

RAZVOJ MEDNARODNOPRAVNEGA VARSTVA MANJŠIN OD 17. STOLETJA DO OBDOBJA DRUŠTVA NARODOV

Petra Roter

*All individuals and groups have
the right to be different,
to consider themselves
as different and to be
regarded as such.
(Declaration on race
and racial prejudice,
UNESCO, 1978)*

Uvod

Urejen položaj jezikovnih, verskih, rasnih ali narodnih manjšin je danes med temeljnimi dejavniki miru, stabilnosti in varnosti na nekem območju. Manjšine, ki so subjekti mednarodnih odnosov in mednarodnega prava, varujejo mednarodnopravna določila, ki jih države izvajajo v notranjepravnih ureditvah. Današnji položaj manjšin je rezultat večstoletnega razvoja instituta manjšinskega varstva.

V tem prispevku bomo podrobneje predstavili mednarodne dokumente, ki vključujejo tudi določila o varstvu manjšin. Pri tem se bomo omejili na zgodnejši razvoj manjšinskega varstva - na obdobje do druge svetovne vojne, ki je v literaturi o manjšinah predstavljeno precej bolj površno kot razvoj varstva manjšin po drugi svetovni vojni oziroma v okviru Združenih narodov. Menimo namreč, da je poznavanje varstva manjšin zanimivo tako za razumevanje razvoja dogodkov v mednarodni skupnosti kot tudi današnjega položaja nekaterih manjšin.

Pravice manjšin so bile v mednarodnih dokumentih omenjene prvič že v 17. stoletju. Vse do začetka 19. stoletja so države zagotavljale pravice le verskim manjšinam, šele sklepni dokument dunajskega kongresa omenja tudi pravice narodne manjšine. Vendar je tudi to določilo le izjema in narodne manjšine dobijo ustrezno varstvo šele v obdobju Društva narodov. Prva svetovna vojna je tudi sicer pomembna prelomnica v razvoju manjšinskega varstva. Prav zato bomo govorili o dveh obdobjih - pred in po prvi svetovni vojni - razvoja varstva manjšin. Tretjega obdobja - torej časa po drugi

svetovni vojni - ne bomo podrobneje predstavljali, nakazali bomo le poti nadaljnjega razvoja varstva manjšin.

Na osnovi pregledanih mednarodnih dokumentov (večinoma mednarodnih mirovni-
nih pogodb) bomo skušali pokazati, da se je del mednarodnega prava, ki zadeva man-
jšine, progresivno razvijal.

1. Obdobje pred prvo svetovno vojno

1. 1. Varstvo verskih manjšin v 17. in 18. stoletju¹

Čeprav je bila že za prekinitev tridesetletne vojne (1618-1648) potrebna vsaj ma-
njha stopnja verske potrpežljivosti, sta šele westfalski mirovni pogodbi iz leta 1648
vključevali načeli svobode vesti in veroizpovedi. "Posameznikom augsburške veroiz-
povedi ... se zagotovi svoboda veroizpovedi v javnih cerkvah ob določenih urah in tudi
na njihovih domovih..." (čl. XXVIII.; MPT/I:16²) "vsem uslužbencem in vojakom obeh
strani ter njihovim ženam, otrokom in dedičem se naj vnovič zagotovi svoboda vesti"
(čl. XLIII.; MPT/I:20). Obe načeli sta nadomestili pred westfalsko pogodbo veljavno
načelo "*cuius regio, eius religio*"³, ki je določalo versko pripadnost podložnikov po
vladarjevi veri. Westfalski pogodbi tako pomenita ne le temeljni kamen v razvoju
sodobne mednarodne skupnosti, ki še danes temelji na suvereni enakosti držav,⁴ ampak
tudi mejnik v razvoju varstva manjšin. Države so bile poslej namreč prisiljene zago-
tavljati strpnost do različnih verskih skupnosti - Nemčija na primer do katoliške in
protestantske. Države pogodbenice so se namreč obvezale, da bodo izvajale mirovna
določila "brez razlik glede vere" (čl. CXXIII.; MPT/I:46).

Podobna določila o varstvu verskih manjšin je vseboval že dunajski mir iz leta
1609,⁵ po westfalskih pogodbah pa še drugi mednarodni sporazumi. Kot prvega omen-
jamo sporazum med Poljsko in Švedsko o zaščiti katoliške manjšine v protestantski
Švedski. Državi sta ga podpisali leta 1660 v Olivi (The Oliva Peace) (Erler, 1931:72-
77). Sporazum je zagotavljal versko svobodo tudi katolikom v Latviji.

V 17. stoletju so številni sporazumi med evropskimi vladarji, sklenjeni po končanih
vojnah, vsebovali določila o verski svobodi oziroma nediskriminaciji glede veroiz-
povedi. Določila so se posebej nanašala na ozenlja, ki so pripadla državi z versko

¹ Manjšinsko varstvo bomo preučevali od sredine 17. stoletja - torej od takrat, ko je nastala tudi sodobna med-
narodna skupnost, kakršna obstaja še danes. Nekateri raziskovalci manjšin so pisali tudi o obdobju pred letom
1648 (na primer: Krstitch, 1924).

² Določila o varstvu manjšin, ki jih vključujejo mednarodne pogodbe, bomo navajali po *Major Peace Treaties of
Modern History 1648-1967*, vol. I.-IV. (Israel, ur., 1967). Navedke bomo označevali z MPT, rimsko številko
volumna in stranjo navedka.

³ To načelo ("kdor vlada, naj določa tudi vero") je bilo sprejeto leta 1555 v Augsburgu po verskih vojnah med
katoličani in protestanti.

⁴ O pomenu westfalskega miru in sprememb, ki jih je prinesel, glej Walker (1893:55, 76-78, 90-91) in Braubach
(1948).

⁵ Versko svobodo je zagotavljal pripadnikom protestantske manjšine v Transilvaniji (Petrič, 1977:24).

manjšino.⁶ Tako sta versko svobodo katolikov na ozemljih, ki so pripadla protestantskim državam, vsebovala sporazuma, podpisana v Nijmegnu (1678) in Rijswiku (1697)⁷ (Petrič, 1977:24-25). Francija in Holandija sta v sporazumu iz Nijmegna zapisali, da "ohranjata katoliško vero ... v Maastrichtu" (čl. IX.; MPT/I:130). Tudi pogodba iz Utrechta (1713) med princeso Ano in Ludvikom XIV. je "prebivalcem v krajih, ki jih bo skladno s pogodbo odstopil najbolj krščanski kralj, zagotavljala pravico odselitve v roku enega leta ... Toda tistim, ki bodo ostali, bo zagotovljena svoboda veroizpovedi" (čl. XIV.; MPT/I:210). Določila so se nanašala⁸ na otoke Newfoundland - torej so versko svobodo zagotavljala kanadskim Francozom.

Položaj katoliških Kanadčanov je pol stoletja kasneje urejevala tudi pariška mirovna pogodba (1763). Vladarji Francije, Španije in Velike Britanije so se dogovorili za zaščito verskih pravic za francosko katoliško manjšino v Kanadi. "Britansko Veličanstvo soglaša, da se prebivalcem Kanade zagotovi svoboda katoliške vere ... in da lahko francoski prebivalci ali drugi nekdanji podložniki najbolj katoliškega kralja kadarkoli zapustijo Kanado in prodajo svoje premoženje." (čl. IV.; MPT/I:308-309) Za ohranjanje katoliške vere in za svobodo protestantske vere v Šleziji sta se v pogodbi iz Hubertsburga istega leta (1763) dogovorila tudi pruski kralj in kraljica Madžarske in Češke (čl. XIV.; MPT/I:334).

Urejevanje položaja pripadnikov druge vere je bilo posebej aktualno pri prvi delitvi Poljske konec 18. stoletja. Poljsko, ki je v tej delitvi izgubila tretjino ozemlja, so si delile Rusija, Prusija in Avstrija. Poljska je izgubila Galicijo, Zahodno Prusijo in še nekaj mest, ostanek pa je postal odvisen od Rusije. V precepu med pravoslavno in katoliško vero je torej aktualnost verskega vprašanja razumljiva. Poljska in Rusija sta se v pogodbi iz Varšave (1773) dogovorili, da bosta "varovali posest in imetje rimokatolikov v provincah, ki bodo s to pogodbo pripadle njenemu imperialnemu Veličanstvu [ruski cesarici, op. P. R.]" (čl. V.; MPT/I:367). Za zagotavljanje reda in miru na Poljskem "njeno imperialno Veličanstvo zagotavlja ... spravo s pripadniki uniatske religije ter s protestanti, kalvinisti in luteranci" (čl. VII.; MPT/I:368). Dve leti kasneje sta se Poljska in Rusija dogovorili še za poseben instrument, s katerim sta dopolnili člen VII. iz pogodbe med državama (1773). Posebni instrument, ki ima status pogodbenih določil, ureja položaj verskih manjšin. Državi sta protestantske in uniatske plemiče izključili iz poljskega in litvanskega senata in ministrstva, "da bi tako preprečili neenotnost poljskega naroda" (čl. I./1; MPT/I:383). "Protestantsko in uniatsko plemstvo ima pravico biti voljeno v skupščino, vendar je število omejeno na največ tri za vsako provinco." (čl. I./2; MPT/I:383-384) Odpravi se *judicii mixti*, s čimer se "njeno Veličanstvo cesarica vseh Rusov strinja pod določenimi pogoji: ob praznikih lahko protestanti ali uniati svojce pokopljejo le ali zelo zgodaj zjutraj ali pa po končanih katoliških obredih; protestanti lahko zvonijo v cerkvah le z nereligioznimi nameni,

⁶ Mi sicer uporabljamo termin *verska manjšina*, čeprav pogodbe iz 17. in 18. stoletja, ki jih bomo obravnavali v nadaljevanju, govorijo le o katoličanih in protestantih oziroma o katoliški in protestantski veri in še ne izrecno o manjšinah.

⁷ Britanski in francoski kralj William III. in Ludvik XIV., ki sta podpisala pogodbo, sta "tistim, katerih premoženje je bilo zajeto v vojni, zagotovila vrnitev premoženja ... ne glede na veroizpoved" (čl. VI.; MPT/I:155).

⁸ Skladno s členom XIII. (MPT/I:209-210).

vendar se to nanaša le na cerkve, ki jih bodo šele zgradili; o ločitvah - če je eden od zakoncev katoličan, drugi pa protestant - naj odloča katoliški konzistorij" (čl. I./3; MPT/I:384).

Tudi Poljska in Avstrija sta se v varšavski pogodbi o delitvi Poljske (1773) zavezali, da bo "protestantom, kalvinistom in luterancem ter uniatom v provincah, predanih s to pogodbo, zagotovljen status quo za njihovo posest in imetje ter državljanske pravice z ozirom na religijo ... Kraljevo in apostolsko Veličanstvo ne bo nikoli uporabilo suverenih pravic za spreminjanje statusa quo protestanske, kalvinistične in luteranske ter uniatske religije v teh deželah [Madžarski in Češki, op. P. R.]" (čl. V.; MPT/I:380).

Dokumenta o drugi (1793) in tretji (1795) delitvi Poljske med Rusijo in Prusijo ne vsebujeta posebnih določil o varstvu manjšin. Vendar pa lahko kljub vsemu na osnovi mednarodnih pogodb ob prvi delitvi Poljske sklepamo, da so se države pogodbenice zavedale vprašanja verskih manjšin, ki so ga tudi vključile v pogodbe. Toda ob upoštevanju dejstva, da so verske manjšine nastale kot posledica kupovanja podpore evropskih držav v zameno za dodelitev ozemlja (in z njim tudi verskih manjšin), manjšinsko varstvo nikakor ni bilo prvo vprašanje, ki so ga skušale države urediti v zgoraj omenjenih pogodbah. Pogodbe iz 17. in 18. stoletja tudi ne vključujejo načela nediskriminacije, kakršnega poznamo danes in ki med drugim prepoveduje tudi versko diskriminacijo. Vsa določila iz mednarodnih dokumentov, sprejetih v 17. in 18. stoletju, se nanašajo na točno določene vernike (največkrat gre za katolike ali protestante), ki jim je tako zagotovljen ali *status quo* ali pa pravica, da zapustijo ozemlje, na katerem so postali verska manjšina. Kot smo že omenili, ti dokumenti še ne omenjajo 'manjšin', ampak se določila nanašajo na 'protestante, katolike, uniatske vernike' in podobno. V nobeni mednarodni pogodbi niso omenjene narodne manjšine ali pripadniki kakega naroda.

1. 2. Varstvo (narodnih) manjšin

Šele v 19. stoletju se mednarodnopravnim določilom o varstvu verskih manjšin pridruži tudi varstvo narodnih manjšin. Kot bomo videli, manjšine v tem času še niso bile subjekt mednarodnega prava - bile so le objekt določenega (delnega) varstva. Takšno delno varstvo so narodne manjšine dobile v mednarodnem redu, ki se vzpostavlja po napoleonskih vojnah na dunajskem kongresu.⁹ Sklepni akt dunajskega kongresa je prvi dokument, ki ne govori le o verskih manjšinah, ampak vsebuje tudi določbe o narodnih manjšinah.

"Poljakom, ki so podložniki Rusije, Avstrije in Prusije, bodo zagotovljeni predstavnštvo in nacionalne institucije, ki naj zagotovo ohranitev njihove narodnosti v skladu s

⁹ Shod predstavnikov evropskih držav je bil na Dunaju od septembra 1814 do junija 1815. Glavni namen kongresa je bil uveljaviti nov družbeni red in uničiti pridobitve francoske revolucije. Na njem se je rodila sveta aliansa, ustanovili so prvo mednarodno organizacijo (Mednarodna komisija za plovbo po Renu), močno se je spremenil politični zemljevid Evrope. Tako je Rusija dobila dele Poljske, Prusija poznansko Vojvodino, del Saške, švedsko Pomorjansko, Vestfalijo, Porenje, Avstrija Ilirske province, Lombardijo, Benečijo, Tirolsko, Vorarlberg in Trst, Nemčija se je formirala kot slabo povezana konfederacija štirih mest in 34 držav, Holandija in Belgija sta se združili v Nizozemsko, Švica je postala nevtralna, Anglija je dobila Malto, Cejlon, Mauritius, spet je bila vzpostavljena papeška država.

politično presojo vsake od vlad držav, katere podložniki so." (čl. I.; MPT/I:520) Sklepni akt dunajskega kongresa je zagotavljal poljskemu narodu nacionalna obeležja in politične ustanove na teritorijih, razdeljenih med velike sile - Poljaki so po delitvi Poljske konec 18. stoletja kot narodne manjšine namreč živeli v Rusiji¹⁰, Prusiji in Avstriji. Na dunajskem kongresu pa so evropske sile razpravljale tudi o položaju Hebrejcev¹¹ v Nemčiji. Turčija se je obvezala, da zaščiti kristjane na osnovi verske, rasne in etnične nediskriminacije. Zanimivo je tudi določilo o zagotavljanju pravic v svobodnem mestu Frankfurt. "Za institucije bo veljalo načelo popolne enakosti pravic različnih sekt krščanske vere. Enakost pravic vključuje vse državljanske in politične pravice" (čl. XLVI.; MPT/I:543).

Stranke pogodbenice so tako razpravljale o narodnih in o verskih manjšinah, vendar so versko nediskriminacijo omejile le na krščanstvo,¹² narodne pravice pa samo na poljsko narodno manjšino oziroma manjšine, čeprav je bila večina držav v začetku 18. stoletja večnacionalnih. Vendar tudi Poljakom niso jasno določile pravic, njihovo predstavnost in institucije pa so tudi izrecno omejile na presojo vsake od držav, v katerih so manjšine živele.

...

V 19. stoletju so se prebudila nacionalna gibanja po vsej Evropi, podjarmljeni narodi pa so izražali želje po ustanavljanju svojih nacionalnih držav. Pri tem so imeli v mislih ideal, ki ga lahko zapišemo kot formulo 'en narod - ena država'. Vendar pa kljub takšnim idejam nove meje niso povsod oklepale vsega naroda. Kjer ni bilo mogoče ustanoviti homogene nacionalne države, so nastale narodne manjšine oziroma "problem narodnih manjšin je nastal v sporu med idealom homogene nacionalne države in realnostjo etnične heterogenosti" (Avramov, 1980:243). Tudi po pomladi narodov so se pokazale številne razpoke - jasno je postalo, da nacionalna vprašanja niso rešljiva le s politično emancipacijo. Socialni in nacionalni konflikti so se vnovič pojavili v Italiji in Nemčiji - državah, ki sta se šele oblikovali. Opozarjamo na primer na napetosti med Dansko in Nemčijo zaradi Schleswig-Holsteina. Danska je ozemlje in z njim tudi nemško manjšino dobila z dunajsko pogodbo, sklenjeno leta 1864 med Dansko, Avstrijo in Prusijo. Edina pravica manjšin, zapisana v pogodbi, je pravica opcije. 'Novi' danski državljani so dobili pravico, da se v šestih letih po pogodbi odločijo, ali bodo ostali na Danskem ali pa bodo državo zapustili (čl. XIX.; MPT/I:621). To pa je mnogo premalo, da bi lahko govorili o kakšnem varstvu nemške manjšine na Danskem.

¹⁰ Že istega leta je ruski car Aleksander I. Poljakom v Rusiji podelil liberalno ustavo, s katero jim je zagotovil upravo avtonomijo (Krstitch, 1924:173).

¹¹ To vprašanje je bilo rešeno s pariško pogodbo leta 1856.

¹² Vendar pa takšna omejitev ni bila predvidena za bazelsko škofijo. "Prebivalci škofije Bazel ... imajo v kantonih Bern in Bazel brez razlik glede vere (ki pa se mora ohranjati v sedanjem stanju) enake politične in državljanske pravice." (čl. LXXVII.; MPT/I:554) Določilo je torej kljub vsemu imelo 'varnostni mehanizem'.

1. 3. Reševanje 'vzhodnega vprašanja'

Kljub nekaterim prej omenjenim sporazumom z določili, ki so se nanašala na pripadnike manjšin na Zahodu, se je težišče mednarodnega urejanja manjšinske problematike v 19. stoletju pomaknilo proti Vzhodu (Petrič, 1977:25-27). Padanje moči Turčije in posledično večji interes velikih sil za to območje je namreč potisnilo vzhodno vprašanje v ospredje evropske diplomacije po letu 1850. Širjenje evropskih sil proti Vzhodu je pomenilo spreminjanje meja in nastajanje novih manjšin, česar so se velesile tudi zavedale, saj skoraj ni mednarodnega dokumenta, ki ne bi vključeval tudi določil o manjšinah. Pravice verskih manjšin so bile zaradi izrinjanja muslimanske Turčije iz Evrope še posebej pereče. Že zdaj pa opozarjamo, da so se evropske sile pod masko skrbi za kristjane vmešavale v notranje zadeve Turčije, kar gotovo ni pripomoglo k boljšemu položaju pripadnikov manjšin - zaradi česar naj bi pogodbe sploh vključevale določila o varstvu manjšin. Tako imenovano vzhodno vprašanje so evropske sile urejevale s številnimi sporazumi že od konca 17. stoletja (karlovški l. 1699, požarevski mir l. 1718, beograjski mir l. 1739, mirovni sporazumi oziroma pogodbe v Kučuk-Kajnardžiju l. 1774, Alikonaku l. 1779, Svištovu l. 1791, Jašiju l. 1792, Bukarešti l. 1812, Odrinu l. 1829, Carigradu l. 1833, Parizu l. 1856, Svetem Štefanu l. 1878, Berlinu l. 1878, Carigradu l. 1879, Luzani l. 1912, Londonu l. 1913, Bukarešti l. 1913, Carigradu l. 1913 in Atenah l. 1913).

V nadaljevanju bomo skušali nazorneje prikazati, kako so v nekaterih mednarodnih dokumentih države uredile manjšinsko vprašanje.

Sveti rimski cesar, avstrijski nadvojvoda in otomanski cesar so s karlovško pogodbo (1699) sklenili, da "v imenu vere in običajev krščanske religije skladno z liturgijo rimokatoliške cerkve otomanski cesar potrjuje vse privilegije in pravice v svojem cesarstvu ... vključno s pravico vernikov zgoraj omenjene religije, da lahko obnovijo in popravijo cerkve ter izvajajo obrede ... Avstrijskemu monarhu bo dovoljeno, da posreduje cesarskemu dvoru vse zadeve, ki se nanašajo na vero in krščanske romarske poti" (čl. XIII.; MPT/II:878). Zagotovilo otomanskega cesarja o ohranjanju verskih pravic kristjanov tudi v bodoče vsebuje tudi požarevska pogodba iz leta 1718 (čl. XI.) in beograjska pogodba iz leta 1739. Vendar se člen IX. slednje ne nanaša na vse vernike, ampak le na krščanske menihe. Tudi beograjska pogodba vsebuje določilo, da je sveti rimski cesar pristojen za verska vprašanja (čl. IX.; MPT/II:902) - torej se sme vmešavati v notranje zadeve otomanskega cesarstva.

Določila o verskih manjšinah vsebuje tudi pogodba, sklenjena med ruskim in otomanskim vladarjem v Kučuk-Kajnardžiju leta 1774. "Cesarski dvor zagotavlja varstvo krščanske vere in cerkva ter dovoljuje imperialnemu sodišču Rusije, da zastopa zadeve cerkve v Carigradu in njenih vernikov." (čl. VII.; MPT/II:917) "Vsem subjektom ruskega imperija je dovoljeno obiskati sveto mesto Jeruzalem in druga pomembna mesta ... Rusko cesarstvo predaja cesarskemu dvoru besarabska mesta, Moldavijo ... pod določenimi pogoji: [med drugim] cesarski dvor nikakor ne bo preprečeval krščanske vere in ne bo nasprotoval gradnji novih in obnovi starih cerkva." (čl. VIII.; MPT/II:917) Podobna zagotovila so cesarskemu dvoru naložili tudi za otoke v Egejskem morju (čl. XVII.).

O turških kristjanih so evropske velesile govorile že na dunajskem kongresu 1814-15, a so njihov položaj mednarodnopravno uredile šele v pariški mirovni pogodbi (med

Veliko Britanijo, Francijo, Otomanskim cesarstvom, Sardinijo in Rusijo) po krimski vojni leta 1856. Sultan se je obvezal, da bo "v nenehni skrbi za blaginjo svojih podložnikov izdal odlok, s katerim bo brez razlik glede vere ali rase skušal izboljšati njihov položaj in ki bo odražal njegovo radodarnost do krščanske populacije ... O odloku se bo [sultan] skladno s svojo suvereno voljo pogovoril s pogodbenimi strankami. Pogodbene stranke cenijo takšno komunikacijo, ki omenjenim silam ne daje pravice vmešavanja v notranje zadeve njegovega Veličanstva [sultana]" (čl. IX.; MPT/II:949). V pariški pogodbi je poleg vere kot možnega vzroka diskriminacije omenjena tudi rasa, česar doslej pri pregledu mirovnih pogodb še nismo opazili. Države pogodbenice so si - kot smo videli - po eni strani pridržale pravico sodelovati pri vsebini sultanovega odloka, po drugi strani pa so razglašale nevmešavanje v notranje zadeve.

Pogodba iz Svetega Štefana, sklenjena med ruskim in otomanskim cesarjem leta 1878, določa, da bo Bolgarija avtonomna kneževina s krščansko vlado (čl. VI.). Posebej pa jo omenjamo zaradi člena VII.. Ta namreč določa, da je treba "na območjih, kjer z Bolgari živijo tudi Turki, Grki, Vlasi ali drugi, primerno upoštevati pravice in interese teh populacij ob volitvah in pri pripravi zakonov" (čl. VII.; MPT/II:964).¹³ Ob branju takšnega določila se takoj zastavlja vprašanje, kaj je to 'primerno' upoštevanje pravic in interesov in katere so pravice, ki jih imajo manjšine. Hkrati pa opozarjamo tudi na zadržanost držav oziroma vladarjev pri priznavanju narodnih manjšin. V pogodbah so namreč vse prej kot 'manjšine' omenjene le 'populacije'.

Pri preučevanju razvoja varstva manjšin nikakor ni mogoče prezreti berlinskega kongresa¹⁴ leta 1878. Na njem so se evropski predstavniki dogovorili o neodvisnosti Romunije, Srbije in Črne gore, Bolgarija je nekaj ozemlja izgubila, kongres pa je 'izključil' Turčijo iz Evrope. Berlinska pogodba na več mestih vsebuje določila o varstvu manjšin. "Različna verska prepričanja in veroizpovedi ne morejo biti vzrok za diskriminacijo pri priznavanju državljanskih in političnih pravic, zaposlovanju, pridobitvi funkcij in časti, poklica..." - takšna določila v skladu z berlinsko pogodbo veljajo v Bolgariji (čl. V.; MPT/II:978), Črni gori (čl. XXVII.; MPT/II:985-986), Srbiji (čl. XXXV.; MPT/II:989), Romuniji (čl. XLIV.; MPT/II:992) in v Otomanskem cesarstvu, ki bo tudi "ohranjalo versko svobodo" (čl. LXII.; MPT/II:996-997). Države so za prebivalce na novo priključenih ozemljih predvidele pravico opcije. To so imeli Muslimani, in sicer na ozemljih, ki so postala del Črne gore (čl. XXX.; MPT/II:988) ali del Srbije (čl. XXXIX.; MPT/II:991). Turčija je morala na kongresu sprejeti reforme v dobro Armencev. "Cesarski dvor se obveže, da bo takoj izvedel izboljšave in reforme, ki jih zahtevajo province, kjer živijo Armenci, ter da bo zagotavljal varnost pred Čerkezi in Kurdi." (čl. LXI.; MPT/II:996)

Z berlinsko mednarodno pogodbo so tako v več državah zagotovili verske pravice in enakopravnost državljanov - ne glede na njihovo versko pripadnost. Iz pogodbenih določil, ki zadevajo varstvo manjšin, je očitno, da je morala Turčija sprejeti največ

¹³ Glej še člen XXII., ki govori o pravicah ruskih menihov (MPT/II:971).

¹⁴ Na kongresu so Velika Britanija, Avstro-Ogrska, Francija, Nemčija, Italija, Rusija in Turčija podpisale berlinsko pogodbo - o ureditvi vzhodnih zadev.

obveznosti. Vendar pa tudi berlinska pogodba ne vključuje nikakršnega mehanizma za reševanje sporov ali za ukrepe v primeru nespoštovanja določil o varstvu manjšin.

O spoštovanju muslimanske manjšine v Bolgariji in bolgarske v Turčiji sta se v carigradski mirovni pogodbi leta 1913 dogovorila otomanski cesar in bolgarski kralj. Novi bolgarski državljani so se lahko odločili, ali bodo ostali bolgarski državljani ali pa bodo vnovič postali otomanski. "Tisti, ki so zdaj v manjšini, se lahko v štirih letih pridružijo večini." (čl. VII.; MPT/II:1024)¹⁵ "Muslimanski bolgarski državljani na celotnem bolgarskem ozemlju imajo enake državljanske in politične pravice kot državljani bolgarskega izvora. Priznavata se jim svoboda vesti in svoboda veroizpovedi. Muslimanske običaje naj se spoštuje." (čl. VIII.; MPT/II:1024-1025) Državi sta se tudi dogovorili, da naj imajo "bolgarske skupnosti v Turčiji enake pravice kot druge krščanske skupnosti v Otomanskem cesarstvu" (čl. IX.; MPT/II:1025) in da bodo v Otomanskem cesarstvu "spoštovali pravice cerkvenega osebja" (čl. IX.; MPT/II:1025-1026).

Carigradska pogodba pomeni hkrati korak naprej pri mednarodnopravnem varstvu manjšin. Aneks II. k carigradski pogodbi namreč (prvič) ureja vprašanje šolanja pripadnikov manjšin. Kraljeva vlada se je obvezala, da bo "na svoje stroške ustanovila osnovne in srednje muslimanske šole ... v katerih bo pouk potekal v turščini, učenci pa se bodo morali učiti tudi bolgarščino" (čl. VII.; MPT/II:1031-1032).

Zadnja mirovna pogodba, ki jo omenjamo med mednarodnimi dokumenti, ki so urejali položaj manjšin na Vzhodu, je atenska, sklenjena med otomanskim cesarjem in grškim kraljem leta 1913. Ker je Grčija pridobila nekaj ozemlja, je v pogodbi zapisano, da prebivalci na teh ozemljih "postanejo grški državljani s pravico izbire otomanskega državljanstva ... v treh letih" (čl. IV.; MPT/II:1040-1041). Tistim, ki bodo ostali grški državljani, pa bo "zagotovljeno spoštovanje življenja, posesti, časti, vere in običajev ... in enake državljanske in politične pravice, kot jih imajo drugi grški državljani" (čl. XI.; MPT/II:1043-1044). Tretji protokol govori o šolanju pripadnikov manjšin. Vendar je Grčija sprejela mnogo manjše obveznosti kot Bolgarija s carigradsko pogodbo oziroma njenim aneksom. Grčija se je obvezala, da bo priznavala [ne pa tudi na primer ustanavljala ali kako drugače pomagala pri razvoju manjšinskega šolstva] zasebne muslimanske šole, v katerih bo pouk potekal v turščini z obveznim učenjem tudi grškega jezika. V prej omejenem protokolu je tudi zapisano, da bo kraljeva grška vlada na svoje stroške v glavnem mestu zgradila mošejo.

...

Evropske sile so v 19. stoletju izkoristile usihajočo moč Turčije. V številnih (mirovnih) pogodbah so spreminjale turške meje, kar je pomenilo hkrati tudi nastajanje manjšin. Tem so države sicer zagotavljale določene pravice, vendar pa smo pri pregledu mednarodnih dokumentov videli, da so se države pogosto vmešavale v notranje zadeve Turčije in da varstvo manjšin ni bila želja držav, v katerih so manjšine živele, ampak močnejših sil, ki so narekovale besedila mednarodnih pogodb. Jasno so imela takšna določila potem le malo možnosti tudi za dejansko izvajanje oziroma uresniče-

¹⁵ "V tem času muslimanskim bolgarskim državljanom na novo priključenih ozemljih ne bo treba služiti vojske niti plačevati vojaškega davka." (čl. VII.; MPT/II:1024)

vanje - še posebej ob upoštevanju dejstva, da pogodbe niso predvidevale nikakršnih mehanizmov za primere kršitev pravic manjšin in njihovih pripadnikov.

1. 4. Varstvo manjšin v neevropskem svetu

Imperializem in z njim povezana želja po osvajanju ozemelj sta bila vzrok za širjenje evropskih sil v neevropski svet. Mednarodne pogodbe (največrat mirovne) so vsebovale tudi nekaj določil o varstvu manjšin v neevropskem svetu.

V pogodbi iz Tien-Tsina (1856) sta se britanska kraljica in kitajski cesar dogovorila, da bodo "kitajske oblasti varovale krščansko vero (protestantsko ali rimokatoliško) in njene vernike" (čl. VIII.; MPT/II:1068). O prepovedi diskriminacije so se Velika Britanija, Avsto-Ogrska, Belgija, Danska, Francija, Nemčija, Italija, Nizozemska, Portugalska, Rusija, Španija, Švedska, Norveška, Turčija in Združene države pogovarjale tudi na berlinski konferenci (o Afriki) leta 1885. V prvem poglavju sklepnega dokumenta berlinske konference, ki vsebuje deklaracijo o svobodni trgovini v porečju Konga, je zapisano, da bodo "vse sile, ki na tem območju izvajajo suverene pravice ali vpliv, skrbale za ohranjanje domorodnih plemen ... Brez razlik na osnovi veroizpovedi ali naroda bodo varovale verske, znanstvene ali dobrotelne institucije ... Domačinom sta zagotovljena svoboda vesti in verska strpnost. Svobodno in javno lahko opravljajo religiozne obrede, gradijo poslopja v religiozne namene in organizirajo verske misije" (čl. VI.; MPT/II:1086-1087).

Če smo v prejšnjem podpoglavju že opazili znake pozitivnega varstva manjšin, ko se država obveže (oziroma je k temu prisiljena), da bo storila nekaj (na primer ustanovila šolo) v dobro manjšin, sta se prej omenjena mednarodna dokumenta od takšnega pristopa močno oddaljila. Kljub vsemu pa sta pomembna, ker so bila tudi takšna zagotovila v času osvajanja neevropskih ozemelj redka. Države so vse prej v pogodbah zapisovale načelo nediskriminacije po narodnosti - razumljivo, saj so tako pravice svojih državljanov izenačile s pravicami domačinov.¹⁶ Vendar pa takšna določila seveda ne sodijo v okvir preučevanja manjšinskega varstva.

...

S prvo svetovno vojno se je končalo prvo obdobje razvoja varstva manjšin. Institut varstva manjšin se je razvijal počasi in postopoma. Za to obdobje je bilo značilno naslednje (Žagar, 1995:14; Petrič, 1977:28):

1) Varstvo manjšin je bilo večinoma omejeno le na verske manjšine. Države so zagotavljale versko strpnost, ki jo je ponekod dopolnjevala še zahteva oziroma zagotavljanje enakopravnosti.

2) Ni bilo mednarodnega mehanizma, ki bi zagotavljal izvajanje obvez, zato je bilo to prepuščeno posameznim državam. V nekaj primerih so si države pogodbenice zadržale pravico vmešavanja v notranje zadeve, kar je položaj le še bolj zapletlo.

¹⁶ Glej na primer člene LIV., CVII. in CX. alžirske konvencije iz leta 1906 (o Maroku).

3) Določila se večinoma niso spoštovala.

Kot smo videli, mednarodni dokumenti iz tega obdobja izrecno še ne omenjajo 'manjšin', čeprav se njihova določila nanašajo na verske in (le izjemoma) tudi na narodne manjšine.

2. Varstvo manjšin v okviru društva narodov

Prva svetovna vojna je pomenila mejnik v razvoju varstva manjšin. Razvoj dogodkov v mednarodni skupnosti in razvoj mednarodnega prava sta namreč vodila tudi do nastanka nekaterih novih določil o varstvu manjšin v mednarodnih dokumentih.

Spomladi leta 1918 je bil sklenjen sporazum Trumbić-Torre. Jugoslovanski in italijanski odbor sta v dogovor vključila spoštovanje načela narodnosti in samoodločbe pri urejanju meja, pravico do ohranjanja jezika in kulture, vendar je Italija sporazum kmalu pozabila (Petrič, 1977:30). Iz istega leta omenjamo tudi mirovno pogodbo med Nemčijo, Avstro-Ogrsko, Bolgarijo, Turčijo in Rusijo, sklenjeno v Brest-Litovsku. Skladno s to pogodbo naj bi se ruske čete umaknile z otokov Åland, kasneje pa naj bi sklenili tudi poseben dogovor o položaju otokov (čl. VI.). V poddodatku I. k dodatku II. k mirovni pogodbi iz Brest-Litovska so centralne sile in Rusija tudi sklenile, da ne bo razlikovanja med verniki protestantske in židovske vere (določilo je veljalo za pogodbene člene I., III., XII.; MPT/II:1254-1255).

Že med prvo svetovno vojno so se začele razprave o splošni zaščiti manjšin¹⁷ - predvsem kot posledica uveljavljanja načela samoodločbe narodov. Ob koncu vojne so številni narodi v revolucionarnih gibanjih našli pot do svoje svobode. Večnacionalni imperiji (Avstro-Ogrska, Otomanski imperij, Rusija) so razpadli, gibanja za nacionalno emancipacijo pa so dosegla svoj vrh. V takšnih razmerah se je nujno pojavljalo tudi manjšinsko vprašanje. Čeprav se je z razpadom imperijev število pripadnikov manjšin s 5 milijonov zmanjšalo na 20 milijonov, so skladno z določili mirovnih pogodb po vojni nastale tudi številne nove narodne manjšine¹⁸. V nekaterih državah je bil delež manjšinskega prebivalstva glede na celotno prebivalstvo visok.¹⁹

¹⁷ Na več konferencah so razpravljali o pravicah manjšin do ohranjanja svoje kulture in etničnega značaja (Capotorti, 1991:16).

¹⁸ Na primer nemška manjšina na Poljskem, Tirolskem, v Češkoslovaški. Nove madžarske manjšine so s spremembami meja nastale v Romuniji, Češkoslovaški, Jugoslaviji (Capotorti, 1991:17).

¹⁹ Leta 1921 je na Češkoslovaškem živel 50,4 % Čehov in 15,1 % Slovakov. 34,5 % prebivalstva so predstavljale manjšine (od tega 23,4 % Nemci, 5,6 % Madžari). V Litvi je bilo leta 1923 80,6 % Litvancev in 19,4 % manjšin (od tega 7,2 % Židov, 4,1 % Nemcev, 3,0 % Poljakov). Največja manjšina na Finskem je bila leta 1920 švedska manjšina (11,0 % celotnega prebivalstva) (Coakley, 1990:438). V začetku 30. let so na Poljskem prešteli 31,7 % manjšin (15,2 % Ukrajincev, 8,4 % Židov, 3,6 % Nemcev), na Madžarskem je živel 14,7 % manjšinskega prebivalstva (6,5 % Nemcev, 5,6 % Židov, 1,7 % Slovakov), v Romuniji 29,3 % (10,0 % Madžarov, 5,3 % Židov, 4,7 % Nemcev, 4,1 % Ukrajincev, 1,0 % Rusov). V Jugoslaviji je manjšinam pripadalo 21,8 % prebivalstva (5,0 % so predstavljali Nemci, Bolgari 5,0 %, 3,9 % Madžari, 3,7 % Albanci, 1,7 % Turki, 1,5 % Romuni), v Bolgariji 12,1 % (8,8 % Turki, 1,6 % Romuni), v Albaniji 22,3 % (7,8 % Srbi, 6,6 % Romuni, 6,0 % Turki, 1,8 % Grki). V Grčiji je v začetku 30. let živel 14,6 % manjšinskega prebivalstva (od tega 4,4 % Turkov, 3,2 % Bolgarov, 3,2 % Romunov, 2,0 % Albancev, 1,6 % Židov). Največji delež manjšinskega prebivalstva med omenjenimi državami je imela Turčija. V tej državi so manjšine predstavljale kar 40,8 % vsega prebivalstva (12,5 % Bolgari, 15,0 % Grki, 8,3 % Armenci, 5,0 % Židi) (Junghann, 1931:33-42).

V nadaljevanju pregleda razvoja varstva manjšin bomo podrobneje predstavili nekatere mednarodne pogodbe iz obdobja po prvi svetovni vojni - torej v času Društva narodov.

Tretji del versajske mirovne pogodbe (1919) - politična določila za Evropo - izrecno urejuje položaj nekaterih narodnih in verskih manjšin v Evropi. Pravico izbire državljanstva in stalnega bivališča so dobili pripadniki nemške manjšine v Belgiji (čl. 37). Prebivalcem Posarja versajska pogodba zagotavlja možnost odločanja o suverenosti (čl. 49 in 59). "Pod nadzorom komisije pa bodo prebivalci [Posarja] obdržali lokalne skupščine, verske svoboščine, šole in jezik." (čl. 28 aneksa k poglavju IV. dela III.; MPT/II:1307) Alzacijo-Loreno vnovič dobi Francija (čl. 53). "Pravni zastopnik pripadnikov manjšine lahko v njihovem imenu v enem letu zahteva pridobitev francoskega državljanstva." (čl. 2 aneksa k poglavju V. dela III.; MPT/II:1322) - toda "Nemci, rojeni v Alzaciji-Loreni ali s stalnim bivališčem na tem območju, zaradi razloga vnovične priključitve pokrajine k Franciji ne bodo dobili francoskega državljanstva" (ibid, čl. 3; MPT/II:1322-1323). Pripadniki nemške narodne manjšine na ozemlju (Šlezija), ki je s pogodbo pripadlo Češkoslovaški, "bodo *ipso facto* pridobili češkoslovaško državljanstvo" (čl. 84; MPT/II:1325), vendar imajo pravico opcije (čl. 85). Dve leti je versajska pogodba predvidevala tudi za odločanje nekdanjih nemških in 'novih' poljskih državljanov, razen tistih, ki so se na ozemlja, ki so s pogodbo postala poljska, naselili po 1. januarju 1908. Ti bodo lahko postali poljski državljani le s posebnim pooblastilom poljske vlade (čl. 91; MPT/II:1332). Poljska se tudi strinja, da se v pogodbo vključijo določila, ki bodo "zavarovala interese prebivalcev Poljske, ki se od večine razlikujejo po rasi, jeziku ali veri" (čl. 93; MPT/II:1333-1334). Poglavje XI. političnih določil o Evropi ureja položaj mesta Gdansk, ki bo svobodno. Poljska vlada in Gdansk pa se bosta morala dogovoriti še o pogodbi, "da bi tako varovala pred kakršnokoli diskriminacijo v Gdanku" (čl. 104; MPT/II:1340-1341). Nemški državljani v Gdanku bodo z dnem veljavnosti pogodbe postali državljani Gdanske, v dveh letih pa se bodo lahko odločili spet za nemško državljanstvo (čl. 106).²⁰ Podobna zagotovila so v versajski mirovni pogodbi zapisali tudi za prebivalce ozemelj, ki se vrnejo Danski (čl. 112 in 113).

Za razvoj mednarodnopravnega varstva manjšin pa so še posebej pomembne mirovne pogodbe z Avstrijo, Madžarsko, Bolgarijo in Turčijo.²¹ To so namreč prvi mednarodni dokumenti, ki vsebujejo poglavje o varstvu manjšin. 'Varstvo manjšin' je tako prvič izrecno zapisano v mednarodnih pogodbah že kot naslov posebnega poglavja (IV. v mirovni pogodbi z Bolgarijo (čl. 49-57), V. (čl. 62-69) v pogodbi z Avstrijo, VI. (čl. 54-60) v mirovni pogodbi z Madžarsko) v okviru dela III. oziroma kot del IV. (v mirovni pogodbi s Turčijo (čl. 140-151)).

Avstrija, Madžarska, Bolgarija in Turčija so se obvezale, da bodo določila o varstvu manjšin štele za osnovno pravo, ki mu ne morejo nasprotovati ali se vanj vmešavati

²⁰ Pripadnikom manjšin, ki so dobili pravico opcije, pogodba največkrat zagotavlja še dvanajst mesecev časa za preselitev (glej na primer člene 85, 106, 113).

²¹ Mirovne pogodbe so bile podpisane v Saint-Germainu (z Avstrijo, 10. septembra 1919), v Trianonu (z Madžarsko, 4. junija 1920), v Neuillyju (z Bolgarijo, 29. novembra 1919), v Sevresu (s Turčijo, 10. avgusta 1920).

vojaško pravo ali regulative, uradni ukrepi in podobno.²² Vsaka država bo popolnoma spoštovala življenje in svobodo vseh njenih prebivalcev brez diskriminacije glede rojstva, narodnosti, jezika, rase ali vere. Vsem prebivalcem bo zagotovljeno javno ali zasebno izražanje prepričanja, veroizpovedi.²³ Države razglašajo za svoje državljane vse prebivalce, ki imajo na dan, ko začne veljati pogodba, pravico do državljanstva in niso državljani druge države.²⁴ Vsi v posamezni državi rojeni ljudje so *ipso facto* državljani te države.²⁵ Vsi državljani so enaki pred pravom in imajo enake državljanске in politične pravice - ne glede na raso, jezik ali vero. V državah ni omejitev pri uporabi jezikov - v zasebnem življenju, trgovinah, tisku, na javnih zborovanjih.²⁶ Pripadnikom rasnih, verskih ali jezikovnih manjšin je zagotovljeno enako obravnavanje in pravno varstvo kot pripadnikom večine. Prav tako lahko manjšine na svoje stroške ustanovijo, upravljajo in nadzorujejo dobrodelne, verske in družbene institucije, šole, izobraževalne ustanove. V svojih institucijah imajo pravico uporabljati svoj jezik in opravljati božjo službo.²⁷ Države bodo poskrbele, da bo pouk v osnovnih šolah na območjih z 'ustreznim številom' pripadnikov manjšin potekal v maternem jeziku manjšine. Rasne, verske in jezikovne manjšine z 'ustreznim številom' pripadnikov bodo upravičene do določenega deleža denarja iz javnih skladov.²⁸

Poleg poglavja o varstvu manjšin pa mirovne pogodbe vsebujejo tudi druga manjšinska določila. Mirovna pogodba z Avstrijo je še posebej pomembna tudi za Slovence. Člen 49 (MPT/III:1554-1555) namreč določa, da se bodo "prebivalci Celovca izrekli o tem, v kateri državi želijo živeti". Celovško območje je bilo razdeljeno na cono 1 (na jugu) in cono 2 (na severu), s pogodbo pa so tudi odločili, da bo plebiscit nadzorovala mešana²⁹ komisija (čl. 50). "Država Srbov, Hrvatov in Slovencev sprejema in se strinja, da se v pogodbo z glavnimi in zavezniškimi silami vključijo določila, nujna za varovanje interesov prebivalcev te države, ki se od večinske populacije razlikujejo po rasi, jeziku ali veri." (čl. 51; MPT/III:1557)³⁰ Koroški Slovenci so po izvedenem plebi-

²² Glej člene 62 (pogodba z Avstrijo), 49 (pogodba z Bolgarijo), 54 (pogodba z Madžarsko) in člen 140 (pogodba s Turčijo).

²³ Takšno zagotovilo je zapisano v členih 63 (pogodba z Avstrijo), 50 (pogodba z Bolgarijo), 55 (pogodba z Madžarsko) in 141 (pogodba s Turčijo).

²⁴ Glej člene 64 (pogodba z Avstrijo), 51 (pogodba z Bolgarijo), 56 (pogodba z Madžarsko).

²⁵ Glej člene 65 (pogodba z Avstrijo), 52 (pogodba z Bolgarijo), 57 (pogodba z Madžarsko).

²⁶ Glej člene 66 (pogodba z Avstrijo), 53 (pogodba z Bolgarijo), 58 (pogodba z Madžarsko) in člen 145 (pogodba s Turčijo). Turška vlada se je tudi obvezala, da bo "v dveh letih po veljavnosti te pogodbe pripravila načrt za organizacijo volilnega sistema, ki bo temeljil na načelu proporcionalnega predstavnštva rasnih manjšin" (čl. 145; MPT/III:2103).

²⁷ S takšnim določilom so se morale strinjati Avstrija (čl. 67), Bolgarija (čl. 54) in Turčija (čl. 147). V mirovni pogodbi z Madžarsko tega člena ni.

²⁸ Členi 68 (pogodba z Avstrijo), 55 (pogodba z Bolgarijo), 59 (pogodba z Madžarsko), člen 148 pogodbe s Turčijo določa le pravico rasnih, jezikovnih ali verskih manjšin (z 'ustreznim številom' pripadnikov) do denarja iz rasnih skladov.

²⁹ V komisiji, ki bo odločala z večino, bodo štirje predstavniki Združenih držav, Velike Britanije, Francije in Italije, po eden pa Avstrije (le v coni 2) in Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev (le v coni 1) (čl. 50; MPT/III:1555-1557).

³⁰ Enako sta morali obljubiti tudi Českoslovaška (čl. 57; MPT/III:1558-1559) in Romunija (čl. 59; MPT/III:1559-1560).

scitu³¹ postali narodna manjšina v Avstriji.³² Zanje je torej veljalo varstvo manjšin, zapisano v saintgermainski mirovni pogodbi.³³

Pripadniki vseh manjšin oziroma "vse osebe s pravico državljanstva na ozemlju nekdanje Avstro-Ogrske, ki se od večinskega prebivalstva razlikujejo po rasi in jeziku", so dobili pravico izbire državljanstva in stalnega bivališča - v Italiji, Avstriji, Poljski, Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev ali v Češkoslovaški - če je večina prebivalcev v izbrani državi iste rase in govori isti jezik (čl. 80; MPT/III:1565).³⁴

V mirovni pogodbi z Bolgarijo je bila optantska pravica zagotovljena Bolgarom na ozemlju, ki je pripadlo Kraljevini Srbov, Hrvatov in Slovencev (čl. 36), bolgarskim državljanom na bodočem grškem ozemlju (čl. 44). Grčija se je morala strinjati, da se "v pogodbo vnesejo določila o varstvu oseb, ki se od večine razlikujejo po rasi, jeziku ali veri" (čl. 46; MPT/III:1742).

Varovanje pripadnikov rasnih, jezikovnih ali verskih manjšin sta morali Madžarski v trianonski pogodbi obljubiti tudi Kraljevina Srbov, Hrvatov in Slovencev (čl. 44) ter Romunija (čl. 47).

Turčija je morala v sevreski mirovni pogodbi sprejeti posebne koncesije. Zavezniške države so si izrecno pridržale pravico spreminjati določila pogodbe, "če Turčija ne bo izpolnjevala določil te pogodbe ... še posebej tistih, ki se nanašajo na varovanje pravic rasnih, verskih ali jezikovnih manjšin" (čl. 36; MPT/III:2069). Posebna komisija³⁵ bo "v šestih mesecih po veljavi te pogodbe napisala osnutek za shemo lokalne avtonomije za pretežno kurdska območja ... Shema naj vključuje popolno zagotovilo za varstvo rasnih ali verskih manjšin" (čl. 62; MPT/III:2077). Kurdom je bila v mirovni pogodbi celo zagotovljena pravica do neodvisnosti oziroma odcepitve od Turčije. Za njeno izvedbo bi morali v enem letu od datuma veljavnosti mirovne pogodbe na Svet Društva narodov nasloviti zahtevo, s katero bi dokazali, da večina populacije želi neodvisnost od Turčije ... "in če Svet meni, da so ta ljudstva zmožna za takšno neodvisnost in to tudi priporoči, se Turčija s to pogodbo obveže, da bo priporočilo upoštevala in da se bo odpovedala vsem pravicam na teh območjih" (čl. 64; MPT/III:2077-2078).

Nič manjših koncesij ni Turčija sprejela tudi pri Smirni in Armeniji. Smirna bo sicer ostala pod turško suverenostjo, vendar jo bo izvajala Grčija (čl. 69). Ustanovi naj se lokalni parlament z volilnim sistemom, ki bo "zagotavljal proporcionalno predstavnost vsem delom populacije, tudi rasnim, jezikovnim in verskim manjšinam. V šestih mesecih od začetka veljavnosti te pogodbe grška vlada pripravi osnutek volilnega

³¹ Takoj po vojni je bilo vprašanje avstrijskih meja še nerešeno. Wilsonovo načelo o samoodločbi narodov je veljalo tudi za Slovence, čeprav jim ga niso hoteli priznati. Ko pa se je to vendarle zgodilo, so nasprotniki koroških Slovencev sprožili boj za nemško Koroško. Posledica je bil koroški plebiscit, na katerem se je 10. oktobra 1920 več kot polovica (59 %) vseh volilnih upravičencev odločilo za priključitev k prvi avstrijski republiki (Zorn, 1977:46-47).

³² Kot avtohtono prebivalstvo naseljujejo strnjeni prostor širih političnih okrajev v Republiki Avstriji. Ti okraji so: Šmohor (Hermagor), Beljak (Villach Land), Celovec (Klagenfurt Land) in Velikovec (Völkmarkt).

³³ Vendar pa posamezni raziskovalci (glej na primer Zorn, 1980:6) položaja slovenske manjšine v Avstriji opozarjajo, da določila v glavnem niso bila uresničena.

³⁴ Podobno določilo vsebuje tudi trianonska mirovna pogodba (glej člen 64).

³⁵ Komisijo s sedežem v Carigradu sestavljajo tri države: Francija, Velika Britanija in Italija.

sistema in ga predloži Svetu Društva narodov, ki ga sprejme z večino" (čl. 72; MPT/III:2080-2081). "Parlament lahko v petih letih po veljavnosti te pogodbe [skladno s členom 72] z večino glasov zaprosi Svet Društva narodov, da bi Smirna postala del Kraljevine Grčije. Svet lahko zahteva izvedbo plebiscita." (čl. 83; MPT/III:2083) Turčija je morala priznati neodvisnost Armenije (čl. 88), ki pa "se strinja, da se v pogodbo vključijo določila o varovanju interesov prebivalcev te države, ki se od večinske populacije razlikujejo po rasi, jeziku ali veri" (čl. 93; MPT/III:2088). Vsi pripadniki rasnih manjšin (stari nad 18 let) na ozemljih, ki jih je Turčija izgubila, so dobili pravico opcije (čl. 125).

Že bežno branje določil o varstvu manjšin v mirovni pogodbi s Turčijo in primerjava te pogodbe s preostalimi tremi navaja k sklepu, da je morala Turčija sprejeti največje koncesije v dobro manjšin. Te so v nekaterih primerih dobile pravico do samoodločbe - torej pravico, ki je narodne manjšine danes nimajo. Določila o varstvu manjšin so bila v takih primerih zagotovo že vnaprej obsojena na nespoštovanje.

...

Manjšinske pravice v okviru Društva narodov so bile razen v mirovnih pogodbah zagotovljene tudi v drugih mednarodnih dokumentih, in sicer še v (Petrič, 1977:33-36; Sabelli, 1929:59-61):

- posebnih pogodbah³⁶ s Poljsko (28. junij 1919), Češkoslovaško (10. september 1919), Kraljevino SHS (10. september 1919), Romunijo (9. december 1919) in Grčijo (10. avgust 1920);

- enostranskih deklaracijah ob vstopu v Društvo narodov,³⁷ ki so jih podpisali Albanija (2. oktobra 1921), Litva (12. maja 1922), Latvija (7. julija 1923), Estonija (17. septembra 1923) in Irak (30. maja 1932).

V času med svetovnima vojnama je bilo sklenjenih tudi nekaj dvostranskih pogodb³⁸ in dve konvenciji³⁹, ki so urejale položaj manjšin in njihovih pripadnikov.

V mirovnih pogodbah in drugih mednarodnih dokumentih iz obdobja Društva narodov je navedenih devet vrst manjšinskih pravic: od pravice do pridobitve državljanstva tiste države, v kateri pripadnik manjšine živi, do zaščite življenja, osebne svobode in verskega udejstvovanja; pravica do enakopravnosti pred zakonom, do državljanskih in političnih pravic; pravica do enakopravnega dostopa do javnih služb, funkcij, časti; pravica do ustanavljanja, upravljanja in vzdrževanja svojih verskih in socialnih ustanov, šol; pravica do svobodne uporabe svojega jezika; do ustne in pisne uporabe svojega jezika pred sodišči; pravica, da se na območjih z večjim številom pripadnikov narodne manjšine zagotovi tudi pouk v njihovi materinščini; pravica do udeležbe pri

³⁶ V to skupino lahko uvrstimo tudi pogodbo med Poljsko in Nemčijo (15. maj 1922) in pogodbo med Poljsko in Gdanskom (9. november 1920) (Petrič, 1977:34).

Pogodbe so zavezovale podpisnice, da zagotovijo pravice in interese verskih in narodnih manjšin, če se bo zdelo to velikim silam potrebno.

³⁷ Finska je sprejela obveznosti do švedske manjšine šele po (in ne ob) vstopu v Društvo narodov.

³⁸ Takšne dvostranske pogodbe so na primer sklenile Avstrija in Češkoslovaška (23. avgusta 1920), Poljska in Češkoslovaška (29. novembra 1920).

³⁹ Gre za konvenciji med Grčijo in Bolgarijo (27. november 1919) ter med Turčijo in Grčijo (30. januar 1923).

sredstvih za verske, izobraževalne in druge dejavnosti (Petrič, 1977:37; Brownlie, 1990:565-566).

Manjšinske pravice so torej že v Duštvu narodov dobile *dvojno razsežnost*, saj je bila pripadnikom manjšine zagotovljena enakopravnost z večino v neki državi, kar pomeni varstvo pred diskriminacijo, hkrati pa je imela manjšina že tudi posebne pravice, ki so zagotavljale njen obstoj kot posebne skupnosti.

...

V okviru Društva narodov⁴⁰ se prvič pojavi sistem manjšinske zaščite. Vendar je veljal le za nekatere države. Prvič je določen tudi mehanizem za ugotavljanje kršitev manjšinskih pravic. Poleg pravic manjšin in njihovih pripadnikov so različni instrumenti vsebovali tudi določila o zagotavljanju teh pravic. Takšno jamstvo je bilo dvojno: manjšinske pravice so bile zagotovljene v municipalnem pravu⁴¹, hkrati pa je obstajala tudi mednarodna garancija za njihovo zagotavljanje. Za slednjo je skrbelo Društvo narodov. Države pogodbenice so se namreč zavezale, da "pogodbena določila, ki se nanašajo na osebe, pripadnike rasnih, verskih ali jezikovnih manjšin, predstavljajo mednarodno obveznost, za katero jamči Društvo narodov, ... da lahko članice Sveta Društva narodov opozarjajo na morebitne kršitve določil o varstvu manjšin ... Svet lahko v takih primerih ustrezno ukrepa, ... vsako nestrinjanje o manjšinskih določilih je mednarodni spor, ki ga rešuje stalno mednarodno sodišče" (Capotorti, 1991:19-20).

Pri zagotavljanju pravic manjšin in njihovih pripadnikov je tako imel najpomembnejšo vlogo Svet⁴² Društva narodov, ki je "nastopal kot garant, ki bedi nad izvajanjem določil manjšinskega varstva" (Petrič, 1977:41). Svet je lahko na pobudo ali zahtevo države članice razpravljal o kršitvah manjšinskih pravic in - kot smo že zapisali - tudi ustrezno ukrepal. Pakt Društva narodov ni jasno razmejil funkcij in nalog Skupščine in Sveta Društva narodov, vendar pa je bila razmejitev pristojnosti pri odločanju o manjšinskih vprašanjih jasna. Vse pristojnosti je imel Svet, ki je o vseh vprašanjih sklepal soglasno. Svet je imenoval visokega komisarja v Gdansku in gladił spore med Gdan-

⁴⁰ Ustanovljeno je bilo po 1. svetovni vojni na versajski mirovni konferenci. Pakt Društva narodov so pripravljali v posebnem komiteju, ki mu je predsedoval T. W. Wilson, od 16. januarja do 13. februarja 1919. Kot prvi del versajske mirovne pogodbe so ga podpisali 28. junija 1919. Veljati je začel 10. januarja 1920 kot samostojen dokument. Čeprav sta drugi in tretji Wilsonov osnutek Pakta predvidevala določila o varstvu manjšin, pa to ni bilo vključeno v končni britansko-ameriški predlog osnutka. Tako potem Pakt Društva narodov ni vseboval določil o varstvu etničnih manjšin. Velika Britanija je namreč menila, "da naj bo vprašanje manjšin rešeno v posebnih pogodbah, ki bodo upoštevale posebne situacije - nekatere manjšine so namreč zahtevale posebno varstvo, druge pa le jamstvo za nediskriminacijo" (Capotorti, 1991:16). Kot smo že videli, so bila manjšinska določila v mirovnih pogodbah in drugih mednarodnih dokumentih res specifična za posamezna ozemlja oziroma za manjšine, ki so tam živele.

⁴¹ Kot smo videli, so morale države sprejeti določilo, da se določila o pravicah manjšin štejejo za osnovno pravo, ki ga ni mogoče spreminjati z drugimi regulativami, uradnimi ukrepi in podobnim.

⁴² Društvo narodov je imelo naslednje organe: Skupščino (njene članice so bile vse države članice Društva narodov), Svet (stalno mesto so imele Francija, Velika Britanija, Italija do 1. 1937, Japonska, Nemčija od 10. septembra 1926 do odhoda iz Društva narodov 1. 1933, Sovjetska zveza je bila stalna članica od 1. 1934 do izključitve 14. decembra 1939; v Svetu pa so bile tudi nestalne države, katerih število se je spreminjalo: od 6 leta 1922 do 11 leta 1936), Sekretariat, kot posvetovalno telo Društva narodov je delovalo Stalno sodišče mednarodne pravice.

skom in Poljsko, imenoval je člane odbora, ki so vodili Posarje in - kot smo videli - je bil pristojen tudi za potrjevanje samoodločbe manjšin. V njegovi pristojnosti so bile odločitve o sankcijah (odpust članice), če ravnanje držav ni bilo v skladu s sprejetimi resolucijami. Ker pa sankcije za posamezne kršitve niso bile točno določene, je Svet lahko le posredoval in uporabljal poti političnega pritiska. Zelo malo sporov o manjšinskem varstvu je prišlo pred stalno mednarodno sodišče v Haagu. Skladno s členom 14 Pakta Društva narodov je imel Svet od sodišča pravico zahtevati svetovalno mnenje - (tudi) v primeru varstva manjšin.⁴³

22. oktobra 1920 je Svet Društva narodov sprejel poročilo⁴⁴ o obsegu določil o varstvu manjšin. Na osnovi tega poročila se je uveljavila pravica pošiljanja peticij, če bi katera država kršila manjšinske pravice in obveze. Predsednik Sveta je imenoval manjše komisije, ki so prispele peticije obravnavale. Ker je bila v sprejetem poročilu pravica opozarjanja na kršenje določil o varstvu manjšin podeljena le članicam Sveta Društva narodov, je ta organ 27. junija 1921 na osnovi usklajene poljsko-češke pobude sprejel dopolnilo k Tittonijevemu poročilu. Po tako sprejetem dopolnilu so pravico pošiljanja peticij državi, ki krši določila mednarodnih dokumentov, dobile tudi nečlanice Društva narodov. Država, ki je prejela peticijo, je morala v treh tednih obvestiti generalnega sekretarja Društva narodov o morebitnih pripombah na njeno vsebino. Če država tega v treh tednih ni storila, so besedilo peticije prejele vse članice Društva narodov. Društvo pa je potem ukrepalo skladno s postopkom, zapisanim že v Tittonijevem poročilu. Sicer pa so o peticiji in pripombah razpravljale članice Društva narodov (Junghann, 1934:76-80). Kasneje je Svet Društva narodov še dopolnil pravico pošiljanja peticij (resoluciji, sprejeti 5. septembra 1923 in 13. junija 1929) (Capotorti, 1991:21-22).

...

Praksa držav ni bila naklonjena manjšinam, saj se je v večini držav z manjšinami pojavljal asimilacijski pritisk (Petrič, 1977:44). To pa pomeni, da sistem manjšinske zaščite v okviru Društva narodov ni bil učinkovit, kar pa že po nekaterih določilih sodeč tudi ni mogel niti biti niti postati. Na prvem mestu je treba podariti, da določila o varstvu narodnih manjšin niso zavezovala vseh držav članic Društva narodov. Iz sistema je bila z izjemo recipročnih obveznosti do Poljske izvzeta Nemčija, izvzeta je bila tudi Italija. "Prav ta primera kažeta na splošno načelo izvzemanja velikih sil in vseh 'zahodnih' držav iz sistema varovanja manjšin, hkrati pa potrjujeta tudi omejevanje mednarodnega nadzora na vzhodne in srednjeevropske države, ki so se soočale z manjšinskimi težavami, za učinkovit upor pa so bile prešibke." (Claude, 1955:17) Nekateri avtorji zato sistem varovanja manjšin ocenjujejo zelo kritično.⁴⁵ Dolžnosti varstva manjšin so torej imele le majhne države, ki so te obveznosti razumele kot omejevanje svoje suverenosti. "Ker mirovna konferenca ni uspela naprtiti splošnih man-

⁴³ "...Sodišče daje o sporih ali vprašanjih, ki jih nanj naslovita Svet ali Skupščina, svetovalna mnenja..." (Pakt Društva narodov, čl. 14)

⁴⁴ *Protection of Linguistic, Racial or Religious Minorities* oziroma Tittonijevo poročilo.

⁴⁵ "Varstvo manjšin v okviru Društva narodov ne more skriti imperialističnega bista, kar se kaže v neenakopravnem položaju posameznih držav in v tem, da je varstvo manjšin temeljilo v veliki meri le na zagotovitvi formalne enakopravnosti posameznika." (Petrič, 1977:32)

jšinskih določil tudi Nemčiji in hkrati ni vztrajala, da bi podobna določila sprejele tudi Belgija, Danska, Francija in Italija ..., mednarodno varstvo manjšin ni bilo sprejeto kot osnovno načelo mednarodnega prava, ki bi veljalo tako za velesile kot tudi za šibkeje države, v enaki meri za zahodne ter vzhodne in srednjeevropske države." (Claude, 1955:35-36) Težišče sistema je bilo na pravicah manjšin, njihove obveznosti⁴⁶ so ostale izven pravne ureditve.

Kljub tem pomanjkljivostim pa je vendarle treba ponoviti, da je bilo varstvo manjšin v okviru Društva narodov "korak naprej v smeri mednarodnega varstva posameznika in narodnostnih skupin pred popolno samovoljo državne oblasti" (Petrič, 1977:46). "Režim mednarodnega varstva manjšin po prvi svetovni vojni je boljši od predhodnega položaja zaradi vsebine sprejetih določil ... in - kar je še posebej pomembno - zaradi jamstva Društva narodov [za izvajanje določil o varstvu manjšin]." (Capotorti, 1991:25)

Na osnovi pregledanih dokumentov lahko to podpoglavje strnemo z ugotovitvijo, da pomenijo mednarodni dokumenti in določila o varstvu manjšin vsekakor korak naprej v pravnem urejanju položaja manjšin in njihovih pripadnikov. Kljub vsemu pa tudi takšen progresivni razvoj mednarodnopravnih določil še ni bil izoblikovan do te mere, da države ne bi mogle zlorabljati pravic manjšin in izzivati notranjega razdora v drugih državah. Manjšinski problem je bil uporabljen tudi kot eden od vzvodov za agresijo, ki je vodila do druge svetovne vojne.

3. Varstvo manjšin po drugi svetovni vojni

Zaradi prej omenjenih pomankljivosti manjšinskega varstva v okviru Društva narodov je bila pred snovalci nove svetovne organizacije odgovorna naloga. In čeprav v Ustanovni listini Združenih narodov manjšine niso posebej omenjene, ta mednarodni dokument zagotavlja načelo nediskriminacije vsem ljudem,⁴⁷ posebna pozornost je namenjena človekovim pravicam in svoboščinam. Manjšinska zaščita je tako prvič vključena v splošni sistem zaščite človeka.

Organizacija Združenih narodov (OZN) se je v prvih desetletjih svojega obstoja pogosto ukvarjala z vprašanjem manjšin, še posebej se je trudila sprejeti definicijo 'manjšine'. Podkomisija OZN za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin je pripravila predlog definicije,⁴⁸ vendar Komisija OZN za človekove pravice tega os-

⁴⁶ Interparlamentarna unija je na XXI. konferenci leta 1923 v Kopenhavnu v Deklaraciji o manjšinah zapisala, da pripadnost manjšini "ne osvobaja državljanov ene države do obveznosti, ki izhajajo iz ustav in zakonov te države" (Avramov, 1980:243).

⁴⁷ Temeljna določba oz. načelo nediskriminacije je zapisana v čl. 1 Ustanovne listine, kjer so navedeni cilji OZN. Čl. 1/3 se glasi: "uresničevati mednarodno sodelovanje s tem, da se rešujejo mednarodni problemi ekonomske, socialne, kulturne ali človekoljubne narave, kakor tudi s tem, da se razvija in spodbuja spoštovanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin za vse ljudi, ne glede na raso, spol, jezik ali vero;" (podčrtala P.R.).

Podobno določilo je zapisano v IX. poglavju Ustanovne listine (čl. 55/c).

⁴⁸ Podkomisija OZN je predlog pripravila na svojem tretjem zasedanju od 9. do 27. januarja 1950. Predlog je vseboval naslednja določila (Rights of Minorities; Doc. 6294:8):

a) Manjšina vključuje tiste nedominantne skupine populacije, ki posedujejo ali želijo ohraniti etnične, religiozne ali jezikovne značilnosti, ki se znatno razlikujejo od značilnosti ostale populacije.

b) V takšnih manjšinah morajo biti osebe, ki bodo razvijale manjšinske značilnosti.

nutka ni nikoli sprejela. Komisija OZN za človekove pravice se je leta 1986 odločila⁴⁹, da o definiciji 'manjšine' ne bo več razpravljala. Tako kot že Društvo narodov se tudi Združeni narodi niso uspeli dogovoriti o splošno sprejeti opredelitvi termina 'manjšina'.

Vendar pa je kljub temu nastalo kar nekaj predlogov o opredeljevanju manjšin. Med najbolj znanimi je definicija posebnega poročevalca OZN za manjšinsko problematiko F. Capotortija (1991:7)⁵⁰, ki je manjšine opredelil kot "tiste skupine prebivalstva, ki so številčno manjše od ostalega prebivalstva v državi, so v nedominantnem položaju, so državljani te države in imajo svoje etnične ali jezikovne značilnosti, različne od ostalega prebivalstva, in izkazujejo občutek solidarnosti, usmerjen k ohranjanju lastne kulture, tradicij, jezika."

S človekovimi pravicami (in tako posredno tudi z manjšinskimi pravicami) se ukvarja več organov OZN - Generalna skupščina, Komisija OZN za človekove pravice, njena Podkomisija za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin. Generalna skupščina je konec leta 1992 sprejela edini dokument (za države neobvezujočo deklaracijo), ki neposredno zadeva varstvo manjšin oziroma njihovih pripadnikov. Na univerzalni ravni je tako deklaracija edini dokument, ki govori o posebnih pravicah manjšin.

Mnogo večji napredek pri varstvu manjšin in njenih pripadnikov pa je bil dosežen na regionalni ravni, še posebej v Evropi, kjer se z vprašanjem manjšin ukvarjata zlasti Svet in Evrope in Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE). Od Evropske konvencije o človekovih pravicah⁵¹, ki manjšine omenja le kot eno od možnih vzvodov za diskriminacijo (čl. 14)⁵², je Svet Evrope sprejel še vrsto drugih dokumentov - Evropsko konvencijo za regionalne ali manjšinske jezike, ki zagotavlja spoštovanje in ohranjanje regionalnih ali manjšinskih jezikov, njihovo uporabo v javnosti (še posebej je pomembno šolanje v maternem jeziku), neodvisnost medijev, ki uporabljajo te jezike itd. 1. februarja 1995 je postala odprta za podpisovanja Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, ki uvaja tudi nečlanicam Sveta Evrope možnost pristopa h konvenciji. Konvencija pomeni nov korak v progresivnem razvoju mednarodnega prava, hkrati pa opozarjamo na člen 30, ki daje vsaki državi pogodbenici možnost, da ob predložitvi ratifikacijskih listin sama določi dele ozemlja (v praksi to pomeni, da določi subjekte manjšinskega varstva), na katerih veljajo določila konvencije.

Posebej se z varstvom manjšin v Evropi ukvarja tudi Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (oziroma prej Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi - KVSE). Določila o varstvu manjšin⁵³ vsebuje že Helsinška sklepna listina⁵⁴ Konference

c) Pripadniki manjšin morajo biti lojalni državi, katere sodržavljeni so.

⁴⁹ Working Group Report. UNDOC E/CN.4/1986/43 (1986).

⁵⁰ Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (E/CN. 4/Sub. 2/384 Add. 5).

⁵¹ Konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (ali krajše Evropska konvencija o človekovih pravicah) so podpisale vlade držav članic Sveta Evrope v Rimu, 4. novembra 1950. Konvencija velja od 3. septembra 1953. Slovenija jo je podpisala (22. maja 1993) in ratificirala (31. maja 1994). Slovenski prevod je objavljen v: Slovenija in Evropska konvencija o človekovih pravicah, Ljubljana, 1993.

⁵² Čl. 14 se glasi: "Uživanje pravic in svoboščin, določenih s to Konvencijo, je zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodnostni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine."

⁵³ Čl. VII Deklaracije o načelih, veljavnih za odnose med državami udeleženkami.

o varnosti in sodelovanju v Evropi. S tem se je "v uradni evropski mednarodnopolitični praksi uveljavilo naziranje, da je odnos držav do narodnih manjšin, narodnomanjšinska problematika torej, bistvena prvina evropske varnosti. ... Sklepna listina vsebuje zavezo držav udeleženk konference, da bodo omogočale in ne samo tolerirale, razvoj kulture narodnih manjšin, s tem pa dejansko omogočale ohranjanje in razvoj njihove narodnostne samobitnosti" (Petrič, 1977:208, 215). Pariška listina za novo Evropo (1990) potrjuje varstvo človekovih pravic in temeljnih svoboščin kot eno izmed temeljnih načel KVSE. "Kar je Pariška listina za novo Evropo izražala zelo jedrnato, je širše izraženo v dokumentu, sprejetem na sestanku v Koebenhavnu (5. do 29. junij 1990)." (Thornberry, 1991:30) Manjšinam države udeleženke priznavajo na primer pravico do lokalne ali avtonomne uprave (čl. 35). V okviru te mednarodne organizacije danes deluje visoki komisar za narodne manjšine⁵⁵.

Ceprav so določila o varstvu manjšin v okviru Organizacije za varnost in sodelovanje prej politična kot pa pravna obveza, "zavezujejo države k širokemu spektru dolžnosti do varovanja manjšin, medtem ko standardi Sveta Evrope še niso v celoti izdelani; poleg tega pa je OVSE v prednosti tudi glede članstva - v Svet Evrope je vključenih manj držav" (Thornberry, 1991:30).

...

Varstvo manjšin je danes zagotovljeno z vrsto mednarodnopravnih dokumentov, z vprašanjem manjšin pa se ukvarja več mednarodnih organizacij (Svet Evrope, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, Združeni narodi). Pravice manjšin, zagotovljene v mednarodnih dokumentih, so - kljub obvezujoči naravi nekaterih - odvisne od notranjega pravnega reda držav, v katerih manjšine živijo. To pa pomeni, da je učinkovito (mislimo na varstvo pred diskriminacijo in na posebne manjšinske pravice) varstvo manjšin in njihovih pripadnikov še vedno - tako kot je bilo v prejšnjih dveh obdobjih, ki smo jih podrobneje predstavili na začetku - odvisno od volje in pripravljenosti držav, da se najprej z določili mednarodnega prava (konvencije in drugi dokumenti) obvežejo, da bodo manjšinam in njihovim pripadnikom zagotovile tudi posebne pravice, potem pa te obveze v notranjepravnem redu tudi izvajajo.

Zaključek

Že od začetka 17. stoletja, ko so države prvič manjšinam z mednarodnim dokumentom zagotovile verske pravice, v mednarodni skupnosti obstaja zavest o urejanju položaja verskih, rasnih, jezikovnih in narodnih manjšin. V 17. in 18. stoletju so države mednarodnopravno zagotavljale pravice le verskim manjšinam. Da imajo tudi

⁵⁴ Podpisana je bila 1. avgusta 1975 in formalno ni obvezujoč dokument mednarodnega prava. Nekateri deli so postali mednarodno običajno pravo.

⁵⁵ Institucijo visokega komisarja je uvedel dokument (Challenges of Change), sprejet na srečanju na vrhu v Helsinkih leta 1992.

narodne manjšine pravico ohranjati svojo kulturo, običaje, navade, so bile države pripravljene priznati šele v sklepnem dokumentu dunajskega kongresa. Vendar so takšno pravico priznali le eni - poljski - manjšini, kasneje pa se je izkazalo, da je bila tako zagotovljena pravica prej izjema kot pa začetek razvoja urejanja varstva tudi narodnih manjšin.

Še na začetku 20. stoletja so mednarodni dokumenti zagotavljali predvsem nediskriminacijo na osnovi vere ali rase in šele v okviru sistema Društva narodov mednarodne pogodbe natančneje določajo varstvo narodnih manjšin. Društvo narodov je ponudilo prvi splošni mehanizem varstva manjšin - z mnogimi pomanjkljivostmi. Določila o varstvu manjšin so zavezovala le nekatere države, ni bilo točno predvidenih sankcij v primeru nespoštovanja določil o varstvu manjšin in podobno. Manjšinske pravice pa so že v okviru Društva narodov dobile dvojno razsežnost. Manjšinam je bilo namreč zagotovljeno varstvo pred nediskriminacijo, zagotovljene (vsaj v pogodbah) pa so jim bili tudi posebne pravice, ki manjšini omogočajo, da ohranja in razvija svojo identiteto. Prav zato je prva svetovna vojna ključen mejnik, sistem Društva narodov pa novo obdobje v razvoju varstva manjšin.

Zaradi vključenosti varstva manjšin v splošni sistem varstva človekovih pravic na univerzalni ravni in zaradi razvoja varstva manjšin in njihovih pripadnikov na regionalni ravni govorimo o obdobju po drugi svetovni vojni kot o novem - tretjem obdobju varstva manjšin.

Vsekakor podrobnejši zgodovinski pregled določil o varstvu manjšin navaja k sklepu, da se je ta del mednarodnega prava sčasoma razvijal. Vendar pa smo videli, da je razvoj potekal zelo počasi. Od prvih določil o varstvu manjšin v 17. stoletju so potrebovale države kar dve stoletji, da so prvič priznale pravice tudi narodni manjšini, in tri stoletja, da se je v mednarodnem pravu razvil splošni sistem varstva manjšin. Kljub razvoju varstva manjšin pa države tudi v obdobju Društva narodov še niso uspele določiti tudi učinkovitega mehanizma za izvajanje ukrepov v primerih nespoštovanja pravic manjšin, kar je bil eden od pomembnih vzvodov za izbruh druge svetovne vojne. Takšen mehanizem zaradi osnovnega načela, ki velja v mednarodni skupnosti vse od njenega nastanka v 17. stoletju - suverenosti, ne obstaja tudi v 20. stoletju. Vsekakor pa imajo manjšine in njihovi pripadniki danes na voljo več pravno zagotovljenih možnosti za enakost z večinsko populacijo kot tudi za ohranjanje in razvijanje svojih kulturnih, jezikovnih, verskih in etničnih oziroma narodnostnih posebnosti.

Iz zgodovinskega pregleda določil o varstvu manjšin se lahko naučimo dvoje: države se že od nekdaj zavedajo drugačnosti pripadnikov manjšin in potrebe po ohranjanju te drugačnosti. Neuspeh oziroma njihova nepripravljenost tudi dejansko izvajati s pogodbami zagotovljenih manjšinskih pravic in posledičen razvoj kriznih žarišč pa nas navajata k sklepu, da reševanje takšnih kriznih žarišč slej ko prej postavlja v ospredje nujnost kompleksnejšega pristopa k obravnavanju manjšinskega varstva.

Literatura:

AKEHURST, Michael (1991): *A Modern Introduction to International Law*, London, Routledge.

ANDRASSY, Juraj (1990): *Međunarodno pravo*, Zagreb, Školska knjiga.

AVRAMOV, Smilja (1980): *Međunarodno javno pravo*, Zagreb, Školska knjiga.

BENKO, Vlado (1989): *Mednarodni odnosi*, Maribor, Založba Obzorja.

BRAUBACH, Max (1948): *Der Westfälische Friede*, Münster, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung.

BROWNLIE, Ian (1990): *Principles of Public International Law*, Fourth Edition, Oxford, Clarendon Press.

CAPOTORTI, Francesco (1991): *Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*, New York, United Nations, Human Rights, Study Series 5.

CERAR, Miro ml. (1993): *Večrazsežnost človekovih pravic in dolžnosti*, Ljubljana, Znanstveno in publicistično središče.

CLAUDE, Inis L. (1955): *National Minorities: An International Problem*, Cambridge, Harvard University Press.

COAKLEY, John (1990): *National minorities and the government of divided societies: A comparative analysis of some European evidence*, *European Journal of Political Research* 18, str. 437-456.

ČLOVEKOVE PRAVICE (1988): *Zbirka temeljnih dokumentov*, Ljubljana, Društvo za ZN Slovenije.

DEVETAK, Silvo (1989): *Manjine, ljudska prava i demokratija*, Sarajevo, Oslobođenje.

EDDISON, Elaine (1992): *Papers on the Theory and Practice of Human Rights (Number 5): The Protection of Minorities at the CSCE*, Colchester, Human Rights Centre.

ERLER, Georg H. J. (1931): *Das Recht der Nationalen Minderheiten*, Münster, Aschendorffsche Verlagsbuchhandlung.

JUNGHANN, Otto (1931): *Die nationale Minderheit*, Berlin, Zentralverlag.

JUNGHANN, Otto (1934): *Das Minderheitenschutzverfahren vor dem Völkerbund*, Tübingen, Verlag von J. C. B. Mohr.

KRSTITCH, Dragolioub (1924): *Les Minorités, l'Etat et la Communauté internationale*, Pariz, Librairie Arthur Rousseau.

MAJOR PEACE TREATIES OF MODERN HISTORY 1648-1967. Israel, Fred L. (ur.), New York, Chelsea House Publishers, 1967.

MATULOVIĆ, Miomir (1989): *Ljudska prava*, Rijeka, Izdavački centar Rijeka.

MIALL, Hugh (1994, ur.): *Minority Rights in Europe: the Scope for a Transnational Regime*, London, Pinter Publishers. Uvod, str. 1-6.

MINORITY RIGHTS (1992), Human Rights Fact Sheets, No. 18, New York, United Nations.

OSMANCZYK, Edmund Jan (1990): *Encyclopedia of the United Nations and International Agreements*, New York, Taylor and Francis.

PETRIČ, Ernest (1977): *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Maribor, Založba obzorja.

RIGHTS OF MINORITIES. Parlamentarna skupščina Sveta Evrope, Doc. 6294.

SABELLI, Luca dei (1929): *Nazioni e Minoranze etniche*, vol. II., Bologna, Nicola Zanichelli.

SIERPOWSKI, Stanislaw (1991): *Minorities in the System of the League of Nations*. V: Smith, Paul (ur.): *Ethnic Groups in International Relations: Comparative Studies on Governments and Non-dominant Ethnic Groups in Europe 1850-1940*, Dartmouth, New York University Press, str. 13-37.

THORNBERRY, Patrick (1991): *Minorities and Human Rights Law*. The Minority Rights Group Report 91/3.

VARSTVO ČLOVEKOVIH PRAVIC (1988), Ljubljana, MK.

WALKER, Thomas Alfred (1893): *The Science of International Law*, London, C. J. Clay and Sons.

VUKAS, Budislav (1978): *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Zagreb, Školska knjiga.

ZAJMI, Gazmend (1988): Some Theoretical Aspects of Relations Between the International Law and Constitutional Law in Their Treatment of National Minorities, *Ethnic Groups Studies*, Ljubljana, SAZU, str. 25-42.

ZORN, Tone (1977): Koroški Slovenci nekdanj in danes; Problem manjšin v jugoslovansko avstrijskih odnosih, Beograd, Jugoslovenska stvarnost, str. 43-51.

ZORN, Tone (1980): Pogled na položaj slovenske manjšine na avstrijskem Koroškem in Štajerskem in Pogled na položaj slovenske manjšine (narodnosti) v madžarskem Porabju; Manjšine - most med narodi, Ljubljana, Republiški komite za informiranje, str. 5-12 in 23-24.

ŽAGAR, Mitja (1995): Evolving Concepts of Protection of Minorities. Članek, pripravljen za drugo panevropsko konferenco o mednarodnih odnosih, ki je potekala v Parizu od 13. do 16. septembra 1995. 44 strani.

Summary

The Development of the International Legal Protection of Minorities from the 17th Century until the League of Nations' Period

The article analyses the development of minorities' rights as guaranteed by the international documents in the period before and after WW 1. Differences and progressive development of the minorities' protection are specially reviewed. The thesis guiding this research is the progressive development of the institute of the minorities' protection.

The religious minorities' rights had been protected by the international agreements for the first time in the 17th century. The minorities' protection was still limited to the religious minorities in the 17th and 18th centuries. It has not been until the 19th century that the national minorities have also been mentioned by the international document. The rights to existence and special characteristics of national minorities were first recognised at the Vienna Congress in 1815, but they were guaranteed only to one national minority, namely the Polish. The national minorities' protection had therefore not been significant at that time. It was only the League of Nations' system that had guaranteed the protection of national minorities in a wider scope. For the protection of national minorities and progressive development of the institute of minorities' protection, the period after WW 1 is of significant importance. The first general system for the protection of minorities was set up within the League of Nations after WW 1. The protection of minorities had been largely extended (preservation of special - national, religious - characteristics had been added to the non-discrimination clause). The League of Nations' system had, however, lacked the efficient implementation mechanism. On the other hand, the provisions on the protection of the specially national minorities were imposed only to some countries. The reasons for the failure of the minorities' protection were thus inherited in the system itself. The outbreak of the WW 2 can be - to a considerable degree - attributed to the failure of the League of Nations' system of minorities' protection.