

Samo Kristen

Nekatere značilnosti pravnega varstva manjšin v Državi SHS, Kraljevini SHS in Kraljevini Jugoslaviji (1918–1941)

Izvleček

V prispevku so obravnavane poglobitve manjšinske varstvene določbe, ki so veljale na območju jugoslovanske kraljevine Karađorđević v obdobju med obema vojnoma. Po podpisu Konvencije o zaščiti manjšin, s katerim se je na podlagi člena 51 Saintgermainске pogodbe neposredno zavezala k zaščiti nemške, madžarske in bolgarske manjšine ter v tem pogledu priznala primat mednarodnega prava nad internim, je vlada Kraljevine SHS 10. maja 1920 proglasila Saintgermainsko pogodbo z Avstrijo za »začasni zakon«, ki je tako postal glavni interni pravni vir manjšinske zaščite vse do sprejetja Vidovdanske ustave 28. junija 1921, po njenem sprejetju pa je postal stalni zakon in je kot takšen predstavljal temeljni pozitivnopravni vir manjšinske zaščite v Jugoslaviji med obema vojnoma. S členom 11 Konvencije o zaščiti manjšin so bile vse naštete pravice in obveznosti postavljene pod garancijo Društva narodov v Ženevi, njihova sprememba pa ni bila mogoča brez soglasja večine v svetu Društva narodov. Obseg s Konvencijo o zaščiti manjšin zagotovljenih manjšinskih pravic je bil razmeroma ozek, kljub temu pa je tudi ta minimum manjšinskih pravic predstavljal napredek v primerjavi s predhodnim stanjem manjšinske zaščite, ko o kakem mednarodno zagotovljenem standardu manjšinskih pravic ni bilo mogoče govoriti. V skoraj enakem časovnem okviru (1919–1939) je tudi sistem manjšinskega varstva Društva narodov, čigar članica je bila versajska Jugoslavija, nastal, se konsolidiral, nato pa hkrati z vzponom fašističnih in ozemeljsko revizionističnih držav zašel v krizo in razpadel.

Ključne besede: Kraljevina Jugoslavija, manjšinsko varstvo, manjšine, mirovne pogodbe, ustavna ureditev, manjšinskovarstveni sistem Društva narodov, prva in druga svetovna vojna

Characteristics of legal protection of minorities in the state SHS State, in the Kingdom of SHS, and in the Kingdom of Yugoslavia (1918-1941)

Abstract

The article deals with the main minority protection stipulations, in force in the Kingdom of Yugoslavia in the period 1919-1941. After having signed the Convention on minority protection and obligating itself on the basis of Article 51 of the Saint-Germain Treaty to protection of the German, Hungarian and Bulgarian minority, as well as recognizing the rule of international over internal law, the SHS Kingdom government proclaimed on May 10, 1920 the Treaty of Saint-Germain with Austria a »provisional law«. The latter became the main internal legal source of minority protection until the adoption of the Vidovdan Constitution on June 28, 1921. After its ratification it turned into a permanent law, representing as such the primary legal source of minority protection in Yugoslavia between the two world wars. With the Article 11 of the Minority Protection Convention all the listed rights and obligations were set under the guarantee of the League of Nations in Geneva and their change was not possible without the majority consent within the League. The level of minority rights, based on the Convention, was relatively low; however, even this minimum of minority rights meant progress as compared with the past situation in the field of minority protection, when no internationally guaranteed standards have yet been set. In almost the same time frame (1919-39) the League of Nations minority protection system (the Versailles Yugoslavia having been its member) was set, consolidated, but unfortunately also fell asunder with the ascent of the fascist and revisionist states.

Keywords: Kingdom of Yugoslavia, minority protection, minorities, peace treaties, constitutional regulation, League of Nations, World War I, World War II

1 Manjšinskovarstvena pravna ureditev na območju Države SHS in Kraljevine SHS do sprejetja Vidovdanske ustave dne 28. junija 1921

Nerešeno narodnostno vprašanje je zaznamovalo razmerja med njenimi narodi tako v prvi kot drugi Jugoslaviji in je v sedmih desetletjih obstoja obeh držav predstavljalo poglavitni problem njunega preživetja. Zelo pomemben del nikoli zadovoljivo rešenega jugoslovanskega nacionalnega vprašanja so v obeh državah predstavljale tudi številne in številčne narodne manjšine. V tem pogledu je bila prva Jugoslavija prava dedinja dveh razpadlih multinacionalnih imperijev, habsburškega in otomanskega, le da so se v njej nekdanji vodilni »državni narodi« obeh cesarstev tako rekoč čez noč znašli v nezavidljivi vlogi bolj ali manj zatirane narodne manjšine.

V Kraljevini Jugoslaviji, vse do leta 1929 imenovani Kraljevina Srbov Hrvatov in Slovencev (dalje Kraljevina SHS), je bila vloga treh konstitutivnih »plemen« enega »troimenega naroda« namenjena le Srbom, Hrvatom in Slovincem, skoraj vsak peti prebivalec pa je pripadal eni izmed bolj ali manj številnih narodnih manjšin. Med »neslovanskimi« manjšinami so po številu zdaleč prednjačile tri največje: nemška, madžarska in albanska.¹ Makedoncem, Črnogorcem in bosanskim muslimanom v skladu s koncepcijo troimenega naroda ni bila priznana separatna entiteta, saj so prvi in drugi obveljali za Srbe, muslimane v Bosni pa so si prilaščali tako Hrvati kot Srbi.

Kraljevina SHS, po zmagi antantnih nad centralnimi silami nastala država, je že od same ustanovitve dalje pripadala protiboljševističnemu sanitarnemu kordonu, ki so ga zmagovalke prve svetovne vojne, velike liberalne demokracije Zahoda (Francija, ZDA, Velika Britanija), vzpostavile v celotnem geografskem pasu tako imenovane »vmesne Evrope«, vse od Baltika do Turčije. Ta versajski *antemurale* je bil vpričo etnične heterogenosti dobesedno nabit s potencialnim manjšinskim »eksplozivom«, ki ga je bilo treba napraviti nenevarnega s pomočjo nove oblike manjšinske zaščite. Tako so zahodne velesile novonastalim državam na tem območju oktroirale sistem manjšinskega varstva Društva narodov, ki je med obema vojnama postal bistven sestavni del sistema evropske kolektivne varnosti.² Velike sile, ki so imele tudi same manjšine, niso bile z ničimer zavezane k njihovem pravnemu varstvu, čeprav so bile nosilke kontrole nad manjšinskim varstvom v omenjenih državah. Tvorec zamisli o Društvu narodov, ameriški predsednik Woodrow Wilson, je sicer predlagal, da se odredbe o zaščiti narodnostnih manjšin vnesejo v sam Pakt Društva narodov, vendar zaradi nasprotovanja zaveznikov, zlasti Velike Britanije, do tega nikoli ni prišlo (Mitić 1998, 14). Hkrati je bilo prav dejstvo, da je bil manjšinskovarstveni sistem Društva narodov tem državam vsiljen, vzrok njegovi inherentni šibkosti. V tej zvezi velja omeniti zlasti srdit odpor Kraljevine SHS in Romunije, ki

sta obe nastopali s podobnimi argumenti – da podpis Konvencije o zaščiti manjšin, določene s členom 51 Saintgermainske pogodbe z Avstrijo z dne 10. septembra 1919, omejuje njuno državno suverenost, saj v principu suverene države izpostavlja nadzoru od zunaj.

Jugoslovanska delegacija na mirovni konferenci v Parizu je 31. maja 1919 prejela načrt Konvencije o zaščiti manjšin, ki ga je izdelala komisija za nove države in manjšine, in ga takoj zavrnila z obrazložitvijo, da bi njegovo sprejetje pomenilo tiho priznanje, da Srbija ni izpolnila Berlinskega sporazuma iz leta 1878. S tem se je začel odpor jugoslovanske delegacije, ki je trajal vse do decembra 1919 (Janjetović 2005, 139).³ Delegacija je nadalje zahtevala, naj se odredbe versajske mirovne pogodbe ne nanašajo na Srbijo in njena ozemlja, pripojena po 1. januarju 1913.⁴ Vlada Ljube Davidovića je prestolonasledniku, regentu Aleksandru Karađorđeviću, 12. oktobra 1919 podala celo odstop in ga obrazložila kot znak protesta nad »kršenjem državne in narodne suverenosti« (Pržić 1928, 424),⁵ nato pa je 5. decembra 1919 s posebno deklaracijo vendarle pristopila k izvedbi obveznosti po obeh mednarodnih sporazumih, torej po Saintgermainski pogodbi z Avstrijo in priloženi Konvenciji o zaščiti manjšin.

Država SHS se je torej s členom 51 Saintgermainske pogodbe z Avstrijo zavezala, da bo z glavnimi zavezniki silami zaključila še posebno pogodbo o zaščiti tako imenovanih »rasnih, jezikovnih in verskih manjšin«. Na osnovi tega pristanka je bila mirovni pogodbi priložena Konvencija o zaščiti manjšin z dne 10. septembra 1919. Po podpisu mirovne pogodbe je bila s posebnim »začasnim zakonom« leta 1920 izvedena preliminarna mednarodna obveznost uskladitve notranje zakonodaje z obstoječimi mednarodnopravnimi standardi Konvencije o zaščiti manjšin. Toda te obveznosti so se nanašale le na vsega nekaj izmed jugoslovanskih manjšin. V Konvenciji o zaščiti manjšin, ki so jo velike sile antante sklenile s Kraljevino SHS, so bile izrecno navedene samo nemška, madžarska in bolgarska manjšina, albanska, čeprav zelo številna, pa ne (Borožan 2001, 327).

Člen 70. in členi 76–80 saintgermainske pogodbe, ki so s podpisom neposredno obvezovali Kraljevino SHS, so urejali vprašanja državljanstva in opcije. Določali so, da vsi prebivalci z domovinsko pravico na določenem območju lahko dobijo državljanstvo države, v kateri je bila locirana njihova domovinska pravica. V Jugoslaviji in na Češkoslovaškem prebivalci, ki so se tam naselili po 1. januarju 1910, državljanstva niso dobili avtomatično, temveč so morali zanj zaprositi. Člen 78 mirovne pogodbe je nadalje predvideval pravico enoletne opcije za prebivalce, ki so po tej pogodbi izgubili avstrijsko državljanstvo, člen 80 pa opsijsko pravico pripadnikov narodnih manjšin za Avstrijo ali eno izmed držav naslednic (Ugovor o miru sa Avstrijom 1927, 60). Trianonska pogodba z Madžarsko iz leta 1920 je

vsebovala analogne odredbe z zgolj drugačnim naštevanjem: členu 51 saintgermainske pogodbe z Avstrijo je ustrezal člen 44 Trianonske pogodbe, členu 70 in členom 76–80 Mirovne pogodbe z Avstrijo (vprašanje državljanstva in opcij) pa členi 61–66 Trianonske pogodbe (Ugovor o miru sa Ugarskom, 36, 42–44).

V skladu z določili o opciji je bila v času volitev v prvo Ustavodajno skupščino Kraljevine SHS (1920) pripadnikom nemške, madžarske in romunske manjšine, a tudi Italijanom in Judom, s posebnim volilnim zakonom odzeta aktivna volilna pravica z utemeljitvijo, da se pravica do opcije še ni iztekla, kot potencialni tuji državljani pa ne morejo odločati o najvišjem pravnem aktu države (Janjetović 2005, 171).

Omejitev aktivne volilne pravice se je torej nanašala – tako Nena Engelsfeld v svojem delu o prvem parlamentu Kraljevine SHS – »na pripadnike tistih nacionalnih manjšin, ki so imeli po mednarodnih sporazumih pravico opcije v države svoje narodnosti. Izjemo predstavljajo tisti, ki so po narodnosti Srbi, Hrvati ali Slovenci. Od pripadnikov drugih narodov pridejo v poštev Slovani, Albanci in Turki, volilna pravica pa ni bila priznana Nemcem, Madžarom, Romunom, Italijanom in Judom. Motivi te odredbe so bili, da ni mogoče dati pravice odločanja o ustavi sovražnikom države, tistim, ki bodo postali državljani druge države, in tistim, ki so državljani ,na preklic'. O ustavi lahko odločajo samo Srbi, Hrvati in Slovenci.« (Engelsfeld 1989, 257)

V Konvenciji o zaščiti manjšin, ki jo je Država SHS po členu 51 saintgermainske pogodbe z Avstrijo na koncu vendarle podpisala (»Ugovor izmedju glavnih Sila Savezničkih i Udruženih i Države Srba, Hrvata i Slovenaca o zaščiti manjina«), je bilo v uvodnem delu konstatirano, da je Kraljevina SHS popolnoma prosta obveznosti, ki jih vsebuje člen 35 Berlinskega sporazuma z dne 13. junija 1878. Toda že v prvem poglavju (členi 1–11) so bile odredbe glede zaščite manjšin docela identične odredbam, ki so jih morale sprejeti tudi druge države naslednice habsburške monarhije (Privremeni zakon o Ugovoru između glavnih sila savezničkih i udruženih i Države Srba-Hrvata-Slovenaca sa Prilozima potpisanim u gradu Sen-Žermen an-Le. Službene novine Kraljevine SHS, br. 133a, 19. 6. 1920).

Njen člen 1 je določal, da naj bodo členi 2–8 Konvencije o zaščiti manjšin priznani kot temeljni zakon države podpisnice, s katerim njeni drugi zakonski akti ne smejo biti v nasprotju. Člen 2 je jamčil zaščito življenja in svobode pripadnikom manjšin in svobodo veroizpovedi.⁶ Členi 3–6 so regulirali vprašanja državljanstva in opcije v roku dveh let z ohranjanjem nepremičnin. Člen 3 je bil posebno pomemben tudi zaradi tega, ker so bili v

njem izrecno navedeni pripadniki avstrijske, madžarske in bolgarske manjšine.⁷

Člen 7 Konvencije o zaščiti manjšin je jamčil enakost pred zakonom, ne glede na narodnost ali vero, ter pravico svobodne uporabe jezika v zasebnih in trgovskih odnosih, v pogledu vere, tiska in na javnih zborovanjih, v četrti alineji pa je bilo tudi navedeno, da se bo jugoslovanskim državljanom drugih jezikov in ne uradnega («drugih jezika, a ne zvaničnog») olajšala uporaba njihovega jezika »bodisi ustmeno, bodisi pismeno, pred sodišči«. Člen 8 je omogočal osnovanje dobredelnih, verskih in socialnih ustanov, šol in vzgojnih zavodov.⁸ Člen 9 je nadalje obvezoval podpisnico, torej Kraljevino SHS, da v mestih in okrajih, v katerih prebivajo »v znatni meri« pripadniki manjšin, izdvaja sorazmeren delež iz proračuna za vzgojne, verske in dobrodelne namene. Pouk naj bi potekal v osnovnih šolah v njihovem jeziku, »vendar z obveznim poukom v uradnem (državnem) jeziku«. V členu 10 so bili določeni reguliranje družinskega in osebnega statusa pripadnikov muslimanske vere v skladu z njihovimi običaji, zaščita islamskih verskih zgradb in ustanov ter ustanavljanje novih.

Od devetih členov, ki so se urejali varstvo manjšin (členi 2–10), so torej štirje (členi 2, 6, 7, 8) veljali za vse državljane Kraljevine SHS in so potemtakem spadali v kategorijo splošnih manjšinskih pravic, vsi preostali pa v kategorijo posebnih manjšinskih pravic. V kategoriji splošnih manjšinskih pravic navedeni štirje členi niso zagotavljali le temeljnih človekovih pravic (člen 2: pravica do življenja, svobode in svobode veroizpovedi; člen 7: splošno nediskriminacijsko načelo; člena 7 in 8: enakost pred zakonom), temveč tudi izrazito manjšinske pravice, namenjene etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam.

Konvencija o zaščiti manjšin je zagotavljala državljanstvo »vsem osebam«, rojenim na ozemlju države, ki niso bile državljani druge države (člen 6), nadalje svobodno uporabo jezika v zasebnem in javnem prostoru ter v tisku, prav tako pravico »na lastne stroške« ustanavljati in vzdrževati verske, društvene in vzgojne ustanove. Vsebovala pa je tudi posebne manjšinske pravice, vključene glede na poseben kontekst, etnično sestavo in geografski položaj države v času njenega sprejema. Nekateri izmed teh členov so namreč veljali samo za osebe, ki so bile pred letom 1919 državljani tistih ozemelj, ki so jih »sovražne sile« morale prepustiti Kraljevini SHS z mirovnimi pogodbami. Tem je Konvencija o zaščiti manjšin zagotavljala pravico do opcije za bodisi »slovensko-hrvaško-srbsko« državljanstvo bodisi državljanstvo njihove matične države.

Na ozemljih, ki jih je Kraljevina Srbija oziroma Kraljevina SHS pridobila po 1. januarju 1913, je Konvencija o zaščiti manjšin določala, da v mestih

in okrajih, kjer manjšina predstavlja ustrezno velik delež prebivalstva, država sama poskrbi za pravico do šolanja v jeziku manjšine v osnovnih šolah (člen 9). Tem manjšinam naj bi tudi pripadal ustrezno velik delež finančnih sredstev za vzgojne, verske in dobrodelne namene.⁹ Člen 10 je nadalje določal, da muslimansko prebivalstvo uživa posebne verske privilegije (pravica do reguliranja osebnega statusa in družinskega prava v skladu z njihovimi verskimi pravili, pravica do imenovanja verskega voditelja, varstvo religioznih ustanov s strani države), ki jih štiti država.¹⁰

S členom 11 Konvencije o zaščiti manjšin so bile vse naštetе pravice in obveznosti postavljene pod garancijo Društva narodov v Ženevi, njihova sprememba pa ni bila mogoča brez soglasja večine v svetu Društva narodov. S podpisom Konvencije je Kraljevina SHS pristala tudi na to, da lahko sleherni član sveta Društva narodov opozori na kršitev teh obvez, svet pa nato sprejme ustrezne ukrepe. Strinjala se je nadalje s tem, da morebitne spore v tem vprašanju s katerokoli državo obravnava kot spor mednarodnega karakterja po členu 14 Pakta o Društvu narodov, v primeru, če nasprotna stran preda spor stalnemu mednarodnemu sodišču, pa odločbo tega sodišča prizna kot dokončno.¹¹

Obseg s Konvencijo o zaščiti manjšin zagotovljenih pravic je bil torej razmeroma ozek. Uporaba maternega jezika v občevanju z organi oblasti oziroma sodišči ali na ravni srednješolskega pouka ni bila zagotovljena. O kaki kulturni ali celo teritorialni avtonomiji manjšin ni bilo govora. Manjšine niso dobile statusa pravnih oseb, zaščita pa je veljala le za posameznike. Kljub temu je tudi ta minimum manjšinskih pravic predstavljal napredek v primerjavi s predhodnim stanjem manjšinske zaščite. Pred Konvencijo o zaščiti manjšin o kakem mednarodno zagotovljenem standardu manjšinskih pravic namreč ni bilo mogoče niti govoriti.

Kot že omenjeno, je člen 9 Konvencije o zaščiti manjšin veljal le za »ozemlja, dodeljena Srbiji ali Državi SHS po 1. januarju 1913«. Po jugoslovanskem pravnem tolmačenju, dosledno uveljavljenem v celotnem razdobju med obema vojnama (Janjetović 2005, 142), naj bi to pomenilo, da so manjšine v južnih delih države izvzete iz manjšinske zaščite, vendar naj bi tovrstno tolmačenje, ki je sledilo politični volji jugoslovanskih političnih elit, ne imelo opore v sami konvenciji, ki je izrecno določala, da člen 9 ne bo veljal na ozemljih, pridobljenih pred 1. januarjem 1913 – torej samo na srbskih ozemljih pred teritorialnimi pridobitvami balkanskih vojn. Zoran Janjetović v zvezi s tem opozarja, da v skladu s takšno interpretacijo le Vlahi naj ne bi bili deležni manjšinske zaščite, v literaturi pogosto izražena konstatacija, po kateri tudi Albancem v skladu s konvencijo ni pripadla nikakršna manjšinska zaščita, pa naj ne bi bila pravilna; po njegovem »so jo imeli, vendar se v praksi ni izvajala« (Janjetović 2005, 140).¹²

Kraljevina SHS je že na samem začetku dokaj upravičeno protestirala tudi zaradi neustrezne recipročnosti. Kot država, ki je iz konkurzne mase heterogenega in heteroklitnega habsburškega cesarstva izmed vseh držav naslednic podedovala najpeštrejšo narodnostno sestavo, hkrati pa je velik del njenega etničnega ozemlja in prebivalstva ostal izven državnih meja, se je zavzemala za razširitev manjšinskega varstva Društva narodov na celotno ozemlje bivše habsburške monarhije. Seveda je tovrstna zahteva šla zlasti na italijanski naslov. Kraljevini Italiji kot »veliki« in zmagoviti sili antante namreč ni bilo treba sprejeti nikakršnih manjšinskovarstvenih obveznosti, in to kljub njenemu »avstrijskemu nasledstvu«, pridobljenemu s tajnim Londonskim paktom – številni nemški manjšini na južnem Tirolskem in še številnejšim Slovencem in Hrvatom v nekdanjem »avstrijskem Primorju« in Istri.

Nasprotno je Kraljevina SHS v skladu z Rapalsko pogodbo (12. november 1920), sklenjeno s Kraljevino Italijo, morala nase prevzeti tudi skrb za usodo maloštevilne italijanske manjšine v Dalmaciji. Osnovna značilnost teh odredb je bila v tem, da so se pravice pripadnikom manjšine podelile na temelju njihovega italijanskega državljanstva; »še več, omogočilo se jim je, da so ravno na podlagi tega sporazuma dobili italijansko državljanstvo. Dana jim je bila namreč pravica opcije za italijansko državljanstvo, tistim, ki so to pravico izkoristili, pa ni bilo potrebno prenesti domicila izven Kraljevine SHS.« (Vukas 1978, 138)

S konvencijami iz Santa Margherite (23. oktober 1922), sklenjenimi med Kraljevino Italijo in Kraljevino SHS, je bila nadalje dogovorjena uporaba splošnih odredb iz Konvencije o zaščiti manjšin (Saint Germain, 10. september 1919) za tiste osebe, ki so pridobile italijansko državljanstvo na temelju pogodbe, sklenjene z Italijo v Rapallu, a so še naprej prebivale na ozemlju Kraljevine SHS. S temi konvencijami so se odredbe versajskega sistema o zaščiti manjšin na italijansko manjšino v Kraljevini SHS aplicirale širše kot na druge manjšine v Kraljevini SHS in tudi širše kot na manjšine v drugih državah, vključenih v ta sistem zaščite (Vukas 1978, 138). Medtem ko je bila maloštevilnim pripadnikom italijanske manjšine v Kraljevini SHS priznana pravica do uporabe svojega jezika, kulturnih in šolskih ustanov, te pravice pa so uživali celo tisti pripadniki italijanske manjšine, ki so optirali za italijansko državljanstvo, a ostali še naprej na ozemlju Kraljevine SHS oziroma Kraljevine Jugoslavije, je bila večstotisočglava slovenska in hrvaška manjšina že v liberalni Italiji, še bolj pa pod fašističnim režimom Benita Mussolinija brez slehernega manjšinskega varstva in izpostavljena najbolj grobim oblikam denacionalizacije.

Po podpisu Konvencije o zaščiti manjšin, s katerim se je na podlagi člena 51 Saintgermainske pogodbe neposredno zavezala k zaščiti nemške, madžarske

in bolgarske manjšine ter v tem pogledu priznala primat mednarodnega prava nad internim, je vlada Kraljevine SHS 10. maja 1920 proglasila Saintgermainsko pogodbo z Avstrijo za »začasni zakon« (Privremeni zakon o Ugovoru o miru zaključenom u Versaju. Službene novine Kraljevine SHS, br. 119a, 2. 7. 1920), ki je tako postal glavni interni pravni vir manjšinske zaščite vse do sprejetja Vidovdanske ustave (28. junija 1921), po njenem sprejetju pa je postal stalni zakon in je kot takšen predstavljal temeljni pozitivnopravni vir manjšinske zaščite v Jugoslaviji med obema vojnoma (Stojković in Martić 1953, 8).

2 Ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev z dne 28. junija 1921 (Vidovdanska ustava) in temeljne manjšinskovarstvene določbe, sprejete v obdobju po odpravi Vidovdanske ustave in uvedbi »šestojanuarske diktature« kralja Aleksandra I. Karađorđevića

Šele z unitaristično Vidovdansko ustavo, ki je bila sicer liberalna, a se je zgledovala po francoski centralistični ureditvi in dejansko sankcionirala srbsko hegemonijo v večnacionalni državi, je bil ustvarjen tudi temeljni konstitucionalni okvir za pravno reguliranje položaja narodnih manjšin v Kraljevini SHS. Vse do Vidovdanske ustave so namreč kot neke vrste konstitutivni akt osnovo državnopravnega provizorija tvorile tako imenovane »Prvodecemberske izjave«, to je Adresa Narodnega sveta Slovencev, Hrvatov in Srbov, in Odgovor prestolonaslednika Aleksandra Karađorđevića z dne 1. decembra 1918, v njih pa ni bilo nikakršne omenbe narodnih manjšin.

V skladu z določili Vidovdanske ustave je bila Kraljevina SHS definirana kot ustavna, parlamentarna in nasledstvena monarhija, kot uradni jezik v njej pa je bil v skladu z državotvorno fikcijo o troimenem jugoslovanskem narodu določen »srbsko-hrvatsko-slovenski jezik«. Njeni državljani so bili v skladu z dikcijo ustave »srbsko-hrvatsko-slovenske narodnosti«. ¹³ S tem temeljnim konstitutivnim aktom je, kot je duhovito ugotavljal nemški zgodovinar Holm Sundhaussen, sicer »neobstoječi narod« dobil tudi svoj »neobstoječi jezik« (Sundhaussen 2007, 259).

Narodne manjšine so bile v Vidovdanski ustavi omenjene v členu 16 oziroma njegovi trinajsti alineji. Alineja, ki je nedvomno spadala na področje tako imenovane absolutne zaščite manjšin (odredbe o posebnih pravicah narodnih manjšin kot celote oziroma posameznih narodnih manjšin), je odredila, da se »manjšinam drugega plemena in jezika« omogoči »pouk v njihovem materinem jeziku po določilih, ki jih bo predpisal zakon«. ¹⁴ Na

odredbe Saintgermainске pogodbe se je nanašala tudi tretja alineja člena 109, ki je določal, da muslimanom v družinskih in nasledstvenih vprašanjih sodijo državni šeriatski sodniki (Vukas 1978, 37).

V literaturi občasno izražene trditve, po katerih Vidovdanska ustava naj ne bi omenjala manjšin (Shoup 1963, 65; Sundhaussen 2007, 259),¹⁵ nimajo podlage v samem besedilu Vidovdanske ustave, vsekakor pa drži, da korpus manjšinskovarstvenih določb, ki jih je vlada SHS s sprejetjem Konvencije o zaščiti manjšin prevzela nase, ni bil integriran v ustavno ureditev Kraljevine SHS.

Ker so bili vsi državljani Kraljevine SHS z Vidovdansko ustavo v načelu izenačeni v pravicah, svoboščinah in zaščiti, se je v njej določena relativna zaščita seveda nanašala tudi na pripadnike narodnih manjšin. V kategoriji splošnih manjšinskih pravic so bile vsem državljanom, vključno s pripadniki manjšin, zagotovljene temeljne človekove pravice (pravica do življenja, svobode in svobode veroizpovedi, enakost pred zakonom), in sicer s prvo alinejo člena 4 (»Državljanstvo je v celotni Kraljevini eno samo. Vsi so pred zakonom enaki. Vsi uživajo zaščito oblasti.«) ter prvo in drugo alinejo člena 12: »Jamči se svoboda veroizpovedi in vesti. Veroizpovedi so enakopravne pred zakonom in lahko svojo vero javno izpovedujejo./ Uživanje državljan-
skih in političnih pravic je neodvisno od veroizpovedi. Nihče se ne more izogniti svojim državljan-
skim in vojnim dolžnostim in obvezam s sklicevanjem na predpise svoje vere.« Prva alineja člena 13 je nadalje določala svobodo tiska (»Tisk je svoboden.«), člen 14 pa pravico zbiranja na javnih mestih, ustanavljanja društev ipd.: »Državljan-
i imajo pravico združevanja, zborovanja in dogovarjanja /.../ Državljan-
i imajo pravico združevanja za cilje, ki niso z zakonom prepovedani.«

Na ustrezno šolsko zakonodajo, ki ga je »manjšinam drugega plemena in jezika« v členu 16 napovedovala Vidovdanska ustava, je bilo treba počakati vse do konca leta 1929, ki je bilo tudi sicer izjemno pomembno leto v zgodovini predvojne Jugoslavije. Na začetku istega leta, 6. januarja 1929, je namreč kralj Aleksander I. Karađorđević po uboju hrvaškega voditelja Stjepana Radića v beograjski skupščini odpravil Vidovdansko ustavo, razpustil parlament in uvedel osebno diktaturo, v skladu s tem pa prevzel tudi zakonodajno oblast.

Država je z »Zakonom o nazivu i podjeli države« 3. oktobra 1929 tudi formalno dobila ime Kraljevina Jugoslavija. Z omenjenim zakonom je bil uveljavljen koncept integralnega jugoslovanstva oziroma »jugoslovanskega naroda«. Novo državno geslo se je glasilo »jedan kralj, jedan narod, jedna zemlja«, vse »plemenske« oznake in vse politične stranke, nastale na tej osnovi, pa so bile ukinjene. Hkrati je bila uvedena nova administrativna

razdelitev ozemlja – dotodanjih triintrideset administrativnih enot je zamenjalo devet banovin, z izjemo »Primorske« poimenovanih po rekah. Značilno za novo, »šestojanuarsko« teritorialno ureditev je bilo, da – zopet z izjemo »Dravske banovine« – ni upoštevala etničnih meja in je razbijala vse ustaljene nacionalne in zgodovinske enote.

Zakon o narodnih in srednjih šolah je bil po številnih predhodnih predlogih in načrtih sprejet konec istega leta (5. decembra 1929), vse do tedaj pa je področje manjšinskega šolstva bolj ali manj restriktivno urejala cela vrsta odlokov in odločb ministra za prosveto.¹⁶

Z omenjenim zakonom, ki je v enem izmed svojih členov reguliral vprašanje paralelnih oddelkov z manjšinskim učnim jezikom, so manjšine izgubile pravico ustanavljati zasebne osnovne šole, že obstoječe šole pa so ostale pod pogojem, da v roku štirih mesecev uskladijo svoje delovanje z zakonom. Pouk v jeziku manjšin je bil nadalje predstavljen kot izjema od osnovnega pravila, po katerem pouk v »narodnih« šolah poteka v »državnem« jeziku, organizirati pa ga je bilo mogoče v krajih, kjer je bil delež državljanov z drugim jezikom znaten. Za njihove otroke je bilo mogoče odpreti posebne oddelke v osnovnih šolah, v njih pa ni smelo biti manj kot trideset učencev. Otroci ene manjšine niso smeli obiskovati šole druge narodne manjšine.

Kot je v svojem poročilu pripomnil britanski poslanik v Beogradu, je edino spremembo v odnosu do manjšin predstavljala določba, da se narodna pripadnost otroka »sedaj ugotavlja po jeziku, prej pa se je ugotavljala po priimku« (Avramovski 1986, 619).

Zaradi določb Zakona o narodnih in srednjih šolah, nad katerim nista skrivali razočaranja niti nemška niti madžarska manjšina, je bila s strani predstavnikov madžarske manjšine vložena peticija na Društvo narodov v Ženevi, nezadovoljstvo v zvezi z njimi pa sta izražali tudi avstrijska in nemška diplomacija (Janjetović 2005, 234).

3. septembra 1931 je Aleksander I. Karađorđević zlasti pod pritiskom zavezniške Francije sprejel novo, tako imenovano Oktroirano ali Septembrsko ustavo, ki pa je zgolj konsolidirala obstoječi nacionalni unitarizem in povečala moč monarha na račun zdaj znova obnovljene Narodne skupščine. Prepovedovala je sleherno politično združevanje na »verski, plemenski ali regionalni« osnovi in s tem v imenu enega samega »jugoslovanskega naroda« poskušala odpraviti vse obstoječe etnične partikularizme.

Edina sled jezikovnega ali etničnega pluralizma, ki je ostala v njej, je bila opredelitev uradnega »srbsko-hrvaškega-slovenskega« jezika in s tem posredno priznanje treh različnih jezikov (Žagar 2000, 77). Etničnih manjšin,

navedenih v členu 16 Vidovdanske ustave («manjšine drugega plemena in jezika») Oktroirana ustava iz leta 1931 ni omenila niti z besedico.

Kraljevina Jugoslavija je leta 1932 sklenila tudi šolsko konvencijo s Kraljevino Romunijo, državo, ki je pripadala mali antanti in bila za razliko od Mussolinijeve fašistične Italije ali Horthyjeve revizionistične Madžarske z jugoslovanskega vidika vsekakor percipirana kot politična zaveznica. Poskus urediti pravni položaj romunskih šol v srbskem delu in srbskih šol v romunskem delu Banata je sicer že leta 1927 privedel do sporazuma, sklenjenega na Bledu, ki pa ga jugoslovanska stran kasneje ni ratificirala. Šele nekaj let zatem je bila sklenjena podobna konvencija z Romunijo, ki sta jo obe strani 10. marca 1933 ratificirali in ju uveljavili tudi v praksi (Gligorijević 1973, 82–85).

Glede na uredniško omejen obseg prispevka na tem mestu in omejitvev na pozitivno manjšinskovarstveno zakonodajo ne moremo obravnavati vseh tistih predpisov in pravnih določb, ki so sicer zgolj posredno lahko še kako pomembno vplivali na položaj manjšin in poslabševali njihov položaj ter spodbujali njihovo asimilacijo in tudi ne dejanske prakse postopanja z njimi. Omenimo le, da je bila uporaba jezikov narodnih manjšin v javnem življenju in pred organi oblasti ves čas predvojne Jugoslavije močno omejevana, njihovi pripadniki pa tudi na številne druge načine diskriminirani. Sem je vsekakor spadalo pretirano obdavčevanje in finančno obremenjevanje krajev, kjer so v večjem številu živeli pripadniki manjšin, spodbujanje izseljevanja manjšinskega prebivalstva, nadalje naseljevanje kolonistov na ozemljih, odvzetih z zakonom o agrarni reformi, in drugi ukrepi, sprejeti z namenom spremeniti demografsko sliko. Teritorialno-administrativna organizacija državnega ozemlja in zakonodaja v zvezi z njo je sledila centralističnim in unitarističnim principom ter slabila etnično koherenco manjšin.

Na splošno je bilo število pravnih aktov, s katerimi je bil neposredno urejan položaj predvojnih narodnih manjšin – tako v pogledu obveznega prevzemanja mednarodnopravnih obveznosti (manjšinsko varstvo Društva narodov) kot glede interne zakonodaje – razmeroma pičlo. Značilno je bilo tudi reševanje manjšinskih vprašanj od primera do primera, in sicer z nižjimi predpisi, torej z uredbami, odloki in navodili, kar je imelo po drugi strani – tako Janjetović

z državnega vidika to dobro lastnost, da je lahko služilo tudi kot sredstvo izsiljevanja, pritiska in rezerve v političnem barantanju. Poleg tega je ta vrsta aktov omogočala, da se v določenem trenutku neki manjšini dodeli ustrezne privilegije brez zakonske obveze, da se jih odobri tudi drugim manjšinam. To je vladi

omogočalo taktiziranje med zahtevami različnih manjšin. Zaradi tega je število zakonov, ki so regulirali (tudi) manjšinska vprašanja ostal majhno, njihove odredbe pa običajno zoženega obsega, kar je omogočalo restriktivno politiko ob občasnih ad hoc popuščanjih (Janjetović 2005, 142–143).

Položaj ekonomsko močnejših manjšin – nemške, madžarske in italijanske – v severozahodni polovici države, torej na ozemlju nekdanje habsburške monarhije, je bil sicer daleč boljši od položaja manjšin v južnem delu, a ne le zaradi dosežene veliko višje stopnje ekonomskega in siceršnjega razvoja, temveč tudi zaradi učinkovitejše podpore matičnih držav zaščitnic, odnos jugoslovanskih oblasti do njih pa je v različnih obdobjih nihal v skladu z meddržavnimi odnosi, ki so med obema vojnama doživljali različne vzpone in padce. Ena in ista manjšina, denimo nemška, je bila lahko v enem delu države (Slovenija oziroma Dravska banovina) obravnavana slabše kot v drugem (Vojvodina, Slavonija).¹⁷

3 Prva Jugoslavija kot članica manjšinskovarstvenega sistema Društva narodov v Ženevi

V dveh desetletjih med obema vojnama je pretežno balkanska država, ki je po letu 1929 tudi uradno nosila naziv Kraljevina Jugoslavija, zasedala svoje, vsaj nekaj časa na videz trdno mesto na političnem zemljevidu predvojne Evrope, s koncem versajske ureditve, ki sta ga junija 1940 naznanila francoski poraz in nemško vkorakanje v Pariz, pa je bila v kratki aprilski vojni leta 1941 tudi sama izbrisana s tega zemljevida. Med letoma 1918–1941, med rojstvom prve Jugoslavije in njenim propadom, je monarhija Karađorđevićev notranjepolitično prešla skozi dve obdobji, ki sta vplivali tudi na položaj njenih manjšin, ves čas obstoja pa jo je kot glavni eksistencialni problem notranje in zunanjepolitično slabil srbsko-hrvaški antagonizem, dodatno razpihovan s strani njenih ozemeljsko revizionističnih sosed, zlasti Italije, Madžarske in Bolgarije.

Šele po kraljevi nasilni smrti v Marseillu 3. oktobra 1934, ko je državo krmilo do polnoletnosti prestolonaslednika prevzel regent knez Pavle Karađorđević, je z zaostritvijo mednarodnega položaja konec tridesetih let prišlo do zakasnelega poskusa premoščanja srbsko-hrvaškega spora z ustanovitvijo Banovine Hrvaške, začeti proces konfederalizacije države pa bi – seveda, če bi se kraljevina uspešno izognila vojnim čerem – najverjetneje privedel tudi do ustanovitve Banovine Slovenije. Hrvaška kmečka stranka

z dr. Vladkom Mačkom na čelu je na začetku pogajanj sicer še nastopila z zamisljivo o ustanovitvi sedmih konfederalnih enot (Slovenija, Hrvaška-Dalmacija, Bosna-Hercegovina, Srbija, Črna gora, Makedonija, Vojvodina), vendar je bila srbska stran pripravljena akceptirati kvečjemu prve štiri, Črna gora, Makedonija in Vojvodina pa bi še naprej pripadale Srbiji (Sundhaussen 1993, 61).

V skoraj enakem časovnem okviru (1919–1939) je tudi sistem manjšinskega varstva Društva narodov, čigar članica je bila tudi Kraljevina Jugoslavija že od samega začetka, nastal, se konsolidiral, nato pa hkrati z vzponom fašističnih in ozemeljsko revizionističnih držav zašel v krizo in razpadel. Njegove poglobitve značilnosti so bile, da je bil regionalen, političen in temporalen. V strukturi in delovanju manjšinskovarstvenega postopka je centralno vlogo igrala peticija. Njena vložitev je pomenila hkrati prvo fazo postopka. O njeni sprejemljivosti je v drugi fazi postopka odločal generalni sekretar Društva narodov, v tretjem stadiju pa je peticijo obravnaval tričlanski manjšinski komite, ki so ga sestavljali izključno člani sveta Društva narodov.¹⁸ Manjšinski komite je poskušal doseči sporazum. Če to ni bilo mogoče, zadeva pa je bila dovolj pomembna, jo je v četrti fazi postopka prevzel svet Društva narodov, ki je zadevo zaključil z resolucijo. Prizadeta država je bila pozvana, naj jo izvede. Svet Društva narodov države k temu ni mogel prisiliti: na razpolago sta mu bili le metodi conciliacije in kompromisa.

Posebnost postopka je bila tudi v tem, da je kot prvi v zgodovini omogočil pošiljanje peticij tudi zasebnim osebam in društvom. Zoper Kraljevino SHS je bilo do leta 1929 vloženi petindvajset peticij, medtem ko se je do leta 1939 število peticij zoper Kraljevino Jugoslavijo pri Društvu narodov povzpelo že na sedeminštirideset. Približno polovico peticij so vložili »makedonstvujušči« Bolgari – v dvajsetih letih je bila večina peticij njihova, a jih je Društvo narodov povečini obravnavalo kot neprimerne za obravnavo (*not receivable*) – preostanek pa tri »velike« manjšine: Albanci, Nemci in Madžari, slednji zlasti po uvedbi šestojanuarske diktature (Janjetović 2005, 397–389). Nemška manjšina je bila v tem pogledu vsaj v prvem desetletju zadržana, delno tudi zaradi tega, ker je bila vsaj v Vojvodini in Slavoniji, manj pa v Sloveniji, relativno zadovoljna s svojim položajem. Njihova prva peticija je bila na Društvo narodov vložena šele v juniju 1930, torej tri leta pred izstopom Nemčije iz te organizacije. Šlo je za peticijo, ki jo je ob predhodno zagotovljeni podpori nemške in avstrijske diplomacije vložil odvetnik Walter Riebl, neposredni vzrok zanjo pa je bil odvzem »Nemške hiše« (*Deutsches Haus*) v Celju (Suppan 1996, 806). Med razpravo je jugoslovanski predstavnik v Društvu narodov Konstantin Fotić zatrjeval, da je bil odvzem s strani jugoslovanskih oblasti upravičen, saj naj bi bil objekt

namenjen »germanizaciji« tamkajšnjega slovenskega prebivalstva, proces pa se je zavlekel vse do začetka leta 1935, ko je jugoslovanska vlada sklenila, da bo nemški manjšini oziroma njeni šolski ustanovi izplačala pol milijona dinarjev odškodnine za odvzeto zgradbo (Janjetović 2005, 404–405).

Že omenjeni postopek je s čisto tehničnega vidika deloval razmeroma uspešno (uspešno sodelovanje manjšinskih komitejev z manjšinsko sekcijo sekretariata Društva narodov, uspešna informativna dejavnost), težje pa je odgovoriti na vprašanje, ali je bil sistem manjšinskega varstva Društva narodov tudi politično uspešen. Nesporno je bilo z njim preprečeno mnogo zatiranja narodnostnih manjšin, vsaj nekaj časa pa je prispeval tudi k ohranitvi svetovnega miru. Vsekakor je na koncu politično odpovedal, razlogi za to pa so bili v veliki meri izven samega sistema: med drugim v njegovi regionalni omejenosti (ZDA niso bile včlanjene v Društvo narodov), posebni vlogi Nemčije v Društvu narodov, takratnem pojmovanju državne suverenosti, politični radikalizaciji manjšin – zlasti nemških po vzponu Adolfa Hitlerja na oblast, ko so bile instrumentalizirane v okviru ekspanzionistične zunanje politike Tretjega Reicha – in tudi nasploh v splošnem poslabšanju evropske politične klime v času krize sistema liberalne demokracije in vzpona evropske fašistične konstelacije. »Smrtni udarec« – tako J. B. Duroselle – je Društvo narodov doživelo že »na samem začetku«, namreč z odklonitvijo ameriškega senata, da potrdi mirovne pogodbe (Duroselle 1990, 358). Izmed sedmih takratnih velikih svetovnih sil kar tri večji del časa sploh niso bile članice (ZDA, ZSSR, Nemčija). ZSSR je bila sprejeta šele leta 1934 in je bila iz Društva narodov izključena decembra 1940, Nemčija leta 1926, a je izstopila po nacionalsocialističnem prevzemu oblasti leta 1933, ZDA pa se v Društvo narodov sploh niso nikoli včlanile. Japonska in Italija s svojo agresivno agendo ozemeljskih osvajanj prav tako nista ostali dolgo v Društvu narodov, izključitev Sovjetske zveze zaradi napada na Finsko pa je sploh predstavljala poslednji ukrep Društva narodov pred popolnim prenehanjem delovanja.

Ko se je na predvečer vojne, spomladi 1939, z začetkom srbsko-hrvaških pogajanj o hrvaški avtonomiji na pobudo Londona in Pariza začel proces konfederalizacije jugoslovanske monarhije, je poslanec Radivoj Lungulov v beograjski skupščini podal predlog, naj se v slehernem izmed prihodnjih parlamentov osnuje posebno delovno telo za proučevanje manjšinskih vprašanj. Poslanec je med drugim ugotovil, da so se ta vprašanja dotlej reševala zgolj na podlagi ekspertiz policijskih organov, ti pa so o tem vprašanju predložili običajno takšna poročila, kakršna so bila pogodu šefom posameznih strank. Zaradi tega naj bi se v vsakem izmed teh parlamentov formiral poseben odbor za manjšinska vprašanja, ki bi jih moral proučevati »na znanstveni osnovi« in »sufilirati Kraljevski vladi, kako naj jih rešuje, da bo

to skladno z našimi najvišjimi nacionalnimi interesi, pri tem pa imeti pred očmi tudi zaščito naših manjšin v sosednjih državah» (Biber 1966, 413).

Predlog je bil podan 10. marca 1939, časa za njegovo morebitno uresničenje pa je zmanjkalo. 26. avgusta 1941, tri dni po sklenitvi pakta Ribbentrop–Molotov, je bil na Brdu pri Kranju v navzočnosti Kraljevega nameštništva javno razglašen sporazum Cvetković–Maček, že teden dni po ustanovitvi Banovine Hrvaške pa se je z nemškimi napadom na Poljsko in iztekom francosko-britanskega ultimata Nemčiji začela nova, druga svetovna vojna. Društvo narodov v Ženevi, ki očitno ni moglo preprečiti njenega izbruha, je s tem izgubilo svoj *raison d'être* in je do konca leta zaprlo svoja vrata, čeprav je formalno obstajalo vse do ustanovitve Združenih narodov leta 1946.

Leta 1940, ko je sistem mednarodno zagotovljene zaščite manjšin že postal mrtva črka na papirju, je jugoslovanska vlada v okviru prilagajanja novi »geopolitični stvarnosti« po zaslugi notranjega ministra dr. Antona Korošca sprejela še dve uredbi, ki sta prizadeli v Jugoslaviji živečo judovsko manjšino: uredbo notranjega ministrstva št. 1323, ki je Judom prepovedovala udeleženje v trgovini z jestvinami, v prehrabnih podjetjih v judovski lasti pa naj bi bili postavljeni komisarji, in uredbo 1323, ki je predpisovala, da mora biti odstotek Judov, vpisanih na srednje šole, univerze in druge višje šole, sorazmeren njihovi procentualni udeležbi v globalu prebivalstva (*numerus clausus*). Obe uredbi, objavljeni 5. oktobra 1940 v Službenem listu Kraljevine Jugoslavije,¹⁹ sta bili naperjeni zoper jugoslovanske državljane, pripadajoče tisti verski in etnični skupnosti, ki je bila ob koncu prve svetovne vojne v izredno veliki meri zaslužna za vzpostavitev sistema mednarodnega manjšinskega varstva Društva narodov.²⁰ Čeprav se po zatrjevanju jugoslovanskih oblasti tujim diplomatskim predstavnikom v praksi nista izvajali, sta vendarle predstavljali žalosten precedens. Naslednje protijudovske zakone je namreč po vzoru na nemško antisemitsko zakonodajo v letu 1941 že sprejela fašistična in genocidna totalitarna državna tvorba, ki je ob nemški in italijanski asistenci 10. aprila 1941 nastala na ruševinah Jugoslavije Karadžorđevićev – namreč »Nezavisna država Hrvatska« pod vodstvom ustaškega »poglavnika« dr. Anteja Pavelića.

4 Namesto zaključka

Število pravnih aktov, s katerimi je bil neposredno urejan položaj narodnih manjšin v predvojni Jugoslaviji, je bilo razmeroma majhno – tako v pogledu obveznega prevzemanja mednarodnopravnih obveznosti (manjšinsko

varstvo Društva narodov) kot glede interne zakonodaje. Ta je bila v skladu z unitaristično oziroma integralistično državno ideologijo izrazito nenaklonjena priznavanju etničnih razlik, oblasti pa so skrbno pazile na to, da si v tem pogledu ne bi vezale rok s sprejemanjem predpisov višjega zakonskega ranga. Obseg specifičnih pravic je bil največkrat zožen tudi v primerjavi z mednarodno sprejetimi obveznostmi. Zakon o narodnih šolah iz leta 1929 je bil pravzaprav edini notranji pravni akt, s katerim je bil podrobneje konkretiziran način uresničevanja ustavnih in mednarodnih garancij, toda tudi ta zakon je bil v veliki meri zasnovan na načelih diskriminacije, asimilacije in neenakosti narodnih manjšin.²¹

Ne le, da je bila državna ideologija »troimenega naroda« in kasneje »jugoslovanske nacije« že sama po sebi nenaklonjena »manjšinam drugega plemena in jezika«, jugoslovanske vlade so zelo nerade prevzemale kakršnekoli mednarodnopravne obveznosti, povezane z varstvom manjšin, saj so v tem videle krnjenje suverenosti in inherentno nevarnost, da bi sprejem takšnih obveznosti lahko pomenil povod za vmešavanje sosednjih držav v notranje zadeve Jugoslavije. Vlade so čim večje število tovrstnih vprašanj poskušale regulirati s pravnimi predpisi nižjega ranga, ki jih je bilo mogoče po potrebi hitro umakniti, prekiniti ali spremeniti, in to pogosto v skladu z načelom *divide et impera*, ki je že predhodno tako dobro služilo tudi »tuji« in »protinarodni« dinastiji Habsburžanov. Seveda pa se predvojna jugoslovanska država tudi v tem pogledu ni kaj dosti ločila od drugih držav naslednic habsburške monarhije, ki so skladno s členom 51 saintgermainске pogodbe z Avstrijo z dne 10. septembra 1919 podpisale Konvencijo o zaščiti manjšin in bile v skladu s tem prav tako dolžne spoštovati njena določila.

Opombe

- 1 Po tabeli *Nacionalna struktura Jugoslavije 1918*, objavljeni v delu Iva Banca, rekonstrukcija nacionalne strukture Jugoslavije neposredno po ustanovitvi kraljevine navaja naslednje podatke za omenjene tri manjšine: v državi, ki je štela slabih dvanajst milijonov prebivalcev, so Nemci kot največja narodna manjšina (513.472 prebivalcev) predstavljali 4,27 % v strukturi celotnega prebivalstva, Madžari (472.409 prebivalcev) 3,93 % in Albanci (441.740 prebivalcev) 3,68 %. V kategoriji »Makedonci ali Bolgari« (sic!) je bilo navedeno število 585.558 (4,87 %), v kategoriji »ostali slovanski prebivalci« (torej Čehi, Slovaki, Rusini, Poljaki itd.) 174.466 (1,45 %), medtem ko vse preostale manjšine neslovanskega izvora (Romuni, Vlahi, Cincarji, Turki, Judi, Italijani) posamično niso presegle 2 % v strukturi celotnega prebivalstva (Banac 1988, 64). Glede prostora poselitve teh manjšin ter njihovo številčnost po popisih prebivalstva v letih 1921 in 1931 glej na primer v Klemenčič 2000; Klemenčič in Žagar 2004.

- 2 O manjšinskem varstvu Društva narodov in njegovi genezi prim. na primer Azcárate 1945; Rosting 1923; Viefhaus 1960; Mazower 1997; Weitz 2008.
- 3 Tako delegacija kot vlada Države SHS sta se zlasti upirali razširitvi manjšinskega varstva Društva narodov na področje Kraljevine Srbije iz leta 1914. Vodja delegacije Države SHS na pariški mirovni konferenci, srbski državnik Nikola Pašić, je v zvezi s tem dejal, da Države SHS ni mogoče primerjati s propadlim habsburškim in otomanskim cesarstvom: njeno prebivalstvo je »en sam narod s tremi imeni«, tremi religijami in dvema abecedama. Nujnost manjšinske zaščite naj bi bila v primeru nove države odveč. Zanikal je, da bi obstajala kaka »makedonska etnična manjšina«. Tamkajšnji prebivalci – tako Pašić – naj bi bili Srbi, ki glede na to, da uživajo polno državljansko in politično enakopravnost, ne potrebujejo nikakršne manjšinske zaščite. Po drugi strani je versko in kulturno življenje muslimanov urejeno s srbsko-turškim sporazumom iz marca 1914, velika večina bosanskih muslimanov – tako zopet Pašić – pa naj bi bila »srbske narodnosti«. Velikosrbski politik tudi ni bil pripravljen zagotoviti albanskemu prebivalstvu pravice do manjšinske zaščite po členu 2 saintgermainske pogodbe z Avstrijo – ta je namreč določal, da se Država SHS obvezuje, da vsem prebivalcem zagotavlja polno in popolno zaščito življenja in svobode, ne glede na poreklo, narodnost, jezik, raso ali vero. 5. novembra 1919 je Pašić v zvezi s tem Georgesu Clemenceauju poslal pismo, v katerem je izrecno zahteval, da se v mirovni sporazum vnese dodatek, da je Kraljevina Srbija »častno izpolnila obveznosti, ki jih je prevzela nase z Berlinskim sporazumom« in »prebivalstvu, naseljenem na njenem ozemlju, zagotovila pravno enakost ne glede na poreklo« (Rajović 1985, 344).
- 4 Dejansko je bilo v členu 9 Konvencije o zaščiti manjšin rečeno, da odredbe veljajo samo »za ozemlja, dodeljena Srbiji ali Državi Srbov, Hrvatov in Slovencev po 1. januarju 1913«. Da je bila v ozadju Pašičeva diplomatska spretnost, je bilo očitno mnenje avtorjev zbornika *Srbija in Albanci*, ki je izšel leta 1989 v Ljubljani. Glede na to, da si je Kraljevina Srbija Kosovo in Metohijo, Makedonijo in Sandžak pripojila že leta 1912, »albanska, turška in bolgarska manjšina niso bile zajete z mednarodno zaščito kot madžarska, italijanska, nemška ipd. (...) In v resnici Albanci nikjer v saintgermainskem sporazumu niso omenjeni. Kajti stari »lisjak« Pašić (ali njegovi sodelavci) so vnesli le »klavzulo«, da se sporazum ne nanaša na ozemlje, ki je prišlo v Srbijo do 1. januarja 1913. To pa so bila ozemlja, na katerih žive (tudi) Albanci in jih je Srbija zavzela v prvi balkanski vojni leta 1912 ...« (Prim.: Anić 1989, 47–48).
- 5 Člen 51 saintgermainske pogodbe z Avstrijo, ki je vzbudil toliko hude krvi in zaradi katerega je bil v Beogradu insceniran celo padec vlade, se je v izvorni dikciji v srbskem prevodu glasil takole: »Država SHS prima sve propise, usvajajući da se i oni unesu u jedan ugovor sa glavnim silama savezničkim i udruženim, koje te sile budu smatrale kao potrebne radi zaštite u Državi SHS interesa onih stanovnika koji se od većine stanovništva razlikuju po rasi, po jeziku ili po veri.« (Ugovor o miru sa Avstrijom 1927, 49–50).
- 6 V izvorni dikciji se je glasil takole: »Država Srba, Hrvata i Slovenaca obavezuje da svima stanovnicima da punu i potpunu zaštitu života i slobode bez obzira na poreklo, narodnost, jezik, rasu ili veru«.
- 7 Slednja sicer kasneje v Kraljevini SHS oziroma Kraljevini Jugoslaviji ni bila priznana. V izvirnem tekstu se je člen 3 glasil takole: »Država Srba, Hrvata i Slovenaca priznaje kao srpsko-hrvatsko-slovenačke pripadnike, punopravno i bez ikakvih formalnosti, austrijske, ugarske ili bugarske pripadnike koji na dan stupanja u važnost ovog Ugovora imaju prema danom slučaju, bilo svoj domicil

bilo svoje zavičajno pravo (pertinenca, hajmatsrecht) na teritoriji, koja je priznata ili će biti priznata kao sastavni dio Države Srba, Hrvata i Slovenaca na osnovu ugovora sa Austrijom, Ugarskom i Bugarskom ili na osnovu svakog drugog ugovora zaključenog u cilju regulisanja sadašnjih pitanja».

- 8 »Srpsko - hrvatsko - slovenački pripadnici [tj. državljani Države oziroma Kraljevine SHS, op. S. K.] koji obrazuju etničke, verske ili jezičke manjine, uživace isto postupanje i iste garantije pravno i faktički kao i ostali srpsko-hrvatsko-slovenački pripadnici. Oni će, naime, imati ista prava kao i drugi da o svome trošku podižu, upravljaju i nadziravaju dobrotvorne, verske i socijalne ustanove, škole i druge vaspitne zavode, s pravom da se tu služe slobodno svojim jezikom i slobodno ispovedaju svoju veru«.
- 9 Omenjena določba, ki govori o finančni pomoči države, je še posebej pomembna zaradi tega, ker jo predvideva le malo kasneje sprejetih mednarodnih sporazumov.
- 10 Ureditev pravne zaščite islamske verske skupnosti je bila šele z zakonom, sprejetim 9. 8. 1930 (Ustav Islamske verske zajednice Kraljevine Jugoslavije), organizacijsko poenotena za celotno državo (cf.: Zakonodavstvo o Islamskoj verskoj zajednici Kraljevine Jugoslavije, Beograd 1932). Medtem ko sta evangeličanska in reformistična cerkev imeli vernike, ki so v veliki večini pripadali narodnim manjšinam, to ni veljalo za islamsko versko skupnost, ki je bila le deloma sestavljena iz pripadnikov albanske in turške manjšine. Položaj prvih dveh krščanskih cerkva je urejal Zakon o evangeličanskih krščanskih cerkvah in reformistični krščanski cerkvi v Kraljevini Jugoslaviji, prav tako sprejet leta 1930 (Janjetović 2005, 142).
- 11 Tekst Konvencije o zaščiti manjšin objavljen v: Stojković, 1988, 34–38.
- 12 Podobno mnenje je s sklicevanjem na Bartoševo *Medjunarodno javno pravo* (Beograd 1951) zastopal tudi Bogdanović 1986, 267, nasprotno pa Ali Hadri 1967, 72. Dimitrije Bogdanović se je izrecno skliceval na Bartoša (ibid.), ko je na primer zatrdil: »Ako bi se i prihvatilo tumačenje da su Kosovo, Metohija i Makedonija u smislu međunarodnog prava stečeni pre 1. januara 1913. godine, te da su izuzeti iz specijalnih odredaba člana 9. Senžermenskog ugovora, oni nisu izuzeti iz odredaba čl. 2–8, 10 i 11«.
- 13 Uradni list deželne vlade za Slovenijo, letnik III, št. 87, 27. 7. 1921, 233, Ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev, člani 3, 19, 72.
- 14 »Manjinama druge rase i jezika daje se osnovna nastava na njihovom materinjskom jeziku pod pogodbama koje će propisati zakon«.
- 15 Shoup: »The Yugoslav constitution of 1921, while not mentioning the minorities directly, provided, in Article 4., that all citizens were ‚equal.‘« (Kurziv S. K.) Podobno tudi ugledni nemški zgodovinar Holm Sundhaussen v svoji nedavno izdani zgodovini Srbije trdi, da »narodne in verske manjšine« v Vidovdanski ustavi niso bile omenjene niti v enem samem členu: »Weder religioese noch nationale Minderheiten fanden darin Erwaehnung.« S tem naj bi Vidovdanska ustava iz leta 1921 ostala daleč za manjšinsko varstvenimi določbami avstrijskega »Staatsgrundsgesetz« iz leta 1867 (člen 19), ta »korak nazaj« pa je bil »v naslednjih letih drago plačan« (Sundhaussen 2007, 259).
- 16 Zakon o narodnim školama. Službene novine Kraljevine Jugoslavije, 9. 12. 1929, št. 289-CXIX. Natančneje o tem Borozan, 2001, 374; Sobolevski, 2000, 407–408. Glej tudi poglavje »Školstvo nacionalnih manjina u Kraljevini SHS/Jugoslaviji« (Janjetović 2005), zlasti str. 233–235, kjer je posebej govora o šolski zakonodaji.

- Leta 1930 je bil sprejet še Zakon o univerzah, leta dni kasneje Zakon o meščanskih šolah.
- 17 Tudi sicer je bila med položajem vojvodinskih Nemcev in nemške manjšine v Sloveniji precejšnja razlika; prvi so bili že v ogrski polovici habsburške monarhije izpostavljeni brezobzirni madžarizaciji, tako da je manjšinski status v jugoslovanskem državnem okviru zanje v določenih pogledih pomenil celo objektiven napredek. Albanska manjšina v južnem delu monarhije je bila po drugi strani brez slehernih manjšinskih pravic oziroma se te »v praksi niso izvrševale« (Janjetović 2005, 140), vsaj delno pa so jo v času vlade Milana Stojadinovića poskušali izseliti v Turčijo. Transfer prebivalstva naj bi omogočila »Jugoslovansko-turška konvencija«, ki je bila podpisana 11. julija 1938, operativna pa naj bi postala z ratifikacijo v obeh parlamentih, do česar pa kasneje iz različnih razlogov ni prišlo.
- 18 V svetu Društva narodov so bili stalni člani — velike sile in enajst nestalnih.
- 19 Uredba o upisu lica jevrejskog porekla za učnike univerzitet, visokih škola u rangu univerzitet, viših, srednjih, učiteljskih i drugih stručnih škola in Uredba o mjerama koje se odnose na Židove u pogledu obavljenja radnja sa predmetima ljudske ishrane. (Službene novine Kraljevine Jugoslavije, št. 229, št. LXXX-A, str. 1858–1859).
- 20 Judje so bili kljub temu, da je bil pravno njihov status izenačen s položajem drugih manjšin, politično edini »brezdomci«, edini narod, ki ni v nobeni nacionalni državi predstavljal večine. Klavzule o manjšinski zaščiti, ki jih jim je izbral Komite židovskih delegacij v Versaillesu, so ostale po večini le na papirju in sta se jih od držav naslednic držali pravzaprav le Jugoslavija in Češkoslovaška. Položaj judovske skupnosti kot verske skupnosti v Kraljevini Jugoslaviji je bil pred tem sicer urejen z zakonom, ki ga je kralj Aleksander I. Karađorđević podpisal 19. decembra 1929 (Zakon o verski zajednici Židov u Kraljevini Jugoslaviji. Službeni list banske uprave Dravske banovine, 1, 30, 14. 2. 1930). V njem je med drugim izenačil vrhovnega rabina z najvišjimi dostojanstveniki drugih veroizpovedi »z izjemo« – kot je poročalo britansko poslaništvo – »srbskega patriarha« (Prim.: Avramovski 1986, 617–618).
- 21 Poleg šolstva je bilo »edino rešeno vprašanje uporaba jezika v sodstvu, toda na osnovi načela materialne resnice in le v ustmenem postopku« (Jončić 1975, 605).

Literatura in viri

- Anić, J., 1989. *Srbija i Albanci. Pregled politike Srbije prema Albancima od 1913. do 1945. godine. Knjiga druga*. Časopis za kritiko znanosti, Ljubljana.
- Avramovski, Ž., 1986. *Britanci o kraljevini Jugoslaviji. Godišnji izveštaji Britanskog poslanstva u Beogradu 1921–1938. Knjiga prva (1921–1930)*. Arhiv Jugoslavije, Globus, Zagreb.
- Azcárate, de P., 1945. *League of Nations and National Minorities: an Experiment*. Carnegie Endowment for International Peace. Washington, D. C.
- Banac, I., 1988. *Nacionalno pitanje u Jugoslaviji. Porijeklo, povijest, politika*. Globus, Zagreb.

- Biber, D., 1966. *Nacizem in Nemci v Jugoslaviji 1933–1941*. Cankarjeva založba, Ljubljana.
- Bogdanović, D., 1986. *Knjiga o Kosovu*. Srpska akademija nauka i umetnosti, Beograd.
- Borozan, D., 2000. Osnovni principi zaštite manjina u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca 1919–1921. Albanci u Kraljevini Jugoslaviji. V: H. G. Fleck, I. Graovac (ur.) *Dijalog povjesničara – sveska 2*. Zaklada Friedrich Naumann, Zagreb, str. 361–378.
- Duroselle, J. B., 1990. *L'Europe. Histoire des ses peuples*. Perrin, Paris.
- Engelsfeld, N., 1989. *Prvi parlament Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca - privremeno narodno predstavništvo*. Globus, Zagreb.
- Gligorijević, B., 1973. *Jugoslovensko-rumunjska konvencija o uvodjenju manjinskih škola Rumuna u Banatu 1933 godine*. Zbornik Matice srbske za istoriju, 7, Beograd.
- Hadri, A., 1967. Kosovo i Metohija u Kraljevini Jugoslaviji. *Istorijski glasnik*, 1–2, 51–84.
- Janjetović, Z., 2005. *Deca careva, pastorčad kraljeva. Nacionalne manjine u Jugoslaviji*. INIS, Beograd.
- Jončić, K., 1975. *Narodne manjine. Politička enciklopedija*. Savremena administracija, Beograd.
- Klemenčić, M., 2000. Prostovoljne in prisilne migracije kot orodje spreminjanja etnične strukture na območju držav naslednic nekdanje Jugoslavije. *Razprave in gradivo* 36–37, 145–172.
- Klemenčić, M., Žagar, M., 2004. *The Former Yugoslavia's Diverse Peoples: A Reference Sourcebook. Ethnic Diversity Series. Ethnic diversity within nations*. ABC-CLIO.
- Mazower, M., 1997. Minorities and the League of Nations in Interwar Europe. *Daedalus* 126, 2, 47–63, <http://www.scribd.com/doc/83043803/Minorities-and-the-League-of-Nations-in-Interwar-Europe>.
- Mitić, M., 1998. *Nacionalne manjine – Prava pripadnika manjina i zaštita teritorijalnog integriteta država*. Službeni list, Beograd.
- Pržić, I., 1928. Zaštita manjina prema odredbama Ugovora o miru 1919–1920 i suverena prema državi. *Arhiv za pravne i društvene nauke*, 12, 4, 281–288.
- Rajović, R., 1985. *Autonomija Kosova: istorijsko-pravna studija*. Ekonomika, Beograd.
- Rosting, H., 1923. Protection of Minorities by the League of Nations, *American Journal of International Law* 17, 4, 641–640.
- Shoup, P., 1963. Yugoslavia's national minorities under Communism. *Slavic Review* 22, 1, 64–81.
- Službene novine Kraljevine Jugoslavije* 229, št. LXXX-A.
- Sobolevski, M., 2000. Nacionalne manjine u Kraljevini Jugoslaviji. *Dijalog povjesničara-istoričara, sveska 2*. Zaklada Friedrich Neumann, Zagreb, 396–410.
- Stojković, Lj., Martić, M., 1953. *Nacionalne manjine u Jugoslaviji*. Rad, Beograd.
- Stojković, M. (ur.), 1988. *Balkanski ugovorni odnosi 1876–1996: Dvostrani i višestranici međunarodni ugovori i drugi diplomatski akti o državnim granicama, poli-*

- tičkoj i vojnoj saradnji, verskim i etničkim manjinama. Vol. 2 (1919–1945). JP Službeni list SFRJ, Beograd.*
- Sundhaussen, H., 1993. *Experiment Jugoslawien: von der Staatsgründung bis zum Staatszerfall*. B.I.-Taschenbuchverlag, Mannheim, Leipzig, Wien, Zuerich.
- Sundhaussen H., 2007. *Geschichte Serbiens: 19.–21. Jahrhundert*. Boehlau Verlag, Wien, Koeln, Weimar.
- Suppan, A., 1996. *Jugoslawien und Österreich 1918–1938: Bilaterale Aussenpolitik im europaischen Umfeld*. Verlag für Geschichte und Politik, Wien; Verlag Oldenbourg, Muenchen.
- Ugovor o miru sa Austrijom : San Žermenski ugovor (Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom; sv. 61)*. Izdavačka knjižara Gece Kona, Beograd 1927.
- Ugovor o miru sa Ugarskom : Tvijanonski ugovor (Zbirka zakona protumačenih i objašnjenih sudskom i administrativnom praksom; sv. 64)*. Izdavačka knjižara Gece Kona, Beograd 1927.
- Ustava Kraljevine Srbov, Hrvatov in Slovencev. *Uradni list deželne vlade za Slovenijo* 87/1921, 233.
- Viefhaus, E., 1960. *Minderheitenfrage und die Entstehung der Minderheitenschutzvertraege auf der Pariser Friedenskonferenz 1919: Eine Studie zur Geschichte des Nationalitaetenproblems im 19. und 20. Jahrhundert*. Holzer, Wuerzburg.
- Vukas, B., 1978. *Etničke manjine i medjunarodni odnosi*. Školska knjiga, Zagreb.
- Weitz, E., D., 2008. From the Vienna to the Paris System: International Politics and the Entangled Histories of Human Rights, Forced Deportations, and Civilizing Missions. *American Historical Review* 113, 5, 2–58, http://lapa.princeton.edu/uploads/weitz_lapa_seminar.pdf.
- Zakon o narodnim školama. *Službene novine Kraljevine Jugoslavije*, 289/1929, 2159–2176.
- Žagar, M., 2000. Yugoslavia: what went wrong? Constitutional aspects of the Yugoslav crisis from the perspective of ethnic conflict. V: M. Spencer (ur.) *The Lessons of Yugoslavia (Research on Russia and Eastern Europe, 3)*. An Imprint of Elsevier Science JAI, 2000, Amsterdam et al., 65–96.