenciji za atomsko energijo, objavljen v Ur. l. RS – Mednarodne pogodbe, št. 9/92, 3/93, 9/93, 5/99, 9/08, 13/11 in 9/13, konvencija objavljena v Ur. l. SFRJ – Mednarodne pogodbe, št. 1/80.

»Ostaja še zadnja možnost. Da osrednja Slovenija namreč zavoljo tega, ker je prijatelj s sosednjima državama na zahodu in severu, ne more biti odkrit in stoodstoten prijatelj z rojakom, ki živi v teh dveh deželah. To se pravi, da je vse odvisno od našega izrednega čuta za lojalnost. In tako bi lahko imeli hkrati tudi preprosto razlago, zakaj nismo bili in nismo državotvorni.«²

Aktualnost književnikove ugotovitve je osupljiva, še zlasti zato, ker smo medtem zamenjali družbeni sistem in se je močno spremenil mednarodni položaj Slovenije. Več kot pol stoletja pozneje živimo v državi, ki se do večjih na zahodu in severu vede tako lojalno (se podreja njunim interesom), da je v zadregi, ko se mora opredeliti glede pozivov rojakov na pomoč, ko se ti branijo pred pretečo asimilacijo, čeprav je nepogojna dolžnost zaščite narodnih manjšin zapisana v Ustavi (v 5. členu). Seveda funkcionarji države in političnih strank zavračajo očitke, da so do soseščine pretirano uslužni. Svoje početje imajo za pragmatično in razlagajo ga kot občutek za realnost. Ne moti jih, da se je Slovenija v dveh desetletjih samostojnosti postopoma sprijaznila z zožitvijo pogajalskega prostora, ki ga je poprej imela razpadla Jugoslavija. Včasih zagreto (prepričano) in drugič neprepričano (izmikajoče se), so se doslej odgovorni ljudje različnih političnih barv na vrhu odločali - prosto po filozofu - za »praktični um«.

Strokovni argumenti, oprti na veljavno mednarodno pravo, in pravno-politološko sklicevanje na državotvornost kot nujno prvino varnosti majhne države, oboji pa merijo precej dlje od poenostavljenih in na parcialne interese zoženih vidikov praktične politike, so občasno dopolnjeni še s trditvijo, da naj bi notifikaciji nasprotovala tudi slovenska narodna manjšina v Avstriji.

Naj bo tole poskus analize vzrokov (ne)državotvornosti Slovenije in kritika njenega »praktičnega uma«.

V ozračju optimizma v Sloveniji po razglasitvi neodvisnosti so bili skoraj vsi pomisleki do sosednjih držav na severu in zahodu, ki sta v zgodovini močno zaznamovala življenje Slovencev in Slovenk, potisnjeni v stran. Pričakovanje varnosti v zameno za upoštevanje zahtev sosednjih držav je zanemarilo izkušnje zunanje politike nekdanje Jugoslavije, ki jo je v obdobju med letoma 1943 in 1991 kot zvezna enota v znatni meri oblikovala prav Slovenija. Načelo pravne kontinuitete meddržavnih odnosov se je pomešalo z dnevopolitičnim sumničanjem do politične kontinuitete. Diplomati so hvalili odlične slovensko-avstrijske in slovensko-italijanske odnose, ne da bi upoštevali možnost, da želita Avstrija in Italija njune zgodovinske strategije, ki jih nista mogli uresničiti v odnosih z Jugoslavijo, vsaj deloma uveljaviti v odnosih z mnogo šibkejšo Slovenijo.

Pa bi bilo treba skrbno analizirati zlasti tiste dele avstrijske zunanje politike, ki so zadevali državno pogodbo. Čeprav je ta v povezavi z ustavnim zakonom o

2 Zaliv, štev. 4. Trst, 1966.

nevtralnosti obnovila Avstrijo v mejah od leta 1938, je bila namreč po drugih določilih podobna mirovni pogodbi zmagovalk s premagano državo, zato si je Avstrija ob koncu hladne vojne prizadevala zmanjšati njen pomen. Leta 1990 je spricho mednarodno odobrene vnovične združitve Nemčije predlagala štirim podpisnicam pogodbe, da bi ugotovile njeno preseženost. Dve sta se molče strinjali, dve – Francija in Rusija – pa sta sicer soglašali, da so nekateri členi zastareli, vendar sta menili, da je pogodba še nadalje pomembna za mir in varnost v Evropi. Novo priložnost za razglasitev preseženosti pogodbe je Avstrija videla tedaj, ko je Ruska federacija v prvi polovici devetdesetih let sporočila, da vstop Avstrije v Evropsko unijo (EU) ne bi kršil njenega statusa nevtralnosti.

Očitna neodločnost Slovenije je bila razlog za obsežno diplomatsko akcijo. Po letu 1992 slovenske vlade namreč niso več povezovale stališča do državne pogodbe s položajem slovenske manjšine v Avstriji in niso več omenjale sprva ponujenih pogajanj za dvostranski državni sporazum o manjšinski zaščiti. Konkretna zahteva manjšine so vse vlade načelno podpirale, niso pa ukrepale, ko Avstrija obveznosti ni uresničila. Kaže, da se je v zameno za (dejansko oziroma navidezno) podporo Sloveniji med razpadanjem Jugoslavije, Avstriji posrečilo vprašanje nasledstva državne pogodbe odstraniti iz meddržavnega dialoga in prodreti z mnenjem, da bi bilo odpiranje tega vprašanja nekorektno.

Tudi v jubilejnem letu petdesete obletnice pogodbe se je zato nadaljevala diplomatska akcija, katere cilj je bil doseči soglasje o preseženosti dokumenta, s tem pa preprečiti, da bi Slovenija kot naslednica pridružene podpisnice podprla manjšino glede zahteve po uresničitvi določil 7. člena, pri čemer bi se oprla tudi na številne manjšini naklonjene sodbe avstrijskega ustavnega sodišča. Uporabila bi lahko diplomatska sredstva, v skrajnem primeru tudi arbitražni mehanizem za mirno reševanje sporov glede razlage ali izvrševanja državne pogodbe, predviden v 35. členu. Odsotnost reakcije na provokativno izjavo predsednika parlamenta Andreasa Khola iz februarja 2005, da Slovenija ni partnerica pogodbe in se zato o položaju manjšine ne more pogovarjati na njeni podlagi, dokazuje, da je pristanek na trditev o nepotrebnosti 7. člena poskušala avstrijska diplomacija dobiti neposredno od Slovenije. Z manjšinskimi določili je sicer državna pogodba, podobno kot pariška mirovna pogodba glede zaščite avstrijske manjšine v Italiji, sicer postala del mednarodne zaščite človekovih pravic, a če bi z avstrijskim uradnim stališčem – izrecno ali molče – soglašala Slovenija kot matična država manjšine, bi bila mednarodna veljava 7. člena zgolj še teoretična.

Slovenija ni protestirala zoper enostranske izjave avstrijskih diplomatov. Vsaj do februarja 2005 tudi ni uradno zaprosila Rusije, naj razišče, kakšno je mnenje do nasledstva statusa Jugoslavije pri državni pogodbi. Domnevamo, da tega tudi pozneje ni storila, sicer predstavniki zunanjega ministrstva leta 2015 ne bi navajali, da ne moremo vedeti, ali bi Ruska federacija Slovenijo uvrstila na seznam sopodpisnic. Izgovor je prozoren, saj je leta 2006 nasledstvo sopodpisnice

(nekdanje Češkoslovaške) prijavila Češka republika, ki ima celo manj razlogov za ukrepanje kot Slovenija. Ruska federacija je tedaj o prijavi nasledstva obvestila podpisnice, in ker so te očitno soglašale, je nasledstvo Češke republike uradno potrdila.

Imamo torej precedens. Vemo, da avstrijske državne pogodbe podpisnice ne štejejo za »zaprto«, kar je večinsko stališče avstrijske pravne stroke in diplomacije. Nadaljnje oklevanje Slovenije, zlasti zaradi zelo jasnih stališč stroke, ima verjetno vzrok v notranjih političnih blokadah, ki onemogočajo posodobitev geostrateškega razmisleka. Spremenjen pogled na nekdanjo mostiščno vlogo Avstrije v Srednji Evropi bi namreč povedal, da je Slovenija po osamosvojitvi začela mejiti na drugačno državo, kakršna je bila tista, na katero je mejila kot del Jugoslavije.

Tedaj je Avstrija, kadar se je v meddržavnih odnosih odprlo vprašanje položaja slovenske manjšine, načrtno stopnjevala nasprotja med Ljubljano in Beogradom. Osamosvajanje Slovenije je podpirala, ko so se posamezne faze ujele z avstrijskimi koristmi, a je podporo umaknila, ko je grozilo, da bi bil prizadet sloves Avstrije kot možne posrednice. S splošno podporo, a občasnim odtegotovanjem le-te, pač v skladu s svojimi strateškimi interesi, je precej vplivala na mednarodni položaj Slovenije tudi tedaj, ko se je ta mučila z vprašanji nasledstva razpadle skupne države.

Med pridruževanjem EU je bila Slovenija pod močnim pritiskom obeh sosednjih držav, ki sta ranljivost Slovenije izkoriščali za razvrednotenje mednarodnopravne kontinuitete z nekdanjo Jugoslavijo, ki je bila v času nastanka pogodb sorazmerno velika in pomembna država. A tudi kot polnopravna članica EU se je naredila še manjšo, ko se ni sklicevala na kontinuiteto oziroma je dovolila, da sta ji sosednji državi narekovali, katerih njenih delov v imenu »dobrih odnosov« ne bi bilo pametno (»produktivno«) uporabiti.

Mednarodni odnosi sicer poznajo pojem zadržanosti, ko gre za to, ali naj države v tekoči zunanji politiki uporabijo določene formalnopravne adute proti drugim, a nanaša se na velike države, ki zaradi svoje premoči v odnosih do majhnih naj ne bi uporabile vseh svojih adutov.

Od majhnih držav teorija take velikodušnosti ne pričakuje, tudi praksa odnosov v EU ni taka. Pravo je orodje v rokah šibkih in mednarodno pravo ščiti zlasti majhne države. A v dvajsetih letih samostojnosti Slovenije še ni bilo primera, ko bi se večji sosednji državi na severu in zahodu velikodušno odpovedali kakemu njunemu dejanskemu političnemu ali pravnemu argumentu za to, da bi postali odnosi s Slovenijo »dobri«. Za »kakovost« odnosov je bila ves čas odgovorna le naša stran, ki je bila že tako ali tako v slabšem položaju zaradi majhnosti, nižje ravni razvitosti in poznejše priključitve evropskim integracijam.

Pravicam se je mogoče odpovedati na različne načine. Mednarodno pravo je precej odvisno od politike in učinkovitost pravnih norm povečujejo ustne ali pisne politične izjave predstavnikov držav. Tudi opustitve dejanj, denimo

neukrepanje proti določenemu škodljivemu ravnanju drugih držav, imajo posledice. Če ne protestirate, velja, da soglašate. Ponavljajoča se »neukrepanja« lahko izvotlijo pogodbeno določila, ne da bi bila ta formalno razveljavljena.

Članice EU pa se odpovedo svojim pravicam tudi tako, da o svojem morebitnem problemu z drugo državo, ki presega strogo bilateralnost, ne obvestijo organov Unije. Značilno je, da Slovenija v nobeni fazi Komisiji EU ni dala na voljo gradiva, s katerim bi opozorila na odprta vprašanja v odnosih s sosednjima velikima državama, celo tedaj ne, ko se je nanjo obrnila oziroma jo je uporabila ena od njiju (Italija). Poročili udeležencev dveh misij Evropskega parlamenta na dvojezičnem območju na Koroškem, ki vsebujeta jasne pozive avstrijski strani k uresničenju manjšinske zaščite po 7. členu, sta edina dva dokumenta, s katerima razpolaga EU.

A ne bi imeli prav, če bi menili, da je šlo zgolj za neustrezne strokovne korake. Slovenske vlade preprosto niso čutile pritiska javnosti k državotvornosti in posamezna opozorila v tisku večinske javnosti niso preveč zanimala. Ta vprašanja niso nikoli - povsem drugače kot v primeru Hrvaške - postala prave politične ali celo volilne teme.

Javno mnenje je politikom in diplomatom odpuščalo celo malomarnosti, iz česar so ti lahko sklepali, da neukrepanje in čakanje prineseta več kot aktivnost. Slovenija je sčasoma zaradi previdnosti, predstavljeni kot modrost in občutek za realnost, postala država, ki nima zanesljivih zaveznikov. Odvisna je od dolgoročnih strategij sosednjih držav, proti katerim ne najde drugih odgovorov kot sta popuščanje in prilagajanje. Postala je bolj ranljiva, kot bi bilo nujno potrebno, saj članstvo v EU korigira neugodne statične značilnosti majhnih držav, kakršni sta majhnost državnega ozemlja in demografija, daje pa tudi možnosti za popravek in dejansko povečanje omejenih materialnih in človeških virov. Majhne evropske države so v procesu združevanja Evrope nazorno dokazale, da majhnost ne omejuje državotvornosti.

Ene po letu 2006 ponavljajočih se trditev, namreč da naj bi mednarodnopravnemu aktu razglasitve interesa Slovenije za nespremenjeno veljavnost državne pogodbe nasprotovala celo slovenska manjšina v Avstriji, pa ni mogoče brez pomislekov uvrstiti med izgovore. Zahteva vso pozornost, a za zdaj dokazi kažejo, da trditev ni točna. Veljavo manjšinske zaščite v državni pogodbi je res minimalizirala Zveza slovenskih organizacij, a predstavniki najštevilčnejše skupnosti (Narodnega sveta koroških Slovencev), notifikacijo podpirajo in jo od Slovenije celo zahtevajo. Stališče zadnja leta utemeljujejo zlasti z dejstvom, da je ustavni zakon iz leta 2012, ki je iz 7. člena iztrgal določila o dvojezičnih krajevnih napisih in slovenščini kot uradnem jeziku, revidiral za manjšino ključni del avstrijske državne pogodbe. Škoda je toliko večja, ker je Slovenija tedaj zamudila priložnost za enostransko diplomatsko izjavo, v kateri bi kot matična država

manjšine mednarodni javnosti sporočila, da zanjo 7. člen še naprej velja tak, kot je zapisan v ADP.

Ugibamo, kaj se je lahko skrivalo za vplivnim mnenjem, da sta »sedmi člen in ADP izraz starega časa, povojne ureditve, hladne vojne...« (dr. Marjan Sturm, med 1992 in 2019 predsednik Zveze slovenskih organizacij, v intervjuju za *Mag* 19. julija 2006)³. Utrujenost zaradi desetletij konfliktov? Malodušje glede možnosti, da Slovenci v Avstriji lahko preživijo kot strnjena narodna skupnost? Politične in idejne razlike med dvema kriloma slovenske manjšine? Na podmeno o domnevni odvečnosti za nove čase, je verjetno oprto tudi poznejše stališče, po katerem notifikacija nasledstva Slovenije pri državni pogodbi manjšini ne bi koristila.

Mnenje, da bi sklicevanje na zaščitni člen v meddržavni pogodbi, kateri poleg dvojezičnih krajevnih napisov ureja še številna druga vprašanja, med njimi šolstvo, manjšino vse bolj potiskalo v izolacijo in bilo v nasprotju z vizijo multikulturnega prostora, je šibko. Avstrija je pravna država. Prav z uporabo notranjih pravnih instrumentov, oprtih na 7. člen pogodbe, je manjšina dobila vse, kar zdaj ima. Manjšinci so do leta 2012 vlagali tožbe na avstrijsko ustavno sodišče, ki je pravno formalno zvečine pritrdjevalo njihovim pogledom (zgolj glede uradnega jezika manjšine in dvojezičnih krajevnih napisov je bilo 38 takih tožb). Manjšinske zaščite, ki bi jo lahko uresničile notranje (manjšinske) pobude, pa po sprememu ustavnega zakona skoraj ni več.

Preselitvi vsebine iz mednarodne pogodbe na notranjeavstrijsko ustavno raven uradna Slovenija ni nasprotovala, saj je v korist revizije 7. člena šest let prej na tajnih pogovorih z avstrijsko vlado aktivno sodelovala. S kakšnimi stališči, najboljše pove podatek, da je Narodni svet koroških Slovencev 3. avgusta 2006 opozoril na dolgoročno nevarnost nenaravne teze tedanjega slovenskega zunanjega ministra, da »dvojezična topografija ni odgovornost Slovenije, temveč Avstrije« (»...s tem je signalizirala, da vsebinski reviziji ne bo nasprotovala«).

Sklep. 7. člen seveda še vedno velja tudi brez diplomatskih potez, ki bi Sloveniji zagotovile nasledstvo statusa pri državni pogodbi, a upoštevati je treba, da se je po letu 2012 položaj za manjšino poslabšal. Novela zakona o narodnih skupnostih, dvignjena na ustavno raven, poimensko določa kraje, kjer je treba postaviti dvojezične napise in kažipote, našteva pa tudi okrajna sodišča in glavarstva, kjer je poleg nemščine uradni jezik tudi slovenščina. To pomeni, da so samodejno izključeni vsi drugi kraji, katerim bi v teh dveh ključnih pogledih manjšinsko zaščito lahko zagotavljal 7. člen ADP, oziroma kakor ga je v več sodbah razlagalo avstrijsko ustavno sodišče. Poslej bi lahko po določitih avstrijske državne pogodbe le še Slovenija kot matična država manjšine ukrepala za ključne koristi

3 »Sedmi člen je izraz hladne vojne«, dr. Marjan Sturm, predsednik Zveze slovenskih organizacij, *Mag*, 19. 7. 2006.

pri dvojezičnih krajevnih napisih in rabi uradnega jezika. Nasledstvo statusa pri ADP, kakršnega je imela nekdanja Jugoslavija, torej ni le teoretično vprašanje, katero naj bi bilo v desetletjih ustvarjanja kontroverznih dopolnjenih dejstev izgubilo prvotni pomen in zastaralo.

Kritika praktičnega uma

Povzetek

Avtorica v prispevku kritično obravnava zadržanje Slovenije v odnosu do notifikacije Avstrijske državne pogodbe (ADP). Slovenija pogodbe do danes ni notificirala kljub temu, da ji to omogočajo mednarodnopravne norme, notifikacija pa bi pomenila tudi državotvorni korak Republike Slovenije (RS). K notifikaciji RS pozivajo tudi različne civilne iniciative. Z notifikacijo bi Slovenija nedvomno izrazila svojo željo, da (ADP) ostane v veljavi in tako utrdila status zaščitnice slovenske manjšine v Avstriji. Avtorica je v prispevku kritična tudi do neenotnih pogledov s strani manjšine, katere del meni, da je notifikacija brezpredmetna. V dilemi med argumenti in politiko se je tako Slovenija odločila za »praktični um«.

Ključne besede: Slovenija, Avstrija, Avstrijska državna pogodba (ADP), slovenska manjšina v Avstriji

Eine einfache Erklärung der (Nicht-)Aufbau des Staates Sloweniens oder eine Kritik der „praktischen Vernunft“

Zusammenfassung

In diesem Beitrag versucht die Autorin, die Zurückhaltung Sloweniens im Zusammenhang mit der Notifizierung des Österreichischen Staatsvertrags kritisch zu erörtern. Slowenien hat den Vertrag trotz der Tatsache, dass die Völkerrechtsnormen dies zulassen, bis dato nicht notifiziert, wobei die Notifizierung sehr wohl auch einen Schritt zum Aufbau des Staates Republik Slowenien bedeuten würde, zu dem es auch von Initiativen aus dem nichtstaatlichen Bereich aufgefordert wird. Durch die Notifizierung würde Slowenien zweifellos seinem Anliegen den Ausdruck verleihen, den Staatsvertrag weiterhin aufrechtzuerhalten und dadurch den eigenen Status der Schutzfunktion für die slowenische Volksgruppe in Österreich festigen. Die Autorin betrachtet in ihrem Beitrag auch die uneinigen Ansichten der Volksgruppe kritisch, da ein Teil der Volksgruppe die Notifizierung für gegenstandslos hält. Im Dilemma zwischen Argumenten und Politik entschied sich Slowenien somit für „praktische Vernunft“.

Schlüsselwörter: Slowenien, Österreich, Österreichischer Staatsvertrag, slowenische Volksgruppe in Österreich

Janez Stergar

Civilno-družbene pobude za notifikacijo slovenskega nasledstva med sopolisnicami ADP: utrjevanje ali spodkopavanje dobrih slovensko-avstrijskih odnosov?

Ker so se ob 60-letnem jubileju podpisa ADP (pravzaprav DPONDA, saj gre za Državno pogodbo o obnovi(tvi) neodvisne in demokratične Avstrije) v Republiki Sloveniji pričele množiti različne civilno-družbene pobude za notifikacijo slovenskega nasledstva – pač po nekdanji federativni Jugoslaviji – med sopolisnicami ADP, se je bilo upravičeno in potrebno ozreti tudi na predzgodovino in vsebinske podlage teh pobud. Dopolnilno k že povedanemu in zapisanemu na to temo želim tudi sam dodati nekaj na kratko formuliranih zgodovinskih in spominskih fragmentov. Že pol stoletja sem namreč posredno ali neposredno povezan tako s slovensko manjšino v Avstriji, s sklicatelji današnjega posveta (z INV - Inštitutom za narodnostna vprašanja v Ljubljani ter obema KKS – Klubom koroških Slovencev v Ljubljani in Mariboru), kakor tudi z našo tokratno gostiteljico SM – Slovensko matico.

INV in njegovi neposredni predhodniki (MI – Manjšinski inštitut ter ZI – Znanstveni inštitut) so se s »koroškim vprašanjem«, ki naj bi ga v znatni meri razrešila ADP, ukvarjali ves čas njihovega delovanja,¹ torej že od 1. februarja 1925 ali tri desetletja pred sklenitvijo ADP. Poldrugo desetletje – do napada na tedanjo Kraljevino Jugoslavijo – so inštitutski sodelavci opozarjali na slabo izpolnjevanje manjšinskega varstva po prvi »Državni pogodbi« - Senžermenski mirovni pogodbi zmagovitih sil prve svetovne vojne z Avstrijo. Tragične izkušnje koroških in vseh drugih Slovencev z nacifašizmom – na avstrijskem ozemlju seveda že od anšlusa marca 1938 – so bile poglavitni razlog, da so se inštitutski sodelavci tako v okupiranih krajih kot predvsem na osvobojenem partizanskem ozemlju in nato na diplomatskem parketu povojnih mirovnih pogajanj vse do pariškega kompromisa 1949 zavzemali za združitev slovenskih in dvojezičnih obmejnih področij

1 Janez Stergar, *Sedem desetletij ljubljanskega Inštituta za narodnostna vprašanja*. Ljubljana, 1995; Samo Kristen, *Od Manjšinskega inštituta do Inštituta za narodnostna vprašanja (1925–2015) – Ob devetdesetletnici začetkov institucionaliziranega preučevanja etnične problematike na Slovenskem*. V: M. Medvešek in J. Pirc (ur.), *90 let Inštituta za narodnostna vprašanja : 1925–2015*. Ljubljana, 2015, 53–131.

avstrijskih dežel Koroške in Štajerske z republiko Slovenijo v novi federativni jugoslovanski republiki.²

Civilna družba – društva in organizacije, znanost, (visoko) šolstvo in tudi Rimo-katoliška cerkev – je/so v omenjenih desetletjih bistveno podpirala in dopolnjevala »uradna« dejanja državnikov, politikov in diplomatov v prid »neodrešenim« zamejskim Slovincem. V poznavalskem krogu velja le omeniti koroška in s Koroško povezana imena, vsa bolj ali manj povezana s tedanjim inštitutom in klubom: Julij Felaher, Gregorij Rožman, Fran Zwitter, Lojze Ude, Lovro Kuhar – Prežihov Voranc, Bogo Grafenauer, Luka Sienčnik in Janko Pleterski. Zwitter, Ude, Grafenauer in Pleterski so sodelovali tudi pri formuliranju besedila manjšinsko-zaščitnega (7.) člena ADP³, kakor tudi pri konkretizaciji zamisli oz. zahtev za uresničevanje njegove vsebine. Sodelavec INV zgodovinar Tone Zorn je nato do 1968 (torej precej pred prvo izdajo monografije Geralda Stourzha o nastanku ADP⁴) pripravil bogato dokumentirano disertacijo o koroškem vprašanju 1945–1950⁵ in nato še vrsto objav na to temo. Hkrati se je že tedaj na INV kot mednarodni pravnik oblikoval Ernest Petrič, vendar z disertacijo o pravici do domovine.

Delež slovenske civilne družbe pri zaključnih fazah sklepanja ADP je bil manj pomemben, delež slovenskih diplomatov in državnikov pri jugoslovanski podpori Avstriji v letu 1955 pa je kar dobro znan in po kakšnem pričevanju oz. dokumentu prav odločilen.⁶ Že 16. 1. 1951 je bil namreč v Prezidiju Ljudske skupščine FLRJ – Federativne ljudske republike Jugoslavije ter 27. 2. 1951 na skupnem zasedanju Zveznega zbora in Zbora narodov Ljudske skupščine FLRJ sprejet ukaz (odlok) o prenehanju vojnega stanja z Zvezno republiko Avstrijo; analogen ukaz o prenehanju vojnega stanja z Nemčijo je bil v Belgradu sprejet šele dobrega pol leta

- 2 Janko Pleterski, Delo dr. Frana Zwittra za rešitev mejnih vprašanj. *Zgodovinski časopis* 19–20, 1965–1966, 23–29; Metod Mikuž, Pregled razvoja koroškega in južnotiroškega vprašanja 1945–75. *Delo* (Ljubljana), 13. 7. – 17. 8. 1976; Metod Mikuž, Avstrijska državna pogodba in takratna blokavska politika (1945–1955). *Zgodovinski časopis* 31, 1977, št. 1–2, 155–167; Teodor Domej, Der Konflikt nach dem Krieg: Die Kärntner Slowenen 1945–1949. V: A. Moritsch (Hrsg./izd.), *Austria slovenica. Die Kärntner Slovenen und die Nation Österreich = Koroški Slovenci in avstrijska nacija*. Klagenfurt/Celovec – Ljubljana – Wien, 1996, 86–165 (Unbegrenzte Geschichte – Zgodovina brez meja; 3); Janez Stergar, Die jugoslawische Gebietsansprüche ab 1945 und deren schrittweise Rücknahme : Jugoslovanske ozemeljske zahteve od 1945 in njihovo postopno umikanje. V: H. Valentin et al. (Hgg.), *Der Staatsvertrag von Wien 1955–2005*. Klagenfurt, 2006, 89–97 in 98–104 (Kärnten Dokumentation; 22).
- 3 Janko Pleterski, Spomin na sklepanje Pogodbe o obnovi Avstrije. V: P. Štih (ur.), *Zwittrov zbornik: Ob stoletnici rojstva zgodovinarja dr. Frana Zwittra (1905–1988)*. Ljubljana, 2006, 2008, 83–91 (Zbirka Zgodovinskega časopisa; 31).
- 4 Gerald Stourzh, *Kleine Geschichte des österreichischen Staatsvertrages*. Graz, 1975.
- 5 Tone Zorn, *Politična orientacija koroških Slovencev in boj za mejo v letih 1945–1950*. Ljubljana, 1968 (neobjavljena doktorska disertacija).
- 6 Tu velja spomniti le na knjižne objave spominskih pričevanj Edvarda Kardelja, Aleša Beblerja, Jožeta Vilfana, Mitje Vošnjaka in Bogdana Osolnika.

pozneje (21. 7. 1951 ter 29. 9. 1951). Ob sklepanju in uveljavljanju ADP – o čemer poročajo drugi tukajšnji referenti – se je v bilateralnih avstrijsko-jugoslovanskih odnosih dogajalo še kaj zelo praktičnega: 15. 6. 1955 je bil v zveznem zboru in 16. 6. 1955 v zboru proizvajalcev Zvezne ljudske skupščine FLRJ obravnavan ter sprejet Zakon o ratifikaciji Sporazuma med FLRJ in Republiko Avstrijo o obnovitvi določenih pravic tovarniških in trgovskih žigov, 6.–8. 10. 1955 je bilo v Opatiji prvo zasedanje jugoslovansko-avstrijske komisije za Dravo. In spregledati ne smemo: 24. 3. 1956 je zvezni zbor Zvezne ljudske skupščine FLRJ sprejel Deklaracijo o priznanju statusa stalne nevtralnosti Avstrije.⁷ O tedanjih jugoslovanskih in posebej slovenskih komentarjih in pričakovanih nam tu pišejo drugi avtorji, prav tako o vsaj kakšni od več zahval tedanjih avstrijskih državnikov kolegom na drugi strani ponovno vzpostavljene južne meje.

Iz naslednjih desetletij izgrajevanja raznovrstnih meddržavnih odnosov ter – tudi mučnih in napetih – prizadevanj za polno uveljavitev »manjšinskega« 7. člena ADP ter še nekaterih drugih členov, posebej pomembnih za Slovence in Hrvate na obeh straneh meje ter za vso tedanjo Jugoslavijo, najprej izvezam le naše družbeno relevantno in burno študentsko odzivanje na prelomu iz šestdesetih v sedemdeseta leta.⁸ Po svoji zaposlitvi na INV se lahko spomnim npr. izdaje dvojne številke revije »Razprave in gradivo« 7–8/1976, v več jezikov prevedenega gradiva ljubljanskega »Posvetovanja o aktualnih vprašanih slovenske in hrvaške manjšine v Avstriji« 28. 5. 1976 ter posebne številke zagrebskega »Časopisa za suvremenu povijest« 1/1977. Znanstveno-raziskovalno delo je bilo v sedemdesetih letih močno usklajeno z aktualnimi prizadevanji manjšinskih organizacij v Avstriji ter z diplomacijo Ljubljane, Zagreba in Belgrada. Med avtorji razprav sta poleg inštitutskega četverca z literarnim komparativistom Dragom Druškovičem in z zgodovinarji Tonetom Zornom, Dušanom Nećakom in Janezom Stergarjem nastopala še stalna zunanja sodelavca mednarodni pravnik Borut Bohte in geograf Vladimir Klemenčič, večkrat tudi hrvaški soavtorji Budislav Vukas (mednarodni pravnik!), Mirko Valentić in Mirjana Domini. Kratko obdobje je bila tedaj na INV zaposlena Mirjam Škrk, pozneje kot mednarodna pravnica prav tako odlična poznavalka problematike v zvezi z ADP.

Kot »editor« ene od inštitutskih brošur je 1976 nastopil Danilo Türk, kot mlad pravnik tedaj sodelavec manjšinsko-izseljeniške komisije RK SZDL

7 »Po 17 letih je Avstrija končno svobodna« je na prvi časopisni strani naslov poročila celovškega tednika *Slovenski vestnik* 20. 5. 1955 povzema vzklik avstrijskega zunanjega ministra Leopolda Figla. V nadaljevanju pa je najbolj izpostavil poudarek sovjetskega zunanjega ministra Vjačeslava Molotova, da bo poleg Švice »v srednji Evropi obstojala odslej naprej nevtralna Avstrija«, ki se ne bo priključila nobeni vojaški zvezi in »na svojem ozemlju ne bo dopuščala vojaških oporišč«.

8 Prim. npr. Janez Stergar, Mednarodni odbor Skupnosti študentov Univerze v Ljubljani 1969–1972. V: D. Štrajn et al. (ur.), 1968 : *čas upora, upanja in domišljije : zgodbe študentskega gibanja 1964–1974*. Ljubljana, 2020, 225–228.

– Republiške konference Socialistične zveze delovnega ljudstva Slovenije. Moja nekdanja sošolka ter Danilova soproga Barbara Miklič se je domislila naslova knjižice »Twenty Years Overdue«. Glede na desetletja zavračanja pri uresničevanju nekaterih določb 7. člena ADP bi ob naslednjih obletnicah lahko podobne opozorilno-spodbujevalne publikacije naslavljali s »Thirty, Forty, Fifty ...« in sedaj že »Sixty Years Overdue«, torej šestdeset let preveč odlašanja ...

Od 1969 so sodelavce »severnega oddelka« INV dve desetletji dolgo s profesorji ljubljanske Filozofske fakultete in s koroškimi slovenskimi znanstveniki ter prosvetnimi delavci posebej intenzivno povezovali še vsakoletni Koroški kulturni dnevi – KKD v Celovcu.⁹ Če s tem v zvezi omenim le zgodovinarja Boga Grafenauerja, geografa Vladimirja Klemenčiča, slovenistko Bredo Pogorelec, umetnostnega zgodovinarja Naceta Šumija in literarnega zgodovinarja Matjaža Kmecla, vrsta profesorjev s FF ter ostalih referentov na celovških KKD še zdaleč ni popolna.¹⁰ Več od njih jih je bilo januarja 1972 med prvimi podpisniki poziva avstrijskemu predsedniku republike, naj ustavi sodni proces proti predsedniku Zveze slovenske mladine, revolucionarnemu dolgolascu Marjanu Sturmu, ki je bil na krajevno oznako »Hermagor« pripisal slovenski »Šmohor«. Naš profesor zgodovine Janko Pleterski pa je tedaj enkrat povedal in objavil, da je ključ do dobrih medsosodskih odnosov v avstrijskih rokah in se imenuje »z določbami 7. člena ADP skladna ureditev manjšinskega položaja« (citiram vsebinsko, po spominu).

Ob kakšni prejšnji priložnosti sem že nekaj bolj podrobno obravnaval slovenski odnos do zamejstva v pol stoletja po drugi vojni¹¹ ali pa predstavil vseslovenski in čezmejni pomen koroških in s Koroško tesno povezanih humanistov ter drugih izobražencev.¹² Razvid o zanimanju slovenske civilne družbe za položaj koroških, štajerskih in ostalih zamejskih Slovencev bi lahko razširili še na vrsto strokovnih inštitucij, poklicnih združenj, znanstvenih revij in založb (v mojem primeru npr. na Mladinsko knjigo ter članke o zamejskih Slovencih v 16 letnih zvezkih *Enciklopedije Slovenije*, na Zvezo zgodovinskih društev ter na »Zgodovinski časopis« in njegovo knjižno zbirko¹³).

9 M. Domej (ur.), *Koroški kulturni dnevi : Kärntner Kulturtage 1969-1988*. Celovec/Klagenfurt 1988; J./anez/ Ste./rgar/, *Koroški kulturni dnevi*. V: *Enciklopedija Slovenije*, zv. 5. Ljubljana, 1991, 288.

10 Dušan Nečak, Bogo Grafenauer in koroški Slovenci po drugi svetovni vojni. V: V. Rajšp et al. (ur.), *Grafenauerjev zbornik*. Ljubljana, 1996, 119–123; Avgustin Malle, Grafenauerjev prispevek Koroškim kulturnim dnevom. V: *ibidem*, 125–134.

11 Z navajanjem relevantne strokovne literature npr.: Janez Stergar, Republika Slovenija in zamejstvo 1945–2002. *Acta Histriae* 11, Koper, 2003.

12 Janez Stergar, Koroški izobraženci v duhovnem življenju Slovenije. *Koroški vestnik* 43, 1–3, 135–148 (Kulturna dediščina kot priložnost za slovensko-avstrijsko čezmejno sodelovanje).

13 V zbirki sem mdr. v veliki nakladi uspel izdati kot zadnjo avtorjevo knjižno objavo trajno aktualno razpravo Bogo Grafenauer, *Oblikovanje severne slovenske narodnostne meje*. Ljubljana, 1994 (Zbirka Zgodovinskega časopisa; 10).

Tradicionalno povezanost INV in njegovih predhodnikov s KKS ter tudi s SM – Slovensko matico, najstarejšim slovenskim kulturno-znanstvenim združenjem in strokovno založbo ter gostiteljico več posvetov z narodno-manjšinsko tematiko, naj na kratko ilustriram z nekaj imeni in primeri. Leta 1928 ustanovni in nato dolgoletni predsednik KKS pravnik Julij Felaher je bil pred vojno nepoklicni, po vojni pa poklicni sodelavec INV. Prvi direktor partizanskega ZI in povojni rektor Univerze v Ljubljani ter redni član SAZU – Slovenske akademije znanosti in umetnosti zgodovinar Fran Zwitter je z MI sodeloval že pred vojno,¹⁴ v klubu je bil dolgoletni odbornik, prav tako v SM, kjer je bil nekaj let poslevodeči podpredsednik. Inštitutski tajnik in povojni turnusni direktor pravnik Lojze Ude je bil nekaj let predsednik KKS in dolgoletni odbornik SM, prav tako pa v vodstvu organizacije Maistrovih borcev. Inštitutski direktor komparativist Drago Druškovič – Rok Arih ni bil le koroški partizan in povojni aktivist, ampak tudi biograf Lovra Kuharja – Prežihovega Voranca.¹⁵ Bogo Grafenauer je bil inštitutski sodelavec, predsednik SM in hkrati predsednik KKS, ki je Matico določil za dedinjo klubskega premoženja (v denacionalizacijskem postopku rešenega iz ostankov zapuščine nekdanje narodno-obrambne Družbe sv. Cirila in Metoda).¹⁶ Zadnji štirje omenjeni so me pritegnili tako na inštitut, kot v klub (ki mu sedaj predsedujem) in v odbor SM (kjer sem podpredsednik). Grafenauer je nekajkrat na skupno posvetovanje v prostore SM uspel privabiti tudi zelo sprte predstavnike osrednjih organizacij koroških Slovencev.

Prav pri SM je izšla vrsta temeljnih del o koroškem in širšem slovenskem narodnem vprašanju: Zwitterovi »Nacionalni problemi v habsburški monarhiji« (1962, z J. Šidakom in V. Bogdanovom) in »O slovenskem narodnem vprašanju« (1990), na inštitutu napisana disertacija Janka Pleterskega »Narodna in politična zavest na Koroškem : Narodna zavest in politična orientacija prebivalstva 1848-1914« (1965, v nemškem prevodu izdana 1996 v Celovcu), zbornik »Koroški plebiscit« (1970), »Iz mojih spominov« Franca Petka (Ljubljana – Borovlje 1979), Petra Moharja »Med nebom in peklom : Pričevanje iz plebiscitnega leta« (1986), Boga Grafenauerja »Slovensko narodno vprašanje in slovenski zgodovinski položaj« (1987), Feliksa J. Bistra »Anton Korošec : državnozborski poslanec na

14 Janez Stergar, Neobjavljeno Zwitterovo poročilo o poti po Koroškem poleti 1930. V: P. Štih (ur.), *Zwitterov zbornik : Ob stoletnici rojstva zgodovinarja dr. Frana Zwittera (1905–1988)*. Ljubljana, 2006, 2008, 67–74 (Zbirka Zgodovinskega časopisa; 31), Zwitterovo poročilo na str. 75–81.

15 Drago Druškovič, *Prežihov Voranc : pisatelj in politik*. Ljubljana – Celovec, 2005; Janez Stergar, Drago Druškovič – Rok Arih (1920–2009). *Delo*, 26. 5. 2009, 24.

16 Janez Stergar, Klub koroških Slovencev v Ljubljani. V: T. Bahovec (Hg./izd.), *Eliten und Nationwerdung : Die Rolle der Eliten bei der Nationalisierung der Kärntner Slovenen / Elite in narodovanje : Vloga elit pri narodovanju koroških Slovencev*. Klagenfurt/Celovec – Ljubljana/Laibach – Wien/Dunaj, 2003, 29–83 (Unbegrenzte Geschichte – Zgodovina brez meja; 10).

Dunaju : Življenje in delo : 1872–1918« (1992)¹⁷ in še kaj. Problematiko nastanka in težavnega izvajanja ADP obravnava tudi obsežen in celovit pregled avstrijske zgodovine, ki jo je za slovenske bralce napisal in pri Matici izdal dunajski zgodovinar Ernst Bruckmüller.¹⁸

Po drugi svetovni vojni je nekaj mesecev na našem ljubljanskem inštitutu delal tudi ekonomist Stane Uršič, poznejši legendarni tajnik in predsednik ljubljanskega KKS. Tone Zorn je kot sourednik sodeloval pri par Matičinih publikacijah s koroško tematiko ter dolga leta urejal »Vestnik koroških partizanov«, ki je postal tudi glasilo obeh klubov. Isto revijo je še pod novim imenom »Koroški vestnik« urejal politolog Boris Jesih, ki se na INV ni le habilitiral s koroško disertacijo (objavljeno v slovenski in nemški izdaji¹⁹), ampak je kot državni sekretar md. sodeloval pri pripravi kompromisa iz leta 2011 glede dvojezičnih krajevnih napisov na Koroškem. Na INV je od 2005 zaposlen zgodovinar Danijel Grafenauer, ki je tajnik ljubljanskega in zadnja leta tudi predsednik mariborskega kluba, s svojo disertacijo o Juliju Felaherju pa najboljši poznavalec zgodovine obeh klubov.²⁰ Danijel Grafenauer je v Mariboru imel za neposredna predhodnika pravnika Boža Grafenauerja in zgodovinarja Marjana Žnidariča, dve znani imeni slovenske znanstveno-visokošolske scene. Ljubljanski KKS ima svoj uradni sedež na inštitutskem naslovu Erjavčeva 26, kjer so se mu pridružili md. tudi Klub tržaških Slovencev, Društvo slovensko-avstrijskega prijateljstva in Klub zamejskih študentov.

Krajši ali daljši čas so na INV delali ali še delajo tudi naslednji proučevalci manjšinske ali predvsem koroške problematike, kar praviloma vsi člani KKS: Vladimir Klemenčič, umetnostna zgodovinarica Breda Turk Vilhar, mednarodna pravica Vera Klopčič, pravnik in zgodovinar Samo Kristen, ustavni pravnik Mitja Žagar, zgodovinar Matjaž Klemenčič, geograf Jernej Zupančič, ekonomistka Nada Vilhar in sedanja direktorica jezikoslovka Sonja Novak Lukanovič.

Umestitev INV v slovensko civilno družbo v obdobju tektonskih sprememb v smer demokratizacije in državne osamosvojitve v obdobju 1989-1992 in v naslednjih letih lahko ilustriramo s sodelovanjem več inštitutskih strokovnjakov

17 Avtor, koroški slovenski zgodovinar je tako v letih svojega službovanja na Dunaju in nato kot prvi vodja Avstrijskega inštituta v Ljubljani izjemno veliko prispeval k avstrijsko-slovenskemu kulturnemu in znanstvenemu sodelovanju. Matičini izdaji knjige je sledila še nemška: »Majestät, es ist zu spät« : Anton Korošec und die slovenische Politik im Wiener Reichsrat bis 1918. Wien – Köln – Weimar, 1995.

18 Ernst Bruckmüller, *Avstrijska zgodovina*. Ljubljana, 2017. Kako malo je za izdajo knjige, ki je pozneje izšla tudi v nemščini, prispevala avstrijska država, me je sram izdati.

19 Boris Jesih, *Med narodom in politiko : Politična participacija koroških Slovencev*. Celovec – Ljubljana, 2007; isti, *Ethnos und Politik : Was wollen die Kärntner Slowenen?*. Klagenfurt/ Celovec – Wien/Dunaj – Ljubljana, 2010.

20 Danijel Grafenauer, *Življenje in delo Julija Felaherja in koroški Slovenci*. /Maribor/ 2009 (neobjavljena doktorska disertacija).

pri oblikovanju nove slovenske ustave ter pri postopnem nastajanju evropske in svetovne manjšinske zaščite. A tudi delovanje Odbora za varstvo in vrnitev slovenskih vojakov (maj – oktober 1991), spodbujanje zelo otipljive in pomembne zamejske pomoči slovenskim osamosvojitvenim dejanjem²¹ ter ustvarjanje nove sindikalne organizacije v slovenski znanosti (znotraj SVIZ – Sindikata vzgoje, izobraževanja, znanosti in kulture) je potekalo (tudi) iz moje inštitutske pisarne oziroma pisarne, ki sva si jo delila z Borisom Jesihom.

Med svojimi objavami tistega časa naj tu izpostavim le dva časopisna članka. V sobotni prilogi dnevnika *Delo* sem se 2. 6. 1990 v članku »‘Sence preteklosti’ v obliki stotnije odvlčenih s Koroškega« zavzel za odkrito skupno raziskovanje temnih plati koroške povojne zgodovine, a tudi za upoštevanje 7., 9. ter 24. člena ADP. Čez pol leta sem 7. 2. 1992 v članku »Cena priznanja« v reviji *Svobodna misel* opozoril na aktualni pomen več členov ADP za Slovence in Slovenijo (torej ne le »manjšinskega« 7. člena), na potrebno nasledstvo – nove, mednarodno priznane – Republike Slovenije kot pridružene članice pogodbe in na tedaj že izražene zadržke nekaterih avstrijskih politikov. Zaključil sem s prepričanjem: »Cena priznanja samostojnih sosednjih držav, a tudi enakopravnih narodov, jezikov in kultur, potemtakem ne more biti previsoko nastavljena.« A v diplomatski in sodni praksi se je hitro pričelo obujati vprašanje vračanja nekdanjega avstrijskega premoženja v Sloveniji in veljavnosti »Avnojskih sklepov«, kar je bila res iudicata za vso Jugoslavijo že z drugim odstavkom 27. člena ADP.

S kolegom Jesihom sva nato na inštitutu 16. 4. 1992 organizirala »pogovor o avstrijsko-slovenskih odnosih z vidika novih razmer in problematike, ki je zaobsežena v Avstrijski državni pogodbi (ADP)«. Po zabeležki Bojana Bertonclja z Ministrstva za zunanje zadeve RS smo bili prisotni še Bogo Grafenauer, Danilo Türk, Borut Bohte, Mirjam Škrk, minister za Slovence v zamejstvu in po svetu Janez Dular, Vera Klopčič, Janez Stergar, Boris Jesih, Matjaž Jančar, Štefan Cigoj in Andrej Grasselli. Profesor Bohte je bil jasen: »Republika Slovenija kot nasledstvena država Jugoslavije, ki je sopolpisnica ADP, pristopi v smislu sukcesije oziroma uveljavljanja sukcesije (s presumpcijo kontinuitete, ki jo predstavlja Slovenija kot matična država, njena manjšina v Republiki Avstriji, itd.) in to ustrezno prijavi depozitarju ADP, Rusiji.« Zabeležka omenja, »da je poleg čl. 7 aktualno tudi izpolnjevanje obveznosti vrste drugih določil (npr. spomeniki in grobovi, odškodnine), kar govori v prid odločitvi, da Slovenija stori korak uveljavljanja sukcesije v ADP.«²² Ni pa zabeleženo tedaj izraženo opozorilo Danila Türka, da je čas notifikacije potrebno preudarno izbrati, ker RS še ni bila splošno priznana v svetu, razpad Jugoslavije ter nasledstvo po njej pa mednarodno-pravno še ne urejena.

21 Janez Stergar, Delovanje koroških Slovencev v Avstriji za neodvisno Slovenijo. V: M. Klemenčič et al. (ur.), *Slovinci v zamejstvu in po svetu ter mednarodno priznanje Slovenije*. Ljubljana, 2005, 37–56 (Viri o demokratizaciji in osamosvojitvi Slovenije; 4) (Viri; 20).

22 Kopija zapisnika v dokumentarni zbirki avtorja – in prav gotovo še v pristojnih arhivih.

Avstrijska diplomatsko-konzularna služba je tedaj v več državah zastopala interese mlade slovenske države in v nujnih primerih oskrbovala njene državljane.

Rezultat velikega, zavzetega in uspešnega delovanja tako slovenske kot tudi avstrijske znanosti ter širše civilne družbe je predstavljalo znanstveno srečanje »Slovenci v avstrijski zvezni deželi Štajerski« v Mariboru 25.–27. 5. 1993. Tu so spoznanja številnih znanstvenikov ter svoje moči združili SAZU (akademik Anton Vratuša je bil *spiritus agens*), INV (Boris Jesih je poskrbel za izid temeljnega zbornika), Univerza v Mariboru ter Avstrijski inštitut za vzhodno in jugovzhodno Evropo na Dunaju. Kot zgodovinski dosežek srečanja je obveljalo soglasje, »da slovenska avtohtona narodna skupnost na avstrijskem Štajerskem ni prišla po pomoti v Avstrijsko državno pogodbo in da so torej določila v Pogodbi o njeni zaščiti obvezna za vse.« Tako je povzel predsednik uredniškega odbora Vratuša v »Predgovoru« zbornika.²³ Soavtor zbornika, nekdanji sodelavec INV in profesor zgodovine na FF UL akademik Janko Pleterski je več svojih starejših razprav o nastajanju ADP ter (ne)uresničevanju njenih določil (seveda zlasti 7. člena) zaradi njihove aktualnosti ponatisnil v posebni knjigi.²⁴

V zadnjih dveh desetletjih smo na inštitutu kot raziskovalci in kot del angažirane civilne družbe seveda še spremljali strokovne mednarodnopravne²⁵ in politične razprave o veljavnosti ADP in (ne)uresničevanje še odprtih – zlasti manjšinskih – vprašanj. Priče smo bili oklevanju in tudi javnemu prestižnemu, strankarsko obarvanemu predvolilnemu prerekanju slovenskih državljanov in diplomatov (podobno kot ob Oglejskem sporazumu z Republiko Italijo!) glede pravega ali že zamujenega trenutka za notifikacijo slovenskega nasledstva članstva v ADP. Ob različnih strokovnih objavah in časopisnih člankih ter intervjujih smo na INV vsaj dvakrat predlagali interdisciplinarni projekt o zgodovini ADP, katere uradnega prevoda v slovenščino vse do danes sploh nimamo.²⁶ Projektna predloga sta bila strokovno dobro ocenjena, a sta bila po mnenju delilcev raziskovalnega denarja bistveno premalo družbeno relevantna (enkrat menda zgolj dve točki od možnih desetih ...).

Z referati ali kot poslušalci smo se raziskovalci in univerzitetni učitelji iz Slovenije udeleževali več strokovnih posvetov o ADP na Koroškem (v Škocjanu in Celovcu, parkrat v Tinjah). Ob inštitutski 85-letnici, 90-letnici koroškega plebiscita, 65-letnici zmage nad nacifašizmom ter 55-letnici sklenitve ADP

23 Citat na str. 4 zbornika *Slovenci v avstrijski zvezni deželi Štajerski*. Ljubljana, 1994 (Narodne manjšine; 3).

24 Janko Pleterski, *Avstrija in njeni Slovenci 1945-1976*. Ljubljana, 2000 (Ethnicity; 4).

25 Seveda mislim predvsem na več objav Boruta Bohteta in Mirjam Škrk, Ernesta Petriča, Antona Novaka, Ivana Kristana ter v novejšem času Dejana Valentinčiča.

26 Neuradni prevod celotne ADP v slovenščino vsebuje knjiga *Ustavni sistem Republike Avstrije*. Koper 2000 (Evropske primerjalne študije), 191-228. »Srbohrvaški« prevod je bil sicer objavljen v: *Službeni list FNRJ – Medjunarodni ugovori i drugi sporazumi*, 2. 2. 1956, br. 2.

smo sodelavci INV 14. 10. 2010 tudi sami organizirali srednje velik mednarodni posvet na Brdu pri Kranju; simpozij je obravnaval zgodovinske okoliščine nastanka ADP, sodobno stanje in perspektive slovenske manjšine na Koroškem ter pravne in mednarodnopravne vidike njihovega položaja. Za objavo referatov in razprave je na koncu žal zmanjkalo denarja (?).

Zaradi velike državne podpore lahko le deloma med prizadevanja civilne družbe štejemo znanstveni projekt »Avstrija-Slovenija v 20. stoletju«, ki so ga zgodovinarji in pravniki obeh sosednjih držav izvajali že v prvih letih novega tisočletja. Čeprav so izid leta 2004 v obsežnem dvojezičnem zborniku dočakali le slovenski rezultati zgodovinarskega dela projekta, so ti deloma zanimivi tudi za tu obravnavano tematiko; posebej veliko zbranih podatkov in strokovne literature vsebujejo prispevki avtorjev Borisa Jesiha, Mitja Ferenca, Boža Repeta in Aleša Gabriča.²⁷

Ne glede na lociranje v dvorano Državnega sveta RS je imela izrazit civilno-družbeni značaj okrogla miza »Slovenci v Avstriji 50 let po podpisu Avstrijske državne pogodbe«. 10. 5. 2005 jo je pripravilo ljubljansko Društvo slovensko-avstrijskega prijateljstva – DSAP s predsednikom Jožefom Jerajem, pomembne prispevke pa so na srečanju podali koroški Slovenci Avgustin Malle, Jože Wakonig in Valentin Inzko; slednji kot tedanji veleposlanik Republike Avstrije v Ljubljani. Za objavo gradiva smo poskrbeli v ljubljanskem KKS.²⁸ V povzetku vsebine smo uvodoma zapisali: »Republika Slovenija kot država zaščitnica mora vztrajati na izpolnitvi 7. člena ADP, vključno z javno rabo slovenščine, s kolektivnimi pravicami in dvojezičnimi oznakami. Manjšinske zaščitne konvencije Sveta Evrope ne nadomeščajo v celoti določil ADP. Slovenci moramo izkoristiti možnosti, ki jih skupno članstvo v EU omogoča za krepitev čezmejnega sodelovanja z Avstrijo; to ne velja le za državne ustanove, temveč tudi za organizacije civilne družbe tako na kulturnem, gospodarskem, izobraževalnem kot tudi na športnem, lokalnem in drugih področjih.« 24. 4. 2006 je Peter Vencelj z DSAP pripravil še posvet »Vloga koroških Slovencev v slovensko-avstrijskih odnosih«, nato pa sta se DSAP v Ljubljani in Mariboru izogibala poseganju na področje politike.

Na zgodovin(ar)skem simpoziju o ADP v dvorani koroške deželne vlade v Celovcu sem 21. 4. 2005 svoj referat »Jugoslovanske ozemeljske zahteve od 1945 in njihovo postopno umikanje« zaključil takole: »Z Državno pogodbo 1955 potrjena avstrijsko-jugoslovanska meja je 1991/92 postala avstrijsko-slovenska. Leta 2005 pa je zgodovinarju težko razumeti avstrijske »bojazni« glede slovenskega nasledstva jugoslovanskega podpisa Državne pogodbe, posebej glede na to, da je Republika Slovenija članica Evropske zveze (skupaj z Avstrijo) in NATO (po

27 D. Nečak et al. (ur.), *Slovensko-avstrijski odnosi v 20. stoletju = Slowenisch-österreichische Beziehungen im 20. Jahrhundert*. Ljubljana, 2004 (Historia; 8).

28 J. Stergar (ur.), *50 let Avstrijske državne pogodbe*. Ljubljana, 2005 (Koroški vestnik; 39–1).

definiciji političnega in vojaškega varuha demokracije zahodnega tipa).« Tudi v nadaljnjih letih mi avstrijski prijatelji, med njimi nekateri Slovenci, niso uspeli povsem prepričljivo razložiti razlogov za nasprotovanje notifikaciji slovenskega nasledstva v primeru ADP ...

V slovenski in avstrijski strokovni javnosti so odmevali nekateri posveti ali posamezna predavanja, ki so jih profesorji ljubljanske Pravne fakultete organizirali skupaj z avstrijskimi kolegi, npr. ob izrinjanju določb ADP iz avstrijskega ustavno-pravnega reda. Žal večjega učinka ne na avstrijsko vlado in zakonodajalca ne na slovensko vlado in diplomacijo te pravne ekspertize – o katerih tu poročajo za njihovo vsebino bolj kompetentni – večinoma niso imele. Morda le še pripomnim, da ne rečem »potožim«, da so se avstrijski organizatorji kakšnega velikega jubilejnega in mednarodnega znanstvenega srečanja o zgodovini ADP večše uspeli izogniti udeležbi vsaj enega referenta iz Slovenije ...

Sodelavec INV Samo Kristen je bil med redkimi slovenskimi strokovnjaki, ki je analiziral avstrijske poskuse, da bi celotno ADP ali njene dele proglasili za zastarane, konsumirane - obsoletne,²⁹ potem ko so se npr. zasedbene sile štirih zaveznic umaknile že jeseni 1955 in so sovjeti prevzeli vse »nemško premoženje v Avstriji«. Ob preurejanju evropskega reda in ob podpisu »Pogodbe o dokončni ureditvi glede Nemčije« dne 12. 9. 1990 je avstrijska zvezna vlada štirim državam podpisnicam ADP (ki naj bi se iz pogodbe o obnovitvi Avstrije kar tiho preimenovala v vsebinsko nedoločeno »Dunajsko državno pogodbo« ...) namreč sporočila svoj sklep z dne 6. 11. 1990, češ da so po njenem prepričanju omejevalni členi 12 do 16 iz poglavja o vojaških in letalskih določbah ter točka 13 člena 22 ADP zastareli, analogno z vojaškimi omejitvami mirovnih pogodb iz leta 1947 z Italijo, Romunijo, Bolgarijo, Madžarsko in Finsko. Na sporočilo z Dunaja³⁰ menda ni bilo ugovorov, medtem ko so avstrijski poskusi za proglasitev celotne ADP za obsoletno – npr. ob razpadu Sovjetske zveze – ostali neuspešni.

Med členi ADP, katerih neuradni slovenski prevod smo objavili že 1984 in 1985 v zborniku »Koroški Slovenci v Avstriji včeraj in danes« (sicer od 1. do 13. člena ter 17., 19., 26., 30., 35. in 37. člen), ostajajo po mojem za Slovenijo in Slovence v Avstriji še vedno posebej aktualni: 5. člen (meje iz 1. 1. 1938), 6. člen (človekove pravice), 7. člen (pravice slovenske in hrvaške manjšine), 9. člen (denacifikacija), 19. člen (vojaški grobovi in spomeniki), 26. člen (lastnina,

29 Samo Kristen, Nekaj pogledov na vprašanje nadaljnje veljavnosti Avstrijske državne pogodbe in slovenskega nasledstva statusa soprodpisnice pogodbe. *Razprave in gradivo* 36/37, 2000, 95-114.

30 V uradnem *Wiener Zeitung* 8. 11. 1990 objavljeno sporočilo sicer dodaja: »Vendar pa se Avstrija še vedno čuti mednarodnopravno zavezano, da ne sme proizvajati, posedovati ali poskušati uporabljati jedrskega, biološkega ali kemičnega orožja.« O tem Felix Ermacora, Die Obsoleterklärung von Bestimmungen des Wiener Staatsvertrages. *Juristische Ausbildung und Praxis*, 1990/91, 181 sl.

pravice in interesi od nacistov preganjanih skupin), 35. člen (zaključne določbe) in 37. (pristop k pogodbi), kakor tudi tedaj neprevedeni oz. neobjavljeni 24. člen (avstrijska odpoved do zahtev proti zavezniškim in združenim silam), 27. člen (avstrijsko premoženje na ozemlju zavezniških in združenih sil, posebej v Jugoslaviji) in 38. člen (ratifikacija pogodbe).

28. 6. 2015 je bil dober povod za opozorilo na vsebino in veljavnost 19. člena ADP nagovor tedanje ministrice za kulturo RS Julijane Bizjak Mlakar na spominski slovesnosti pri Peršmanovi domačiji, kjer so nacisti 25. 5. 1945 pomorili 11-člansko družino, med njimi sedem otrok. Ministrica je v spremstvu sekretarja za varstvo slovenske kulturne dediščine Silvestra Gabrščka ter ob navzočnosti ministra za kulturo Republike Avstrije Josefa Ostermayerja (»soavtorja« konsenzne rešitve vprašanja dvojezičnih krajevnih tabel na Koroškem leta 2011) spregovorila pred spomenikom padlim partizanom; prvotno na pokopališču v Šentrupertu pri oz. v Velikovcu postavljeni in 10. 9. 1953 razstreljeni spomenik je več civilno-družbenih iniciativ in organizacij obnovljenega postavilo ob Peršmanovo domačijo, v kateri so uredili spominsko zbirko protifašističnemu boju. S pomočjo iz Slovenije ZKP – Zveza koroških partizanov in prijateljev protifašističnega odpora skrbi za prek 50 pomnikov temu odporu na južnem Koroškem.³¹

V jugoslovanskem času so Avstrijci nekajkrat – skladno z 19. členom in z vso spoštljivostjo – sprejemali jugoslovanske delegacije (diplomatskih in vojaških uradnikov ter predstavnikov veteranskih organizacij), ki so pregledovale grobove jugoslovanskih vojakov, vojnih ujetnikov in prisilno deportiranih ter spomenike protinacističnemu boju. Ne vem, da bi skladno z 19. členom ADP v vseh letih slovenske državne samostojnosti kakšna državna ali civilno-družbena delegacija opravila podobno uradno »inšpekcijo«, čeprav ZKP s pomočjo partnerskih organizacij iz Slovenije vzdržuje spomenike in ob njih redno prireja spominska srečanja z obiskovalci iz obeh strani meje.

Morda ob tem velja pripomniti, da se organizatorjem še ni posrečilo terminsko povsem uskladiti tradicionalnih vsakoletnih spominskih prireditev na mestu severne in južne izpostave nekdanjega nacističnega koncentracijskega taborišča Mauthausen na obeh straneh Ljubelja. Predolgo časa ostaja neuresničena tudi obljuba koroških sodelavcev o vključitvi koroških protinacističnih spomenikov na spletni seznam – zdaj že prek 6.000 – identifikacij, fotografij, opisov in točnih lokacij na zemljevidu v okviru spontanega projekta širokega kroga sodelavcev literarnega zgodovinarja z ljubljanske FF Mirana Hladnika.

31 Ob številni starejši literaturi o Peršmanovi domačiji in o spominskih obeležjih žrtvam nacističnega terorja ter odpora proti njemu omenimo samo najnovejši pregled v knjigi A. Mohar (ur./Red.), *Otoki spomina = Gedenkinseln : Partizanska spominska obeležja na južnem Koroškem = Gedenkstätten für die Partisanen in Südkärnten*. Celovec/Klagenfurt, 2018.

Po drugi strani pa se je, posredno tudi v povezavi z 19. členom ADP, več delov slovenske civilne družbe (predvsem oba KKS iz Ljubljane in Maribora, nato še Zveza društev General Maister in nekateri drugi) od leta 2013 pridružilo pobudi koroške nemško-slovenske »Konsenzne skupine« za skupne spominske, pravno in mirovniško naravnane prireditve na grobišču Maistrovih borcev in koroških brambovcev na velikovškem mestnem pokopališču, nato tudi na ljubljanskih Žalah z dostojanstvenim avstrijskim vojaškim spomenikom iz leta 1961, na grobišču koroških »odvlečenih« v Lešah in še drugod. Več publikacij zdaj že izpričuje s Konsenzno skupino povezano razraščanje civilno-druženega projekta Mirovne regije Alpe-Jadran.³²

Do preloma stoletja oz. tisočletja, torej v polpetih desetletjih od sklenitve Državne pogodbe je iz splošnega spomina kar nekako izginil pomen 26. člena ADP o lastnini, pravicah in interesih manjšinskih skupin. Člen se je sicer nanašal predvsem na Žide, a so tudi slovenska društva in posamezniki na Koroškem po mučnih in dolgotrajnih procesih dobivala določeno odškodnino za škodo, ki jim je bila povzročena v času nacizma. O tem členu ADP ter o še leta 2001 mednarodno izsiljenem dodatnem avstrijskem izvedbenem zakonu in posebnem odškodninskem fondu je bila za koroški primer – ob sodelovanju sodelavca INV Borisa Jesiha – opravljena raziskava ter objavljena knjiga.³³

Mnogo besed je bilo izrečenih in tiskarskega črnila porabljenega za razpravljanje o zgoraj že omenjenem 27. členu Državne pogodbe. Povzamem naj samo ugotovitev Janka Pleterskega, da so v drugem odstavku tega člena veliki zavezniki »posredno priznali, da je Avstrija vsaj v odnosu do Jugoslavije (Slovenije) do neke mere odgovorna za vojna dejanja, storjena proti njej 6. aprila 1941 in pozneje, vse do zavezniške zmage. To je tista plat čl. 27 ADP, ki je v zgodovinskem pogledu še veliko večjega pomena, kakor pa je to samo njegova gmotna stran.«³⁴

Opozorimo še na zaključne člene ADP, po katerih bi Jugoslavija lahko terjala dosledno izpolnjevanje določb Državne pogodbe; a tega SFRJ nikoli ni storila

32 Prim. npr. dva obsežna nova zbornika: W. Wintersteiner et al. (Hrsg./ur.), *Manifest/o Alpe-Adria : Stimmen für eine Europa-Region des Friedens und Wohlstands = Voci per una regione europea di pace e prosperità = Glasovi za evropsko regijo miru in blagostanja*. Wien, 2020 (Edition PEN; 151); J. Brousek et al. (Hrsg./ur.), *Slovenija / Österreich ; Befreies Erinnern / Osvobodajoče spominjanje ; Dialogische Aufarbeitung der Vergangenheit / Dialogsko obravnavanje zgodovine*. Klagenfurt/Celovec, 2020. Prvi zbornik je bil 8. 7. 2020 slovenski javnosti predstavljen na INV v Ljubljani in v živo po spletu, 23. 9. 2020 pa na tradicionalni okrogli mizi alpsko-jadranske mreže na Mednarodnem pisateljskem srečanju PEN na Bledu. Drugi omenjeni zbornik je bil slovenski javnosti predstavljen 18. 12. 2020 na INV in prav tako v živo po spletu.

33 Augustin Malle et al., *Vermögensentzug, Rückstellung und Entschädigung am Beispiel von Angehörigen der slowenischen Minderheit, ihrer Verbände und Organisationen*. Wien – München, 2004.

34 Janko Pleterski, *Slovenija in Avstrija pa avstrijska državna pogodba. Mladina*, 21. 11. 2000.

navzlic živahni in občasno napeti diplomatski korespondenci med Belgradom in Dunajem. Med Ljubljano in Dunajem je na različnih ravneh potekala izmenjava mnenj o možnosti Republike Slovenije, da bi si pridobila status sopolpisnice ADP; vsaj slovenska mednarodnopravna stroka se je zdaj menda poenotila, da je to mogoče z notifikacijo nasledstva po razpadli jugoslovanski federaciji. Iskanje odgovora, zakaj in po čigavi odločitvi ali krivdi doslej ni prišlo do notifikacije nasledstva sopolpisništva ADP, pa je bilo v obdobju slovenske državne samostojnosti večkrat priljubljena tema medsebojnih obtoževanj slovenskih politikov v nekaj javnih predvolilnih soočenjih. Predsednik prve demokratične slovenske vlade in nato tudi zunanji minister Lojze Peterle je nekajkrat ponovil, da se je pri odločanju za ne-notificiranje držal nasvetov mednarodno-pravne in diplomatske stroke; sam da avstrijskim kolegom nikoli ni ničesar obljubljal v zvezi s tem. Prav nekdanj Peterletovo nestransko, torej civilno-družbeno »Društvo 2000« pa je izdalo knjigo, v kateri je izkušeni diplomat Matjaž Jančar tik pred svojo prezgodnjo smrtjo omenjal slovensko politiko »Danke Österreich« s tiho obljubo ne-notificiranja nasledstva sopolpisništva ADP.³⁵

Za prvih petnajst let slovenske državne samostojnosti imamo na voljo kar nekaj pričevanj naših državljanov in diplomatov, da se slovenske vlade niso odločile za notifikacijo tudi ali pa predvsem po opravljenih diplomatskih konzultacijah v Moskvi, Parizu, Londonu in Washingtonu, torej pri izvirnih pogodbenicah ADP. Doajen slovenskega mednarodnega prava in tudi nekdanji diplomat Borut Bohte, ki ga k posvetom niso več pritegovali, pa je rad pikro komentiral, da na napačna vprašanja pač dobiš napačen odgovor: k ADP Slovenija seveda ne more pristopiti, lahko pa nasledi status »pridružene sile« (FLRJ je bila 1955 sploh druga pridružena sila).

23. 5. 2005 je Milan Kučan že kot bivši slovenski predsednik na simpoziju o ADP in manjšinah na univerzi v Celovcu poudaril tako pravico Slovenije do pravnega nasledstva v ADP kot tudi potrebo po popolni uresničitvi določil za manjšinsko zaščito. »Nedvomno bi status pogodbenice Sloveniji v položaju države zaščitnice zagotovil trdnejšo mednarodnopravno podlago za intervencije pri avstrijskih oblasteh v prid uresničevanja pravic slovenske manjšine.« A Slovenija v prvih letih po osamosvojitvi tega statusa ni skušala z vso silo uveljaviti, ker si je tudi zaradi mednarodnega uveljavljanja države prizadevala za dobre odnose z Avstrijo. »Tako je prišlo do bolj ali manj tihega soglasja, da se to vprašanje za zdaj ne vključi v pogodbeno nasledstvo, da Slovenija ne bo notificirala svojega nasledstva, Avstrija pa bo izpolnjevala pogodbene obveznosti, še posebej iz člena sedem ADP,« je dejal Kučan in pristavil, da je to »pragmatično stališče« vzdržalo do februarja 2005, ko je predsednik avstrijskega parlamenta Andreas Khol izjavil, da Slovenija ni

35 Matjaž Jančar, *Slovenska zunanjepolitična razpotja*. Ljubljana, 1996. Prim. Borut Mekina, Strah pred Avstrijo. *Mladina*, 3. 7. 2015.

naslednica ADP in da se na tej osnovi ni mogoče pogovarjati o varstvu slovenske manjšine v Avstriji.³⁶

Še največkrat pa vsi omenjamo izjavo tedanjega predsednika RS Danila Türka, uveljavljenega profesorja mednarodnega prava in izkušenega diplomata, ki je na tiskovni konferenci ob obisku avstrijskega predsednika Heinza Fischerja 19. 4. 2011 najavil slovensko notifikacijo nasledstva ADP v nekaj tednih. Avstrijski gost je na izrecno novinarsko vprašanje sicer pojasnil, da njihovi strokovnjaki menijo, da slovensko nasledstvo pridruženega članstva v ADP ni možno, da pa morebitna slovenska notifikacija ne bi vplivala na bilateralne odnose. A avstrijski poklicni diplomati se niso obotavljali demantirati svojega predsednika republike, ki naj bi se kot ne-strokovnjak za mednarodno pravo pač »malo zaletel« s svojo izjavo.

Drugim priložnostim in drugim avtorjem prepustimo podrobnejšo analizo razvoja medsebojnih odnosov odgovornih za oblikovanje in izvajanje zunanje politike Republike Slovenije, od kar je postala »polnoletna«; kar nekaj objavljenih spominov na to temo sicer že imamo. V našem parlamentarnem sistemu lahko le vlada, ki najprej v trenutni koaliciji strank doseže soglasje, Državnemu zboru predloži zakon o ratifikaciji nekega mednarodnega akta. Šele po obravnavi v parlamentarnem odboru za zunanjo politiko in po večinskem sklepu plenuma Državnega zbora sledi uveljavitev odločitve, vključno s podpisom Predsednika republike in objavo v Uradnem listu. Čeprav so poslanci v delovnih telesih obeh parlamentarnih domov notifikacijo nasledstva ADP obravnavali v vsakem mandatu, so zelo pozno prvič naslovili uradni poziv, da naj vlada prične navedeni postopek.

Zato pravzaprav ni bilo presenetljivo, da se je posebej po neuresničeni najavi predsednika Türka začela za zadevo, že resen »problem«, zanimati tudi slovenska civilna družba. Od aprila 2012 zelo pestro in vedno širše »Zavezništva za notifikacijo ADP« vsakokratni Vladi RS in poslanskim skupinam Državnega zbora RS približno na vsako četrletje vztrajno daje pisne pobude za ureditev slovenskega statusa pridružene sile ADP, in sicer jeseni 2020 že v imenu 90 organizacij (vključno z obema Kluboma koroških Slovencev v Ljubljani in Mariboru) z okoli 250.000 člani. Vodja »Zavezništva«, sindikalist Rastko Plohl skrbi tudi za obveščanje slovenske javnosti o odprti problematiki ADP ter v pogovorih z nosilci javnih funkcij zahteva, da tega ne bi obravnavali na zaprtih sejah, ki imajo že kar praviloma za rezultat sporočilo v stilu: *»Slovenija se ima za naslednico v ADP in za zaščitnico slovenske manjšine v Avstriji, diplomati sosednje države ne oporekajo*

36 Ob časopisnih člankih je na voljo poročanje STA – Slovenske tiskovne agencije: <https://www.sta.si/942895/kucan-in-vranitky-odprla-simpozij-o-adp-in-manjsinah> (dostop decembra 2020).

veljavnosti ADP in slovenske zaščitniške vloge, pač pa slovenskemu nasledstvu pridruženega članstva.»

V pričakovanju 60-letnice podpisa ADP 5. 3. 2015 je bila v Domu prosvete v koroških Tinjah okrogla miza »Avstrijska državna pogodba – ne več, ali vedno bolj aktualna?« z enajstimi zelo kvalificiranimi panelisti. Takrat sem z drugimi v skrivnosti diplomacije neposvečenimi poslušalci lahko prvič slišal o tem, da je vlada Ruske federacije kot naslednica vlade ZSSR in sedanja depozitarka ADP vsem podpisnicam in pridruženim silam, kakor tudi naslednicam pridruženih sil (v primeru FLRJ/SFRJ tedaj Sloveniji, Hrvaški, BiH, Makedoniji in Srbiji – Črni gori) posredovala overjeni prepis češkega sporočila (= notifikacije) 5. 5. 2004 o njenem nasledstvu ČSSR kot »pridružene sile« k ADP³⁷, nato pa še kopijo avstrijskega ugovora, ki je ostal osamljeno mnenje. O zanimivih podrobnostih te diplomatske korespondence je slovensko javnost obvestil že omenjeni članek v »Mladini« 3. 7. 2015. Zvedavemu zgodovinarju in neravnodušnemu državljanu so mi nato ob več naključnih srečanjih ali v e-korespondenci tudi kompetentni češki sogovorniki potrdili, da češka notifikacija nasledstva pridruženju ADP ni imela opaznih negativnih odnosov na meddržavne odnose z Avstrijo. S slovaškega veleposlaništva v Ljubljani so mi odgovorili, da se njihova vlada žal še ni odločila za enak korak kot češka. Na spletnih straneh depozitarja ADP pa Češko republiko navajajo kot pridruženo članico ADP od 1. 1. 1993, torej od datuma njenega nastanka oz. razdružitve češko-slovaške federacije.

Ob 60-letnici podpisa ADP je 12. oz. 15. 5. 2015 skupina 133 kulturnikov, znanstvenikov ter drugih javnih delavcev s Francetom Bučarjem in Ivanom Kristanom kot prvopodpisanimi pozvala Državni zbor RS, da brez odlašanja sprejme akt o notifikaciji nasledstva RS po Jugoslaviji glede ADP. Po prepričanju pobudnikov naj bi bila šele s tem v polnosti uresničena Temeljna ustavna listina o samostojnosti in neodvisnosti RS. Ker je poziv kljub vrsti sledečih pogovorov, strokovnih posvetov in objav – o čemer v pričujočem zborniku poroča pobudnik Ivan Kristan – tudi po petih letih ostal brez ustreznega odgovora, s(m)o z nekoliko spremenjenim seznamom podpisnikov poziv Državnemu zboru 1. 10. 2020 ponovili in kot argumenta zanj dodali stoletnico koroškega plebiscita in »pobudo avstrijskega parlamenta za priznanje nemške narodne manjšine v Sloveniji«. Tudi pri teh dveh pozivih velja pripomniti, da so mnogi individualni podpisniki hkrati v vodstvu osrednjih slovenskih institucij in združenj ter nekdanji ali aktualni nosilci odgovornih družbenih funkcij.

25. 11. 2014 je bil SSK – Svetovni slovenski kongres organizator že 15. vsakoletnega simpozija »Ko ni več meja«, tokrat z naslovom »Meje slovenskega

37 Ni nepomembno pripomniti, da je ruski depozitar vse obvestil, da je Češka republika z isto diplomatsko noto sporočila, da se »šteje zavezano« tudi Pogodbi o miru z Madžarsko z dne 10. 2. 1947 ter Pogodbi o miru z Bolgarijo z dne 10. 2. 1947.

kulturnega prostora«. Z ljubljanskim INV ter obema KKS iz Ljubljane in Maribora je izdal tudi vsebinsko bogat in aktualen zbornik³⁸, v katerem sem na str. 194-195 v imenu ljubljanskega Kluba koroških Slovencev ponovil: *»Kot sestavni del civilne družbe v RS se izrekamo za ureditev slovenskega nasledstva so-podpisništva Državne pogodbe in menimo, da bi to koristilo tako slovenski (in hrvaški) manjšini, kot tudi celoti slovensko-avstrijskih odnosov. Podpiramo nastanek alpsko-jadranske mirovne regije, prepričano sodelujemo v mreži društev in družb slovensko-avstrijskega prijateljstva. ... V klubu (in lahko bi dejal, da tudi na INV) si ne domišljamo, da lahko mednarodnim pravnikom in odgovornim državnikom v RS po četrto stoletja cincanja okoli ne-sprejema sklepa o deponiranju listine o nasledstvu sopolisništva ponudimo kakšno čudežno paličico ali črnilo; dostojna, že polnoletna država pa se naj ne bi smešila z neuresničenimi najavami pošte k depozitarju v Moskvo. Zato ljubljanski in mariborski klub pripadata širokemu civilno-druženemu 'zavezništvu', ki v Sloveniji zahteva strokovno poenotenje in državniško ukrepanje.«*

V istem zborniku je tedanji predsednik ZSO – Zveze slovenskih organizacij na Koroškem Marjan Sturm na podlagi svojih izkušenj relativiziral pomen ADP za urejanje sodobnega položaja manjšine in mdr. na str. 100 opozoril: *»ADP je seveda slej ko prej veljaven mednarodnopravni dokument. Le tisti, ki bi lahko kaj rekli, namreč podpisnice ADP, glede interpretacije člena 7 ADP molčijo oziroma prepuščajo interpretacijo avstrijskemu ustavnemu sodišču.«* Na str. 103 pa je nadaljeval: *»Tudi razprava o členu 7 ADP je prinesla na dan, da imamo različne narative glede te državne pogodbe. Za nas koroške Slovence je bil člen 7 sad antifašističnega odpora, za nemško stran pa nekaj vsiljenega. Ko smo potem ugotovili vse (pozitivne in negativne) dimenzije tega člena, je bilo mogoče govoriti o manjšinskih pravicah per se. Danes Koroški Heimatdienst ne nasprotuje več ADP in je bolj odprt za dialog in sodelovanje, tudi preko meje.«* Marjan Sturm je več argumentacije lahko predstavil tudi na našem posvetu in v pričujočem zborniku.

Predsedniku Republike Slovenije, Državnemu zboru, Državnemu svetu ter Vladi RS kot najbolj odgovornim državnim organom Republike Slovenije sem po sklepu zbora članov Kluba koroških Slovencev v Ljubljani (KKS-Lj) z dne 8. 3. 2017 v pismu (17. 3. 2017) sporočil, *»da se KKS-Lj pridružuje vsem pozivom za notifikacijo nasledstva Republike Slovenije po FLR oz. SFR Jugoslaviji kot sopolisnici – pridruženi sili Državne pogodbe o obnovi neodvisne in demokratične Avstrije – DPONDA (z dne 15.5.1955), poljudno imenovane »Avstrijska državna pogodba – ADP«.* Čeprav od mednarodnega priznanja neodvisnosti Republike Slovenije 1991-92 spremljamo tudi nekatere strokovne pomisleke na obeh straneh slovensko-avstrijske meje ter z njimi povezana javna politična sprenevedanja in preigravanja, smo prepričani, da notifikacija nasledstva RS kot pridružene sile

38 L. Klopčič et al. (ur.), *Meje slovenskega kulturnega prostora : zbornik člankov*. Ljubljana, 2014.

DPONDA slejkoprej pomeni (resda precej zapozneli) korak v procesu izgrajevanja suverenosti RS, hkrati pa tudi utrjevanje zgodovinskih temeljev za sedanje in bodoče dobro sosedstvo z Republiko Avstrijo. – Med člani našega kluba so tudi ljudje, ki so sodelovali pri sklepanju DPONDA ter si desetletja dolgo prizadevali za uresničevanje njenih določb, predvsem – a še zdaleč ne zgolj – njenega »manjšinskega« 7. člena. Zadnjih pet let je naš Klub sopodpisnik rednih pozivov civilno-družbenega Zavezništva za notifikacijo nasledstva ADP/DPONDA, pred dvema letoma je/sem predsednik Kluba sopodpisal ustavno-pravno utemeljeni poziv za notifikacijo pobudnikov prof. dr. Franceta Bučarja in prof. dr. Ivana Kristana, sedaj se slednji pobudi pridružuje tudi Klub kot združenje, ki skoraj devet desetletij bdi nad položajem Slovencev v Avstriji ter si prizadeva za dobre medsosedske odnose kot en pogoj za polno uveljavljanje manjšinskih pravic (ne samo po, vendar še vedno tudi po ADP/DPONDA). – Na omenjenem zboru članov KKS-Lj smo ponovili tudi prepričanje, da akt slovenske ratifikacije Državne pogodbe in nato notifikacije pri ruskem depozitarju po češkem vzgledu iz 2004 ne more biti povod za zgodovinsko obarvana notranje- in zunanjepolitična obračunavanja ter medijsko izpostavljanje. Hkrati z notifikacijo slovenskega nasledstva bi se po našem prepričanju bilo mogoče ali celo potrebno pritrdilno opredeliti do nabora členov DPONDA, ki jih je Republika Avstrija z ustrežno noto že pred dobrima dvema desetletjema označila za obsoletne, t.j. v celoti izpolnjene, zastarele ali zgodovinsko presežene.« Zgodovinarska žilica mi ne da miru, da zdaj ne bi predlagal še to, da Državni zbor RS ob ratifikaciji nasledstva pridruženega članstva Slovenije v ADP ponovi Deklaracijo o priznanju statusa stalne nevtralnosti Avstrije, ki jo je bil 24. 3. 1956 sprejel zvezni zbor Zvezne ljudske skupščine FLRJ.

Med podpisniki Bučar-Kristanovega poziva iz leta 2015 in Kristan-Tošovega iz leta 2020 je tudi več akademikov – članov SAZU. Omenili smo že, da so se nekateri od njih že prej močno zanimali za zamejske Slovence in se zavzemali za uresničevanje njihovih pravic, še posebej po 7. členu ADP. To pravzaprav velja že za jugoslovansko obdobje, ko je SAZU vodila dejavnosti posebne koordinacije jugoslovanskih akademij za proučevanje položaja manjšin jugoslovanskih narodov v sosednjih državah. Tudi sam sem kot predstavnik INV z akademiki lahko sodeloval pri izvedbi velikega projekta ESF – Evropske znanstvene fundacije; »primerjalne študije o vladah in ne-dominantnih etničnih skupinah v Evropi« so v začetku 90. let 20. stoletja izšle v osmih knjigah. Za našo tokratno temo je bila posebej zanimiva razprava avstrijsko-koroškega zgodovinarskega kolega Arnolda Suppana o načelu recipročnosti manjšinskih pravic v jugoslovansko-avstrijskih odnosih med svetovnimi vojnami.³⁹

39 Arnold Suppan, According to the Principle of Reciprocity: the Minorities in Yugoslav-Austrian Relations 1918–1938. V: P. Smith et al. (Ed.), *Ethnic Groups in International Relations*. Hants – New York, 1990 (Comparative Studies on Governments and Non-dominant Ethnic Groups in Europe, 1850–1940; 5).

Odbor za preučevanje narodnih manjšin SAZU pod predsedstvom Jožeta Pirjevca (s strokovnjaki, ki nismo vsi člani SAZU) je na svoji 48. in 49. seji 11. in 19. 6. 2015 oblikoval izjavo, da »podpira civilno družbena prizadevanja, ki od državnega zbora in od vlade zahtevajo, da Republika Slovenija brez odlašanja notificira nasledstvo ADP, v prepričanju, da odnosov med državami ni mogoče uravnnavati na podlagi ugotovitve, da so odnosi dobri in da zaradi tega ni potrebno formalno notificirati nasledstva ADP. – Notifikacija nasledstva je potreben formalnopravni akt, ki zagotavlja trajno dobre odnose med državama, neodvisno od razpoloženja vsakokratnih vlad. To pomeni, da notifikacije nasledstva ADP ni mogoče smatrati za neprijateljsko dejanje do sosednje Avstrije, s katerim bi pokvarili sedanje dobre odnose, ampak kot akt, s katerim se zagotavljajo trajno dobri odnosi. – Če Republika Slovenija ne bi notificirala nasledstva ADP, bi se odpovedala svoji pravici/dolžnosti, da umesti svojo državno mejo in ostale pravice ter obveznosti, temelječe na ADP, v mednarodni pravni sistem. S tem bi Republika Slovenija močno okrnila svoj status suverene države in svoj ugled v mednarodnem prostoru.« Pripisem naj, da tako oblikovana izjava menda ni bila posredovana javnosti.

V času med obema omenjenima sejama odbora SAZU je 17. 6. 2015 potekala dolga seja »strateškega sveta ministra za zunanje zadeve na temo notifikacije avstrijske državne pogodbe (ADP). Po seji je minister za zunanje zadeve Karl Erjavec ocenil, da ni potrebe, da bi Slovenija notificirala ADP, saj je Slovenija v statusu pravne naslednice ADP.« Po poročanju STA so bili na sejo »povabljeni člani strateškega sveta, v katerem so predstavniki stroke in nekdanji zunanji ministri, predstavniki krovnih organizacij koroških in štajerskih Slovencev ter pobudniki za notifikacijo ADP, ki jo vodi ustavni pravnik Ivan Kristan.« Poročilo pa ne omenja, da smo prisotni povabljeni zavrnil ministrov improvizirani predlog za nekakšen »deal« z Avstriji ... Vsekakor pa je bila kot gradivo za razširjeno sejo sosveta na mizi tudi kopija kritičnega pogovora, ki smo ga predstavniki »Zavezništva za notifikacijo« par dni prej imeli z novinarjem RTV Slovenija za njihov spletni portal. Naslov (konec leta 2020 še delujoče) povezave povzema dovolj: Avstrijska državna pogodba: »Slovenski politiki za zdaj še niso zmogli te korajže« – RTVSLO.si.

Smemo ali celo moramo zapisati, da je bil bolj »korajžen« pri vlaganju zahtev za ureditev statusa RS med so-deležniki ADP levi spekter civilne družbe in tudi parlamentarnih strank. Podrobnejši pregled bi lahko potrdil tudi tezo, da so zagovorniki notifikacije nasledstva precej utihnili, če/ko so sprejeli odgovorno državno ali diplomatsko funkcijo. In obratno ... Vsekakor je 15. 6. 2015 Poslanska skupina Združena levica v Državnemu zboru predlagala notifikacijo nasledstva RS po nekdanji federativni Jugoslaviji kot pridruženi sili Državne pogodbe o ponovni vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije. Nato so »levi« parlamentarci 22. 2. 2017 vodstvu Državnega zbora oddali na 17 straneh

argumentirani, na češkem vzgledu temelječi predlog priporočila Vladi RS za notifikacijo nasledstva Državne pogodbe. 18. 5. 2017 so na novinarski konferenci podoben poziv predstavili člani Društva državnih svetnikov in predstavniki več kot 300 posameznikov ter še 15 združenj, med njimi Društva slovenskih pisateljev, Zveze društev general Maister, Društva TIGR Primorske, Društva za ustavno pravo Slovenije, Zveze združenj borcev za vrednote NOB Slovenije, Društva Forum 21, Zavezništva za notifikacijo nasledstva ADP idr.

Na »našem« posvetu v dvorani Slovenske matice 30. 11. 2015 se je v razpravi iz publike oglasil Vladislav Stres, angažirani intelektualec iz vrst »Zavezništva za notifikacijo ADP«. Video posnetek posveta je pozneje – brez dogovora s prireditelji – tudi postavil na svoje spletne strani, posebej namenjene zbiranju raznovrstnega gradiva o zgodovini in odprti problematiki uresničevanja ADP: http://stres.a.gape.org/VTa/ADP_avstrijska_drzavna_pogodba/avstrijska_drzavna_pogodba_indeks.htm. Video je zabeležil tudi protestni odhod tedanjega veleposlanika Republike Avstrije nj. eksc. dr. Clemensa Koje, ki žal ni hotel odgovarjati na diskusijo v nekoliko neakademskem tonu.

Univerzitetni profesor zgodovine Matjaž Klemenčič, po materi koroški Slovenec, član ljubljanskega KKS in sodelavec INV je leta 2018 svojo že v naslovu kritično razpravo »Gnili kompromis iz leta 2011 – izpolnitev 7. člena ADP?!« objavil v jubilejnim zborniku za zgodovinarskega kolega Dušana Nečaka, prav tako člana KKS in nekdanjega sodelavca INV z obsežnim opusom objav na koroško tematiko.⁴⁰ Klemenčič je prikazal pot do kompromisnega memoranduma, ki so ga 26. 4. 2011 podpisali predstavniki avstrijske zvezne vlade, koroške deželne vlade in krovnih organizacij koroških Slovencev, nato pa je vsebino memoranduma 6. 7. 2011 v obliki ustavnega zakona potrdil avstrijski parlament. Klemenčič kot prvi avtor dveh obsežnih knjig o politični in socialni zgodovini koroških Slovencev do najnovejše dobe (vključno s sklepanjem ADP ter obotavljivim in nepopolnim izvajanjem določb njenega 7. člena)⁴¹ se pridružuje številnim kritikam premajhnega uzakonjenega števila in razpršene razporeditve dvojezičnih krajevnih napisov in siceršnje restriktivne rabe slovenščine kot drugega uradnega jezika.

Osrednji slovenski mediji žal pogosto ne odstopajo od svetovno uveljavljenega pravila, da je za ustvarjalce/lastnike medijev in tudi za odjemalce medijev ravno slaba novica dobra novica. Priložnosti za poglobljeno, »uravnoteženo« poročanje pa pogosto ni prav veliko. V »korotanskih e-novičkah« ljubljanskega KKS zato periodično ob spodbudnih vabilih na čezmejno povezovalne prireditve

40 Razprava je objavljena na straneh 583–601 knjige: K. Ajlec et al., *Nečakov zbornik : Procesi, teme in dogodki iz 19. in 20. stoletja*. Ljubljana, 2018.

41 Matjaž Klemenčič – Vladimir Klemenčič, *Prizadevanja koroških Slovencev za narodnostni obstoj po drugi svetovni vojni*. Celovec – Ljubljana – Dunaj, 2006. Še precej obsežnejša nemška izdaja te knjiga je izšla leta 2010.

v slovenskem prostoru opozorimo tudi na kak »manjšinski« glas, ki se ne uglesi s prevladujočim tokom. Tako smo npr. 30. 7. 2016 opozorili na daljši članek zgodovinarja Marjana Sturma, tedaj še predsednika koroške ZSO v Sobotni prilogi ljubljanskega *Dela*. Pod naslovom »Sedmi člen med željami in realnostjo« je nanizal nekaj zgodovine nastanka in (ne)uveljavljanja ADP ter na podlagi svojih izkušenj in presoje odsvetoval notifikacijo slovenskega nasledstva so-podpisništva te mednarodne pogodbe – četrto stoletja po slovenski državni osamosvojitvi. Avstrijske večno včerajšnje politične sile bi *»lahko sprožile vik in krik in s tem negativno vplivale ne le na odnose med večino in manjšino na Koroškem, temveč tudi med sosednjima državama.«*

Le en od primerov predstavitve nasprotnega mnenja koroškega rojaka je bil pogovor s celovškim odvetnikom Rolandom Grilcem v »Tax-Fin-Lex Glasniku« 2. 10. 2019. Mdr. je dejal: *»Menim, da naj Slovenija iz pravnih razlogov čim prej notificira ADP. Znano je, da ADP ni v celoti uresničena, kar zadeva dvojezične table in slovenski uradni jezik, pa so nam odrezali pravno pot na Ustavno sodišče s tem, da so te ureditve izvedli na ustavni ravni. Ostane obveznost Avstrije po mednarodnem pravu. Če pa se proti obstoječemu stanju dalj časa nihče ne bi pritožil, bi Avstrija lahko začela navajati argumente, da je bilo mnenje Avstrije, da je ureditev na ustavni ravni iz leta 2011 izpolnitev člena 7, tudi mednarodnopravno vzeto na znanje. Slovenija bi bila torej kot zaščitnica koroških Slovencev dolžna notificirati nasledstvo. Gre za načelnost pri notifikaciji nasledstva; ne vidim nobene potrebe po tem, da bi se Slovenija izmikala in poskušala ugotoviti, kako se bo odzvala Avstrija. To je, oprostite mi, hlapčevstvo. Sloveniji se ni treba ničesar bati. ... Dobra priložnost bi bila 100. obletnica državne pogodbe iz Saint Germaina letos jeseni ali 100. obletnica koroškega plebiscita naslednje leto.«*

Če se v letu 2020 do oktobrske stoletnice plebiscita in prej do majske 75-letnice propada nacifašizma ter 65-letnice podpisa ADP v zvezi s slovensko notifikacijo ni zgodilo nič, za kar bi v javnosti vedeli, je bilo dogajanje med Slovenci v Avstriji in v zvezi z njimi kar živahno in pestro, čeprav v pogojih vsakršnih omejitev zaradi pandemije virusa Covid-19. Med drugim sem si shranil za našo temo o civilni družbi prav reprezentativno pismo bralca Marijana Lačna iz Lampreč, ki je v Sobotni prilogi *Dela* zapisal, da ga je novi slovenski zunanji minister Anže Logar res presenetil, ko je prav 15. maja v pismu svojemu avstrijskemu kolegu (Alexandru Schallenbergu) jasno zapisal, da se Slovenija šteje za nesporno pogodbenico ADP, posebej zaradi v njej utemeljene zaščite slovenske narodne skupnosti v Avstriji. Zadnjega od svojih 11 objavljenih prispevkov v *Delu* je gospod Lačen 18. 5. 2020 naslovil »Nevednost, servilnost, nesposobnost, medlost? Ali pa česa ne vemo?«. Od slovenskih politikov v desetih letih ni dobil odgovorov na dve temeljni vprašanji: *»Kaj mislite storiti glede zaščite narodne manjšine v Avstriji v skladu s 7. členom ADP? Ali mislite pogodbo notificirati (pravno formalno iz SFRJ na Slovenijo prenesti pravice iz pogodbe)?«* Brez tega

smo od osamosvojitve dalje »le nekaj moledovali, dosegli pa nič. Doseči pa imamo pravico, ker smo mi zmagovalci in aktivni akterji pogodbe, Avstrija pa le nujni servilni izvajalec. A naša nesposobnost situacijo očitno iz leta v leto, bolj ko se leto 1955 odmika, bolj postavlja na glavo! Navček pa koroškim Slovincem vedno bolj otožno zveni ...«

Kot odmev na vest o pismu ministra Logarja pa je na spletnem MMC RTVS že 15. 5. 2020 ob 17.42 neki »rastislav« objavil značilen »pознаvalski« komentar: »Poglejte jaz imam idejo. V zameno za to da Avstrija sprejme da je Slovenija pogodbenica avstrijske državne pogodbe v Sloveniji priznamo avstrijsko/nemško manjšino o čemer vsake toliko godrnjajo Avstrijci. Namen tega pa je da bo lahko po novem g. Möderndorfer prišel v parlament kot manjšinski poslanec in mu ne bo treba vsak mandat menjati stranke.«

Do stoletnice koroškega plebiscita smo v slovenskih tiskanih ter audio-vizualnih medijih lahko prebrali, poslušali in videli še res veliko objav o zgodovini in sedanjem položaju Slovencev na avstrijskem Koroškem, Štajerskem in na Dunaju. Ob zavzetosti najrazličnejših segmentov civilne družbe, a tudi politikov⁴² in nosilcev odgovornih ter tudi najvišjih državnih funkcij obeh sosednjih držav smo bili priče nekaterim praktičnim premikom na boljše in simbolnim dogodkom. Tudi celoletno protestno opozarjanje (predvsem) mladih zamejcev na neuresničene obveznosti ter obljube manjšinski skupnosti in posameznim njenim pripadnikom ter na velike, včasih res usodne strukturne in razvojne težave, ni moglo biti spregledano in ne sme biti pozabljeno.

Brez povzemanja vsebine ter merjenja globine nanizanega v tem dokumentarno-esejističnem prispevku naj na koncu dodam le še svoj odgovor na vprašanje, zastavljeno v naslovu: civilno-družbene pobude za notifikacijo slovenskega nasledstva med sopodpisnicami ADP pomenijo obliko utrjevanja dobrih slovensko-avstrijskih odnosov. In čas bi že bil, da se osredotočimo samo na velikodušno uresničevanje preostalih odprtih določb ADP, na izboljšanje pogojev za prijeteljsko sobivanje v jezikovno in narodnostno mešanih okoljih ter na vsestransko aktivno čezmejno sodelovanje v našem koščku Evrope.

42 Za našo temo je zanimivo, da je stranka Levica dan pred stoletnico koroškega plebiscita v Državni zbor po petih letih ponovno vložila »Predlog akta o notifikaciji nasledstva Državne pogodbe o vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije«, skladno s svojim programom zato, da bi »zaščitili slovensko manjšino in nevtralizirali ekonomsko premoč Avstrije v bilateralnih odnosih.«

Civilno-družbene pobude za notifikacijo slovenskega nasledstva med sopolisnicami ADP: utrjevanje ali spodkopavanje dobrih slovensko-avstrijskih odnosov?

Povzetek

Historično-dokumentarni in deloma spominski prispevek o naslovni tematiki je avtor pripravil tudi z uvodnim pogledom na nastajanje Državne pogodbe o obnovitvi neodvisne in demokratične Avstrije. Pri sklepanju DPONDA je imela pomembno vlogo Jugoslavija, med diplomati in strokovnjaki jugoslovanske delegacije pa so imeli največjo vlogo avstrijski neposredni sosedji Slovenci. Med njimi so bili mnogi člani civilno-družbenih združenj in zaposleni na institucijah s tradicijo še iz obdobja med dvema svetovnima vojnama: Manjšinski institut (pozneje Znanstveni institut oziroma Institut za narodnostna vprašanja) v Ljubljani, Slovenska matica ter Klub koroških Slovencev v Ljubljani in Mariboru, Slovenska akademija znanosti in umetnosti ter več visokošolskih zavodov in strokovnih združenj. Zahtevam za mednarodnopravno vključitev samostojne Republike Slovenije – kot naslednice federativne Jugoslavije – v krog so-podpisnic DPONDA so se posebej v zadnjem desetletju priključile še civilno-družbene iniciative z mnogimi uglednimi posamezniki, društvi in zvezami (skupaj z vsaj 250.000 člani), ki menijo, da bi Republika Slovenija tudi s sklicevanjem na DPONDA lahko izboljšala položaj slovenske manjšine na avstrijskem Koroškem in Štajerskem, hkrati pa v ničemer ne poslabšala sicer odličnih bilateralni slovensko-avstrijskih odnosov.

Ključne besede: Avstrijska državna pogodba, Slovenci v Avstriji, avstrijsko-slovenski odnosi, civilna družba v Sloveniji, Klub koroških Slovencev, Institut za narodnostna vprašanja

Zivilgesellschaftliche Initiativen zur Notifikation der slowenischen Nachfolge unter den Assoziierten Mächten des österreichischen Staatsvertrags: Festigung oder Untergrabung der guten slowenisch-österreichischen Beziehungen?

Zusammenfassung

Der Autor erstellte einen historisch-dokumentarischen und teilweise Gedenkartikel zum Titelthema auch durch einleitende Betrachtung auf das Zustandekommen des Staatsvertrags betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich. Jugoslawien spielte eine wichtige Rolle beim Abschluss des Staatsvertrags, unter den Diplomaten und Experten der jugoslawischen Delegation spielten die Slowenen, Österreichs unmittelbare Nachbarn, die größte Rolle. Darunter waren zahlreiche Mitglieder der zivilgesellschaftlichen Vereine und Mitarbeiter von Institutionen mit einer Tradition aus der Zeit zwischen den beiden Weltkriegen: das Minderheiteninstitut (später das Wissenschaftliche Institut oder das Institut für Nationalitätsfragen) in Ljubljana, Slovenska matica und der Klub der Kärntner Slowenen in Ljubljana und Maribor, die Slowenische Akademie der Wissenschaften und Künste sowie mehrere Hochschuleinrichtungen und Fachverbände. Den Forderungen nach einer internationalen rechtlichen

Einbeziehung der unabhängigen Republik Slowenien – als Nachfolgerin des föderativen Jugoslawien – in den Kreis der Mitunterzeichner („Assoziierte Mächte“) des Staatsvertrags haben sich im letzten Jahrzehnt zivilgesellschaftliche Initiativen mit vielen prominenten Einzelpersonen, Gesellschaften und Verbänden angeschlossen (zusammen mit mindestens 250.000 Mitgliedern), die der Auffassung sind, dass die Republik Slowenien auch die Position der slowenischen Volksgruppe im österreichischen Kärnten und Steiermark bezugnehmend auf den „Österreichischen Staatsvertrag“ verbessern und gleichzeitig die ansonsten hervorragenden bilateralen slowenisch-österreichischen Beziehungen in keiner Weise verschlechtern könnte.

Schlüsselwörter: Österreichischer Staatsvertrag, Slowenen in Österreich, österreichisch-slowenische Beziehungen, Zivilgesellschaft in Slowenien, Klub der Kärntner Slowenen, Institut für Nationalitätsfragen

O avtorjih

Ernest Petrič, dr. prava, redni profesor v pokoju, diplomat in nekdanji sodnik
Ustavnega sodišča Republike Slovenije, Slovenija

Teodor Domej, dr. zgodovine, raziskovalec zgodovine koroških Slovencev,
upokojeni strokovni nadzornik za višje in srednje šole
v okviru manjšinskega šolstva na Koroškem, Avstrija

Samo Kristen, dr. zgodovine in mag. prava, raziskovalec na Inštitutu
za narodnostna vprašanja v Ljubljani, Slovenija

Matjaž Klemenčič, dr. zgodovine, redni profesor v pokoju, raziskovalec
zgodovine Slovencev v zamejstvu in po svetu, Slovenija

Rudi Vouk, mag. prava, odvetnik pri odvetniški družbi Grilc Vouk Škof
s sedežem v Celovcu, posebej dejaven pri primerih glede pravnih
pravic koroških Slovencev, Avstrija

Marjan Sturm, dr. zgodovine in MAS/MES, manjšinski politik, nekdanji
predsednik ene izmed krovnih političnih organizacij koroških
Slovencev, Zveze slovenskih organizacij (ZSO), Avstrija

Ivan Kristan, dr. prava, zaslužni profesor in nekdanji rektor Univerze
v Ljubljani ter nekdanji sodnik Ustavnega sodišča SFRJ
v Beogradu, Slovenija

Dejan Valentinčič, dr. sociologije in mag. prava, docent za področja ustavnega
prava, trenutno državni sekretar na Uradu Vlade Republike
Slovenije za Slovencev v zamejstvu in po svetu, Slovenija

Mojca Drčar Murko, mag. prava, upokojena novinarka Dela, njegova dopisnica iz
Bonna, Rima in Dunaja, političarka, Slovenija

Janez Stergar, upokojeni strokovni svetnik na Inštitutu za narodnostna vprašanja
v Ljubljani, raziskovalec zgodovine koroških Slovencev in
slovenskih narodnih skupnosti v sosednjih državah, predsednik
Kluba koroških Slovencev v Ljubljani, Slovenija



INŠTITUT ZA NARODNOSTNA VPRAŠANJA
INSTITUTE FOR ETHNIC STUDIES

Zbornik razprav o ADP in vprašanjih slovenskih aspiracij do akta samega ter do njegovih posledic in učinkov na slovensko manjšino v Avstriji sestavlja deset razprav, ki so strokovno-te-matsko vezane predvsem na tri vidike: zgodovinsko analizo dogajanja in okoliščin, pravne vidike ADP in vprašanje nasledstva Slovenije pri njej ter politične dimenzije ADP v luči bilateralnih in mednarodnih odnosov Slovenije.

V prispevkih je torej precej tega, kar bi bilo še vredno pretehtati; ne zato, ker napisana stal-išča niso jasna, temveč zato, ker so in je primerno, da postanejo tudi glasna, javna in (vsaj nekoliko) zavezujoča. Čeprav prispevki med seboj ne delujejo zelo ubrano in skladno, je prav raznolikost tista ključna lastnost, ki demonstrira dve volji: voljo po preživetju (naroda, na-cije, kulture, države) in voljo po sodelovanju in sklepanju kompromisov. Ti navadno pridejo na vrsto tedaj, ko so načela čvrsto instrumentalizirana in partnerji iščejo poti, kako bi jih uresničili, in ne, kako bi se jih (manjšin) znebili. Zato menim, da zbornik zaokroža het-erogenost stališč in praks. Objava bi omogočila diseminacijo razprav in s tem morda tudi iskanje praktičnih vidikov odprtih manjšinskih vprašanj avstrijskih (in ne zgolj koroških in štajerskih) Slovencev. Visoko cenim napor, ki so ga avtorji vložili v pripravo prispevkov in Inštitut za narodnostna vprašanja v organizacijo dogodka, vključno s tem zbornikom.

(Iz recenzije izr. prof. dr. Jernej Zupančiča)

Tematika Avstrijske državne pogodbe (ADP), kot običajno v pogovornem in tudi strokovnem jeziku poimenujemo Državno pogodbo o vnovični vzpostavitvi neodvisne in demokratične Avstrije (State Treaty for the Re-establishment of an Independent and Democratic Austria, signed at Vienna, on 15 May 1955), podpisano na Dunaju leta 1955, je nedvomno za sloven-sko strokovno in širšo javnost pomembna in aktualna. Recenzirana monografija, zasnovana kot zbornik, ki vključuje uvodni govor in nekaj razprav z znanstvenega posveta ob šestde-seti obletnici podpisa ADP, ki ga je organiziral Inštitut za narodnostna vprašanja (INV), ter posamezna poglavja, ki so nastala na podlagi referatov, predstavljenih na tem posvetu.

Čeprav so prispevki po svoji naravi, poglobljenosti, pristopu in načinu pisanja precej različni, pa skupaj predstavljajo logično in zanimivo celoto, ki na aktualen, zanimiv in poglobljen način predstavlja navedene tematike in vprašanja, zato menim, da je treba monografijo čim prej izdati in jo predstaviti slovenski strokovni in širši javnosti, skratka vsem bralcem, ki jih zanimajo manjšinska vprašanja, zlasti varstvo slovenske manjšine v Avstriji, ADP in avstrijsko izpolnjevanje mednarodnopravnih obveznosti, ki iz te pogodbe izvirajo, pa tudi slov-enko-avstrijski odnosi in problematika notifikacije slovenskega nasledstva ADP. Čeprav je od posveta minilo že pet let, monografija in v njej predstavljeni prispevki niso izgubili svoje pomembnosti in aktualnosti, kar še dodatno potrjuje potrebo, da se takšna monografija izda.

(iz recenzije prof. dr. Mitja Žagarja)

ISBN-13: 978-961-6159-79-6



9 789616 159746

Cena: 20 €