

Ernest Petrič

PREDLOGI JUGOSLAVIJE ZA MEDNARODNO PRAVNO VARSTVO MANJŠIN

1. V svetu, še posebej pa v Evropi, je bila manjšinska problematika prisotna vsakokrat, ko se je preurejal sistem mednarodnih odnosov. Na Westfalskem kongresu 1648 je bilo prisotno vprašanje verskih manjšin, Dunajski kongres leta 1815 se je ubadal z vprašanjem garancij za Poljake v Avstriji, Prusiji in Rusiji, na Berlinskem kongresu 1878 je bila pomembna tema garancije pripadnikov verskih — dejansko pa tudi narodnostnih — manjšin v balkanskih državah in v Turčiji. To so le najpomembnejši pretekli mejniki pri obravnavanju manjšinske problematike, ki potrjujejo, da je bilo manjšinsko vprašanje prisotno vsakokrat pri vzpostavljanju in urejanju evropskih mednarodnih odnosov.¹

Društvo narodov je po prvi svetovni moriji, soočeno z razsežno² narodno manjšinsko problematiko, razsežno že zlasti zato, ker je bila imperialistična vojna končana z imperialističnim mirom, vzpostavilo prvi sistem mednarodnih garancij namenjenih pripadnikom narodnih in verskih manjšin. Med državami, ki jih je sistem varstva manjšin društva narodov zavezoval je bila tudi Jugoslavija na temelju posebne pogodbe med Kraljevino SHS in Glavnimi silami združenimi in pridruženimi (10. 9. 1919). Že pred tem sta bili z določili sklepnega akta berlinskega kongresa mednarodno pravno zavezani v odnosu do manjšin Srbija in Črna gora. Lahko bi zato rekli, da je za jugoslovansko državo od začetka njenega obstoja bilo manjšinsko vprašanje ne le pereča notranjepolitična problematika, temveč tudi izrazit mednarodno politični in pravni problem. Z ca. 18,8 % manjšinskega prebivalstva (Albanci, Madžari, Nemci itd.) in številnimi lastnimi manjšinami v sosednjih državah, katerih položaj je bil tudi mednarodno pravno reguliran (z izjemo Italije) je bila že stara Jugoslavija manjšinska država par excellence. Omeniti velja, da je v prizadevanjih za vzpostavitev jugoslovanske države bilo vse skozi prisotno poudarjanje narodnostnega načela (npr. krfska in ženevska deklaracija, sporazum Trumbić-Torre itd.). Moč je bilo zato pričakovati, da bo nova država upoštevala svojo večnarodnostno strukturo in narodom in narodnim manjšinam zagotovila enakopravnost. Vendar so se kaj kmalu taka pričakovanja pokazala za zgrešena. Z asimilacijsko politiko — ki sicer ni bil enako brezobzirna do vseh njenih narodnih manjšin — se je stara Kraljevina Jugoslavija uvrstila v krog držav z neurejenim narodnim vprašanjem in med tiste države, ki so se »odlikovale« z asimilacijskim odnosom do narodnih manjšin. Tako seveda ne le, da stara Jugoslavija ni bila zmožna razviti resne mednarodne pobude za zagotovitev pravic svojih manjšin v sosednjih državah ali za mednarodno varstvo manjšin na sploh, temveč je bila pogosto predmet obsodb v mednarodni javnosti prav zaradi narodnostnega nasilja in asimilacijske politike.

2. Obdobje, ko se je rojevala nova, federativna socialistična Jugoslavija, manjšinski problematiki še zdaleč ni bilo tako naklonjeno, kot je to bilo v času Wilsonovih proklamacij in pod vtisom prve socialistične revolucije. Neuspeh

¹ Podrobneje o postopnem uveljavljanju varstva manjšin na mednarodni ravni glej: E. Petrič, Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin, Maribor 1978, str. 24 i. d.

² Razsežnost manjšinske problematike ponazarja dejstvo, da je samo v srednji in vzhodni Evropi po grobih ocenah število pripadnikov narodnih manjšin bilo med 25 in 30 milijoni, glej: T. Moden, The International Protection of National Minorities in Europe, Abo, 1969, str. 49.

mednarodnega sistema za varstvo manjšin pod okriljem društva narodov, še bolj pa tragične izkušnje zlasti z nemškimi manjšinami in njihovo petokolonsko vlogo, so bili temeljni razlog, da v okviru sistema OZN, sprva niso bile dane nobene splošne mednarodne garancije manjšinami n njihovim pripadnikom. Narobe, z čl. XIII. Potsdamskega protokola in ob njem, je bilo sankcionirano drastično sredstvo za urejanje manjšinske problematike v povojni Evropi — preselitev, transfer manjšinskega prebivalstva. Strah pred možno bodočo revašistično vlogo manjšin je v veliki meri botroval dejstvu, da v Ust. listini OZN in kasneje v Splošni deklaraciji OZN o človekovih pravicah manjšine in njihove pravice niso omejene. Res je da Ust. listina OZN postavlja kot enega od temeljnih principov mednarodnih odnosov spoštovanje človekovih pravic in preprečevanje diskriminacije, vendar zgolj to še ne zagotavlja manjšinskim skupnostim in njihovim pripadnikom tudi vseh tistih pravic, ki so potrebne prav zato, da se manjšinskim skupnostim in njihovim pripadnikom šele zagotovi enakopravnost.³

Narodnim manjšinam v bistvu nenaklonjen odnos se je v mednarodnem življenju uveljavil tudi ob sklepanju povojnih mirovni aranžmajev z nekaj izjemami le tam, kjer manjšinskega vprašanja v odnosih med dvema državama ni bilo moč obiti. Sem sodijo Statut STO (nikoli uresničen), Sporazum De Gasperi-Gruber, Avstrijska državna pogodba, Posebni statut kot priloga II. Londonskemu memorandumu iz leta 1954. Morda je značilno, da je pri večini teh mednarodnih aranžmajev po vojni, kjer je manjšinska problematika našla svoje mesto, bila partner Jugoslavija. Sicer pa je povojna Evropa — in svet — ostala do narodno-manjšinske problematike zadržana. To zadržanost izražajo ne le odsotnost določil o pravicah manjšin v Splošni deklaraciji OZN o človekovih pravicah iz leta 1948 in v Evropski konvenciji o človekovih pravicah iz leta 1951, temveč tudi odnos do manjšinske problematike v komisiji OZN za človekove pravice. Ta je samo precej pripomogla k temu, da so prizadevanja podkomisije OZN za preprečevanje diskriminacije in varstva manjšin — kolikor je šlo za varstvo manjšin — marsikdaj ostala na slepem tiru.

3. Nova, socialistična Jugoslavija je v skladu z načelnim marksističnim odnosom do narodnega vprašanja in do narodnih manjšin, kakršno je že v predvojnih in vojnih letih oblikovala KPJ, ubrala pot zavestnih prizadevanj za zagotovitev dejanske enakopravnosti narodnih manjšin. Značilno je, da je ne le pritegovala pripadnike manjšin v oborožen boj proti okupatorju⁴ — v izjemno zaostrenih mednacionalnih odnosih — temveč je tudi s prvimi temeljnimi normativnimi akti nove države bila poudarjena pripravljenost revolucionarne oblasti zagotoviti enakopravnost manjšin. Kot eno temeljnih načel na katerih se je gradila nova Jugoslavija, je bilo že na II. zasedanju AVNOJ leta 1943 v točki 4. Sklepa o izgraditvi Jugoslavije na federativnem načelu poudarjeno tudi: »Narodnim manjšinam v Jugoslaviji se bodo zagotovile vse narodne pravice«. To izhodišče je našlo kasneje svoje potrdilo in konkretizacijo v ustavni ureditvi SFRJ in v političnem procesu, ki poteka še danes s ciljem zagotavljanja narodnostim v Jugoslaviji enakopraven položaj v vseh sferah družbenega življenja. Poudariti velja, da so se načelna stališča KPJ o narodnem vprašanju in še posebej o odnosu do narodnih manjšin uveljavila prav v vojnem in prvem povojnem času, ko so Evropo pre-

³ O odnosu splošnih človekovih pravic in posebnih manjšinskih pravic, ki v pogojih bivanja manjšine šele zagotavljajo njej in njenim pripadnikom dejansko enakopravnost, glej: E. Petrič, op. cit. str. 104—117 in še zlasti stališča stalnega mednarodnega sodišča pravice v Haagu o problemu enakopravnosti manjšin ob obravnavi problema manjšinskih šol v Albaniji, PCIJ, Series A/B, No. 64, str. 17—19.

⁴ Z edino izjemo nemške narodne manjšine, ki je do konca ostala slepo orodje v rokah nacistične politike.

tresali nacionalistični izbruhi, ko se je manjšinsko vprašanje v veliki meri reševalo z izgoni in ko je v OZN vladal narodnim manjšinam nenaklonjen odnos.

Značilno je, da je že v tem obdobju nova Jugoslavija ne le izgrajevala enakopraven položaj narodov in narodnosti v svojih mejah, temveč izražala tudi pripravljenost za urejanje manjšinskega vprašanja na mednarodni ravni.⁵ Pri vseh mednarodnih reguliranjih povojnih odnosov, kjer je bila Jugoslavija prisotna, zlasti pri sklepanju Pariških mirovnih pogodb, Avstrijski državni pogodbi, urejanju tržaškega vprašanja z Londonskim memorandumom in kasneje pri Osimski pogodbi, je za Jugoslavijo bil manjšinsko vprašanje eden od bistvenih elementov bodočih meddržavnih odnosov.

4. Prizadevanje Jugoslavije za zagotovitev pravic narodnih manjšin v okviru mednarodnih deklaracij in konvencij pa ni seglo le do tja, do kjer je segala potreba po zagotovitvi enakopravnega položaja naših manjšin v zamejstvu. Izhajajoč iz načelne politične orientacije v svoji notranji politiki do manjšin, je Jugoslavija ob vseh ustreznih priložnostih v mednarodnem življenju bila odločen zagovornik pravic narodnih manjšin. Že ob snovanju temeljnega mednarodnega akta, ki naj bi po vseh nasiljih fašizma in nacizma zoper človeka in njegove pravice in svoboščine začrtal nova izhodišča o odnosu do človekovih pravic in svoboščin — Splošne deklaracije OZN o pravicah človeka iz leta 1948 — je bila Jugoslavija med tistimi redkimi državami, ki so si prizadevale za uveljavitev v to deklaracijo tudi določila o pravicah pripadnikov narodnih manjšin. Poleg podobnih, čeprav po vsebini bistveno skromnejših, predlogov nekaterih drugih držav⁶ je Jugoslavija predlagala obsežen člen, ki naj bi v okviru Splošne deklaracije o človekovih pravicah zagotavljal tudi posebne manjšinske pravice: »A. Vsaka oseba naj ima pravico do priznanja in varstva svoje narodnosti in pravico, da svobodno razvija narodnost, ki ji pripada. Narodnostne skupnosti, ki so v državni skupnosti z drugimi narodi, so enakopravne glede narodnostnih, političnih in državljanskih pravic. B. Vsaka narodna manjšina ima kot etnična skupnost pravico, da razvije svojo etnično kulturo in da svobodno uporablja svoj jezik. Država je dolžna, da zaščiti te pravice. C. Pravice, proklamirane v tej deklaraciji, grede tudi vsaki osebi, ki pripada prebivalstvu ozemlja pod skrbništvom ali na nesamoupravnem teritoriju.«⁷

Jugoslovanski predlog je bil zelo dalekosežen v marsikaterem oziru. Izhajal je iz pravice vsake osebe, da svobodno izraža in razvija — torej ne le ohranja — svojo narodnost in ta pravica mora biti zavarovana. Očitna je torej protiasimilacijska ost jugoslovanskega predloga. V predlogu je govora o narodnostnih skupnostih in o njihovi enakopravnosti, govora je o pravicah vsake narodne manjšine, da ohranja svojo kulturo in uporablja svoj jezik. Tu je več kot očitno izraženo izhodišče, da pri manjšinskih pravicah ne gre le za pravice posameznika, temveč je potrebno zavarovati tudi manjšinsko skupnost kot tako, kot subjekt pravic je torej potrebno obravnavati tudi manjšinsko skupnost. Prav tako je predlog jasen, ko govori o »narodnostnih skupnostih« in »narodnih manjšinah«, in ne o jezikovnih, etničnih, kulturnih skupinah ipd. — skratka tistih poimenovanih manjšin, ki so navadno že v imenu hotela omejiti zahteve in pravice manjšin le na jezikovno in kulturno področje. Nadvse značilen je tudi stavek, ki izrecno poudarja, da je država dolžna zaščititi pravice manjšin. S tem je segel jugoslovanski predlog daleč preko še danes marsikje prisotnih in hranjenih pogledov da je potrebno manjšini le dopuščati in tolerirati, da ohranja svoj jezik, kulturo ipd. Jugoslovanski predlog je že v letu 1948 jasen in kategoričen: država, torej večina, je

⁵ Npr. intervju J. Smolake v New York Times, 11. 4. 1944.

⁶ Danske in SZ, glej E./CN.4/Sub. 2/85, str. 24.

⁷ Angleški tekst glej E./CN.4/Sub. 2/85, str. 24.

dolžna zagotoviti narodnim manjšinam in njihovim pripadnikom, da morejo nemoteno uživati svoje pravice in se razvijati kot posebne narodnostne skupnosti.

Tak dalekosežen, lahko bi rekli revolucionaren predlog manjšinskih določb za Splošno deklaracijo OZN o človekovih pravicah, je mogel dozoreti le v revolucionarnem vzdušju nove socialistične federativne Jugoslavije, ki je v revolucionarnem procesu med narodnoosvobodilnem bojem na marksistično-leninističnih izhodiščih dosledno in brezkompromisno razreševala narodnostno — in kot njegov del tudi narodno manjšinsko — vprašanje v državi. Države kapitalističnega sveta, v kolikor so sploh bile pripravljene prisluhniti zahtevam za varstvo manjšin, niso mogle preseči starih meščanskih izhodišč, ki so videla smisel varstva manjšin prvenstveno v ustvarjanju pogojev za »mirno asimilacijo«. Vsako meščansko rezoniranje o pravicah manjšin je bilo vključeno v okvirih in postulatih, kot so: manjšinske pravice so le pravice posameznih pripadnikov manjšin, dolžnost države je le tolerirati obstoj in življenje manjšine brez vsakršnih aktivnih obveznosti za državo; manjšinske pravice obsegajo le jezikovne, kulturne ipd. pravice. Tak je bil npr. že omenjeni danski predlog za manjšinsko določilo v Splošni deklaraciji OZN o pravicah človeka.⁸ Tudi SZ, obremenjena z velikodržavnimi interesi in zaskrbljena, da bi narodnomanjšinsko vprašanje in sploh človekove pravice mogle biti vzvod za vmešavanje v njene notranje zadeve, predvsem pa obremenjena s stalinističnimi deformacijami v mednacionalnih odnosih, ni bila kaj posebej vehementen zagovornik manjšinskih pravic. Vsebinsko je bil njen predlog mnogo skromnejši od jugoslovanskega. Omejen je bil na varstvo pravic posameznika, na jezikovno in kulturno sfero, skratka le na klasične manjšinske pravice.⁹

Jasno je, da je jugoslovanski predlog zadel na močan odpor in ni mogel uspeti. Uspeli niso tudi drugi, mnogo skromnejši predlogi. Splošno vzdušje OZN, ki je bilo le odraz takratnega odnosa večine držav do narodno manjšinske problematike, je bilo takim predlogom izrazito nenaklonjeno. Vendar, ti predlogi, med njimi prav jugoslovanski, po svoji dalekosežnosti, so vendarle bili pomemben korak k spreminjanju prevladujočih pogledov. Pomenili so vzpodbudo za resnejši angažma podkomisije OZN za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin pri manjšinski problematiki, in povzročili so sprejem posebne resolucije Generalne skupščine OZN o usodi manjšin (*The Fate of Minorities*).¹⁰ Generalna skupščina OZN s to resolucijo izjavlja, da OZN ne more biti ravnodušna do usode manjšin. S tem je bila nesporno odprta pot manjšinski problematiki v OZN. Poslej ni moglo biti več dvomov o upravičenosti in umestnosti, da se posamezni organi OZN ukvarjajo tudi s problematiko narodnih in drugih manjšin. Po drugi strani pa je stališče izraženo v tej resoluciji Generalne skupščine, da ni moč v OZN sprejeti enotne rešitve za manjšinsko vprašanje, že vnaprej postavljalo v dvom kasnejša prizadevanja za vključitev splošnih določil o pravicah manjšin in njihovih pripadnikov v mednarodne akte. To je bilo kaj dobrodošlo tistim, ki niso želeli, da bi se v OZN posvetila večja pozornost manjšinski problematiki in da bi se v različne mednarodne konvencije vključila določila o pravicah manjšin in njihovih pripadnikov.

Za Jugoslavijo je njen predlog bil po eni strani ena prvih afirmacij v mednarodnem življenju kot borca za pravice narodnih manjšin, kar je seveda bil le zunanje politični izraz njene lastne notranje politične prakse. Po drugi strani pa je usoda njenega in drugih predlogov bila jasno opozorilo, kako dolgotrajen in mukatren bo boj za zagotovitev manjšinskih pravic v mednarodnem pravu. Bil

⁸ Glej tekst CN.4/Sub. 2/85, str. 24

⁹ Glej tekst E/CN.4/Sub. 2/85, str. 24

¹⁰ Res. G. S. 217 C (III)

je to opozorilo, da bodo potrebni kompromisi in kompromisni predlogi, s katerimi bi se postopoma preseglo v mednarodni skupnosti manjšinam nenaklonjeno gledanje.

5. Ko se je oblikoval predlog konvencije OZN o človekovih pravicah, ki je kasneje privedel do dveh konvencij — Konvencije OZN o državljanskih in političnih pravicah in Konvencije OZN o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah — je Jugoslavija znova — ponudila predlog o manjšinskem določilu. Takrat je bil položaj vendarle nekoliko različen od stanja pri sprejemanju Splošne deklaracije OZN o človekovih pravicah. Za manjšinsko določilo v konvenciji OZN o človekovih pravicah se je na svoji tretji seji leta 1950 namreč ogrela tudi podkomisija OZN za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin.¹¹ Podkomisija je predlagala Komisiji OZN za človekove pravice, naj bi se v konvenciji o človekovih pravicah vključilo določilo o pravici manjšin glede uporabe jezika. Na 4. seji podkomisije je bil izoblikovan predlog skromnega manjšinskega določila in posredovan komisiji za človekove pravice.¹² Po svoji dikciji in vsebini je bil ta predlog že močno podoben kasneje sprejetemu členu 27. Konvencije OZN o državljanskih in političnih pravicah. Po oceni Jugoslavije je predlog podkomisije bil preskromen po vsebini, zato je v komisiji OZN za človekove pravice na njenem devetem zasedanju leta 1953¹³ predložila svoj predlog manjšinskega določila za Konvencijo OZN o državljanskih in političnih pravicah.¹⁴ »Vsaka oseba naj ima pravico, da svobodno izraža svojo pripadnost etnični ali jezikovni skupini, da uporablja brez težav ime svoje skupine, se uči jezika skupine in ga uporablja v javnem in privatnem življenju, da se izobražuje v tem jeziku, kakor tudi da ima pravico do kulturnega razvoja skupaj z drugimi člani skupine, ne da bi bila zaradi tega kakorkoli izpostavljena diskriminaciji, še zlasti taki diskriminaciji, ki bi ji mogla preprečevati, da bi uživala vse tiste pravice kot drugi državljani iste države.«

Za razliko od predloga Jugoslavije za manjšinsko določilo v Splošni deklaraciji OZN o človekovih pravicah leta 1948 bi ta jugoslovanski predlog mogli že označiti kot kompromisen. Ni več izrazitih poudarkov na skupinskih, kolektivnih pravicah, ni več govora o narodnih manjšinah, ni izrazito poudarjena dolžnost države, da zagotovi manjšinske pravice, ni govora o pravici do narodnostnega razvoja, pač pa je predlog usmerjen prvenstveno na zagotavljanje pravice do uporabe jezika, izobraževanja v materinščini, pravice do kulturnega razvoja. Vendar, tudi ta »kompromisni« predlog je bil mnogo dalekosežnejši od tega, kar je predlagala podkomisija in kar je v bistvu bilo kasneje sprejeto ter postalo čl. 27 Konvencije OZN o državljanskih in političnih pravicah. Glavne razlike so bile: jugoslovanski predlog je izrecno vključeval pravico izražanja pripadnosti etnični ali jezikovni skupini; poudarjal je pravico do rabe jezika v javnem življenju, iz česar implicitno očitno izhaja, da je država to uporabo dolžna z lastnimi ukrepi omogočiti; dajal je eksplicitno poudarek izobraževanja v materinščini; zagotavljal je pravico do kulturnega razvoja; vseboval je jasno garancijo zoper diskriminacijo zaradi pripadnosti manjšinski skupnosti. Slednje je bilo posebej pomembno, saj takrat, leta 1953 še ni bilo Konvencije OZN o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, niti se še ni o njej razmišljalo. Predlog podkomisije pa vseh teh pomembnih poudarkov ni vključeval. Vendar se je kaj hitro pokazalo, da

¹¹ Glej Report of the Subcommission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, E/CN.4/Sub.3/119, par. 39.—48.

¹² Glej E/CN.4/Sub.2/L.564, par. 20.

¹³ Glej Official Records of the ECOSOC, Sixteenth Session, Supl. No. 8, E/2447, par. 51—56.

¹⁴ Svoj predlog manjšinskega določila za konvencijo je na isti seji komisije OZN za človekove pravice podala tudi ZSSR, tekst glej E/CN.4/SR.368—371.

jugoslovanski predlog nima izgledov na uspeh. Zato ga je predstavnik SFRJ v komisiji umaknil in predlagal amandma k tistemu predlogu manjšinskega člena, ki ga je predlagala podkomisija. Amandma je dejansko bil dodatek h koncu člena, kot ga je predlagala podkomisija. Po vsebini pa se je omejeval le na protidiskriminacijsko klavzulo zaradi pripadnosti manjšini.¹⁵

Amandma Jugoslavije ni bil sprejet. Narobe, sprejet je bil amandma predstavnika Čile, ki je že tako skromni obseg manjšinskega določila za Konvencijo OZN o državljskih in političnih pravicah še dodatno okrnil. Rodilo se je torej tisto skromno določilo, ki ga danes najdemo kot čl. 27 Konvencije o državljskih in političnih pravicah: »V državah, v katerih živijo etnične, verske ali jezikovne manjšine, ne smejo biti njihovim pripadnikom vzete pravice, da imajo skupno z drugimi člani svoje skupine posebno kulturno življenje, da izvajajo in izpovedujejo svojo vero ali da uporabljajo svoj lastni jezik.«¹⁶ Še več, celo ob tem skromnem določilu je bila v organih OZN nekajkrat izražena skrb, naj bi se ne sprejelo ničesar, kar bi moglo ovirati prostovoljno, mirno, nebolečo asimilacijo.

6. Očitno so si manjšinske pravice le počasi, v skromnem obsegu in le ob vztrajnem naporu progresivnih sil mogle utreti pot v mednarodne dokumente. Ne velja tudi pozabiti, da je šele 1966 leta¹⁷ bil izoblikovan in v Generalni skupščini sprejet tekst obeh konvencij OZN o človekovih pravicah in, da sta šele desetletje za tem, ko ju je ratificiralo zadostno število držav stopili v veljavo.¹⁸ Naj samo mimogrede omenimo, da je SFRJ svojo privrženost zaščiti človekovih pravic in pravic manjšin izkazala tudi s tem, da je — neglede na to, da konvenciji OZN v celoti ne ustrezata našim pojmovanjem o človekovih pravicah — podpisala in ratificirala med prvimi.¹⁹

Po sprejemu besedila člena o pravicah pripadnikov manjšin za 27. člen konvencije OZN o državljskih in političnih pravicah na 9. seji komisije za človekove pravice se je delo organov OZN, zlasti podkomisije za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin, preusmerilo prvenstveno k diskriminacijski problematiki. Varstvo manjšin je v letih 1955—1971 stopilo v ozadje.²⁰ Vendar, svojo privrženost mednarodnemu varstvu manjšin je SFRJ mogla znova potrditi s sprejemom in uresničitvijo pobude OZN leta 1956 o pripravi in organizaciji seminarja v Ljubljani o mednarodnih odnosih in manjšinski problematiki.²¹ Gotovo ni bila slučajna pripravljenost Jugoslavije, da prvi seminar OZN o manjšinski problematiki sprejme in izvede, kot tudi ne to, da je OZN prav Jugoslaviji ta seminar zaupala. Še več, slabo desetletje kasneje je spet Jugoslavija, takrat v Ohridu bila organizator in gostitelj drugega seminarja OZN o manjšinski problematiki.²²

Oba omenjena seminarja OZN sta bila izjemno pomembna za obravnavanje in uveljavljanje manjšinske problematike v OZN. Na njih so se uveljavila nova spoznanja in pogledi na manjšinsko problematiko. Na obeh je bila v dobri meri tudi po zaslugi predloženih jugoslovanskih prispevkov in nastopov močno poudar-

¹⁵ Tekst amandmaja glej E/CN.4/Sub. 2/L.564, par. 24.

¹⁶ Podrobneje o vsebini in pomenu tega člena glej: E. Petrič, Mednarodno pravno varstvo manjšin, Maribor 1977, str. 162—167; in zlasti študijo posebnega poročevalca OZN F. Capotorti o vsebini tega člena, E/CN.4/Sub. 2/384 and Add. 1—7.

¹⁷ Dne 16. 12. 1966 sta bili konvenciji sprejeti v Generalni skupščini kot prilogi res. 2200 (XXI).

¹⁸ Konvencija OZN o državljskih in političnih pravicah 23. 3. 1976 Konvencija OZN o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah 3. 1. 1976.

¹⁹ Podpisala je obe 8. 8. 1967 in ratificirala 2. 6. 1971.

²⁰ Glej npr. Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub. 2/284/Add. 2, str. 49.

²¹ Seminar on the Multinational Society, Ljubljana 8—21. 6. 1965, Report ST/TAO/HR/23.

²² Seminar on the Promotion and Protection of the Human Rights of National, Ethnic and other Minorities, Ohrid 25. 6.—8. 7. 1974, Report, ST/TAO/HR/49.

jena ekonomsko-socialna komponenta manjšinske problematike, na obeh je bilo uveljavljano načelo, da je treba obravnavati manjšinsko skupnost, ne le posameznike, kot subjekt pravic iz manjšinskega varstva. Stališča obeh seminarjev — pa tudi jugoslovanska praksa urejanja mednarodnih odnosov, ki so jo udeleženci mogli spoznati — so imeli vpliv na bodoče delo organov OZN, zlasti podkomisije za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin, pa tudi komisije za človekove pravice in kasneje Odbora OZN za odpravo rasne diskriminacije. V teoriji o manjšinski problematiki so dokumenti obeh seminarjev imeli pomembno vlogo²³ in se nanje opirajo številni pisci, med drugim tudi posebni poročevalec OZN o manjšinski problematiki F. Capotorti. To, da sta bila oba seminarja OZN o problematiki narodnih manjšin v SFRJ ne potrjuje le visoke mednarodne vrednosti izkušenj SFRJ pri reševanju narodnostnega vprašanja, temveč izraža tudi priznanje in velik interes za našo prakso in njena teoretična izhodišča. Obenem pa potrjuje stalno zavzetost naše države za to, da bi se razvila mednarodna dejavnost in sprejeli mednarodni akti za zagotovitev pravic narodnih manjšin.

7. V obdobju po pripravi teksta člena 27 za konvencijo OZN o državljskih in političnih pravicah pa tja do 70-tih let, ko je pozornost ustreznih organov OZN bila prvenstveno posvečena diskriminacijski problematiki, je Jugoslavija v razpravah o formuliranju mednarodnih aktov zoper rasno diskriminacijo, dosledno in tudi uspešno uveljavljala zahtevo naj se vključi v pojem rasne diskriminacije tudi diskriminacija glede na narodnostno, etnično ali jezikovno pripadnost.

Ko se je s pripravami Helsinške konference o varnosti in sodelovanju v Evropi sprožil proces oblikovanja vseevropskih načel in norm mednarodnega sodelovanja je spet bila Jugoslavija tista, ki je — zavedajoč se pomena narodno manjšinske problematike v preteklosti in sedanjosti v Evropi — oblikovala pobuda za vključitev v delokrog konference tudi odnos evropskih držav do narodnih manjšin in njihovih pravic.²⁴

a) Že v fazi večstranskih pripravljanih pogovorov za konferenco, ki so potekali v štirih kolih od 22. 11. 1972—8. 6. 1973 Helsinkih se je jugoslovanska delegacija zavzemala za vključitev narodnomanjšinske problematike v delokrog konference.

Sprva je predlagala, da se naj obravnava vprašanje narodnih manjšin na kulturnem in izobraževalnem področju, na področju informiranja in medčloveških stikov. Prav na iniciativo jugoslovanske delegacije je bilo sprejeto, da se bo pri dnevnem redu konference vodilo računa o vlogi in pravicah narodnih manjšin na področju kulturnega in prosvetnega sodelovanja. Brez čvrste in vztrajne jugoslovanske iniciative, ki jo je podprlo le še par držav, bi ob odločnem odporu vrste pomembnih delegacij npr. francoske, italijanske, španske) narodnomanjšinska problematika že v tej preliminarini fazi izpadla iz okvira konference. Na sestanku ministrov za zunanje zadeve (3.—7. 7. 1973) v Helsinkih je bila sprejeta t. j. »modra knjiga«, ki je usmerjala nadaljnjo delo konference in ji določala splošni delovni okvir. V njenih par. 50 in 52, ki govorita o kulturi in izobraževanju je, kot rezultat

²³ Zanimivo je omeniti, da se je še 10 let po ljubljanskem seminarju smatralo za vredno gradivo s tega seminarja objaviti v ZDA, glej: *The Multinational Society*, uredil W. F. Mackey, Rowley (Mass) 1975.

²⁴ Obravnavanje prizadevanja Jugoslavije v tej razpravi za vključitev manjšinske problematike v okvir Konference o varnosti in sodelovanju v Evropi temelji na arhivskem gradivu članice delegacije SFRJ Marije Vilfan in ki ga je obdelala v diplomski nalogi B. Beović, *Helsinki in narodne manjšine*, Univerze v Ljubljani, 1978; o manjšinskem vprašanju na helsinški konferenci glej tudi: E. Petrič, *The Helsinki Conference and the national Minorities*, v: *Jugoslovanska revija za mednarodno pravo*, št. 102/1977, st. 146—160; B. Vukas, *Etnične manjine i mednarodni odnosi*, Zagreb 1978, str. 213—226; Lj. Ačimović, *Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi*, Beograd 1978, str. 282—293.

predhodne iniciative in vztrajanja prav Jugoslavija uveljavljena tudi narodno-manjšinska problematika v okvir konference. S tem je bila že dana prva osnova za omembo narodnih manjšin v sklepnem dokumentu konference.

Ob tej priložnosti je SFRJ predložila tudi svoj predlog o vključitvi »manjšinske določbe« v okvir načela o spoštovanju človekovih pravic. Ta jugoslovanski predlog je bil osnova tistega določila o narodnih manjšinah, ki je bilo končno vključeno v Sklepno listo in sicer kot 4. odstavek VII. načela Deklaracije o principih po katerih se države udeleženke ravnaajo v svojih medsebojnih odnosih.²⁵ Predlog izraža jugoslovanski načelni pristop do narodno-manjšinske problematike: postavlja v ospredje narodno manjšino kot skupnost ter njeno pravico do razvoja in obenem narodno manjšino postavlja kot pozitiven element mednarodnega sodelovanja. Ni treba poudarjati, da so se v kasnejšem poteku konference nekatere delegacije potrudile, da so jugoslovanske predloge oklestile prav na teh točkah.

b) Druga faza konference (sept. 1973 — julij 1975) je po tem, ko je »plava knjiga« v par. 50 in 52 vendarle zagotovila upoštevanje tudi narodno-manjšinske problematike, pomenila trd boj za to, kje in kaj bo o narodnih manjšinah in njihovih pravicah rečeno v sklepnem dokumentu. Jugoslavija je 29. 11. 1973 — torej točno in simbolično 40 let po tem, ko je ob svojem rojstvu proglasila načelo spoštovanja pravic narodnih manjšin kot enega od temeljev njene ureditve — predložila v 1. komiteju predlog²⁶ posebnega dokumenta, ki naj bi ga sprejela konferenca in s katerim naj bi se države udeleženke zavezale: varovati in razvijati pravice narodnih manjšin skozi domačo zakonodajo, ki naj bi uresničila ustrezne mednarodne instrumente, kot tudi z ukrepi, s katerimi naj bi se zagotavljalo identiteto narodnih manjšin ter njihov polni in vsestranski razvoj; zagotovile naj bi pripadnikom narodnih manjšin enakopravnost in pravico do uporabe materinščine v javnem življenju; omogočile naj bi narodnim manjšinam ohranjevati kulturno dediščino; pripadnikom narodnih manjšin pa izobrazbo in informiranje v materinščini; odrekale naj bi se vsem ukrepom, ki povzročajo asimilacijo. Vse to zato, kot je poudarjala preambula jugoslovanskega predloga, da bi narodne manjšine v Evropi postale faktor razumevanja, sodelovanja in prijateljskih odnosov ne pa bile potencialni vzrok napetosti v mednarodnih odnosih.

c) Izboljšan, dopolnjen in preoblikovan predlog je jugoslovanska delegacija 15. 2. 1974 predložila v 1. podkomiteju 1. komiteja drugim delegacijam kot osnutek posebne resolucije o pospeševanju spoštovanja pravic narodnih manjšin.²⁷ Resolucija, upošteva, da prebivalstvo mnogih držav udeleženk vključuje narodne manjšine in ker je, če naj narodne manjšine bodo faktor razumevanja, sodelovanja in prijateljskih odnosov potrebno spoštovati in učinkovito pospeševati njihove pravice in, ker bi ukrepi v to smer bili pomemben del širših naporov za večjo varnost in sodelovanje v Evropi, določa: države udeleženke se zavezujejo razvijati medsebojno sodelovanje, v skladu z Ust. listino OZN in pospeševati spoštovanje pravic narodnih manjšin; varovati in pospeševati pravice narodnih manjšin z za-

²⁵ Tekst jugoslovanskega predloga: »Države udeleženke se bodo posamično in skupaj trudile, da bodo zagotovile stalno spoštovanje in razvoj človekovih pravic in temeljnih svoboščin in bodo sodelovale pri odpravljanju rasne, narodnostne in druge diskriminacije, kjerkoli se ta pojavlja. Spoštovale bodo interese narodnih, etničnih in jezikovnih manjšin in njihovo pravico do svobodnega razvoja, tako, da bodo mogle le-te prispevati k razvijanju prijateljstva in sodelovanja med državami in narodi«.

²⁶ Proposal Submitted by the Delegation of Yugoslavia, CSCE/II C.1/7, Geneva, 29. 11. 1973, glej prilogo 1.

²⁷ Draft Resolution of the Promotion of Respect for the Rights of National Minorities, CSCE/II/C.1/11, Geneva 15. 2. 1974, glej prilogo 2.

konodajo, s katero bodo uresničile mednarodne instrumente nanašajoče se na manjšinske pravice kot tudi z drugimi ukrepi, ki imajo za cilj ohraniti identiteto narodnih manjšin in zagotoviti polni kulturni, ekonomski in socialni razvoj; zagotovile bodo spoštovanje enakopravnosti narodnih manjšin in njihovo pravico uporabljati materinski jezik v javnem občevarju; omogočile bodo narodnim manjšinam ohranjanje kulturne dediščine in zagotovile njihovim pripadnikom izobraževanje in informiranje v lastnem jeziku; odrekajo s vsakršnim ukrepom prisilne asimilacije; zavezujejo se preprečiti vsakršno dejavnost, ki bi povzročala narodno ali rasno sovražstvo ali diskriminacijo.

Skratka, jugoslovanski predlog resolucije z dne 15. 2. 1974 pomeni dopolnjen in izčiščen predlog z dne 29. 11. 1973 in kaže na vztrajno kontinuiteto jugoslovanskih prizadevanj za vključitev narodnomanjšinske problematike v okvir KEVS.

Ta jugoslovanski predlog je nedvomno bil maksimalističen in kot tak v vzdušju, ki še vedno v Evropi — in ne le v Evropi — vlada v odnosu do narodnih manjšin, ni mogel uspeti. Primerjajmo ga s skromni čl. 27 Konvencije OZN o državljskih pravicah, ki se je komajda uspel uveljaviti, upoštevajmo dejstvo, da Evropska konvencija o človekovih pravicah narodnih in sploh manjšin ne omenja, upoštevajmo dejstvo, da le manjši del evropskih držav — niti ne vse socialistične — v svojih ustavah zagotavlja pravice manjšin — pa nam bo jasno, da tako dalekosežen, načelen in iz jugoslovanske prakse izhajajoč predlog ni mogel uspeti. Gotovo pa je prispeval k temu, da so se na treh mestih v sklepni listini vključila sicer skromna določila o narodnih manjšinah.

d) Jeseni 1974 je potekala v prvem podkomiteju prvega komiteja razprava o besedilu o narodnih manjšinah v okviru VII. načela Deklaracije o načelih po katerih se ravna države udeleženke v medsebojnih odnosih. Stavku o narodnih manjšinah je bilo posvečenih 15 sej. V teh mukatrnih prizadevanjih je Jugoslavija dala več predlogov teksta. Odpor je bil velik. Že v zvezi z Jugoslovanskim predlogom z dne 29. 11. 1973 so nekatere delegacije sploh oporekale temu, da bi se omenjale narodne manjšine v VII. načelu. Oporekale so poimenovanju »narodna manjšina«. Zlasti pa so bile proti temu, da bi narodne manjšine bile priznane kot kolektivni subjekt manjšinskih pravic, kar so vključevali vsi jugoslovanski predlogi. Predloženi so bili številni protipredlogi — vsi bistveno skromnejši od jugoslovanskih — z namenom, da bi se izpodbil ali okrnil naš predlog, kakršen je bil trenutno v obravnavi. Ne da bi se spuščali v oceno in analizo stališč posameznih držav, ki so nasprotovale jugoslovanskim prizadevanjem, velja omeniti najbolj pogosto uporabljene argumente: ni jasne definicije pojma manjšina in ni enotne terminologije; ni jasno, kdo je nosilec manjšinskih pravic; manjšinska problematika ni splošna in ni enako prisotna v vseh državah zato naj se ureja bilateralno; očitalo se je Jugoslaviji, da izhaja iz svoje specifične situacije in jo drugim vsiljuje. Seveda so v ozadju bili realni politični razlogi, zlasti strah pred manjšinsko problematiko v centraliziranih državah (npr. Francija, Španija, Grčija). Lahko bi ugotovili, da je tisti minimum, manjšinskih pravic, ki ga ni osporavala nobena delegacija bil le — priznavanje enakopravnosti pripadnikom narodnih manjšin pred zakonom.

e) Izjemno trd je bil odpor številnih držav proti jugoslovanskim predlogom o izobraževanju pripadnikov narodnih manjšin v materinščini. Po svoje je to razumljivo, čeprav, lahko bi rekli, je prav izobrazba v materinščini tisti minimum manjšinskih pravic, ki naj bi ga manjšinam države priznavale in zagotavljale. To je tudi tisti minimum, ki ga običajno najprej manjšinam zagotavljajo bilateralni mednarodni aranžmaji. Vendar, prav pravica do izobraževanja v materinščini je zelo konkretna zahteva, ki jo manjšina po navadi najprej postavlja in jo dejansko

skoraj vse manjšine v Evropi tudi postavljajo, povsod tam, kjer jim to še ni zagotovljeno. Prav izrecna zagotovitev te pravice v tekstu Sklepne listine bi mogla povzročati resne težave tistim državam, ki se odlikujejo z asimilacijsko politiko in manjšinam ne priznavajo, kaj šele zagotavljajo, izobrazbo v materinščini.

Prvi jugoslovanski predlog o pravici do izobraževanja v materinščini so bili dalekosežni in konkretni. Že 16. 10. 1973 npr. je predlagala jugoslovanska delegacija tekst, ki naj bi zagotavljal pripadnikom narodnih manjšin izobrazbo v lastnem jeziku v posebnih inštitucijah, bilingvističnih šolah, posebnih razredih ali na druge načine. Jugoslovanski predlog o pravicah manjšin z dne 29. 11. 1973 in osnutek z dne 15. 2. 1974 nalagata državam obvezo zagotoviti pripadnikom narodnih manjšin izobrazbo v materinščini. Vrsta kasnejših jugoslovanskih predlogov, opirajočih se na določilo v »modri knjigi« konkretne skuša zagotoviti pravico do izobrazbe v materinščini na vseh ravneh šolanja. Sledeč razpravi o teh številnih jugoslovanskih predlogih v enajstem podkomiteju tretjega komiteja in na vrsti ad hoc sestankov in srečanj, ni mogoče ne ugotoviti izjemne upornosti naše delegacije in trdega odpora številnih drugih. Odpor je bil predvsem temu, da bi tekst o izobraževanju pripadnikov manjšin vseboval karkoli operativnega, oziroma, da bi se narodne manjšine in njihove pravice v okviru teksta Sklepne listine o izobraževanju sploh omenjale.

Mukatrpo iskanje kompromisa — ki je seveda bil nujen, saj se naj bi tekst Sklepne listine sprejel s konsenzom — je trajalo do julija 1975, ko se je oblikoval skromen tekst, kot ga končno vsebuje Sklepna listina.²⁸ Postopno je odpadlo karkoli operativnega o obvezi držav zagotoviti izobraževanje v materinščini, prvotno močnejše izraze so zamenjali šibkejši kot npr. »priznavajo« (namesto »podpirajo«), »morejo dati« (namesto »dajejo«), »olajšujejo« (namesto »podpirajo«). Uvedena je bila tudi tokrat v tekst priljubljena klavzula vseh tistih držav, ki v lastnih mejah nočejo priznati obstoja narodnih manjšin, t. j. »kadar take manjšine in kulture obstoje na njihovem ozemlju«. Operativni del teksta se strne le na splošno obvezo držav, da bojo upoštevale zakonite interese pripadnikov manjšin.

f) Predlog o pravicah manjšin na kulturnem področju — to je bilo v domeni desetega podkomiteja tretjega komiteja — je Jugoslavija tudi predložila že 9. oktobra 1973. Njegovo bistvo je bilo v poudarku, da so države dolžne podvzemat ukrepe, katerih namen je omogočiti narodnim manjšinam, da ohranjajo svojo narodno identiteto in kulturno dediščino. Države naj ustvarijo pogoje za realizacijo pravice do avtonomnega kulturnega razvoja vključno konkretno pravico ustanavljati lastno društvo v ta namen. Naš predlog o pravicah manjšin z dne 29. 11. 1973 in osnutek resolucije z dne 15. 2. 1974 pravtako poudarjata obvezo držav, omogočiti narodnim manjšinam, da ohranjajo svojo kulturno dediščino. Položaj je bil na prvi pogled pri uveljavljanju tega predloga lažji. Oporišče zanj je bilo dano v »modri knjigi«, priznavanje pravice pripadnikov manjšin do negovanja in ohranjanja lastne kulture je v evropskih državah dokaj splošno in končno pravico do uživanja lastne kulture zagotavlja tudi člen 27. Konvencije OZN o državljanskih in političnih pravicah. Pa vendar so omenjeni in vrsta kasnejših, kompromisnih predlogov Jugoslavije zadeli na trd odpor. In sicer na odpor čemerkoli, kar bi dejansko, operativno zavezovalo države udeleženke k temu, da z dejanskimi ukrepi podpro obstoj in razvoj kultur narodnih manjšin. Tudi razprave o tem delu teksta Sklepne listine so se zavlekle v sredo leta 1975 in se končale s tekstom,

²⁸ »Narodne manjšine in regionalne kulture. Države udeleženke, priznavajoč prispevek, ki ga narodne manjšine in regionalne kulture morejo dati njihovemu sodelovanju na raznih področjih izobraževanja nameravajo, če na njihovem ozemlju obstoje take manjšine ali kulture, tem olajšati, da bi dale tak prispevek, upoštevajoč pri tem zakonite interese njihovih pripadnikov.«

ki je identičen tekstu sklepne listine o izobraževanju²⁹ — torej enako splošen, nedoločen, neoperativen — skratka za potrebe in zahteve narodnih manjšin v Evropi preskromen.

g) Jugoslavija je pravtako že oktobra 1973 podala predlog, ki je vseboval obvezo držav udeleženk, da zagotove pripadnikom narodnih manjšin informiranost v lastnem jeziku in pristop do sredstev množičnega obveščanja. Podobno zahtevo vključujeta tudi jugoslovanski predlog o pravicah manjšin z dne 29. 11. 1973 in osnutek resolucije z dne 15. 11. 1974. Stališče pretežnega dela držav udeleženk do tega predloga je bilo odklonilno, kar seveda ni čudno, saj je bilo kot smo videli odklonilno njihovo stališče tudi do bolj »standardnih« predlogov o pravnih narodnih manjšin na področju izobraževanja in kulture. Tako je tudi v zvezi z obravnavo tega predloga Jugoslavije poskušala z vrsto kompromisnih predlogov. Omenimo naj le predlog z dne 8. 10. 1974, ki omenja, da naj države udeleženke zagotove potrebne pogoje, da bodo pripadniki narodnih manjšin stalno in popolno obveščeni v njihovem jeziku, vključno pristop k sredstvom množičnega obveščanja. Za uveljavitev take ali podobne določbe o pravici do obveščenosti v lastnem jeziku v sklepno listino tudi ni bilo oporišče v »modri knjigi«. Vztrajnim naporom Jugoslavije navkljub je ni bilo moč vključiti v sklepno listino.

h) Predlogi Jugoslavije, dalekosežni in načelni kot so bili, resda niso uspeli. Vendar je po drugi strani res, da je prvenstveno zaslug prav upornih prizadevanj Jugoslavije, da sklepna listina vendarle na treh mestih — v načelu VII v prvi košari, v poglavju o sodelovanju na področju kulture in poglavju o sodelovanju na področju izobraževanja, oboje v tretji košari — govori o pravicah in vlogi narodnih manjšin. Ob podrobnejši analizi vsebine teh določil sklepne listine³⁰ smo ugotovili, da vendarle pomenijo korak naprej tudi v primerjavi s čl. 27 Konvencije OZN o državljanskih in političnih pravicah. Poleg splošne enakopravnosti pri uživanju človeških pravic in temeljnih svoboščin in prepovedi diskriminacije, se evropske države vendarle posebej zavezujejo³¹ spoštovati pravico pripadnikov narodnih manjšin do enakosti pred zakoni in jim nuditi vsestransko možnost dejansko uživati človekove pravice in temeljne svoboščine ter na ta način varovati njihove zakonite interese. Obenem iz dikcije določil o vlogi narodnih manjšin pri mednarodnem sodelovanju na področju kulture in izobraževanja izhaja obveza držav »omogočati«, ne le tolerirati razvoj kulture in izobraževanja manjšin ter s tem omogočati pozitivni prispevek narodnih manjšin evropski varnosti in sodelovanju. Res je, posebne pravice manjšin v sferi kulture, izobraževanja, uporabe jezika, obveščanja — da o drugih pomembnih in življenjsko potrebnih pravicah manjšin ne govorimo — niso opredeljene v sklepni listini. Res je, narodne manjšine niso priznane kot kolektivni subjekt posebnega varstva. Ni izrecno priznana njihova pravica do ohranjanja in razvijanja svoje narodnostne samobitnosti. In res je, da se je tudi tokrat uveljavila klavzula »v državah na katerih ozemlju žive narodne manjšine«, ki so jo usilile prav države, ki zanikajo obstoj narodnih manjšin v lastnih mejah. Vendar rezultat, ki ga je rodilo vztrajno jugoslovansko pri-

²⁹ »Narodne manjšine in regionalne kulture. Države udeleženke, priznavajoč prispevek, ki ga narodne manjšine in regionalne kulture morejo dati njihovem sodelovanju na raznih področjih kulture nameravajo, če na njihovem ozemlju obstoje take manjšine ali kulture, tem olajšati, da bi dale tak prispevek, upoštevajoč pri tem zakonite interese njihovih pripadnikov.«

³⁰ Glej E. Petrič, The Helsinki Conference and the National Minorities, v: *Jugoslovenska revija za mednarodno pravo* št. 102/1977, str. 146—160.

³¹ Ne želimo posegati v razpravo v doktrini o pravni naravi sklepne listine; zanesljivo imajo določila le-te o narodnih manjšinah enako obvezujočo naravo, kot katerokoli drugo določilo sklepne listine; glej: Đ. Ninčič, The Nature and Significance of the Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, *Jugoslovenska revija za mednarodno pravo*, 1—2/1977, str. 5—20.

zadevanje, ni majhen. Iz dikcije določil sklepne listine načeloma izhaja, da so evropske države dolžne spoštovati pravice pripadnikov narodnih manjšin, njihove zakonite interese, še zlasti seveda vse tiste pravice, ki so konkretno že opredeljene z drugimi mednarodnopravnimi akti. Države so torej dolžne zagotoviti, da pripadniki manjšin morejo dejansko uživati pravice, ki jim gredo na temelju mednarodnega in notranjega prava. S sklepno listino je izrecno priznan pozitiven prispevek narodnih manjšin mednarodnemu sodelovanju v Evropi. Narodne manjšine so opredeljene kot pozitiven element mednarodnih odnosov, evropskega sodelovanja in varnosti. Morda je prav slednje najpomembnejši korak naprej od pogledov in mednarodne prakse, ki je v narodnih manjšinah videla v najboljšem primeru nujno zlo, v glavnem pa destruktiven element mednarodnih odnosov. Morda bo prav tako opredeljena pozitivna vloga narodnih manjšin sprožila in pospešila proces emancipacije narodnih manjšin v Evropi, proces, ki že poteka, ki je neizbežen, kot je bila neizbežna emancipacija narodov.

Danes, po proučitvi poteka razprav o narodnomanjšinski problematiki v vseh fazah konference o varnosti in sodelovanju v Evropi moramo z zanesljivostjo zapisati, da brez pobude in uporne vztrajnosti Jugoslavije po vsem sodeč narodne manjšine sklepna lista sploh ne bi omenjala. Seveda v Helsinkih doseženo prav Jugoslavijo tudi obvezuje, da v procesu kontinuitete konference o evropski varnosti in sodelovanju ohrani problematiko narodnih manjšin živo.³²

8. Po dobrih tridesetih letih obstoja in delovanja OZN je po sodbi mnogih danes pred nami obdobje, ko so dozorele razmere kot tudi potreba, da se univerzalna mednarodna organizacija loti oblikovanja mednarodnega dokumenta, ki bo na temelju dosedanjih dosežkov pri oblikovanju konvencij zoper diskriminacijo in za varstvo in spoštovanje pravic človeka zagotovil tudi pravice narodnih, etničnih, jezikovnih in drugih manjšin kot samobitnih skupnosti.³³ Z uveljavitvijo konvencij o človekovih pravicah ter konvencij zoper diskriminacijo, je danes okvirno v mednarodnem pravu že zagotovljeno varstvo splošnih človekovih pravic tudi pripadnikom narodnih in drugih manjšin. Ni pa še ustreznega dokumenta, ki bi manjšinske pravice opredeljeval izčrpnje, in zlasti ni mednarodnega dokumenta, ki bi zagotovil narodnim, etničnim in jezikovnim ter drugim manjšinam tudi njihove kolektivne pravice. Dejstvo pa je, da ni moč, kadar gre za pripadnike manjšin, zagotoviti dejansko enakopravnega položaja posameznika, pripadnika manjšine, le z garancijo njegovih individualnih pravic, saj je številne človekove pravice — zlasti tiste, ki so posebej pomembne za pripadnike manjšin, moč uživati le v skupnosti, kot pravice torej, ki gredo skupnosti.³⁴ Mislimo prvenstveno na pravico narodnih in drugih manjšin, ohranjevati in razvijati svoje narodnostne in druge posebnosti in samobitnost. Tak mednarodni akt bi ne le bil avtoritativna obsodba vsakovrstnih asimilacijskih pobud in pritiskov, temveč bi nedvomno prispeval k temu, da bi zlasti narodne manjšine, bolj kot doslej, postale dejavnik mednarodnega sodelovanja in bile vse manj izvor sporov in zapletov med državami.

³² Na beograjskem sestanku KEVS je 31. 10. 1977 predstavnik SFRJ v I. delovnem telesu govoril o narodnomanjšinski problematiki v kontekstu evropskih odnosov, 8. 11. 1977 pa je SFRJ predlagala konferenci poseben delovni papir o uresničevanju določil sklepne listine, nanašajočih se na vprašanje narodnih manjšin, s ciljem pospešiti njihove pravice in položaj (CSCE/BM/47), kar pa ni rodilo plodu.

³³ Tako je tudi F. Capotorti ob zaključku svojega poročila predlagal naj bi se pripravila deklaracija OZN o pravicah pripadnikov manjšin, E/CN.4/Sub.2/384 Add. 5, str. 30—33.

³⁴ Tako tudi del nemške in avstrijske doktrine pri čemer velja zlasti opozoriti na delo *System eines Internationalen Volksgruppenrechts*, bearbeitet und herausgegeben von T. Veiter, v *Völkerrechtliche Abhandlungen*, Bd. 3/I—III Teil, Wien—Stuttgart 1970, 1972 in na najnovejše delo F. Ermacore, *Nationalitätenkonflikt und Volksgruppenrecht*, München 1978.

Pobudo za mednarodni dokument v okviru OZN o pravicah manjšin so predstavniki SFRJ omenjali v zadnjih letih nekajkrat, tudi na seminarju OZN v Ohridu. Formalno je bila taka pobuda vsebovana v govoru zveznega sekretarja za zunanje zadeve Miloša Minića na 31. rednem zasedanju generalne skupščine OZN, ko je poudaril: »Zaradi pogostih pojavov nespoštovanja pravic manjšin, kar ne more biti brez vpliva na odnose med državami in narodi, sodimo, da mora OZN temu problemu posvetiti ustrezno pozornost ter preiti k podrobni določitvi obveznosti držav, da bi potem sprejeli mednarodno listino, posvečeno varstvu pravic, manjšin in izboljšanju njihovega položaja.«³⁵

Ta pobuda je le korak v stalnih prizadevanjih SFRJ za to, da bi se v mednarodno pravo uveljavila določila o pravicah narodnih manjšin; je korak v jugoslovanskih prizadevanjih, ki segajo od splošne deklaracije OZN o človekovih pravicah do sklepne listine helsinške konference in bodo prisotna tudi v bodoče.

Razlogi, ki utemeljujejo tako pobudo, so številni. Narodnomanjšinsko vprašanje je danes poudarjen in živ problem tako rekoč povsod v svetu. Trditi moramo celo, da se tudi v nekaterih »trdnjavah« z asimilacijskimi metodami, v nekaterih tistih državah, ki so tako rekoč do včeraj odklanjale vsakršno misel na priznavanje posebnih manjšinskih pravic skupinam znotraj svojih meja, stvari kaj hitro spreminjajo. Naj omenimo npr. izjavo Giscarda d'Estainga ob obisku v Bretaniji februarja 1977, da bodo zagotovljene nekatere manjšinske pravice Bretoncem, npr. pouk v materinščini; nekaj torej, kar si je pred nekaj leti v centralistični Franciji bilo še nemogoče zamisliti. Ali nedavno ustavno spremembo v Španiji, ki ureja avtonomije Katalonije, Baskije in Galicije, referendum v Škotski in Walesu o avtonomiji februarja 1979 itd. Še posebej velja opozoriti tudi na dejstvo, da je o manjšinski problematiki v zvezi z problematiko človekovih pravic bilo govora tudi na sestanku zunanjih ministrov neuvrščenih držav julija 1978 v Beogradu in so manjšine prvič omenjene v sklepnem dokumentu konference neuvrščenih na tako visoki ravni.³⁶

Dosedanje obravnavanje manjšinskih pravic — čeprav le obrobno ali posredno — v vrsti mednarodnih aktov, zlasti tistih o zagotavljanju enakopravnosti pri uživanju človekovih pravic in preprečevanju diskriminacije,³⁷ ne izraža samo potrebe po mednarodnem reguliranju manjšinske problematike. Prav to »posredno« reguliranje je že ustvarilo vrsto utrjenih izhodišč za obravnavanje manjšinske problematike. Obenem pa se prepletajo posamezna določila o pravicah manjšin v raznih mednarodnih aktih. To omogoča in obenem zahteva pripravo temeljnega mednarodnega dokumenta, ki bi obsegal vsa glavna vprašanja o odnosu držav do manjšinskih pravic.

Nedvomno so bili prvenstveno politični razlogi tisti, ki so doslej vsakič že v kali zatrli idejo o takem posebnem dokumentu OZN o pravicah in zaščiti narodnih manjšin in preprečevali, da bi bila v dokumentih OZN pa tudi v regionalnih mednarodnih aktih o varstvu človekovih pravic vsebovana obsežnejša, jasnejša in deljenosežnejša določila o pravicah manjšin in njihovih pripadnikov. V ozadju teh razlogov je bil strah, da bi manjšine ogrožale enotnost držav. Tisti strah, ki je tipičen za vse poglede, ki vidijo v centralistični državi, v njeni enovitosti in unifor-

³⁵ Cit. po: Delo, 30. 9. 1976.

³⁶ Glej Deklaracija konference ministrov zunanjih zadev neuvrščenih dežel, objavljena v: Mednarodna politika št. 680-1.

³⁷ Manjšinska problematika je bila prisotna npr. tudi na Svetovni konferenci za borbo proti rasizmu in rasni diskriminaciji, Ženeva, 14.—25. 8. 1978 in je bil v veliki meri prav na vztrajno pobudo Jugoslavije sprejet tudi skromen tekst o manjšinah v Deklaraciji konference, v okviru Programa akcij pa je konferenca priporočila komisiji OZN za človekove pravice, da nadaljuje prizadevanja za pripravo mednarodnega instrumenta o pravicah oseb, ki pripadajo manjšinam.

miranosti zagotovilo varnosti in napredka. Strah, ki je tipičen zlasti za meščanski pogled na državo in družbo, pogled, katerega ideal je bila in je še enovita nacionalna država. Strah, ki se poraja iz nerazumevanja dejstva, da je najčvrstejša osnova resnične enotnosti države, večnarodnostne družbe — to pa je pretežni del sodobnih družb, organiziranih v države — prav zagotovitev možnosti enakopravnega svobodnega obstoja in razvoja vseh narodnih skupin v državi. Poenovitvena, asimilacijska prizadevanja, vsakršna narodnostna neenakopravnost in pretirana skrb za enotnost države rojevajo le konflikte, ki morejo zlahka privedi do kriz in celo postaviti pod vprašaj obstoj kake državne tvorbe.

Mednarodni dokument o pravicah manjšin naj bi bil predvsem načelne narave. Poizkus v podrobnostih regulirati npr. uporabo jezika manjšine kot uradnega jezika in podobna »podrobna določila« bi dejansko utegnili trčiti ob različnost manjšinskih in jezikovnih situacij v svetu, povzročiti resne ali celo nepremostljive težave pri sprejemu mednarodnega dokumenta.³⁸

Načelna narava dokumenta naj bi določala tudi njegovo obliko. Zlasti za prvi korak bi bila najprimernejša deklaracija OZN o pravicah narodnih, rasnih etničnih in jezikovnih manjšin. To je končno v OZN tudi dokaj ustaljen postopek, ki bi kasneje mogel privedi — na temelju najprej v deklaraciji sprejetih načel — do osnutka konvencije. Mednarodna osveščenost o položaju manjšin je po vsem sodeč le dosegla stopnjo, ko priprave in sprejem take deklaracije v generalni skupščini OZN ne bi mogla več biti le neuresničljivo pričakovanje, pot do nje pa mnogo lažja in krajša kot pot do konvencije. Učinek pa celo večji, še zlasti, če bi konvencija dolga leta ostala le neratificiran osnutek.

9. Dani načelni pobudi na 31. rednem zasedanju generalne skupščine je sledil konkreten predlog SFRJ 2. 3. 1978 na 34. seji komisije OZN za človekove pravice.³⁹ Ta predlog je sedaj v obravnavi v organih OZN in ima možnost da — seveda po izpremembah in dopolnitvah in dolgotrajni proceduri — le pride kot predlog posebne »Deklaracija o pravicah narodnih, etničnih, jezikovnih in verskih manjšin« pred generalno skupščino. Predlog vsebuje preambulo in pet operativnih členov. V preambuli je poudarjeno, da je eden temeljnih ciljev OZN pospešiti spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svobod brez diskriminacije; da je bila sklenjena vrsta mednarodnih instrumentov, ki se nanašajo na človekove pravice, vključno pravice narodnih, etničnih, jezikovnih in verskih manjšin; da prijateljski odnosi in sodelovanje med državami v duhu Deklaracije OZN o načelih mednarodnega prava nanašajočih se na prijateljske odnose in sodelovanje med državami v skladu z Ustanovno listino OZN prispevajo k uresničevanju in napredku pravic narodnih, etničnih in jezikovnih manjšin in da tudi uresničevanje teh pravic povratno prispeva prijateljstvu in sodelovanju med narodi in državami; da je potrebno zagotoviti še bolj učinkovito implementacijo že obstoječih mednarodnih instrumentov o pravicah manjšin in pri tem upoštevati že opravljeno delo v OZN.

Prvi člen deklaracije zagotavlja narodnim, etničnim, jezikovnim in verskim manjšinam pravico do obstoja ter do spoštovanja in razvijanja njihovih narodnostnih, kulturnih, jezikovnih in drugih značilnosti ter polno enakopravnost z ostalim prebivalstvom ne glede na njihovo število. Velja poudariti, da je vsebina tega člena — pravica do narodnostnega obstoja in enakopravnosti — že pokrita z ob-

³⁸ Tak podroben in zelo dalekosežen je predlog konvencije o pravicah manjšin, ki sta ga pripravila o okviru Münchenskega Mednarodnega inštituta za prava narodnosti in regionalizem (Internationales Institut für Nationalitätenrecht und Regionalismus) in ga je leta 1979 kot dodatni predlog k jugoslovanskemu predlogu deklaracije v Komisiji OZN za človekove pravice predložila nevladna organizacija Minority Rights Group.

³⁹ E/CN.4/L. 136 Rev. 1, glej prilogo 3.

stoječim mednarodnim pravom, in sicer z načelom mednarodnega prava o pravicah narodov do samoodločbe, ki vključuje pravico do narodnostnega obstoja⁴⁰ in mednarodnopravno prepovedjo diskriminacije. Novo pa je to, da je kot subjekt pravice do obstoja in enakopravnosti izrecno opredeljena manjšinska skupnost in ne le njeni posamezni pripadniki, kar je pomembno. In seveda je pomemben, čeprav nekoliko nerodno formuliran poudarek, da pravice manjšin ne morejo načeloma biti odvisne od številčnosti manjšine.

Drugi člen najprej zagotavlja pripadnikom manjšin polno uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin ne glede na narodnostno, etnično ali rasno poreklo, jezik ali vero. Tudi to obstoječe mednarodno pravo nedvomno že pokriva s prepovedjo vsakršne diskriminacije, temelječo na Ust. listini OZN in drugih splošnih instrumentih. Posebej je prepovedana na temelju Ust. listine in Splošne deklaracije OZN o pravicah človeka diskriminacijska propaganda ali dejavnost zoper manjšine, ali dejavnost, ki bi ogrožala njihovo pravico do enakopravnega izražanja in razvijanja njihovih narodnostnih in drugih posebnosti. Tudi to že vključuje mednarodno pravna prepoved diskriminacije, konkretno npr. prepoveduje propagiranje diskriminacije tudi čl. 4 konvencije OZN o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije.

Člen 3. jugoslovanskega predloga deklaracije okvirno opredeljuje posebne manjšinske pravice.⁴¹ Zato, da bi se uresničila enakopravnost manjšinskih skupnosti kot tudi njihovih posameznih pripadnikov naj bi države podvzemale posebne ukrepe, ki naj bi omogočali razvijati kulturo, izobraževanje, jezik, tradicije in običaje in sodelovati z manjšinam na enakopraven način v kulturnem, socialnem, ekonomskem in političnem življenju dežele, kjer manjšine žive. Skratka, nekoliko zavita in ohlapna formulacija — sicer še sprejemljiva za deklaracijo, katere dikcija ni nujno tako koncizna, kot naj bi bil tekst konvencije — pač zato, ker se je po izkušnjah na helsinški konferenci moglo predvideti, da bi kakršen koli jasn, operativen tekst, konkretno naštevajoč posebne manjšinske pravice, ki so jih države dolžne manjšinam zagotoviti, zanesljivo ne uspel.

Člen 4. predloga deklaracije ne zagotavlja kakih pravic narodnim manjšinam ali njihovim pripadnikom, pač pa je to v bistvu protisecesijska klavzula s katero se hoče pomiriti tiste, ki v prizadevanjih za mednarodno varstvo manjšin vidijo nevarnost za teritorialno integriteto in neodvisnost ter stalno možnost za vmešavanje v notranje zadeve. Obenem člen 4. predloga deklaracije poziva države, da v dobri veri izpolnjujejo mednarodne obveze, ki jih zavezujejo v odnosu do manjšin. Pomemben je poudarek na »dobri veri« (good faith). Sicer je samo po sebi razumljivo, da so države vse obveznosti po mednarodnem pravu dolžne izpolnjevati v dobri veri. Vendar, mednarodne obveznosti prav do manjšin se tako pogosto kršijo, izigravajo, skratka, ne izpolnjujejo v dobri veri, da je ta poudarek v deklaraciji vendarle razumljiv. Seveda pri mednarodnih instrumentih o varstvu manjšin »dobra vera« pomeni tako izpolnjevanje teh obveznosti, da je to v prid manjšini, da le-to zavaruje in krepi njen dejanski položaj in ne narobe.⁴²

⁴⁰ Podrobneje glej E. Petrič, Samoodločba in narodne manjšine, v: Teorija in praksa, št. 7/1977, str. 187—204.

⁴¹ O posebnih manjšinskih pravicah podrobneje glej: E. Petrič, Načelo poštovanja posebnih prava pripadnikov narodnosti kao elemenat klasnog pristupa nacionalnom pitanju, v: Klasno i nacionalno u složenim zajednicama, Marksističke sveske, št. 104/1975, Sarajevo, str. 61—71.

⁴² O neizpolnjevanju oz. izigravanju, skratka o »mala fide« odnosu do mednarodnopravnih obveznosti do manjšine, glej npr. publikacijo Actual Questions of the Slovene and Croat Minorities in Austria, Ljubljana 1976, in E. Petrič, Cilj je jasn — asimilacija, v Teorija in praksa, št. 708/1976, Ljubljana, str. 547—553.

Zadnji, peti člen jugoslovanskega predloga deklaracije poziva države k sodelovanju in izmenjavi informacij in izkušen pri urejanju manjšinske problematike, saj to ustvarja pogoje za napredek in uresničevanje manjšinskih pravic. In pa — kar je pomembnejše — vabi države, da upoštevajo potrebe manjšin pri svojem sodelovanju z drugimi državami, še posebej na področju kulture in izobraževanja. Manjšine so torej postavljene v kontekst mednarodnih odnosov. Predlog deklaracije gre pri tem še korak dlje od helsinške sklepne listine. V slednji, kot smo videli, države »priznavajo« prispevek narodnih manjšin mednarodnemu sodelovanju na področju kulture in izobraževanja ter izražajo namero to vlogo manjšin »olajševati«. V jugoslovanskem predlogu deklaracije OZN pa so države pozvane, da v svojem mednarodnem sodelovanju, zlasti na področju kulture in izobraževanja, upoštevajo potrebe manjšin.

10. Seveda je prekmalu, da bi ocenjevali razpravo v organih OZN o jugoslovanskem predlogu deklaracije o pravicah manjšin, saj se je še le pričela.⁴³ Zanesljivo bo iz teh razprav izšla vrsta jasnejših opredelitev posameznih določil in celovitejša dikcija. To bo deklaraciji le v korist, saj bi vsakdo, ki bi izčrpno analiziral tekst jugoslovanskega predloga, mogel najti nekaj ohlapnih formulacij in nepotrebnih nejasnosti. Gotovo so le-te posledica naporov, da bi se oblikovalo okviren, načelen, za deklaracijo OZN primeren tekst — ki pa naj bi bil do te mere ohlapien, konpromisen, da bi mogel v OZN biti deležen širšega konsenza. Po drugi strani pa je res, da je pravzaprav pretežni del predlagane vsebine deklaracije le ponovitev na enem mestu, v posebnem dokumentu OZN tistega, kar izhaja že iz drugih instrumentov OZN in je že pokrito z mednarodnim pravom de lege lata. Zato bi bilo pričakovati, da tekst deklaracije v vsebinskem pogledu med razpravo v organih OZN ne bo še bolj okrnjen. Če bi se to pretilo zgoditi, bi taka, vsebinsko prazna deklaracija OZN mogla postati prej bumerang kot pa opora prizadevanjem za mednarodnopravno varstvo manjšin. Nanjo — votlo po vsebini — bi se namreč mirno lahko sklicevali tudi vsi tisti, ki dejansko nič ne store zoper asimilacijo manjšin ali jo celo podpirajo in vzpodbujajo. Temeljne kvalitete, ki so eksplicitno ali implicitno vsebovane v jugoslovanskem predlogu deklaracije — to, da se kot subjekt zaščite in pravic postavi manjšinska skupnost; da je izhodišče odnosa do manjšinskih skupnosti njihova pravica do eksistencije in razvoja kot posebnih skupnosti, torej antiasimilacijska usmerjenost; da so potrebne posebne pravice ne le na kulturnem, jezikovnem etc. področju, temveč tudi na socialnem, ekonomskem in političnem, če naj se dejansko zagotovi enakopravnost manjšin in njihovih pripadnikov; da se tudi v poimenovanju ohranijo »narodne« manjšine, kar implicira njihov obstoj in razvoj, kot delov narodov, ki jim pripadajo — bi veljalo za vsako ceno ohraniti. Seveda ni to odvisno le od predlagatelja, Jugoslavije, temveč bo odnos do predloga deklaracije povnoval preizkus zrelosti in zavzetosti demokratičnih, naprednih sil v mednarodni skupnosti do narodnega vprašanja, enakopravnosti narodov, jezikov, kultur, ljudi.

11. Predlogi Jugoslavije za mednarodno priznanje in varstvo pravic narodnih manjšin — od splošne deklaracije OZN o človekovih pravicah leta 1948 do predloga posebne deklaracije o pravicah narodnih, etničnih, jezikovnih in verskih manjšin leta 1977 — opredeljujejo prav našo državo kot gotovo najpomembnejšega in najzavzetejšega borca za pravice manjšin v mednarodni skupnosti. Lahko

⁴³ Potem, ko je leta 1978 jugoslovanski osnutek predloga deklaracije bil poslan v mnenje članicam OZN in, čeprav v trenutku pisanja tega teksta še ni končan potek razprav v komisiji OZN za človekove pravice, moremo na temelju odgovorov relativno majhnega števila držav, (glej E/CN.4/298) ki so prispeli komisiji sklepati, da je jugoslovanska pobuda načeloma sprejemljiva za širok krog držav, da pa bo predlog deklaracije verjetno dan v obravnavo, ki utegne biti zapletena in dolgotrajna, podkomisiji OZN za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin.

bi rekli, da je ta jugoslovanska zavzetost le logičen zunanjepolitični izraz naše notranjepolitične stvarnosti, saj smo zanesljivo v svetovnih razsežnostih država, skupnost narodov in narodnosti, z vzorno urejenimi mednarodnimi odnosi. Socialistična Jugoslavija v dobrih treh desetletjih svojega obstoja ni le negovala stalno pobudo v prid zagotavljanja pravic manjšin, temveč je vseskozi v svojih predlogih postavljala v ospredje načelna, marksistična izhodišča: manjšinska skupnost naj bo subjekt varstva in pravic; pravice manjšin načeloma ne morejo biti odvisne od njihove številčnosti, poleg splošnih človekovih pravic in temeljnih svoboščin je treba zagotoviti tudi posebne manjšinske pravice, če naj se dejansko uresniči enakopravnost; manjšinsko vprašanje ni le jezikovno in kulturno vprašanje, temveč je kot del narodnega vprašanja tudi, če ne celo prvenstveno politično, ekonomsko, socialno vprašanje; manjšine morajo in morejo biti pozitiven element mednarodnih odnosov.

Jugoslavija je s svojo pobudo za mednarodno zaščito pravic manjšin, torej pravic tistih skupin ljudi, ki so najpogostejše predmet diskriminacije — podobno kot s svojo aktivno vlogo pri sprejemanju mednarodnih aktov zoper genocid, diskriminacijo, apartheid — pokazala svojo zavzetost za odpravo tistih situacij pri katerih so človekove pravice najbolj množično in najbolj grobo kršene. Vsebina nedavno sprejete resolucije GS⁴⁴ o človekovih pravicah, izgleda da napoveduje, da je z večjim angažmajem navezanih dežel, le možen premik pozornosti organov OZN od klasičnega, meščanskega pojmovanja pri obravnavanju človekovih pravic k vsem tistim situacijam, kjer so človekove pravice najbolj ogrožene. Ogrožene zaradi bede celih narodov, zatiranja in poniževanja zaradi barve kože, narodnostne pripadnosti, jezika in podobno. Če je ta premik res na vidiku in upati je, da je — potem bo prav Jugoslavija s svojo doseženo domačo in mednarodno izkušnjo mogla in morala odigrati vlogo pobudnika in katalizatorja demokratičnih naprednih sil v mednarodnih odnosih, še posebej sil nevezanih dežel, za nov odnos mednarodne skupnosti tudi do narodnih in drugih manjšin.

Priloga 1

CONFERENCE ON SECURITY AND
CO-OPERATION IN EUROPE
COMMITTEE I

CSCE/II/C.1/7
Geneva, 29th November 1973
Original: english

PROPOSAL SUBMITTED BY THE DELEGATION OF YUGOSLAVIA

National Minorities

Due to the complex interplay of historical, demographic and ethnic factors the population of many of the States represented at the Conference on Security and Co-operation in Europe includes national minorities. These minorities have long become a significant element in relations among the participating States and thus also of the general problem of security and co-operation in Europe. In order to make it possible for the national minorities to constitute a genuine factor of understanding, co-operation and friendly relations instead of being a potential source of tension among the participating States, it is essential that their rights be fully recognized, adequately protected and effectively promoted, in accordance with the Charter of the United Nations and other international documents relating to human rights. Measures designed towards this end would thus form an important part of the broader efforts towards greater security and co-operation in Europe and

The First Committee should — in accordance with paragraphs 19 and 21 of the Final Recommendations of the Helsinki Consultations — examine the question of national minorities, especially as it touches upon the general problem of security in Europe and submit a document for adoption by the Conference whereby the participating States would undertake to:

a) protect and promote the rights of national minorities through domestic legislation designed to implement the commitments deriving from the relevant international instru-

⁴⁴ Res. G. S. A/32/130 z dne 16. 12. 1977.

ments, whether bilateral or multilateral, as well as through measures aimed at preserving their identity and ensuring their full development in all spheres;

b) ensure to the members of national minorities the right to equality before the law as well as the right to use their mother tongue in official intercourse (in local and national assemblies and in courts of law; in contacts with authorities and in official and other legal documents, publications and information, etc.);

c) enable national minorities to preserve their cultural heritage and ensure that their members are provided with schooling and adequate media of information in their own language;

d) desist from any measures liable to result in the assimilation or integration of the minority with the majority of the population of a country.

Priloga 2

CONFERENCE ON SECURITY AND
CO-OPERATION IN EUROPE
COMMITTEE I

CSCE/II/C. 1/11
Geneva, 15th February 1974
Original: english

PROPOSAL SUBMITTED BY THE DELEGATION OF YUGOSLAVIA

Draft Resolution on the Promotion of Respect for the Rights of National Minorities

The participating States,

Bearing in mind that the population of many of the participating States includes national minorities,

Considering that it is essential, if the national minorities are to constitute a factor of mutual understanding, co-operation and friendly relations, that their rights be fully respected and effectively promoted,

Convinced that measures towards this end would form an important part of the broader efforts towards greater security and increasing co-operation in Europe,

Undertake to:

a) further develop their co-operation, in accordance with the purposes and principles of the United Nations, in promoting respect for the rights of national minorities;

b) protect and promote the rights of national minorities through domestic legislation designed to implement the commitments deriving from the relevant international instruments, both bilateral and multilateral; as well as through other measures aimed at preserving their identity and ensuring their full cultural, economic and social development;

c) ensure respect of the right of national minorities to equality before the law and of their right to use their language in communicating with the administrative and judicial authorities and in their public activities;

d) enable national minorities to preserve their cultural heritage and ensure that their members are provided with schooling as well as with adequate media of information in their own language;

e) desist from any measure liable to result in the forcible assimilation of the minority with the majority of the population of a country;

f) prevent any activities aimed at inciting national or racial hatred or discrimination.

Priloga 3

UNITED NATIONS ECONOMIC
AND SOCIAL COUNCIL

E/CH. 4/L. 1367/Rev. 1
2 March 1978
Original: english/french

COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

Thirty-fourth session
Item 21 of the agenda

RIGHTS OF PERSONS BELONGING TO NATIONAL, ETHNIC, RELIGIOUS AND LINGUISTIC MINORITIES

Draft Declaration Proposed by Yugoslavia

The General Assembly,

Recognizing that one of the basic aims of the United Nations is to promote and enhance the respect for human rights and fundamental freedoms for all, without distinction as to race, sex, language or religion, **Bearing in mind** the international instruments relating to human rights, including the rights of national, ethnic, linguistic and religious minorities, such as the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination, the Convention of

the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization against Discrimination in Education and the Convention of the International Labour Organisation concerning Discrimination in Respect of Employment and Occupation, as well as the instruments that have been adopted at the regional level and those concluded between individual states members of the United Nations, **Considering** that friendly relations and co-operation among states in the spirit of the Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Co-operation among states in accordance with the Charter of the United Nations contribute to international peace and stability and to the creation of more favourable conditions for the realization and promotion of the rights of national, ethnic, linguistic and religious minorities, and that the realization and promotion of the rights of minorities in turn contribute to friendship and co-operation among peoples and States,

Recognizing the need to ensure even more effective implementation of the existing instruments of international law relating to the rights of national, ethnic, linguistic or religious minorities,

Bearing in mind the work done so far within the United Nations system, in particular by the Commission on Human Rights and the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, on securing and promoting the rights of minorities, and the need for further efforts aimed at ensuring and promoting the rights of national, ethnic, linguistic and religious minorities,

Proclaims this Declaration on the Rights of National, Ethnic, Linguistic, and Religious Minorities:

Article 1

National, ethnic, linguistic or religious minorities (hereinafter referred to as minorities) have the right to existence, to respect for and promotion of their own national, cultural, linguistic and other characteristics and to enjoyment of full equality in relation to the rest of the population, regardless of their number.

Article 2

1. Members of minorities shall enjoy all the human rights and fundamental freedoms without any discriminations as to national, ethnic, or racial origin, language or religion.

2. Any propaganda or activity aimed at discriminating against minorities or threatening their right to equal expression and development of their own characteristics is incompatible with the fundamental principles of the Charter of the United Nations and the Universal Declaration of Human Rights.

Article 3

For the purpose of realizing conditions of full equality and complete development of minorities as collectivities and of their individual members, it is essential to take measures which will enable them freely to express their characteristics, to develop their culture, education, language, traditions and customs and to participate on an equitable basis in the cultural, social, economic and political life of the country in which they live.

Article 4

1. In ensuring and promoting the rights of minorities, strict respect for the sovereignty, territorial integrity and political independence and non-interference in the internal affairs of those countries in which minorities live should be observed.

2. Respect for the aforementioned principles shall not prevent the fulfilment of the international commitments of states members of the United Nations in relation to minorities. Member states should fulfil in good faith the commitments they have assumed under the Charter of the United Nations and international instruments and under other treaties or agreements to which they are parties.

Article 5

1. The development of contacts and co-operation among States and the exchange of international and experience on the achievement of minorities in cultural, educational and other fields create favourable conditions for the promotion of the rights of minorities and for their general progress.

2. States members of the United Nations are invited to take the needs of minorities into account in developing their co-operation with other states, especially in the fields of culture, education and related areas of particular importance for minorities.

Summary

YUGOSLAV INITIATIVES FOR INTERNATIONAL PROTECTION OF MINORITIES

Since Yugoslavia has been established in 1919 her minority problem has always been a burning issue, but also a problem of international character. Having close to 20 % of its population represented by minorities and having also numerous minorities of her own abroad in neighbouring countries, Yugoslavia was in the period of the League of Nations — and still is — a minority state «par excellence».

The international atmosphere during the period in which the new Yugoslavia was created (1941—45) was not in favour of minorities. Nevertheless the new, socialist, federative Yugoslavia has, according to the marxist principles relating to the national problem, taken the way of conscious endeavours for the protection of national minorities and their rights. So, as one of the basic principles proclaimed in 1943, at the meeting of AVNOJ in Jajce, one of the corner stones of new Yugoslavia has been: »To the national minorities in Yugoslavia should be ensured all national rights.« It is characteristic that in this period while generally not in favour with the international protection of minorities Yugoslavia has expressed her readiness in ensuring protection of minorities at the international level.

Already during the conceptualisation and formulation of the basic international document concerning human rights — The Universal Declaration of Human Rights—Yugoslavia has made endeavours to incorporate in this declaration an article ensuring the rights of minorities. When later the UN Conventions on Human Rights were elaborated again Yugoslavia proposed a minority article to be included. During this period (1950—75) Yugoslav readiness to introduce an international approach towards minorities is also being proved by the fact that Yugoslavia has hosted both UN Seminars on minority problems (Ljubljana 1965, Ohrid 1974), whose importance for the international protection of minorities is significant.

When the preparatory meetings for the Helsinki Conference on European Security and Cooperation started again Yugoslavia was the state aware of the important role of minorities in European relations in past and at present — which has produced the initiative to include within the scope of the conference also the minority problem. As the result of the Yugoslav initiative it was agreed at the beginning of the preparations for the preparations for the conference that a minority clause should be incorporated into the text of the conference Yugoslavia has produced several proposals. The most important were those of the 29th of Nov., 1973 and of the 15th of Feb., 1974. During the Helsinki conference these Yugoslav proposals were opposed and reduced to a large extent. Nevertheless they brought to the point 4 of the VII.th principle of the Helsinki declaration and to the texts concerning the minority rights which were incorporated in the third basket, dealing with the minority rights in the sphere of cultural and educational cooperation.

After more than 30 years of UN activity, the international circumstances have matured to the extent where an international act guaranteeing the rights of minorities seems to be unavoidable and acceptable to the majority of the international community. This document should, taking into account the experiences gained through the international protection of human rights and prevention of discrimination, fill the gap which still exists particularly in protecting the rights of minorities and their members. First of all the rights of minorities as groups should be fixed and protected, whereby it became clear that several rights of minorities are, in their essence, collective rights, i. e. rights whose subjects are minorities as groups and not their individual members. Yugoslavia made the initiative for such an UN document at the XXXI. General's Assembly meeting. Later, at the 34th meeting of the UN Commission on Human Rights (2nd of March, 1978) Yugoslavia proposed the draft of a special UN Declaration on Rights of Persons Belonging to National, Ethnic, Religious and Linguistic Minorities. This draft is now still being discussed within the UN Commission on Human Rights and within other UN organs. It is composed of a preambula and five articles. Art. 1. ensures to minorities the right to exist and develop their national, cultural, linguistic and other characteristics regardless of their numerical size. Art. 2. of the draft, in fact, is a general guarantee of the right of members of minorities to enjoy on equal footing all human rights. It also prohibits any discriminatory propaganda or any other activity aimed against minorities and their right to express and develop their national and other characteristics. Art. 3. defines in a general way the rights of minorities and introduces the obligation of states to adopt measures to enable minorities to develop their culture, education, language, traditions, etc. Art. 4. is in fact an antiseccessionist clause, which is aimed at appeasing those, who see in any endeavour to establish international guarantees for the rights of minorities a danger to the integrity of states. Art. 5. of the draft calls for the exchange of information and experiences among states in dealing with problems of minorities, and invites states to pay due consideration in their international cooperation to the needs of minorities particularly in the field of culture and education.

It is too soon to evaluate and predict the results of this Yugoslavia initiative. Of course, the existing draft should be elaborated and improved. Nevertheless it represents a serious step towards a general international act concerning the rights of minorities and their members. It also represents a clear expression at the international level of the Yugoslav inner policy towards national minorities, a policy whose final goal is not to assimilate but to protect and develop diversities and particularities of national minorities (nationalities), which share the common fate with the nations united in the Socialist Federative Republic of Yugoslavia.