

Člen 7 ADP (Državna pogodba v zadevi vzpostavitve neodvisne in demokratične Avstrije) med željami in realnostjo

»Člen 7, naša pravica!« je, ko je šlo za njegovo uresničevanje, v sedemdesetih letih tisoče koroških Slovencev (pa tudi številni nemško govoreči sodeželani) skandiralo ob demonstracijah v Celovcu in na Dunaju, še bolj pa je v tem primeru šlo za odpor proti nemškonacionalnim agitacijam proti pravicam koroških Slovencev, še zlasti člena 7 Avstrijske državne pogodbe (v nadaljevanju ADP). »Nismo sami, demokrati so z nami« je bila druga pomembna parola, ki smo jo tedaj skandirali po celovških in drugih ulicah. Nemškonacionalni tabor je takrat nasprotoval postavitvi dvojezičnih krajevnih napisov in drugim pravicam slovenske manjšine na Koroškem in ob tem ustvarjal zelo negativno vzdušje proti koroškim Slovencem. T. i. Ortstafelsturm je širša javnost – ne le slovenska – razumela kot pogrom proti pravni državi, proti avstrijski ustavi in na splošno proti demokraciji v državi.

Ob omenjenem konfliktu je v Avstriji prišlo do pomembnih premikov v javni razpravi. Avstrijska javnost je šele tedaj doumela, da je Avstrija prav zaradi multietničnosti samostojna **nacija**. Protiteza je namreč bila, da je Avstrija del 'nemške jezikovne in kulturne skupnosti' (*Deutsche Sprach- und Kulturgemeinschaft*). To tezo je zagovarjal nemškonacionalni tabor pod vodstvom svobodnjaške stranke. Še do danes ni pozabljen izrek tedanjega deželnega glavarja Haiderja, ki je avstrijsko nacijo označil kot »ideološki izrodek«, s čimer je mislil prav na multietničnost Avstrije.

Demokratična javnost v Avstriji je ADP interpretirala kot temelj nove državnosti in antifašistično dolžnost, njen 7. člen pa kot dolžnost avstrijske države. Nemškonacionalni tabor je ADP razumel kot nekaj, kar so Avstriji vsilili »zmagovalci«. Kristalizacijska točka borbe proti ADP je postal njen 7. člen; močne emocije, ki jih je vzbujal, so omogočale ideološko instrumentaliziranje. Antifašistični odpor na Koroškem je v nemškonacionalni interpretaciji konotiral boj za priključitev južne Koroške k Sloveniji oz. Jugoslaviji. S tem sta, še zlasti na Koroškem, etnizacija in ideologizacija politike (Slovenci in komunizem) postali uspešni sredstvi uveljavljanja nemškonacionalne ideologije in politike. Takemu razumevanju polpretekle zgodovine je botrovala tudi teza, da je bila Avstrija »prva žrtev nacionalsocialističnega nasilja«, iz česar je izhajalo, da sama ni imela nič z

nacionalsocializmom. Šele z izbruhom t. i. Waldheimove afere leta 1985 se je začela uveljavljati teza, da so bili Avstrijci tako žrtve kot storilci. S tem se je začelo novo poglavje v razumevanju polpretekle zgodovine, na dan so prišle temne plati avstrijske vpletenosti v nacionalsocialistični režim.

V tem procesu so tudi koroški partizani in koroškoslovenske žrtve nacističnega nasilja dobili novo, prijaznejšo javno podobo. S črno-modro (VP/FP) koalicijo leta 1999/2000 in sankcijami 14 držav, članic EU, je odnos do polpretekle zgodovine dobil novo dimenzijo. Avstrija je ustvarila fond, iz katerega je poplačala žrtve nacionalsocialističnega nasilja, skušala popraviti škodo arizacije in premoženjskih ropov judovskih in drugih avstrijskih prebivalcev. V šolski sistem je med drugim uvedla t. i. priče časa, ki so s svojim pričevanjem resnico o nacionalsocialističnem režimu širile med mlajše generacije.

Dvojna dimenzija ADP

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

1. ADP kot mednarodnopravni dokument in
2. Člen 7 ADP, ki ga je Avstrija leta 1964 v odstavkih 2, 3 in 4 vpisala v notranjeavstrijsko ustavno ureditev.

Ad. 1. ADP kot mednarodnopravni dokument v členu 35 predvideva mehanizme razreševanja različnih interpretacij. Vsa razhajanja mnenj glede interpretacije se predloži šefom štirih misij, to je veleposlanikom podpisnic ADP; ti podajo avtentično interpretacijo. Nedoseženo soglasje omogoča nadaljnji postopek. Države, ki so pristopile k ADP, pri tem nimajo aktivne vloge, pri tem postopku ne sodelujejo in ga tudi ne morejo sprožiti. To je pomembno, saj nam pojasni, zakaj Jugoslavija niti leta 1957/58, ko je Koroška sesula obvezno dvojezično šolstvo, ni sprožila postopka na podlagi 35. člena, niti v sedemdesetih letih ni sprožila internacionalizacije na podlagi istega člena, prav tako je ni sprožila v letih 1976 (ugotavljanje manjšine) ali 1977, ko je Avstrija sprejela zakon o narodnih skupinah, če omenim le najpomembnejše dogodke narodnostnega konflikta na Koroškem. Zato sem nekoliko začuden, da se znanstveniki in strokovnjaki mednarodnega prava ter nekdanji diplomati, ki so delovali že v nekdanji Jugoslaviji, zdaj aktivirajo v notifikaciji ADP, tedaj pa na podlagi 35. člena ADP niso niti protestirali niti zahtevali internacionalizacije. Leta 1957/58 bi lahko na južnem Koroškem preprečili sesutje obveznega dvojezičnega šolstva, leta 1972 sprožili

internacionalizacijo zaradi pogroma na dvojezične krajevne napise, leta 1977 pa aktivneje vplivali na nastanek zakona o narodnostnih skupinah v Avstriji. O kaki pomoči na podlagi člena 35 ADP ni bilo niti govora. Protest je bolj ali manj ostal na ravni verbalnih izjav; očitno so bile takrat v ospredju druge prioritete in opredelitve.

Ad 2. K sreči je Avstrija leta 1964 sama od sebe in brez kake intervencije Slovenije ali Jugoslavije odstavke 2, 3 in 4 člena 7 ADP sprejela v ustavo. Šele s tem je avstrijsko ustavno sodišče dobilo pravico preverjanja omenjenih treh odstavkov člena 7 ADP. Dejansko smo na tej osnovi dosegli pomembne rezultate: leta 1989 je ustavno sodišče odločilo o uvedbi dvojezičnega pouka tudi v Celovcu, torej zunaj avtohtonega naselitvenega območja slovenske manjšine. Prva uspešna odvetnika sta bila dr. Franci Serajnik in dr. Sepp Brugger. Po nekaj letih je odvetnik dr. Brugger pri ustavnem sodišču dosegel še razširitev dvojezičnega pouka s prvih treh stopenj na vse štiri stopnje ljudskih šol. Pozneje je bil uspešen še odvetnik mag. Rudi Vouk, ki je dosegel odločitvi o uradnem jeziku in dvojezični topografiji.

Skratka, vse najpomembnejše formalnopravne dosežke na področju manjšinskega varstva smo koroški Slovenci dosegli s pomočjo avstrijskega ustavnega sodišča. Čeprav je ta dimenzija zelo pomembna, nanjo tisti, ki v Sloveniji razpravljajo o notifikaciji ADP, ne opozarjajo. Pot do ustavnega sodišča smo med drugim izbrali tudi zaradi frustracij glede neučinkovite mednarodnopravne podpore Slovenije oziroma Jugoslavije v našem boju za uresničitev člena 7 ADP.

Nastanek ADP

»Korotan v srcu« je bila pomembna motivacija že med partizanskim odporom v Sloveniji. Edvard Kardelj je to motivacijo 14. 12. 1942 v poročilu Titu takole opisal:

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

V posebni izjavi smo zavzeli naslednje stališče: KPS misli, da pripada »Združeni Sloveniji« vse tisto ozemlje, ki ga naseljujejo Slovenci, ali ki je bilo v poslednji imperialistični dobi nasilno denacionalizirano.¹

Opisana specifična slovenska »občutljivost« je v naši zgodovini vedno znova igrala pomembno in nenavadno vlogo. Opisali bi jo lahko s konceptom »vse ali pa nič«. Nekateri znanstveniki namreč pravijo, da bi leta 1918 meja na Dravi lahko uveljavili brez plebiscita. Slovenska stran, ki je bila prepričana, da bo dobila Celovec in Beljak, na taka razmišljanja ni pristala; rezultat je bil plebiscit z znanim izidom. Posledice zgrešene politike – močan asimilacijski pritisk – so nato nosili koroški Slovenci.

Tovrstno »občutljivost« zaznamo tudi na avstrijski, še zlasti štajerski in koroški strani, kjer so nacionalistične sile med obema vojnama kovale različne koncepte za priključitev Spodnje Štajerske in Gorenjske h Koroški. Ti koncepti so se med nacionalsocialistično vladavino v Jugoslaviji – ob aktivnem sodelovanju nacionalističnih sil iz Koroške in Štajerske – krvavo uresničili.

S Hitlerjevim napadom na Jugoslavijo je vprašanje »Združene Slovenije« v partizanski propagandi dobilo posebno mesto. Načeloma proti temu ni kaj reči, saj je bilo legitimno vse, kar je bilo namenjeno odporu in s tem slabljenju nacističnega režima. Vprašanje je le, ali je bilo leta 1945 realno ponovno zahtevati spremembo meje v največjem mogočem obsegu. Najprej je treba ugotoviti, da je tudi Avstrija glede Južne Tirolske razmišljala podobno. Na Dunaju so takoj po vojni ustanovili znanstveno komisijo. Ta naj bi za mirovno konferenco pripravila vse predloge, s katerimi bi Avstrija utemeljevala priključitev Južne Tirolske. Kmalu so ugotovili, da meja ne bo spremenjena, opustili so naprezanja in se glede manjšinskih pravic na Južnem Tirolskem raje odločili za dvostranska pogajanja z Italijo. S tem je Avstrija dobila status pogodbene stranke, kar ji je pozneje omogočilo, da je v zadevi manjšinske zaščite na Južnem Tirolskem proti Italiji sprožila postopek pred Združenimi narodi.

Na Koroškem je bilo drugače: Slovenci smo, ponovno pod vplivom osrednjega slovenskega prostora, igrali na karto »vse ali nič« in leta 1949 dokončno propadli.

Dobili smo člen 7 ADP. Jugoslovansko-slovenska stran ga je interpretirala kot veliko zmago in sad »antifašističnega odpora« na Koroškem. Poglejmo, kako je ta člen razumela avstrijska stran. Ob mirovnih pogajanjih leta 1949 v Parizu je sovjetska stran predložila prvi osnutek

¹ Jesen 1943, Korespondenca Edvarda Kardelja in Borisa Kidriča. Izdal IZDG 1963, str. 557 f.

besedila o manjšinskih pravicah v Avstriji. Avstrijski zunanji minister Gruber je ta osnutek, ki je pozneje postal člen 7 ADP, na seji avstrijske vlade takole ocenil:

»Bežen pogled na sovjetski predlog kaže, da predlagana določila ne vsebujejo tiste natančnosti in jasnosti, ki jo lahko po tradiciji pričakujemo od ureditve tako zapletene materije, ki pa nalaga Avstriji iz meritornega zornega kota, morda prav zaradi omenjene nepreciznosti, pravzaprav nepričakovano malo obveznosti. Dejansko se te obveznosti, ki le malenkostno presegajo obveznosti iz senžermenske državne pogodbe, v svojem pomenu vsekakor niti približno ne dotikajo odpovedovanja Sovjetske zveze zahtevi po spreminjanju meje.«²

Slovenska stran po letu 1949 seveda ni mogla priznati, da je glede na svoje cilje, da »Združeni Sloveniji« pripada vse tisto ozemlje, ki ga naseljujejo Slovenci ali ki je bilo v zadnjem imperialističnem obdobju nasilno denacionalizirano, doživela hud poraz. Posledica je bila mitologizacija ADP in pomena člena 7. Le redki so se resno poglobili v problematiko in strokovno analizirali dejanski pomen ADP in njenega člena 7. V ospredje so stopili miti in želje.

Dejstvo je, da je člen 7 ADP kot notranjeavstrijski ustavni zakon najpomembnejšo vlogo odigral v odstavkih 2, 3, in 4. Kot mednarodnopravni dokument pa ni odigral kake bistvene vloge, vsaj ne v tem smislu, da bi podpisniki ADP kadarkoli med letom 1955 in danes na podlagi sklica gremija veleposlanikov na osnovi člena 35 ADP zavzeli kako stališče. Tudi tedaj ne, ko je leta 2000 14 držav članic EU sprožilo sankcije proti avstrijski modro-črni vladi. Tega mehanizma takrat nista uporabili niti Francija niti Anglija. Še huje: 14 držav je v Avstrijo poslalo tri modrece, da preverijo uresničevanje človekovih pravic. Srečali so se tudi s predstavniki manjšin in nato zavzeli stališče, da je položaj manjšin v Avstriji na visoki pravni ravni!

ADP kot mednarodnopravni dokument seveda velja in nam je bil kot tak tudi v oporo; sklicevanje nanj je bil vedno koristno. Zvezna vlada ga je obravnavala resno in na tej mednarodnopravni dolžnosti utemeljevala svojo politiko do manjšin. ***Z interpretacijo člena 7 glede obsega pravic pa je Avstrija uveljavljala svoje poglede.*** Tako leta 1958 ob sprejetju manjšinskošolskega zakona kot leta 1972 ob prvem zakonu o dvojezičnih krajevnih napisih in leta 1977 ob sprejetju zakona o narodnih skupinah. Podpisniki ADP so Avstriji svobodo glede interpretacije člena 7 vsekakor dopuščali. Očitno je, da formulacija člena 7 sledi logiki in

² Lisa Retzl, Werner Koroschitz (ur.): *Heiss umfehdet, wild umstritten: Geschichtsmysen in Rot-Weiss-Rot*. Celovec: Drava, 2005, str. 111.

formulaciji manjšinsko-varstvenih paragrafov senžermenske pogodbe z eno bistveno razliko, da pri dodeljevanju manjšinskih pravic ne predpostavlja priznavalnega načela in s tem ugotavljanja manjšin.

Notifikacija nasledstva ADP?

Po osamosvojitvi Slovenije vedno znova pljuske na dan razprava o t. i. Notifikaciji slovenskega nasledstva po Jugoslaviji kot sopolisnici ADP.

Maja 2015 sta pobudo za notifikacijo nasledstva ADP podala dr. France Bučar in dr. Ivan Kristan. Načeloma je to vprašanje v pristojnosti R Slovenije kot mednarodnopravnega subjekta. Ker pa se poziv sklicuje tudi na slovensko manjšino, je k temu le treba nekaj povedati.

Bučar in Kristan za notifikacijo nasledstva ADP podajata štiri argumente. Meja z Jugoslavijo naj bi bila določena v členu 5 ADP. »Določitev meje z mednarodno pogodbo je primarnega pomena za vsako državo, torej tudi za Slovenijo kot naslednico Jugoslavije,« pravita avtorja poziva, objavljenem v: Dosje: Notifikacija Avstrijske državne pogodbe. *Priloga pravne prakse* št. 25–26, leto 35 (23. junij 2016).

Ta teza kratko malo ne drži.

Mejo z Jugoslavijo podrobno določa senžermenska pogodba, ki je za Avstrijo veljavna pogodba. Zato ADP navaja le »meje iz leta 1938« in nič več. Te meje pa so podrobno določene s senžermensko pogodbo. Alpinisti bodo lahko potrdili, da so obmejni znaki na Karavankah ponekod še danes označeni s senžermenskimi oznakami.

Poleg tega sta se leta 1992 Avstrija in Slovenija z izmenjavo diplomatskih not dogovorili med drugim o veljavnosti vseh mednarodnih dokumentov, ki govorijo o poteku meje med obema državama.

1. Kar se tiče člena 7 ADP, sem že opozoril na dve dimenziji, in sicer na mednarodnopravno in notranjeavstrijsko ustavno raven.
2. Člen 19 ADP ureja grobove padlih zaveznikov na teritoriju Avstrije. Avstrija je dolžna skrbeti za spomenike, postavljene do leta 1955, torej podpisa ADP. Kolikor vem, to tudi počne. Večina partizanskih spomenikov na Koroškem pa je bila postavljena šele v sedemdesetih letih in zanje skrbi Zveza koroških partizanov. V zadnjem času

zaznavamo znake, da nekateri uradi aktivneje podpirajo simbole koroškega partizanskega odpora, npr. Peršmanov muzej v Železni Kapli.

3. Člen 27 je rešen, ker je Slovenija ob denacionalizaciji sprejela jasna pravila, na podlagi katerih je to premoženje tudi vrnila, pa tudi Avstrija je izpolnila obveznosti iz tega člena.

V Dosjeju dr. Bučar in dr. Kristan potrebo po notifikaciji vedno znova utemeljujeta z zgodovinskimi razlogi:

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

Evropska unija temelji na dveh temeljih. Prvi temelj je vojaški poraz nacističnega režima, h kateremu so dostojni delež poleg zaveznikov prispevali tudi partizani in druga odporiška evropska gibanja. Drugi temelj je sprava med Nemci in Francozi, dvema občasno v 19. in 20. stoletju na smrt skreganima narodoma v Evropi, ki pa sta po letu 1945 začrtala novo obdobje v medsebojnih odnosih. Iz omenjenih razlogov je Evropska unija negacija rasističnega, nacističnega in tudi totalitarnega nasilja. Za del Vzhodne in Jugovzhodne Evrope pomeni maj 1945 osvoboditev izpod nacističnega nasilja, ne pa še zmage vladavine demokracije, prava in človekovih pravic. Ker evropski integracijski procesi v ospredje postavljajo človekove pravice, demokracijo, mir in sožitje in ne zgodovinskih zamer, postopoma postajajo tudi negacija povojne politične ureditve.

O »odpovedovanju državnopravni zgodovini« govoriti v času, ko je Slovenija članica Združenih narodov, EU, Nata, OVSE-ja, OECD-ja, Sveta Evrope in številnih drugih mednarodnih organizacij, kaže kvečjemu na slabo razvito državno samozavest.

Zdi se mi, da je vprašanje notifikacije ADP bolj slovensko notranjepolitično motivirano kot pa realno in bistveno vprašanje preživetja R Slovenije.

Nekdanji avstrijski veleposlanik v Sloveniji in zdajšnji predsednik Narodnega sveta koroških Slovencev dr. Valentin Inzko ml. je notifikacijo nasledstva ADP s strani Slovenije odklonil z

naslednjo utemeljitvijo: ADP je pogodba zaprtega tipa. Po členu 37 ADP k tej pogodbi lahko pristopijo le države, ki so bile 8. maja 1945 v vojni z Nemčijo in članice Združenih narodov. Slovenija ne izpolnjuje nobenega od obeh pogojev.

Če bo Slovenija notificirala nasledstvo ADP, se ne bo zgodilo nič. Avstrija bo proti, Rusija pa bo notifikacijo razposlala na podpisnice ADP in s tem bo zadeva končana. Niti gora se ne bo tresla, kaj šele, da bi se rodila kaka miš. Z eno besedo: bolj mednarodnopravna folklor kot pa mednarodnopravna potreba.

Upoštevati je namreč treba tudi to, da sta Slovenija in Avstrija ratificirali Okvirno konvencijo Sveta Evrope za zaščito nacionalnih manjšin in Listino evropskih manjšinskih in regionalnih jezikov. Vsakih pet let eksperti Sveta Evrope preverjajo status uveljavljanja manjšinskih pravic v posameznih državah in ob tem sledijo načelu *Pacta sunt servanda*, kar pomeni, da ob tem preverjajo tudi uveljavljanje manjšinskovarstvenih dokumentov, v našem primeru člena 7 ADP, zakona o narodnih skupinah, mednarodne konvencije in listine itd. Na ta način je člen 7 ADP spet v ospredju pozornosti, toda v tem primeru v rokah ekspertov Sveta Evrope. Ker se je Evropa iz zgodovine naučila, da ne sme dopustiti, da bi manjšinsko vprašanje postalo sredstvo dvodržavnih in meddržavnih obračunavanj, je manjšinsko varstvo sedaj v rokah Sveta Evrope. Kristan v svojem dosjeju našteva argumente za notifikacijo ADP, in to vse od »Karantanije, plebiscita in druge svetovne vojne«, s čimer nehote potrjuje, kako pomembna je multilateralna dimenzija manjšinskega varstva v Evropi. Evropska manjšinska zaščita je naredila velik korak naprej in manjšine ščiti pred politiki, ki jih poskušajo zlorabljati v svoje namene.

Skratka, Sloveniji nihče ne brani, da se v (dobrososedskih) odnosih z Avstrijo sklicuje na člen 7 ADP in nastopa kot zaščitnica pravic iz člena 7 ADP. Seveda mora biti to sklicevanje usklajeno tudi s slovenskimi ljudmi in slovenskimi organizacijami. Formalnopravna notifikacija pa nosi v sebi določeno nevarnost: politične sile v Avstriji in na Koroškem, ki svojo politiko gradijo na konfliktu in oživljanju starih predsodkov, bi zaradi notifikacijskega postopka lahko sprožile vik in krik in s tem negativno vplivale ne le na odnose med večino in manjšino na Koroškem, temveč tudi med obema sosednjima državama. Naslednje volitve so tik pred vrati. Na drugi strani pa bi se v notifikacijskem postopku ugotovilo, da Slovenija ni stranka ADP. Torej – notifikacija: *cui bono?*