



**NOVA
UNIVERZA**

DIGNITAS

Revija za človekove pravice

Slovenian journal of human rights

ISSN 1408-9653

Nekaj teoretičnih izhodišč h konceptu matične države pri zaščiti narodnih manjšin

Dejan Valentinčič

Article information:

To cite this document:

Valentinčič, D. (2016). Nekaj teoretičnih izhodišč h konceptu matične države pri zaščiti narodnih manjšin, Dignitas, št. 69/70, str. 13-28.

Permanent link to this document:

<https://doi.org/10.31601/dgnt/69/70-2>

Created on: 16. 06. 2019

To copy this document: publishing@nova-uni.si

For Authors:

Please visit <http://revije.nova-uni.si/> or contact Editors-in-Chief on publishing@nova-uni.si for more information.

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License.



© Nova univerza, 2018



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA SLOVENSKE
IN MEDNARODNE ŠTUDIJE



**NOVA
UNIVERZA**

EVROPSKA PRAVNA
FAKULTETA



**NOVA
UNIVERZA**

FAKULTETA ZA DRŽAVNE
IN EVROPSKE ŠTUDIJE

Nekaj mednarodnopravnih teoretičnih izhodišč h konceptu matične države pri zaščiti manjšin

Dejan Valentincič¹

POVZETEK

Narodne manjšine predstavljajo zapleteno točko mednarodnih odnosov, saj se države z dejstvom, da ne morejo pod svojim okriljem združiti vsega ozemlja in prebivalstva, ki ga čutijo za del »narodnega telesa«, težko sprijaznijo. V istih državah pa so po drugi strani prisotne tudi manjšinske (narodne) skupnosti, ki so bile zelo pogosto podvržene asimilacijskim pritiskom. »Matične države« so želele takšno dogajanje preprečiti, a ob enem pa niso želele, da bi se druge države »vtikale« v njihov odnos do manjšin na njihovem ozemlju. Čeprav je delovanje držav kot »matičnih držav« vsakodnevna praksa so pravno obvezujoča določila, ki bi to področje kodificirala redka. Prispevek predstavlja razvoj koncepta matične države, zaradi prostorske omejitve se omeji na teoretična izhodišča, ki bodo predstavljala temelj za nadaljnjo aplikacijo raziskave, kako Slovenija deluje kot matična država ter kako sprejema delovanje drugih držav kot matičnih držav glede manjšinskih skupnosti na njenem ozemlju.

Ključne besede: matična država, temeljna načela mednarodnega prava, zgodovina koncepta, pravne podlage, teoretične klasifikacije, Republika Slovenija.

¹ Mladi raziskovalec in asistent za področje ustavnega prava in človekovih pravic, Fakulteta za uporabne družbene študije, dejan.valentincic@gmail.com.

Some theoretical points on the concept of the kin-state in international law in the protection of minorities

ABSTRACT

The national minorities have always presented complicated issues in international relations. All countries would like to have all territory and population that they understand as historical part of their nation to be part of their state borders. At the same time, other national minorities living on their territory have been often pressured to be assimilated in the past. »Kin-states« wanted to prevent that kind of happenings, but still did not want other countries to influence their relation regarding minorities on their territory. Although the function of countries as kin-states is a everyday practice, the legal terms that would regulate that issue are very rare. This article presents the development of the concept of kin-state. Because of the limited space, it only deals with theoretical points that present the base for the application of the further research, dealing with how does Slovenia function as a kin-state and how does it accept the function of other countries as kin-states regarding minorities in Slovenia.

Key words: kin-state, basic principles of international law, the history of the concept, legal basis, theoretical classifications, Republic of Slovenia.

I. Matična država in temeljna načela mednarodnega prava

Odnose med državami ureja mednarodno pravo. Mednarodno pravo je brez dvoma posebna vrsta prava, glede na način njegovega funkcioniranja. Za notranje državne predpise je značilno, da jih država sprejme, nato pa zavezujejo fizične in pravne osebe na njenem ozemlju.² Mednarodno pravo pa temelji na mednarodnih

² Tukaj sicer ločujemo kogentne in dispozitivne pravne norme – kogentne norme so zavezujoče ali prepovedujoče, vsekakor pa obvezne; dispozitivne norme pa dopuščajo, da subjekti sami izbirajo med pravili za svoje vedenje in ravnanje. Kogentne norme so npr. značilnost kazenskega prava, dispozitivne pa so prisotne v civilnem pravu.

pogodbah. Države se morajo torej glede vsebine pogodb dogovoriti (se torej z njimi strinjati) ter jih nato podpisati in tudi ratificirati v parlamentih (tukaj sicer obstajajo razlike, glede na posamezne državne ureditve), da začnejo mednarodne pogodbe veljati in države tudi obvezujejo. Če zaradi poenostavitve izpustimo temeljna načela mednarodnega prava in nekaj temeljnih aktov (npr. Splošno deklaracijo o človekovih pravicah), se morajo torej države z določbami strinjati, preden jih začnejo te obvezovati.³

Razlog za to je v tem, da mednarodno pravo temelji na načelu enake suverenosti držav. Države so torej enako suverene ne glede na njihovo velikost, število prebivalstva, ekonomsko moč, vojaško moč ... (torej izvajajo oblast na svojem ozemlju, imajo jurisdikcijo nad svoji državljani in vzpostavljajo odnose z drugimi državami).⁴ Vse to izhaja iz tega, da mednarodno pravo izhaja in tudi še danes nastaja iz naporov držav, da kodificirajo svoje odnose. Danes seveda nastajanje in kodificiranje mednarodnega prava ni več le domena držav, ampak tudi mednarodnih organizacij, ki so postale tudi forum za sprejem večine multilateralnih dogovorov. Aurescu pravi, da je suverenost hkrati koncept, institucija, najpomembnejša značilnost države in temeljno načelo mednarodnega prava (a kljub temu meni, da je to eno najbolj dinamičnih pravnih načel).⁵

Eno temeljnih načel mednarodnega prava je spoštovanje notranje pristojnosti držav. Ta je omejena takrat, kadar neko razmerje ureja mednarodno pravo.⁶ Prav za izpolnjevanje manjšinskih pravic je zelo pogosto tako, da se države lahko obvežejo z mednarodnimi pogodbami, a si pridržijo pravico, da le-te niso neposredno izvršljive, ampak morajo določila prenesti v svojo notranjo zakonodajo. Tukaj pa pogosto pride do omilitev, izigravanj, poskusov relativiziranja (razlog, zakaj države na (najpogostejše bilateralne) mednarodne pogodbe sploh pristanejo je pogosto ta, da tudi v drugi državi živi njihova manjšina in imajo interes jo čim bolj zaščititi).

Iz zgoraj opisanih teoretičnih dejstev izhaja zelo jasna premisa

³ Glej npr. M. N. Shaw, *International Law*, Cambridge, 2003, str. 42-47 in 88-92; ali V. D. Deagan, *Rijeka*, 2000, str. 222.

⁴ Pomemben poudarek je tukaj tudi ta, da so države lahko le suverene, ali pa to niso, ne morejo pa države biti delno suverene (Glej npr. B. Conforti, *Mednarodno pravo*, 2005, str. 12-16; ali J. Andrassy, B. Bakotič in B. Vukas, *Medunarodno pravo*, Zagreb, 1995, str. 65-78.

⁵ B. Aurescu v: W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur, *Blood and Borders. The Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State*, Tokyo-New York-Paris, 2011, str. 28.

⁶ E. Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, 1977, str. 176.

glede udejanjanja koncepta matične države⁷: države so suverene in to suverenost izvajajo tudi nad pripadniki narodnih (ali drugih) manjšin, ki živijo na njenem ozemlju. Čeprav več mednarodnih dokumentov deklaratorno varuje narodne manjšine, pa večina mednarodnopravnih teoretikov trdi, da v tem primeru ne moremo govoriti da s tem postajajo subjekt mednarodnega prava, niti v omejenem obsegu.⁸

Za države pa seveda ne velja, da bi imele meje, kot bi si jih idealno želele in bi torej obsegale vse ozemlje, kot bi ga hotele. Državne meje se zelo pogosto ne skladajo z narodnostnimi mejami in države so seveda hotele igrati čim večjo vlogo tudi pri prebivalstvu, ki ga niso uspele zaobjeti pod svojo državno oblast, a so ga smatrale kot del svojega narodnega telesa. Ob enem pa so vse države varovale svojo suverenost in so se branile tega, da bi druge (v tem primeru predvsem sosednje) države prevzemale skrb za svoje manjšine na njenem ozemlju, saj so to štele kot poseg v njihovo suverenost.⁹ Poleg tega je treba dejati, da je bil vsaj v preteklosti nedvoumni interes številnih držav manjšine na njihovem ozemlju asimilirati, saj so tako želeli homogenizirati svoje prebivalstvo.

Ob tem pa so seveda drugačno politiko zagovarjale glede svojih manjšin v sosednjih državah, ki so jih želele maksimalno zaščititi in zagotoviti, da ne bodo asimilirane, ampak jim omogočiti vse mogoče pogoje za ohranjanje njihove identitete in navezanosti na matično državo. V preteklosti je seveda oblikovanje vseh teh odnosov in politik temeljilo (tudi) na temu (ali vsaj na želji po tem), da bo prej ali slej zopet prišlo do spreminjanja mej, ko si je vsaka država predstavljala, da bo lahko pod svoje okrilje dobila tudi ozemlja, kjer živijo njene narodne manjšine (a ob tem s ciljem ohraniti ozemlje, ki ga poseljujejo druge narodne manjšine). Danes je to, vsaj deklaratorno mimo. In tudi, spet vsaj deklaratorno, nobena država ne izvaja (ali naj ne bi izvajala) politike asimilacije, ampak naj bi vse podpirale manjšine na njihovem ozemlju pri ohranjanju njihove identitete.

Iz zgoraj zapisanega torej povzemamo sledeči zaključek, ki je temelj koncepta matične države:

⁷ V prispevku enotno uporabljamo oznako *matična država*. Druga termina, ki se tudi uporabljata s sorodnim pomenom sta »država zaščitnica« in »država matičnega naroda«.

⁸ B. Conforti, *Mednarodno pravo*, 2005, str. 21.

⁹ Glej npr. P. Roter, *Narodne manjšine v mednarodnih odnosih*, 2009, str. 60-61.

Vsem državam je v interesu zaščititi dele njenega narodnega telesa, ki živi izven matične države. V interesu jim je torej koncept močne matične države, torej jasno formulirane v mednarodnem pravu.

- Istočasno države skrb drugih držav za narodne manjšine na njihovem ozemlju dojemajo kot poseganje v njihovo suverenost in vmešavanje v njihove notranje zadeve.

- Odnosi v mednarodni skupnosti temeljijo na načelu enake suverenosti držav. Države (in mednarodne organizacije) mednarodno pravo sprejemajo z mednarodnimi pogodbami, ki jih morajo države podpisati in ratificirati, torej se z njimi strinjati. Iz tega torej jasno izhaja, da so se morale (in se bodo morale tudi v bodoče) države med seboj dogovoriti in dogovore kodificirati, glede vloge matične države. Ob tem so države imele zelo različne in celo znotraj same države nasprotujoče si interese. Potrebo je bilo (in bo tudi v prihodnosti) iskati za vse sprejemljive kompromise.

II. Zgodovinski in idejni temelji koncepta matične države

Preden preidemo na kratek prikaz dokumentov in dogovorov glede dopustne vloge matične države dodajmo na tem mestu še par opomb, ki bodo služile boljšemu razumevanju koncepta matične države in nadaljnjega teksta, ob enem pa bodo tudi dopolnile zgornje teoretične predpostavke.

Temelji varstva manjšin so se začeli z Vestfalskim mirom (1648), po koncu 30-letne vojne, ko je prišlo do priznanja pravice do svobodne izpovedi vere in do zaščite verskih manjšin. Večji razmah pa je varstvo manjšin dobilo z nastankom nacionalnih držav (19. stoletje), ko je vsaka država, po oblikovanju narodnih zavesti, želela nastajajoč narod združiti v samostojno državo, a že takrat ni vsem uspelo. Zato so poskusile vsaj zaščititi pripadnike svojega naroda v sosednjih državah. Iz tega je nato nastal tudi koncept matične države. Matična država torej izhaja iz nacionalne države. Poleg narodnostne vezi, so razlogi za posredovanje držav lahko še zgodovinske vezi, naravna bližina, ekonomski stiki itd.¹⁰

¹⁰ A. Nastase, R. Miga-Besteliiu, B. Aurescu in I. Donciu, *Protecting Minorities in the Future Europe: Between Political Interest and International Law*, Regia Autonoma »Monitorul Oficial, 2002, str. 43-44. Dostopno na: <http://www.publicinfo.ro/INITIAL/ProtMinoritatilor1.pdf> (zadnjič obiskano: 22.10.2014).

Matično državo se razume predvsem v kontekstu zaščite narodnih manjšin, manj pa drugih npr. verskih manjšin, čeprav bi tudi to lahko bil povsem logičen koncept (država, kjer neka veroizpoved predstavlja večinsko opredelitev želi zaščititi pripadnike iste veroizpovedi v drugi državi, kjer predstavljajo le manjšino). Zgodovinska osnova tega koncepta temelji prav na ad hoc intervenciji držav, ki so poskušale zaščititi pripadnike iste veroizpovedi v drugih državah.¹¹

Kar dela koncept matične države še dodatno zapleten, je zapletenost že same manjšinske problematike, opredelitev, identitet in ustreznih terminov. Ker to ni namen pričujočega dela, se s tem ne bomo podrobneje ukvarjali, niti vrednostno opredeljevali, ampak bomo (tako kot že do sedaj) preprosto uporabljati termine kot so narod, narodna manjšina, narodna zavest itd. V praksi gre vsekakor za veliko bolj zapletene stvari, saj identifikacije in opredelitve niso enostavne, terminologija tudi ni izenačena.

V Evropi veljata dva različna načina nastanka narodov in držav, kar posledično še danes pomeni njihovo različno razumevanje. Za germanske države je značilno, da je najprej prišlo do oblikovanja narodne zavesti, šele nato pa do nastanka držav. Za germanske države velja, da svojo pripadnost narodu temeljijo na rodu, krvi, genih ..., torej bioloških značilnostih. Za romanske države pa velja, da je najprej prišlo do nastanka držav, nato pa so na tem temelju začeli izoblikovati narodno zavest in enoten jezik. Romanske države tako izenačujejo pojma naroda in državljanstva.¹² Čeprav dosedanja literatura tega ne opredeljuje tako, lahko tukaj uvedemo še tretjo kategorijo. Za slovanske narode je značilno, da, za razliko od germanskih narodov, svojo narodno identiteto utemeljujejo predvsem na jeziku in kulturni pripadnosti (tudi v slovanskem svetu so narodi nastali pred državami).¹³ Takšni različni pogledi seveda še otežujejo udejanjanje koncepta matične države, saj so

¹¹ E. Chaszar, *The international problem of national minorities*, Bucarest, 1999, str. 4.

¹² Tako npr. vidimo, da je Francija najbolj radodarna pri podeljevanju državljanstev priseljencem, saj vse prebivajoče na svojem ozemlju šteje za Francoze. Prav Francija je tudi razlog, da na mednarodni ravni ni bilo sprejetih še nobenih jasnějšíh dokumentov glede zaščite narodnih manjšin, saj Francija ne priznava obstoja manjšin na njenem ozemlju in takšne poskuse sprejema zakonodaje vedno blokira. Enaki so razlogi, da Španija Katalonce vedno označuje kot del španskega naroda in za enake pojave v Italiji, ki npr. vedno razlikuje med pripadniki slovenske manjšine v Tržaški in Goriški pokrajini, ki so del Italije postali po prvi svetovni vojni in pripadniki slovenske manjšine v Videmski pokrajini, ki so del Italije postali že leta 1866, torej že pred celotno združitvijo države v današnji obliki in jim je zato vedno osporavala manjšinske pravice (Glej npr. D. Valentinčič, *Slovenci v Reziji?*, 2014).

¹³ D. Valentinčič, *Slovenci v Reziji?, Celovec, 2014, str. 162.*

idejna izhodišča držav precej različna.

Zadnja stvar, ki jo na tem mestu opredeljujemo kot dodaten dejavnik je najprej dejstvo, da nimajo vsi narodi oz. narodne manjšine svoje matične države in se tukaj postavlja vprašanje, ali torej nimajo države zaščitnice, ali to lahko postane kakšna druga država (npr. Kurdi, Lužiški Srbi, Retoromani, Ladinci, Frizijci ...). Pri nekaterih manjšinah pa se porajajo vprašanja, katera država naj bo njihova zaščitnica, saj obstajajo različna stališča glede tega. Takšen primer so npr. Bošnjaki (Muslimani) v Sandžaku (Srbija). Nekateri trdijo, da je njihova matična država Bosna in Hercegovina, drugi da je to Turčija, tretji pa, da je to Črna gora.¹⁴

III. Pravne podlage koncepta matične države

Širši razmah je varstvo pravic manjšin (in tudi širše, človekovih pravic) dobilo najprej po koncu prve svetovne vojne, ko očitno ni bilo uspešno, nato pa spet po koncu druge svetovne vojne. Vse bolj so se začela uveljavljati načela in praksa, da to ni le notranja skrb držav, ampak tudi mednarodnopravno vprašanje.¹⁵

Sodobno mednarodno pravo eksplicitnih določil o pristojnostih in odgovornosti matičnih držav ne vsebuje. Med ključne pravne vire o tej tematiki lahko štejemo **Poročilo o prednostnem obravnavanju narodnih manjšin s strani matičnih držav**¹⁶, ki ga je leta 2001 sprejela Komisija za demokracijo skozi pravo (Beneška komisija). Dokument predstavlja vir za oceno skladnosti delovanja matične države z načeli mednarodnega prava in standardi ter prakso evropskih držav.

Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin¹⁷ se vprašanja odnosov pripadnikov manjšine z matičnim narodom dotika v 17. členu, ki določa, da so vse pogodbenice konvencije obvezane, da ne posegajo v pravico pripadnikov narodnih manj-

¹⁴ *Koja je matična država sandžačkih Bošnjaka?* Dostopno na: <http://www.sandzacke.rs/vijesti/politika/koja-je-maticna-drzava-sandzackih-bosnjaka/>, (zadnjič obiskano: 17.10.2013) in Š. Argovič, *Serbo i matična država*. Dostopno na: <http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=39416>, (zadnjič obiskano: 17.10.2014).

¹⁵ P. Roter, *Managing the 'minority problem' in Post-Cold War Europe Within the framework of a multilayered regime for the protection of national minorities*, v E. Bloed, R. Hofmann, J. Marko, J. Mayall in M. Weller, *European Yearbook of Minority Issues*, Volume 1, 2003, str. 94-95.

¹⁶ *Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state*. Dostopno na: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF%282001%29019-e.aspx>, (zadnjič obiskano: 17.10.2014).

¹⁷ *Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin*, Ur.l. RS MP 4/1998. Dostopno na: http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publicacije/konvencije/157/, (zadnjič obiskano: 17.10.2014).

šin, da navezujejo in vzdržujejo proste in miroljubne čezmejne stike z osebami, ki zakonito bivajo v drugih državah, še posebej s tistimi, ki imajo njim skupno etnično, kulturno ali versko identiteto ali kulturno dediščino. V drugem odstavku je pripadnikom narodnih manjšin zagotovljena pravica do sodelovanja v dejavnostih nevladnih organizacij, tako na državni, kot mednarodni ravni, ki jo morajo pogodbenice spoštovati. 18. člen nadaljuje, da si morajo pogodbenice konvencije prizadevati za, po potrebi, sklepanje bilateralnih in multilateralnih sporazumov z drugimi, zlasti sosednjimi državami, za zagotovitev varstva pripadnikom zadevnih narodnih manjšin. Drugi odstavek določa, da naj pogodbenice, kadar je to ustrezno, sprejmejo ukrepe za spodbujanje čezmejnega sodelovanja.

Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam¹⁸, ki je bila v okviru Organizacije združenih narodov (OZN) sprejeta leta 1992, pa v 5. točki 2. člena določa: »Osebe, ki pripadajo manjšinam, imajo pravico do vzpostavitve in ohranjanja, brez kakršne koli diskriminacije, svobodnih in miroljubnih stikov z drugimi člani njihove skupnosti in z osebami, ki pripadajo drugim manjšinam, kot tudi do stikov prek meja, z državljani drugih držav, s katerimi so povezani z narodnimi ali etničnimi, verskimi ali jezikovnimi vezmi«. 6. člen deklaracije določa, da »Države sodelujejo o vprašanjih, povezanih z osebami, ki pripadajo manjšinam, med drugim o izmenjavi informacij in izkušenj, s ciljem promocije medsebojnega razumevanja in zaupanja«, 7. člen pa nadalje določa, da »Države sodelujejo s ciljem promocije spoštovanja pravic, kot jih vzpostavlja ta Deklaracija«.

Vir, ki ga velja na tem mestu tudi omeniti so **Priporočila iz Bocna o pravicah narodnih manjšin v meddržavnih odnosih**¹⁹. Gre za dokument, ki ga je v letu 2008 sprejel Visoki komisar za narodne manjšine Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE).²⁰ Ne gre za pravno obvezujoči akt, ampak politični dokument, ki države članice spodbuja in obvezuje na politični,

¹⁸ Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam. Generalna skupščina OZN, 47/135 (Aneks), sprejeta 18.12.1992, 32 ILM 911 (1993). Dostopno na: <http://textus.diplomacy.edu/Thina/txGetXDoc.asp?IDconv=2245> (zadnjič obiskano: 19.10.2014).

¹⁹ The Bolzano/Bocen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations. Dostopno na: <http://www.osce.org/hcnm/33633?download=true>, (zadnjič obiskano: 23.10.2014).

²⁰ Osrednji namen funkcije je predvsem v preprečevanju medetničnih konfliktov in zagotavljanju miru, manj pa v samem zagotavljanju visokega standarda manjšinskih pravic po posameznih državah.

deklaratorni ravni. Besedilo ne vsebuje terminov »matična država« ali »država zaščitnica«. Priporočila so razdeljena na štiri dele: splošna načela; obveznosti držav do narodnih manjšin na njenem ozemlju; koristi, ki jih imajo države od narodnih manjšin na tujem ter multilateralne in bilateralne instrumente in mehanizme.

Četrta točka Splošnih načel določa: »Države lahko imajo interese, celo ustavno deklarirano odgovornost, podpirati osebe, ki pripadajo narodnim manjšinam, živečim v drugih državah, ki jih povezujejo etnične, kulturne, jezikovne, verske, zgodovinske ali druge vezi. A to nikakor ne daje pravice, utemeljene na mednarodnem pravu, izvajati to jurisdikcijo nad takšnimi osebami na teritoriju drugih držav, brez soglasja teh držav«.

Kratko lahko glavne poudarke iz tretjega poglavja povzamemo takole:

- Države lahko prebivalcem drugih držav dajejo ugodnosti s področja kulture in izobraževanja, medijev, potovalne ugodnosti, delavna dovoljenja in dostop do viz. Zagotovljena mora biti nediskriminacija. Država stalnega prebivališča teh oseb tega ne sme ovirati, če so ugodnosti, ki jih druga država ponuja v skladu z mednarodnim pravom.

- Države se morajo izogibati enostranskim dejanjem.
- Države sicer imajo pravico do podeljevanja državljanstva na podlagi narodnostnih vezi, a le, če države, kjer pripadniki manjšine prebivajo, dovoljujejo dvojno državljanstvo. Podeljevanje naj tudi ne bo množično.

- Države naj se izogibajo financiranju narodnostnih ali verskih političnih strank v drugih državah.

- Enaka pozornost naj se namenja vsem narodnim manjšinam po različnih državah.

Kratko lahko glavne poudarke iz tretjega poglavja povzamemo takole:

- Države naj gojijo prijateljske odnose, ki naj jih raje kot na narodnostni gojijo na teritorialni osnovi.

- Države se spodbuja, naj sklepajo bilateralne dogovore za zaščito manjšin.

- Spore naj se rešuje z vsemi mogočimi domačimi in mednarodnimi mirnimi sredstvi.

Tisti, ki ta pravna pravila razlagajo zelo restriktivno sicer zagovarjajo stališče, da je vzpostavljanje stikov pravica narodnih manjšin do stikov z državljanji v matični državi in nevladnimi organi-

zacijami, ne pa tudi državnimi organi.²¹ Brez dvoma so določila mednarodnega prava zelo skopa, razlogi pa so bili navedeni že na začetku tega teksta. Vsi pravni dokumenti so si enotni, da je varstvo manjšin predvsem dolžnost držav, v katerih manjšine živijo. A meddržavni odnosi in skrb matičnih držav za njihove manjšine brez dvoma presega ozki pravni pozitivizem, ključna je diplomatska vloga držav in politična dogovarjanja. Dejstvo je, da je urejanje pravic manjšin na bilateralnem nivoju praviloma del kompleksnih odnosov med državama. Pogosto je, če ne že del istih pogodb, pa vsaj vsebinskih pogovorov z državnimi mejami. Nadalje se prepleta z gospodarskimi interesi, iskanjem podpore naproti tretjim državam in pri interesih v mednarodnih organizacijah itd. Vse to lahko zelo vidno zaznamo tudi na primeru Slovenije.

IV. Načini delovanja matične države po razdelitvah teoretikov

Za zaključek teoretičnega sklopa dodajmo še nekaj teoretskih razdelitev načinov razumevanja in delovanja matične države, kot jih razumejo različni strokovnjaki.

Konieczna ločuje naslednje stopnje možnega skrbstva in posredovanja matičnih držav:²²

- **Zelo močna stopnja** (ena ključnih zunanjepolitičnih prioritet države, kar se kaže tako v financiranju manjšine, kot v izvajanju diplomatskih in drugih akcij za zaščito manjšine);
- **Velika stopnja** (obstoj finančne pomoči in iniciativ za sodelovanje, a brez političnega vmešavanja);
- **Srednja stopnja** (omejena finančna pomoč, kulturno in družbeno sodelovanje le omejeno in simbolično);
- **Nizka stopnja** (minimalna ali nikakršna finančna pomoč, le simbolični stiki med matico in manjšino).

Zanimivo je, da Konieczna uvršča med državami srednje in vzhodne Evrope Slovenijo med tiste, z najvišjo stopnjo posredovanja.

Teoretiki ločujejo naslednje načine posredovanja matičnih držav glede njenih narodnih manjšin v drugih državah:

- **Enostransko posredovanje:** sem brez dvoma spada pra-

²¹ A. Nastase, R. Miga-Besteliu, B. Aureescu in I. Donciu (op. pod črto št. 9), str. 46 (pod II).

²² J. Konieczna, *Minority Issues*, 2004, Dostopno na: <http://www.batory.org.pl/doc/k2.pdf>, (zadnjič obiskano: 27.10.2014).

vica do svobodnih stikov. To poleg občečloveških stikov zajema tudi svobodo gibanja (prehajanje med državama) in institucionalizirane stike (državni organi matične države in manjšinske organizacije ter posamezniki).²³ Devetak pravi, da so ti stiki tako nujen predpogoj obveznega razvoja manjšine, da je to tudi moralna obveza matične države, ki mora ustvarjati možnosti za take stike.²⁴ Države, kjer narodne manjšine prebivajo pa so dolžne to dopustiti zaradi pravice do mednarodnega sodelovanja, kot enem temeljnih mednarodnopravnih načel (norme, ki urejajo položaj posameznika v mednarodni skupnosti in pravica posameznika do stikov s subjekti drugih držav).²⁵ Najpogostejše vrste t.i. enostranskih ukrepov so sledeče: določila v ustavah ali posebnih zakonih matičnih držav o zaščiti rojakov v drugih državah, podeljevanje dvojnih državljanstev (in volilne pravice) ali posebnega statusa, zakonsko ali ad hoc podeljevanje ugodnosti (predvsem ekonomskih) pripadnikom manjšine v drugih državah, pomoč pri preseelitvi v matično državo, pozitivna diskriminacija glede izobraževanja, kulture itd.

• **Dvostransko in večstransko posredovanje:** dvostransko posredovanje pomeni predvsem bilateralne mednarodne pogodbe med državama, ki se ju vprašanje dotika (torej med državo kjer manjšina živi in matično državo te manjšine). Večstransko posredovanje pa pomeni multilateralne pogodbe, kjer se več držav samih, ali v okviru neke mednarodne organizacije odloči za skupna načela in pravila. Prednost dvostranskih sporazumov je predvsem v tem, da jasno določajo obveznosti obeh držav pogodbenic ter posledično ponavadi prinašajo širši nabor pravic.²⁶ Dvostransko posredovanje vsebuje tudi diplomatske stike in uradne obiske. Največja pomanjkljivost dvostranskih sporazumov pa je, da ti praviloma ne predvidevajo učinkovitih sankcij za državo, ki določila sporazuma krši. Potencialna težava je tudi, da so običajno za takšne sporazume države zainteresirane v primeru, da manjšine živijo v obeh državah. Pri tem lahko pride to tega, da ena država zahteva recipročnost, kar lahko pomeni tudi poslabšanje položaja

²³ M. Komac, *Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji*, 1999, str. 54.

²⁴ S. Devetak, *Odnosi med matico in manjšino: načelno vprašanje nacionalne enakopravnosti*, 1982, str. 815.

²⁵ S. Devetak, *Manjšine, ljudska prava, demokratija: mednarodna zaščita ljudskih i etničnih prava*, 1989, str. 259-260.

²⁶ F. Benoit-Rohmer, *The minority question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities*, 1996, 53-54 in E. Lantschner in R. Medda, *Bilateral approach to the protection of kin-minorities*, 2002, str. 126-128.

manjšine.²⁷ Slabost multilateralnih sporazumov je, da so ti praviloma zelo ohlapni, saj države najdejo »najnižji skupni imenovalec«, poleg tega pa sprejemanje takšnih dokumentov običajno zelo dolgo traja. Osrednja prednost pa je, da ponavadi to sčasoma postane del običajnega prava ter je torej verjetnost spoštovanja tega relativno velika. Dodatna prednost je tudi ta, da takšni sporazumi zaobjamejo tudi manjšine, ki nimajo svoje matične države, kar pri dvostranskih sporazumih običajno ni primer. Eide zato priporoča, da bi morale mednarodne pogodbe, kjer so določene manjšine poimenovane, vsebovati še dodaten člen, da enako varstvo uživajo tudi manjšine, ki niso konkretno omenjene.²⁸

Huber in Michey delita možna delovanja matičnih držav na štiri vrste:²⁹

- Neposredna podpora manjšinam v državah, v katerih živijo;
- Pomoč pri naseljevanju v matični državi;
- Dvostranske pogodbe med državama;
- Iniziative na multilateralni ravni.

V. Namesto sklepa – od teorije k praksi na primeru Slovenije

Slovenija se s problemom matične države obojestransko (torej da sama deluje kot matična država ter da druge države tako delujejo glede manjšin na ozemlju Republike Slovenije) srečuje že vse od razglasitve samostojnosti in neodvisnosti. V prvi fazi je to prišlo do izraza že pri sami notifikaciji mednarodnih pogodb ter potrjevanju obstoječih meja (pri mednarodnih pogodbah, ki določajo meje, sicer velja načelo *rebus sic stantibus*, a določeni krogi v Avstriji ter predvsem v Italiji so razpad Jugoslavije videli tudi kot priložnost za revizijo meja). Po posameznih državah bi lahko situacije strnili takole: Italija je to videla kot priložnost, da zagotovi še izboljššan položaj italijanske narodne skupnosti za ozemlju Republike Slovenije, sama pa se glede slovenske manjšine na njenem ozemlju ni hotela zavezati na mednarodni ravni, ampak vztrajala, da bo to uredila z notranjim pravom. Dolgo je tudi približevanje Slovenije evro-atlantskim povezavam pogojevala z za-

²⁷ G. Alfredsson v A. Bloed in P. van Dijk, *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, 1999, str. 165-174.

²⁸ E. F. Defeis, v W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur (op. pod črto št. 4), str. 81 (pod I).

²⁹ E. Lantschner in R. Medda, *Bilateral approach to the protection of kin-minorities*, 2002, str. 122.

njo ugodnim reševanjem zgodovinskih nesoglasij (npr. vračanje ezulskega premoženja), žrtev tega pa je bila tudi slovenska manjšina v Italiji. Avstrija je vseskozi vztrajala pri stališču, da je 7. člen Avstrijske državne pogodbe izpolnjen ter zahtevala da tudi nemško govoreča manjšina v Sloveniji dobi status narodne skupnosti. Kompromisna rešitev glede tega je bila sklenjena leta 2001, ko je bil med državama sklenjen kulturni sporazum. A vsi na avstrijski strani s tem nikakor niso zadovoljni, ampak še vedno vztrajajo pri izenačitvi statusa z italijansko in madžarsko narodno skupnostjo. To je tudi politična agenda več nemških in kočevarskih društev v Sloveniji, ki prejemajo izdatno avstrijsko podporo. Najbolj pa se je brez dvoma načelo matične države med Avstrijo in Slovenijo odražalo in se še odraža pri vprašanju notifikacije nasledstva pri Avstrijski državni pogodbi s strani Slovenije. Slovenija tega ni storila, čeprav jo k temu že leta pozivajo številne civilno-družbene organizacije in tudi večji del mednarodnopravne stroke. Madžarska je po političnih spremembah v obeh državah v začetku 90. let prejšnjega stoletja sama bila zainteresirana za sklenitev kvadrilateralne madžarsko-hrvaško-ukrajinsko-slovenske deklaracije in kasneje bilateralne pogodbe, da bi zagotovila pridobljene pravice svojim manjšinam po državah, ki so nastale na ozemlju Sovjetske zveze in Jugoslavije, kjer so prebivali tudi pripadniki madžarske manjšine. Državi sta o pravicah narodnih skupnosti na obeh straneh meje veliko sestankovali in se dogovarjali, vprašanje pa je, koliko je bilo dejansko, predvsem na madžarski strani, uresničenega. Ne v primeru Italije, ne v primeru Madžarske Slovenija ni načelno vztrajala pri reciprociteti. V odnosih s Hrvaško je bilo manjšinsko vprašanje podrejeno drugim sporom, predvsem mejnemu. Tako so bili Slovenci v hrvaško ustavo najprej vključeni, nato iz nje izločeni, nato pa spet vključeni. Slovenija hrvaške manjšine, oz. narodne skupnosti ni v ustavi nikoli priznala. Ravno tukaj pa se začne velik izziv za razumevanje koncepta matične države v bodoče.

V letu 2014 je Zveza zvez narodov in narodnosti nekdanje Jugoslavije v Sloveniji v državni zbor vložila pobudo za ustavno priznanje šest novih narodnih skupnosti – Albancev, Bošnjakov, Črnogorcev, Hrvatov, Makedoncev in Srbov. Srbska vlada je glede tega tudi že naslovila uraden zahtevek na slovensko vlado. Aktivnosti v tej smeri sta že izvajali tudi vladi Hrvaške ter Bosne in Hercegovine. Tukaj se nam odpira vprašanje, ali je koncept matične države omejen le na zaščitno avtohtonih narodnih manjšin,

ali tudi novejših, priseljenskih manjšin. Glede na to, da Slovenija prednjači pri zahtevah, ki jih od priseljenskih skupnosti prejema za njihovo ustavno priznanje in podelitev manjšinskega statusa, se bo očitno tudi s tem vprašanjem soočila prej kot druge države (po drugih državah takih angažmajev še ne moremo tako zaslediti, še najbližje temu je Turčija, predvsem njen predsednik Erdogan, ki v Nemčiji živečim rojakom obljublja zaščito – a niti tukaj ne gre toliko za meddržavne odnose, ampak bolj notranjepolitične ukrepe Turčije). Brez dvoma gre, poleg načelne ravni, tudi v praksi za zapleteno vprašanje – npr. ena ključnih zahtev, ki jih pripadniki narodnosti z območja nekdanje Jugoslavije v Sloveniji zahtevajo je financiranje dopolnilnega šolstva, kjer bi spoznavali jezik in kulturo svojih prednikov in izvirne domovine. Takšni tečaji obstajajo tudi za slovenske zdomce in izseljence v Nemčiji – a tukaj celotno finančno breme prevzema Slovenija. Kateri model je pravičnejši? Bi se Slovenija lahko podredila in bila pripravljena prevzeti finančno breme celo za oboje? Kako se bo koncept matične države v teoriji in praksi, predvsem z vidika avtohtonosti, razvijal v prihodnosti in kaj to pomeni za Slovenijo bomo na podlagi v tem prispevku predstavljenih teoretičnih izhodišč ugotavljali v raziskavi v delu doktorske disertacije.

LITERATURA IN VIRI

- Alfredsson, G., Identifying Possible Disadvantages of Bilateral Agreements and Advancing the 'Most-Favoured-Minority-Clause'. V: A. Bloed, in P. Dijk Van (ur.), *Protection of Minority Rights Through Bilateral Treaties: The Case of Central and Eastern Europe*, Kluwer Law International, 1999.
- Andrassy, J.; Bakotić, B.; in Vukas, B; *Mednarodno pravo*, Školska knjiga, Zagreb, 1995.
- Argović, Š.; Šerbo i matična država, Dostopno na: <http://www.bosnjaci.net/prilog.php?pid=39416>, (zadnjič obiskano: 17.10.2014).
- Aurescu, B.; The borders of sovereignty: Whose responsibility is it to protect national minorities?, v: W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur, *Blod and Borders. The Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State*, United Nations University Press, 2011.
- Benoit-Rohmer, F.; The minority question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996.
- Conforti, B.; *Mednarodno pravo*, Šesta izdaja, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2005.
- Chaszar, E.; The international problem of national minorities, Matthias Corvinus Publishing Company, Bucarest, 1999.
- Deagan, V. Đ.; *Mednarodno pravo*, Pravni fakultet Sveučilišča u Rijeci, Reka, 2000.
- E. F. Defesis, Minority protection, bilateral mechanisms and the responsibility to protect, v: W. Kemp, V. Popovski in R. Thakur, *Blod and Borders. The Responsibility to Protect and the Problem of the Kin-State*, United Nations University Press, 2011.
- Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam, Resolucija Generalne skupščine OZN 47/135 (Aneks), sprejeta 18.12.1992, 32 ILM 911 (1993). Dostopno na: <http://textus.diplomacy.edu/Thina/txtGetXDoc.asp?IDconv=2245> (zadnjič obiskano: 19.10.2014).
- Devetak, S.; Manjšine, ljudska prava, demokratija: mednarodna zaščita ljudskih i etničkih prava, NIŠRO Oslobođenje, 1989.

- Devetak, S.; Odnosi med matico in manjšino: načelno vprašanje nacionalne enakopravnosti. *Teorija in praksa*, 19(6), 1982.
- Koja je matična država sandžačkih Bošnjaka? Dostopno na: <http://www.sandzacke.rs/vijesti/politika/koja-je-maticna-drzava-sandzackih-bosnjaka/>, (zadnjič obiskano: 17.10.2014).
- Komac, M.; Varstvo narodnih skupnosti v Republiki Sloveniji. Inštitut za narodnostna vprašanja, Ljubljana, 1999.
- Konieczna, J.; Minority Issues. 2004, 8. Dostopno na: <http://www.batory.org.pl/doc/k2.pdf> (zadnjič obiskano: 27.10.2014).
- Lantscher, E. in Medda, R; Bilateral approach to the protection of kin-minorities, v: *The Protection of national minorities by their kin-state*, Introduction, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2002, Science and technique of democracy, No. 32.
- Nastase, A., Miga-Besteliu R., Aurescu B. in Donciz, I.; Protecting Minorities in the Future Europe: Between Political Interest and International Law, Regia Autonoma »Monitorul Oficial«, 2002, Dostopno na: <http://www.publicinfo.ro/INITIAL/ProtMinoritatilor1.pdf> (zadnjič obiskano: 22.10.2014).
- Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, Ur.l. RS MP 4/1998. Dostopno na: http://www.sve-tevroe.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/157/ (zadnjič obiskano: 17.10.2014).
- Petrič, E.; Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin, Obzorja, Maribor, 1977.
- Report on the preferential treatment of national minorities by their kin-state. Dostopno na: <http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF%282001%29019-e.aspx> (zadnjič obiskano: 17.10.2014).
- Roter, P.; Managing the 'minority problem' in Post-Cold War Europe Within the framework of a multilayered regime for the protection of national minorities. v: Bloed, E., Hofmann, R.; Marko, J.; Mayall, J. in Weller, M. (ur.), *European Yearbook of Minority Issues*, Volume 1, 2001/02, Kluwer Law International, 2003.
- Roter, P.; Narodne manjšine v mednarodnih odnosih, Fakulteta za družbene vede, Ljubljana, 2009.
- Shaw, M. N.; *International Law*, Fifth edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- The Bolzano/Bocen Recommendations on National Minorities in Inter-State Relations. Dostopno na: <http://www.osce.org/hcnm/33633?download=true> (zadnjič obiskano: 23.10.2014).
- Valentinčič, D.; Slovenci v Reziji? Pravni položaj in dejansko življenje slovenske jezikovne manjšine, Univerza v Celovcu, Inštitut Karantanija in Arte4, Celovec, Ljubljana, Novo mesto, 2014.

