

## Međunarodnopravna zaštita narodnih manjina u Austriji — položaj Gradišćanskih Hrvata\*

Gradišćanski Hrvati danas žive na području triju srednjoevropskih država: Austrije, Čehoslovačke i Mađarske. Njihov pravni položaj određen je raznovrsnim odredbama internog pravnog poretka tih država, ali i nejednakim međunarodnopravnim obvezama što su ih one preuzele s obzirom na zaštitu manjina na svom području.

U ovom ćemo se radu ograničiti na prikaz položaja Gradišćanskih Hrvata u Austriji. Pri tome ćemo prvenstveno analizirati odredbe međunarodnih ugovora, kojih je stranka Austrija, a odnose se na zaštitu manjina. Osvrnut ćemo se i na najznačajnije dokumente o općoj zaštiti prava čovjeka, jer i oni, po našem mišljenju, determiniraju pravni položaj pripadnika manjina.

### *1. Senžermenski mirovni ugovor*

Prve norme međunarodnog prava, koje se odnose na Hrvate u Austriji, jesu odredbe o zaštiti manjina iz Senžermenskoga mirovnog ugovora, zaključenog s Austrijom 10. rujna 1919, među ugovornicama kojega je i Država Srba, Hrvata i Slovenaca. Čl. 62–69. tog ugovora sadrže odredbe o zaštiti svih manjina u Austriji. Austrija je obvezana da ih prihvati kao svoje temeljne zakone, kojima se neće protiviti nijedan njezin zakon, propis, ni službeni postupak (čl. 62).

Međutim, u tim člancima ne nalazimo samo odredbe posvećene manjinama, odnosno njihovim pripadnicima, već i pravila o općoj zaštiti prava čovjeka. Neka su od tih prava dana svim stanovnicima Austrije, a neka samo njezinim državljanima, pa se zato u samom ugovoru određuju osobe koje imaju pravo na austrijsko državljanstvo. To su bile osobe koje su na dan stupanja na snagu Mirovnog ugovora imale prebivalište (pertinenza) na austrijskom području, a koje nisu državljanji druge države (čl. 64), ali i sve osobe rođene na austrijskom području, koje rođenjem ne stječu drugo državljanstvo (čl. 65).

Svi stanovnici Austrije, bez obzira na razlike u porijeklu, narodnosti, jeziku, rasi ili vjeri, trebalo je da uživaju potpunu zaštitu života i osobne slobode. Zajamčena im je bila i sloboda vjere i privatno i javno vršenje vjerskih obreda, ukoliko time ne ugrožavaju javni poredak i dobre običaje (čl. 63).

\* Dijelovi ovog rada objavljeni su pod istim naslovom u publikacijama: Položaj Gradišćanskih Hrvata de jure i de facto (Zavod za migracije i narodnosti u Zagrebu), Zagreb 1975. i *Razprave in gradivo* (Inštitut za narodnostna vprašanja v Ljubljani), 1976, br. 7–8.

Austrijski državljani svih rasa, jezika i vjera trebalo je da budu jednaki pred zakonom i da uživaju jednaka građanska i politička prava. Posebno je bilo naglašeno da im razlike u vjeri ne smiju štetiti pri prijemu u javne službe ili pri obavljanju raznih zanimanja (st. 1. i 2, čl. 66).

Te odredbe zabranjuju diskriminaciju među austrijskim državljanima u uživanju pojedinih prava čovjeka, zbog njihove pripadnosti nekoj rasi, vjeri ili zbog upotrebe nekog jezika. I ta su pravila, dakle, štitila austrijske državljane koji su pripadali rasnim (narodnim), jezičnim i vjerskim manjinama. Međutim, dalje nailazimo i na pravila koja su posebno namijenjena zaštiti prava manjina, iako se one u svima ne spominju. Npr. zabranjuje se svako ograničavanje slobodne upotrebe bilo kojeg jezika u privatnom životu i poslovnim odnosima, u štampi, u publikacijama i na javnim skupovima (st. 3, čl. 66). Austrijskim građanima koji ne govore službenim, njemačkim jezikom mora se omogućiti da na svom jeziku usmeno i pismeno istupaju pred sudovima (st. 4, čl. 66). U gradovima i kotarima gdje u znatnom broju žive austrijski državljani jezik kojih nije njemački, pružit će se odgovarajuće olakšice da bi se njihovoj djeci u osnovnoj školi osigurala nastava na njihovu jeziku. Austrijska je vlada i u takvim školama smjela uvesti obavezno učenje njemačkog jezika (st. 1, čl. 68).

Konačno, u nekim se odredbama izričito spominju manjine ili njihovi pripadnici. S austrijskim državljanima, pripadnicima etničkih, vjerskih ili jezičnih manjina moralo se postupati na isti način kao i s drugim građanima te zemlje; svi oni su morali imati iste pravne i stvarne garancije. Posebno je istaknuto pravo pripadnika manjina da »o svom trošku podignu, upravljaju i nadziru dobrotvorne, vjerske ili društvene ustanove, škole i druge obrazovne ustanove, s pravom da u njima slobodno upotrebljavaju svoj jezik i da ispovijedaju svoju vjeru« (čl. 67). U gradovima i kotarima u kojima u znatnom broju žive austrijski državljani pripadnici etničkih, vjerskih ili jezičnih manjina, tim se manjinama mora osigurati pravedno sudjelovanje u korištenju sredstava državnih, gradskih i drugih budžeta namijenjenih obrazovanju, vjeri ili dobrotvornim svrhama (st. 2, čl. 68).

U vezi s navedenim odredbama o pravima manjina, Senžermenski ugovor i drugi ugovori versajskog sistema zaštite manjina daju određena prava organima Lige naroda u mijenjanju tih odredaba i u nadzoru kako ih izvršava obvezana država (čl. 69).

U okviru ovog rada ne može se ulaziti u kritički prikaz sistema zaštite manjina iz vremena Lige naroda, ali, s obzirom na Senžermenski ugovor i zaštitu Hrvata i Slovenaca u Austriji, možemo ustvrditi da je obim zajamčenih prava bio malen, a da ni ona nisu našim manjinama bila u Austriji osigurana (upotreba jezika u sudstvu, manjinske škole, zabrana diskriminacije). Sistem nadzora Lige naroda nad ispunjavanjem austrijskih obveza pokazao je svoju neefikasnost u slučaju žalbe Slovenaca zbog načina provođenja popisa stanovništva, kad su isti organi, protiv čijeg ponašanja je bila uložena žalba, bili pozvani da daju mišljenje o opravdanosti slovenske žalbe.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Općenito o provođenju odredaba Senžermenskog ugovora o manjinama vidi: Memorandum on the Rights of the Slovene and Croat Minorities in Austria (1949), 5–10.

S obzirom da je 15. svibnja 1955. zaključen Državni ugovor o uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije (dalje: Državni ugovor), i da u njemu postoje odredbe o općoj zaštiti prava čovjeka (čl. 6. i 8) i posebna pravila o zaštiti prava slovenske i hrvatske manjine (čl. 7), postavlja se pitanje valjanosti i primjenjivosti odredaba Senžermenskog ugovora o manjinama. Ne postoji, naime, nikakav instrument, nikakva jasna izjava stranaka Senžermenskog ugovora o tome da on, bilo u cijelosti, bilo njegove odredbe o manjinama nisu više na snazi. Kako je trebalo odgovoriti na pitanje valjanosti svih predratnih instrumenata o zaštiti manjina? Ekonomsko i socijalno vijeće Ujedinjenih naroda zatražilo je od glavnog tajnika da izradi studiju, u kojoj će proučiti jesu li ti predratni instrumenti još na snazi »barem utoliko što bi oni određivali među državama ugovornicima prava i obveze, čije bi postojanje bilo nezavisno od njihovog garantiranja od strane Lige naroda.«<sup>2</sup>

Glavni tajnik izradio je studiju, ali Ujedinjeni narodi o tvrdnjama te studije, koje se odnose na predratne instrumente radi zaštite manjina, nikad nisu donijeli konačni zaključak. Pojedinačnom analizom u studiji je utvrđeno da je većina tih instrumenata prestala vrijediti. Za neke ugovore utvrđeno je da bi, u skladu s pravilima međunarodnog prava o ugovorima, i dalje morali biti smatrani dijelom pozitivnog prava. Međutim, za cijeli sistem zaštite manjina iz vremena Lige naroda redaktori studije su tvrdili da više nije na snazi, zbog bitno promijenjenih okolnosti prema vremenu u kojem je uspostavljen i u kojem je djelovao.<sup>3</sup>

Kako, dakle, nema mjerodavne međunarodne odluke o predratnim ugovornim odredbama o zaštiti manjina, preostaje da se o sudbini čl. 62–69. Senžermenskog ugovora sudi na temelju općih pravila međunarodnog prava o prestanku ugovora. Moramo, međutim, odmah napomenuti da raspravu o tom pitanju smatramo važnom ne samo zato što je sa stanovišta međunarodnog prava sudbina tih odredaba nejasna, već i zato što su ona i danas dio austrijskog ustavnog prava, i što se razni austrijski izvori (uključujući predstavnike Gradišćanskih Hrvata) često pozivaju na te odredbe.

Mnoge okolnosti u vezi sa Senžermenskim ugovorom daju osnovu da se zaključi kako su odredbe o zaštiti manjina (neovisno o sudbini drugih dijelova tog ugovora) prestale vrijediti.<sup>4</sup> Najznačajnije su izbijanje rata i nestanak Lige naroda, utemeljitelja predratnog sistema zaštite manjina.<sup>5</sup> Spomenuta studija glavnog tajnika tvrdi da je, u pregovorima o mirov-

<sup>2</sup> Vidi: Yearbook of the United Nations 1947–48, 582.

<sup>3</sup> Dokument Ujedinjenih naroda E (CN. 4) 367, 76.

<sup>4</sup> Zanimljivo je ukazati na Memorandum vlade FNRJ zamjenicima ministara vanjskih poslova o teritorijalnim i drugim klauzulama ugovora s Austrijom (1948), u kojem se zahtijeva da Austrija ispuní svoje obveze iz Senžermenskog mirovnog ugovora povratom Jugoslaviji predmeta kulturne vrijednosti, str. 11 i 14.

<sup>5</sup> Iz rasprave o eventualnoj današnjoj valjanosti odredaba Senžermenskog ugovora o manjinama svakako treba izostaviti čl. 69, u kojem se daju neka prava Ligi naroda. Taj je članak, na temelju naknadne nemogućnosti izvršenja, zbog propasti Lige, svakako prestao vrijediti. U taj bi se zaključak moglo posumnjati jedino da su Ujedinjeni narodi preuzeli funkcije Lige na temelju predratnih instrumenata o zaštiti manjina, ali oni to nisu željeli učiniti. Vidi: *M. Bartoš*, Međunarodno javno pravo, I knjiga, 1954, 434.

nim ugovorima nakon drugoga svjetskog rata, gledište saveznika bilo da su predratni ugovori već tada bili prestali vrijediti, a takvo su gledište navodno zastupali i pregovarači o austrijskom Državnom ugovoru u odnosu na Senžermenski mirovni ugovor.<sup>6</sup> Drugačiji je, međutim, stav same Austrije. U svom izvještaju Odboru za uklanjanje diskriminacije, podnesenom 2. kolovoza 1973, od međunarodnih ugovora, koji se odnose na pravni položaj manjina u toj zemlji, Austrija navodi i Senžermenski ugovor.<sup>7</sup>

Ako bismo i zaključili da odredbe Senžermenskog mirovnog ugovora nisu derogirane, postavlja se pitanje njihove primjene na Gradišćanske Hrvate, nakon što je zaključen Državni ugovor. Taj je ugovor, naime, *lex posterior* u odnosu prema Senžermenskom ugovoru, a s obzirom da izričito uređuje položaj Hrvata i Slovenaca, on je *lex specialis* prema Senžermenskom ugovoru, koji se odnosi općenito na manjine u Austriji. Međutim, pitanje je, da li samo zato što je Državni ugovor kasniji ugovor, i zato što se odnosi izričito na Hrvate, on potpuno zamjenjuje ranije ugovorne odredbe. Moglo bi se, naime, braniti i gledište da za pojedina pitanja u vezi s manjinama, koja nisu precizno, izričito riješena u novom ugovoru, vrijede i dalje stare ugovorne odredbe. Npr. Senžermenski ugovor izričito obvezuje Austriju da u gradovima i kotarima gdje žive pripadnici manjina izdvoji pravedan dio budžetskih sredstava namijenjenih obrazovanju, vjerskim i dobrotvornim svrhama, i da ga dađe manjinama (st. 2, čl. 68).

Uz to se i uređenje manjinskih pitanja u oba ugovora ni prostorno ne poklapa. Senžermenski ugovor donosi pravila o položaju svih manjina u cijeloj Austriji, a Državni ugovor uređuje položaj Slovenaca i Hrvata samo u tri austrijske zemlje: Koruškoj, Štajerskoj i Gradišću. Na veliki broj Hrvata u Beču ne bi se mogle primijeniti odredbe Državnog ugovora, ali bi *bona fide* izvršenje nekih odredaba Senžermenskog ugovora zahtijevalo određena prava za pripadnike naših manjina i izvan zemalja u kojima žive ostali naši sunarodnjaci u Austriji. Npr. po st. 4, čl. 66. Senžermenskog ugovora Hrvat bi i u Beču mogao zahtijevati da se na sudu služi hrvatskim jezikom. Konačno, s obzirom da krug ugovornica Senžermenskog i Državnog ugovora nije jednak, moglo bi se, iako bez mnogo opravdanja zbog prirode odredaba o zaštiti manjina, tvrditi da je Austrija obvezana odredbama Senžermenskog ugovora o zaštiti manjina i prema onim državama koje nisu stranke Državnog ugovora iz 1955. godine.

Zaključci o mogućnosti današnje primjene odredaba Senžermenskog ugovora na pravni položaj Hrvata u Austriji i pored postojanja kasnijeg ugovora, koji izričito regulira položaj Hrvata u Austriji, nisu naročito uvjerljivi. Međutim, već je rečeno da je mogućnost zaključka o današnjoj neposrednoj primjenjivosti odredaba Senžermenskog ugovora na Hrvate u Austriji, samo jedan od razloga što se o odredbama tog ugovora ne usuđujemo govoriti kao o derogiranom pravu. Naime, odredbe o manjinama iz čl. 62–69. Senžermenskog ugovora integralni su dio Saveznog

<sup>6</sup> E (CN. 4) 367, 64 i 67.

<sup>7</sup> Dokument Ujedinjenih naroda CERD (C) R. 50/Add. 6, str. 7–9.

austrijskog ustava koji je danas na snazi! Moramo se podsjetiti na već spomenuti čl. 62. Senžermenskog ugovora, koji je obvezivao Austriju da odredbe V odsjeka III dijela (tj. čl. 62—69) Senžermenskog ugovora prizna kao svoj »temeljni zakon«. Izvršavajući tu svoju međunarodnu obvezu, Austrija je taj odsjek Senžermenskog ugovora 1920. godine unijela u svoj ustav, a taj ustav, u obliku kako je revidiran 1929. godine, današnji je ustav Austrije. Pri tome se u njemu ne navodi tekst čl. 62—69. Senžermenskog ugovora, nego se ustav poziva na V odsjek III dijela tog ugovora, a time Austrija pokazuje da su te odredbe još uvijek njene međunarodne obveze.<sup>8</sup>

Uz već spomenuti austrijski službeni stav da odredbe Senžermenskog ugovora još uvijek uređuju položaj manjina u Austriji, takvo mišljenje nalazimo u različitim drugim austrijskim izvorima. Takav je osobni stav predstavnika Austrije na »Seminaru Ujedinjenih naroda o unapređenju i zaštiti ljudskih prava nacionalnih, etničkih i drugih manjina« (Ohrid, 1974), Klause Berchtolda<sup>9</sup> i najistaknutijeg austrijskog pisca o manjinskim pitanjima, Theodora Veitera.<sup>10</sup> Za nas je najznačajnije to što se i predstavnici Gradišćanskih Hrvata, koji nastoje što bolje dokumentirati svoje zahtjeve za zaštitu i pomoć manjini, pozivaju na taj predratni ugovor. Npr. I. Müller piše: »U budućnosti će biti potrebito jače financijalno podupiranje naših organizacijev od strani države i zemlje, kako to prepisuje državni ugovor od St. Germaina.«<sup>11</sup> Konačno, na Senžermenski ugovor pozivaju se i pojedinci, pripadnici manjina u traženju zaštite svojih prava pred nacionalnim i međunarodnim institucijama.<sup>12</sup>

Iz svega što je rečeno o statusu odredaba Senžermenskog ugovora i njihova odnosa prema Državnom ugovoru iz 1955. god. možemo zaključiti: a) u svim pitanjima zaštite hrvatske manjine u Austriji, koja su rješavana Državnim ugovorom, moraju se primjenjivati odredbe tog ugovora; b) u svim pitanjima zaštite Hrvata u Austriji, koja nisu rješavana Državnim ugovorom, primjenjuju se odredbe Senžermenskog ugovora, jer su one u Austriji na snazi kao dio austrijskog Saveznog ustava.

<sup>8</sup> Vidi: st. 1, čl. 149, Saveznog austrijskog ustava; The Austrian Federal Constitution, prijevod. Ch. Kessler, Beč 1970, str. 82.

<sup>9</sup> United Nations Seminar on the Promotion and Protection of Human Rights of National, Ethnic and other Minorities, Ohrid, Yugoslavia, 25 June - 8 July 1974, Working Paper prepared by Dr. Klaus Berchtold, Head of Department Federal Chancellery Austria, WP/8, str. 4.

<sup>10</sup> T. Veiter, Pravni status hrvatske narodne grupe u Austriji - de iure i de facto, Symposium croaticon »Gradišćanski Hrvati«, Sveučilište Beč, 1973-10-27, 1, 2. Vidi isti: Das Recht der Volksgruppen und Sprachminderheiten in Österreich, Wien 1970, 512.

<sup>11</sup> I. Müller u *Hrvatskim novinama*, br. 21, od 24. V 1974.

<sup>12</sup> Vidi predmet: ISOP against AUSTRIA, Decision of 8th March 1962, Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1962, 112.

## 2. Državni ugovor o uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije

Državni ugovor zaključen je 15. svibnja 1955, a stupio je na snagu 27. srpnja iste godine.<sup>13</sup> Uz Austriju i četiri velike sile pobjednice, stranke su mu još sedam država, među kojima je i Jugoslavija.<sup>14</sup>

Uz odredbe o zaštiti manjina, u ugovoru nalazimo i pravila o općoj zaštiti prava čovjeka i zabrani diskriminacije. Austrija se obvezuje da poduzme sve potrebne mjere kako bi svim osobama pod svojom jurisdikcijom osigurala uživanje prava čovjeka i osobnih sloboda. U te slobode moraju biti uključene i slobode: izražavanja, štampe i publikacija, vjerskih obreda, političkog uvjerenja i javnih skupova. U uživanju tih prava i sloboda ne smije biti razlikovanja s obzirom na rasu, spol, jezik ili vjeru (st. 1, čl. 6). Za razliku od tih prava, koja se odnose na svaku osobu pod jurisdikcijom Austrije, pravo na jednako i opće pravo glasa, i pravo da se bude izabran u javnu službu, pripada samo austrijskim građanima. I pri vršenju tih prava ne smije biti diskriminacije (čl. 8). St. 2, čl. 6 sadrži obvezu Austrije da ni sadržajem svojih zakona, ni njihovom primjenom ne dovede do diskriminacije među osobama austrijskog državljanstva »na temelju njihove rase, spola, jezika ili vjere, bilo s obzirom na njihove osobe, imovinu, posao, poslovni ili financijski interes, pravni položaj, politička ili građanska prava ili bilo koje drugo pitanje«. Ovako široke garancije prava čovjeka i zabrane diskriminacije eliminiraju potrebu da se u tim pitanjima na položaj Hrvata u Austriji primjenjuju odredbe Senžermenskog ugovora. Pri tome se mora posebno ukazati na generalnu klauzulu st. 1, čl. 6, po kojoj se svim osobama pod jurisdikcijom Austrije, bez ikakve diskriminacije, osiguravaju prava čovjeka i osnovne slobode. Dalje se u toj odredbi posebno izdvajaju neke osnovne slobode, ali stvarni sadržaj te generalne klauzule moramo tumačiti u skladu s tadašnjim shvaćanjima o tim pravima i slobodama. Ona su bila izražena u već usvojenoj Općoj deklaraciji o pravima čovjeka i drugim dokumentima Ujedinjenih naroda, organizacije u koju je Austrija, upravo na temelju zaključenja Državnog ugovora, željela ući (st. 7. preambule Državnog ugovora).

Čl. 7. ima naslov »Prava slovenske i hrvatske manjine«. Evo njegova sadržaja:

»1. Austrijski državljani slovenske i hrvatske manjine u Koruškoj, Gradišću i Štajerskoj uživat će ista prava, uz jednake uvjete, kao svi ostali austrijski državljani, uključujući pravo na vlastite organizacije, sastanke i štampu na vlastitom jeziku.

2. Oni imaju pravo na osnovnu nastavu na slovenskom ili hrvatskom jeziku i razmjerni broj vlastitih srednjih škola; s tim u vezi školski nastavni planovi bit će revidirani i odsjek nadzorništva za nastavu bit će osnovan za slovenske i hrvatske škole.

<sup>13</sup> Vidi: Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 217, 223.

<sup>14</sup> Vidi: Treaties in Force, A List of Treaties and Other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1971, 268.

3. U upravnim i sudskim kotarima Koruške, Gradišća i Štajerske, gdje se nalazi slovensko, hrvatsko i mješovito pučanstvo, slovenski ili hrvatski jezik bit će prihvaćen kao službeni jezik uz njemački. U takvim kotarima bit će topografsko nazivlje i natpisi na slovenskom ili hrvatskom jeziku baš kao i na njemačkom.

4. Austrijski državljani slovenske ili hrvatske manjine u Koruškoj, Gradišću i Štajerskoj sudjelovat će u kulturnom, upravnom i sudskom ustrojstvu na tim područjima uz jednake uvjete s ostalim austrijskim državljanima.

5. Bit će zabranjena djelatnost organizacija kojima je cilj da liše hrvatsko i slovensko pučanstvo njihova manjinskog značaja ili prava.«

U sadržaju čl. 7. moramo razlikovati dvije grupe odredaba:

- a) St. 1. sadrži pravilo koje znači samo primjenjivanje odredaba o pravima čovjeka na austrijske državljane slovenske i hrvatske manjine. Pripadnicima manjina garantiraju se »ista prava, uz jednake uvjete« kao svim ostalim austrijskim državljanima. Iako se ne kaže izričito o kojim, očito je riječ o »pravima čovjeka i osnovnim slobodama«, čije se osiguranje svim austrijskim državljanima obećava u članku što prethodi čl. 7. Samo kao primjer prava koja moraju uživati Slovenci i Hrvati navode se neka prava, što se često uskraćuju manjinama: »pravo na vlastite organizacije, sastanke i štampu na vlastitom jeziku«. To ne znači da bi pripadnicima manjina moglo biti uskraćeno uživanje drugih prava i sloboda koje spominje čl. 6: slobode izražavanja mišljenja i slobode vjeroispovijesti ili slobode političkog uvjerenja. Moramo se, međutim, podsjetiti da i čl. 6. navodi neka prava čovjeka samo primjera radi, te stoga zaključujemo da st. 1, čl. 7. zapravo znači priznavanje slovenskoj i hrvatskoj manjini svih prava i sloboda čovjeka iz Opće deklaracije o pravima čovjeka. Ukoliko Austrija pristupi Paktovima o pravima čovjeka, pripadnici manjina bit će, na osnovi st. 1. čl. 7, izjednačeni sa svim austrijskim državljanima u uživanju svih prava i sloboda iz paktova.
- b) Za razliku od prava navedenih pod a), koja bi svim pripadnicima hrvatske i slovenske manjine pripadala i da nisu posebno spomenuta u čl. 7, zato što je riječ o austrijskim državljanima, st. 2, 3. i 4. donose odredbe o posebnim pravima tih dviju manjina.

Do ugovaranja posebne zaštite slovenske i hrvatske manjine došlo je zato što nije bilo udovoljeno jugoslavenskom zahtjevu da se slovenski dijelovi Koruške i Štajerske pripoje Jugoslaviji. Uz taj svoj neopozivi zahtjev, Jugoslavija je predlagala dvije moguće solucije za zaštitu Gradišćanskih Hrvata od daljnje germanizacije. Prva je bila davanje hrvatskoj manjini »posebnog statuta koji bi joj jamčio nacionalna prava«. Druga je mogućnost bila zamjena pučanstva: preseljavanje Gradišćanskih Hrvata u Jugoslaviju, u zamjenu za iseljenje njemačkog stanovništva što bi nužno ostalo u novim jugoslavenskim granicama (pripajanjem dijelova Koruške i Štajerske).<sup>15</sup> Kako nije udovoljeno našim zahtjevima za pripajanjem

<sup>15</sup> Vidi: Memorandum of the Government of the Federal People's Republic of Yugoslavia on Slovene Carinthia, the Slovene frontier areas of Styria and the Croats of Burgenland (1947. god.) str. 7, 8.

dijela predratnog austrijskog teritorija, za obje je manjine ostalo moguće jedino rješenje ugovaranje posebnih pravila o njihovoj zaštiti u Austriji. Jugoslavenski zahtjevi prema susjednoj državi nisu bili izneseni radi naše želje za tuđim teritorijima, ni radi kažnjavanja Austrije za sudjelovanje njenog stanovništva u nacističkoj armiji na jugoslavenskom tlu, već iz želje da naši sunarodnjaci, Slovenci i Hrvati, zauvijek prestanu biti izloženi germanizaciji, i uđu u zajedničke državne granice s većinom svojih naroda. Naši zahtjevi nisu imali podršku velikih sila, pa je zaštita naših manjina prepuštena Austriji, koju su saveznici obvezali odredbama njezina Državnog ugovora.

Neshvatljivo je, međutim, kako usprkos toj poznatoj povijesti čl. 7. i nazivanju zaštićenih manjina »slovenskom i hrvatskom manjinom« austrijski službeni predstavnici ponekad negiraju postojanje nacionalnih manjina u Austriji. Npr. austrijski je predstavnik u Odboru za uklanjanje rasne diskriminacije u dva navrata izjavio da u Austriji nema nacionalnih ili etničkih, odnosno rasnih, već samo vjerskih i jezičnih manjina!<sup>16</sup>

Problem međunarodnopravne zaštite hrvatske i slovenske manjine nastoji se umanjiti i na druge načine. Npr. u austrijskom zakonu od 7. srpnja 1976. manjine se uopće poimence ne spominju, nego se sve nazivaju »narodnim grupama«.<sup>17</sup> Za samim izrazom »manjina« zaista ne treba žaliti. I mi smo ga u našoj zemlji zamijenili dostojnijim izrazom »narodnost«. Tako i predstavnici austrijskih političkih stranaka obrazlažu zamjenu izraza »manjina« terminom »narodna grupa« kao odluku koja prati povećanje njihovih prava.<sup>18</sup> Međutim, tvrdnja o takvoj namjeni ne čini se nimalo uvjerljivom, kad je izrečena od vrsnog pravника internacionalista kao što je profesor Felix Ermacora. On vrlo dobro zna da se često, čak i u doktrini međunarodnog prava, »narodnim grupama« pripisuju manja prava nego »manjinama«.<sup>19</sup> Konačno, i međunarodni instrumenti govore o zaštiti etničkih, nacionalnih manjina, a ne etničkih grupa (npr. čl. 27. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima). Da bi se umanjilo značenje austrijskih međunarodnih obveza prema manjinama, u austrijskom izvještaju Odboru za uklanjanje rasne diskriminacije, od 2. kolovoza 1973, ističe se da prema posljednjem popisu pučanstva (od 1971. godine) samo 0,69% ukupnog stanovništva Austrije pripada slovenskoj i hrvatskoj manjini.<sup>20</sup> Uz to se naglašava da te dvije manjine žive u samo tri od devet austrijskih zemalja, te da nijedna od njih ne nastanjuje cjelovita, od drugih narodnosti odijeljena područja.

<sup>16</sup> Vidi: Report of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, General Assembly Official Records, Twenty-Ninth Session, Supplement No. 18 (A/9618), str. 35, par. 135, str. 36, par. 137. Za razliku od te izjave, austrijski predstavnik na Seminaru u Ohridu napisao je u svom referatu: »pravno priznate manjine u Austriji su Slovenci i Hrvati«, *Berchtold*, o. c., 1.

<sup>17</sup> Zakon o pravnom položaju narodnih grupa, *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, br. 118 od 5. kolovoza 1976.

<sup>18</sup> A Transcript of »Die Sendung des Bundeskanzlers«, 17 July 1976, u: Ethnic Groups in Austria, A Documentation, Issued by the Federal Chancellery, Vienna 1976, 11 i 12.

<sup>19</sup> Vidi raznovrsna mišljenja izrađena u Komisiji za prava čovjeka Ekonomskog i socijalnog vijeća Ujedinjenih naroda, E (CN. 4) Sub. 2/L. 564, 11.

<sup>20</sup> CERD/C/R. 50, Add. 6, str. 7.



Navedeni postotak Hrvata i Slovenaca sumnjivo je malen; međutim, broj pripadnika manjina nema utjecaja na obveze Austrije na temelju Državnog ugovora. Austrija je preuzela većinu obveza prema Slovencima i Hrvatima u onim zemljama u kojima oni žive, tj. u Koruškoj, Štajerskoj i Gradišću; neke obveze samo u onim upravnim i sudskim kotarima u kojima živi slovensko, hrvatsko ili mješovito pučanstvo, a obvezu da zabrani djelatnost organizacija kojima je cilj odnarođivanje pripadnika manjina za područje cijele Austrije. Nijedno pravo manjina nije vezano ni uz kakve apsolutne ili relativne brojeve pripadnika manjina, bilo u pojedinoj zemlji, bilo u pojedinom upravnom ili sudskom kotaru. Do takvog su zaključka došli i članovi Odbora za uklanjanje rasne diskriminacije pri razmatranju izvještaja Austrije.<sup>21</sup>

U toku pojačanih nastojanja manjina da se izbore za provođenje odredaba čl. 7. Državnog ugovora, 1975. godine sporazumjele su se vodeće austrijske političke stranke da utvrde pravi broj pripadnika manjina u Austriji. Takva je zamisao naišla na oštar otpor slovenske i hrvatske manjine, ne samo zato što broj njihovih pripadnika nije uvjet za ispunjavanje njihovih prava po Državnom ugovoru, već i iz opravdanog straha od raznovrsnih oblika pritiska pri takvom popisu. Međutim, austrijske su stranke bile odlučne. Narodnoj je skupštini predloženo, a ona je 7. srpnja 1976. usvojila Zakon o izmjeni Zakona o popisu pučanstva.<sup>22</sup> Po toj se zakonskoj izmjeni ovlašćuje Savezna vlada da po odobrenju Glavnog odbora Narodne skupštine može odrediti provođenje ispitivanja o materinjem jeziku. Usprkos ogorčenim protestima pripadnika manjina i mnogih drugih Austrijanaca, kao i prijetnje bojkotom, taj »popis posebne vrste« proveden je 14. studenog 1976. Iako službeni rezultati nisu objavljeni, ishod je poznat: zbog bojkota pripadnika manjina rezultati popisa su neupotrebljivi.

Kao osnovni razlog utvrđivanja broja pripadnika manjina navodila se potreba točnog utvrđivanja demografskog sastava stanovništva. Sad je, odjednom, službena Austrija ukazala na činjenicu na koju su decenijama upozoravali prvenstveno Koruški Slovenci: rezultati dosadašnjih popisa u pogledu nacionalnog sastava i materinjeg jezika bili su nepouzdana i netočni. Na prigovore da je istraživanje o broju pripadnika manjina izvan redovnih popisa austrijskog stanovništva protivno duhu i slovu Državnog ugovora, odgovoreno je da provođenje odredaba ugovora neće ovisiti o rezultatima popisa.<sup>23</sup> To, međutim, nije istina o pravoj svrsi popisa. Naime, istodobno s izmjenom Zakona o popisu pučanstva usvojen je i već spomenuti Zakon o pravnom položaju narodnih grupa. U njemu se donose pravila za provođenje nekih prava manjina iz čl. 7. Državnog ugovora, a njihovo se uživanje uvjetuje upravo brojem pripadnika pojedine manjine! U vezi s naredbama o upotrebi jezika manjine kao službenog jezika, predviđa se da, uz ostalo, »[...] treba imati na umu brojčanu veličinu narodnosne grupe, proširenost njezinih pripadnika po saveznom

<sup>21</sup> Dokument A/9618, str. 35, par. 135.

<sup>22</sup> *Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich*, br. 119 od 5. kolovoza 1976.

<sup>23</sup> Vidi: Statement on the Ethnic Groups Act delivered to the National Assembly by Federal Chancellor Bruno Kreisky on 7 July 1976, u: *Ethnic Groups in Austria...*, str. 37.

području, omjer njihove veličine prema drugim austrijskim državljanima u određenom području [...]» (Odsjek I, § 2, st. 2). Da bi se postavile dvojezične topografske oznake određuje se da na nekom području mora biti »znatan broj« nastanjenih pripadnika manjine, tj. jedna četvrtina stanovništva mora pripadati manjini (Odsjek I, § 2, st. 1, toč. 2)!

Ako, dakle, popis doista ne posluži kao osnova za odmjeravanje prava manjina, to će biti rezultat njegova neuspjeha, a ne pogrešne predodžbe javnosti o njegovoj svrsi. Osim samom cilju popisa, opravdani su i drugi prigovori kako zakonskom aktu o popisu, tako i njegovu provođenju. Broj pripadnika manjina utvrđivao se isključivo na temelju jedne osobine njihovih pripadnika — materinjeg jezika, što je potaklo neke osobe koje jesu i osjećaju se pripadnicima manjine, a materinji jezik im nije jezik manjine, da pokrenu postupak pred Ustavnim sudom protiv Zakona o popisu. Uz to, popis je pripreman uz raznovrsne oblike prijetnji i zastrašivanja od velikonjemačkih organizacija u Koruškoj i Hrvata asimilana u Gradišću. Cilj im je bio ne samo da potaknu austrijske građane da se izjasne o svom materinjem jeziku, već i da kao takav označe njemački. Sada, nakon beskorisno utrošenih financijskih sredstava i vremena za provođenje »popisa posebne vrste«, moramo opet podsjetiti na riječi austrijskog profesora Theodora Veitera, po kojima je za utvrđivanje postojanja i veličine slovenske i hrvatske manjine bitan popis stanovništva od 1951. godine, tj. posljednji popis prije zaključenja Državnog ugovora.<sup>24</sup> Relevantni su i podaci izneseni u jugoslavenskim zahtjevima saveznicima, na temelju kojih je ugovorena zaštita manjina u Austriji.<sup>25</sup> Konkretno današnje potrebe Slovenaca i Hrvata u školstvu, upravi, sudstvu, kulturi, sredstvima javnih informacija, itd., a u okvirima odredaba Državnog ugovora, mogu se utvrditi i bez posebnih popisa, isto kao što se slične potrebe utvrđuju kod većinskog naroda. Osim toga, sa svojim potrebama i slovenska i hrvatska manjina i te kako često upoznavaju zemaljske i savezne organe vlasti putem podnesaka svojih organizacija.

Kao što je sa stanovišta međunarodnog prava neumjesno pozivanje na mali broj Hrvata i Slovenaca, da bi se opravdalo neizvršavanje obveza prema Državnom ugovoru, tako su s istog gledišta neprihvatljive isprike Austrije za neispunjavanje svojih međunarodnih obveza koje se oslanjaju na nepostojanje internopravnih pravila za provođenje preuzetih međunarodnih obveza. Obveze Austrije na temelju Državnog ugovora jasne su i bezuvjetne. Nema nikakve recipročne obveze neke druge ugovornice prema Austriji, o izvršavanju koje bi moglo ovisiti ispunjavanje obveze Austrije. Isto tako u ugovoru nisu nametnute nikakve dužnosti manjinama ili njihovim pripadnicima, ispunjavanje kojih bi moglo biti uvjet za izvršavanje obveza austrijske države. Shvatljivo je da za provođenje nekih od obveza Austrije nisu dovoljna samo pravila Državnog ugovora, već da je nužno donijeti internopravne akte za njihovu provedbu. Zato je Jugoslavija i predlagala da se u samom Državnom ugovoru navedu zakoni potrebni za provođenje preuzetih austrijskih obveza prema manji-

<sup>24</sup> Veiter T., Pravni status hrvatske narodne grupe u Austriji, str. 8.

<sup>25</sup> Vidi, npr: Annex No. 6 to the Memorandum of the Government of the Federative People's Republic of Yugoslavia on Slovenia Carinthia, the Slovene frontier areas of Styria and the Croats of Burgenland (1947. godine).

nama, koje bi Austrija morala donijeti u određenom roku nakon stupanja ugovora na snagu.<sup>26</sup> Isto je tako razumljivo da se svi potrebni akti ne mogu donijeti neposredno nakon preuzimanja međunarodnopravnih obveza. Sporost zakonodavne procedure, materijalni razlozi, potreba da se i manjina i većina adaptiraju na nove propise i sl., mogu opravdano dovesti do odgađanja donošenja potrebnih akata unutrašnjeg prava i do određene sporosti u njihovu provođenju. Međutim, sve te isprike i svi obziri prema sporosti u mijenjanju unutrašnjeg prava i navika ljudi postaju potpuno neprihvatljivi, kad je od preuzimanja obveza na temelju međunarodnog ugovora prošlo dvadeset godina! Donošenje zakona o provođenju jedne od obveza Austrije (st. 3, čl. 7) sedamnaest godina nakon zaključivanja Državnog ugovora (1972. godine — o topografskim znacima u Koruškoj) i odustajanje od provođenja tog zakona, zbog otpora jedne organizacije (Kärntner Heimatdienst) koja mora biti zabranjena po samom tom ugovoru (st. 5, čl. 7 i čl. 9), mogu se kvalificirati samo kao kršenje preuzetih međunarodnopravnih obveza Austrije.

Sadašnja Savezna austrijska vlada smatra da su nedostajali provedbeni propisi u pitanju topografskih oznaka i priznanja slovenskom i hrvatskom jeziku statusa službenog jezika, pa ih unosi u Zakon o pravnom položaju narodnih grupa. Za svoje obveze u odnosu prema manjinskom školstvu i protumanjinskim organizacijama smatra da im udovoljava već svojim postojećim zakonodavstvom.<sup>27</sup> Međutim, upravo usvajanjem propisa o topografskim oznakama i jezicima manjina na nov se način krši Državni ugovor: sužavaju se prava manjina u tim domenama u odnosu prema odredbama čl. 7. (potanje o tome u slijedećem dijelu).

Uz to, mora se primijetiti da odredbe zakona ni nemaju karakter provedbenog propisa. U njemu se, naime, predviđa da će se tek naredbama Savezne vlade, koje će ona donijeti u suglasnosti s Glavnim odborom Narodne skupštine i nakon saslušanja odnosno zemaljske vlade, odrediti koje će manjine, gdje i kako, dobiti prava koja im zakon obaveća.

Da zaključimo: Austrija je po međunarodnom ugovoru obvezana na određene postupke prema manjinama Slovenaca i Hrvata u granicama svog teritorija. Ona je te obveze morala početi izvršavati od časa kad je Državni ugovor stupio na snagu. I samo onemogućavanje manjinama da uživaju ugovorom zajamčena prava predstavlja kršenje njezinih međunarodnih obveza. Donošenje unutrašnjih propisa samo je jedan od uvjeta čije ispunjavanje može pridonijeti da bi manjine uživale garantirana prava (uz osiguranje financijskih sredstava, osnivanje potrebnih organa, provođenje propisa itd.). U nekim pitanjima zaista nema ni potrebe donošenja ni posebnih zakonskih, ni provedbenih propisa da bi se manjini osigurala ugovorena prava (npr. za st. 1, čl. 7). Stoviše i austrijski su sudovi u nekim slučajevima presudili da je Državni ugovor *self-execu-*

<sup>26</sup> Predloženo je donošenje: zakona o prilagođivanju upravnih granica kotara nacionalnom sastavu područja u Koruškoj, Gradišću i Štajerskoj; zakona o upotrebi slovenskog i hrvatskog jezika; zakona o slovenskim i hrvatskim školama; zakona o slovenskim i hrvatskim političkim, kulturnim, ekonomskim i sportskim organizacijama i zakona o slovenskim i hrvatskim javnim službenicima. Vidi: Memorandum on the rights of the Slovene and Croat Minorities in Austria (1949. godine), str. 11–18.

<sup>27</sup> Tako *W. Pahr* u: »Die Sendung des Bundeskanzlers«, str. 8.

ting ugovor, na temelju kojega Hrvati i Slovenci neposredno stječu neka prava, tj. mogu se tim pravima koristiti, iako o njima ne postoje austrijski propisi koji provode odredbe Državnog ugovora.<sup>28</sup>

### 3. Problemi provođenja Državnog ugovora

Iz raznovrsnih, ne samo neopravdanih, nego često čak i neshvatljivih razloga, Hrvati i Slovenci u Austriji uživaju vrlo malo od onih prava koja su im zajamčena čl. 7. Državnog ugovora. Nemoguće je u ovako kratkom napisu dati potpunu sliku stanja u pojedinim pitanjima na koje se odnosi čl. 7; ograničit ćemo se na to da ukažemo na najevidentnija kršenja odredaba čl. 7. Povrede tih odredaba počinjaju se njihovim neizvršavanjem u toku dvadeset dvije godine od zaključenja Državnog ugovora, ali i donošenjem novih austrijskih internih pravila u Zakonu o položaju narodnih grupa, koja su protivna obvezama Austrije na temelju čl. 7.

*St. 1, čl. 7* — U Spomenici hrvatskog kulturnog društva Saveznoj austrijskoj vladi i Zemaljskoj vladi Gradišća, od 1955. godine, konstatira se da su i prije zaključenja Državnog ugovora Hrvati u Gradišću imali pravo na vlastite organizacije, sastanke i štampu na vlastitom jeziku. Brojne aktivnosti naših sunarodnjaka dokaz su da im se ta prava i danas ne uskraćuju. Međutim, treba istaknuti da su prava navedena u tom stavku samo radi primjera, s namjerom da se Hrvati i Slovenci potpuno izjednače u pravima s ostalim austrijskim građanima. Uz pravo na štampu na vlastitom jeziku, izričito spomenutom u st. 1, neophodno bi bilo da se Hrvatima u Gradišću omoguće primjerene radio i televizijske emisije na hrvatskom jeziku, što oni već mnogo godina uzaludno zahtijevaju.

*St. 2, čl. 7* — Mogućnost školovanja na materinjem jeziku jedan je od najvažnijih faktora očuvanja manjine. Austrija krši obveze iz ugovora i u odnosu na osnovne i u odnosu na srednje škole. Naime, nakon što su ukinuti viši razredi osnovne škole, dvojezična nastava postoji samo u prva četiri razreda školovanja djece. U daljnjem školovanju djeca samo ponegdje uče nekoliko sati hrvatskog jezika tjedno, ali nema ni govora o nastavi na hrvatskom u gimnazijama, tehničkim školama, ekonomskim akademijama i sl. Međutim, nepovoljno stanje u školovanju hrvatske djece na materinjem jeziku očituje se i u tome što je nastava i u nekim »dvojezičnim« školama na njemačkom jeziku, u prevelikom broju učenika u razredima u kojima je nastava dvojezična, u uvođenju nastave hrvatskog jezika u srednje škole tek na zahtjev vrlo velikog broja učenika, u podjeli hrvatskih daka na veći broj srednjih škola, što onemogućava uvođenje nastave hrvatskog jezika, u određivanju nepovoljnog vremena nastave hrvatskog kao neobaveznog predmeta, itd. U skladu je s tim stavkom čl. 7. i zahtjev Hrvatskog kulturnog društva, upućen saveznom kancelaru, da se pri Zemaljskom savjetu za školstvo u Gradišću osnuje odsjek koji će biti nadležan za provođenje obveza Austrije prema školovanju hrvatske djece, u skladu sa zahtjevima izloženim u tom pismu.

<sup>28</sup> Vidi: Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1962, 114.

O ozbiljnosti posljedica neprovođenja st. 2, čl. 7. (posebno s obzirom na srednje škole) najrječitije govori T. Veiter: »Opadanje hrvatske narodne grupe u Gradišću mora se dobrim dijelom pripisati toj očigledno namjernoj diskriminaciji i neizvršavanju Državnog ugovora.«<sup>29</sup> Za austrijske vladajuće krugove, međutim, takvo je stanje u školstvu, s obzirom na manjine u Gradišću (i Koruškoj), zadovoljavajuće pa tu problematiku uopće nisu rješavali u novom Zakonu o položaju narodnih grupa.<sup>30</sup>

St. 3, čl. 7 — Za razliku od Koruške, za koju su saveznim zakonom od 1959. godine donesena (nezadovoljavajuća) pravila o provođenju obveze iz st. 3 u odnosu na sudstvo, za Štajersku i Gradišće do sada nije bilo zakonskih odredaba o primjeni slovenskog, odnosno hrvatskog jezika. U austrijskom izvještaju Odboru za uklanjanje rasne diskriminacije napominje se da se u praksi primaju podnesci na hrvatskom jeziku, ali Veiter zaključuje da su Hrvati u pogledu upotrebe svog jezika u istom položaju kao i stranci — mogu se služiti tumačem.<sup>31</sup>

Zakon o pravnom položaju narodnih grupa u Austriji sadrži brojne odredbe o upotrebi jezika manjina u upravi i sudstvu, ali upravo te odredbe bitno ograničavaju primjenu hrvatskog i slovenskog u odnosu prema njemačkom. Osim toga, u zakonu se prepušta naredbama savezne vlade da definitivno odluče o organima pred koje će se »pripustiti jezik narodne grupe«. Vladi se dozvoljava da upotrebu jezika manjine »može ograničiti na određene osobe ili poslove« (§ 2, st. 1, toč. 3).

Topografskih naziva na hrvatskom u Gradišću nije do sada bilo, isto kao ni propisa o njima. Zakon o narodnim grupama predviđa dvojezične topografske nazive, ali samo u onim područjima gdje živi »razmjerno znatan broj (jedna četvrtina) pripadnika narodne grupe«. Koja su to područja također će odrediti naredbe savezne vlade (§ 2, st. 1).

St. 4, čl. 7 — Odredbu ovog stavka člana 7. nadopunjava spomenuto pravilo st. 2, čl. 68. Senžermenskog ugovora, koje obvezuje Austriju da manjinama osigura raspolaganje pravednim dijelom budžetskih sredstava namijenjenih obrazovnim, vjerskim i dobrotvornim svrhama.

Hrvatske organizacije u Gradišću vrlo često ističu nedovoljnu materijalnu pomoć saveznih i zemaljskih organa hrvatskim kulturnim društvima i ustanovama Gradišćanskih Hrvata. Posebno težak oblik kršenja odredaba st. 4, čl. 7. predstavlja financijsko potpomaganje djelatnosti grupe pripadnika hrvatske manjine koja se najotvorenije zalaže za denacionalizaciju Hrvata u Gradišću (npr. prilikom popisa od 14. studenog 1976.) i neizvršavanje obveza Austrije prema ostalim Hrvatima. Npr. stipendije Saveznog ministarstva za nastavu i umjetnost, namijenjene manjinama, dodjeljuju se udruženjima i grupama čiji je cilj asimilacija i nestanak Hrvata u Gradišću.<sup>32</sup>

Zakon o pravnom položaju narodnih grupa u Austriji sadrži odredbe o financijskoj pomoći narodnim grupama, ali one, po uvjerenju Hrvata

<sup>29</sup> Veiter T., Pravni status hrvatske narodne grupe u Austriji, str. 10.

<sup>30</sup> Isto kao u bilješki 27.

<sup>31</sup> CERD/C/R. 50/Add. 6, str. 10; Veiter T., Pravni status..., str. 10.

<sup>32</sup> Veiter T., Pravni status..., str. 6 i 11.

u Austriji, ne obećavaju sigurnije i izdašnije financiranje djelatnosti bitnih za očuvanje nacionalnog identiteta manjina.

*St. 5, čl. 7* — Već je spomenuto da se zaštita manjina iz toga stavka odnosi na cijelu Austriju, a ne samo na tri zemlje u kojima živi većina pripadnika naših manjina, i to kako na organizacije sastavljene od pripadnika većinskog naroda, tako i na organizirana nastojanja nekih pripadnika manjina da dovedu do odnarođivanja svojih sunarodnjaka. Organizacije koje djeluju protiv jedne manjine (Slovenaca), znače neposrednu opasnost i prijetnju i očuvanju druge manjine (Hrvata).

U vezi s tom odredbom čl. 7. treba podsjetiti i na čl. 9. Državnog ugovora, koji zabranjuje da na austrijskom području postoje organizacije nacističkog karaktera.

Nakon dvadesetogodišnjeg neizvršavanja većine odredaba čl. 7. Državnog ugovora, Austrija je odlukom o provođenju popisa pripadnika manjina i donošenjem Zakona o položaju narodnih grupa u Austriji učinila korak dalje u ignominiranju svojih međunarodnopravnih obveza prema hrvatskoj i slovenskoj manjini u Koruškoj, Štajerskoj i Gradišću. Ni raznovrsni međudržavni kontakti Jugoslavije i Austrije, ni razmjena diplomatskih nota nisu utjecali na austrijski stav prema obvezama na temelju čl. 7. Takav razvoj događaja nameće jugoslavenskoj i svjetskoj javnosti pitanje sredstava kojima bi se moglo pribjeći da se Austrija privoli na ispunjavanje svojih međunarodnopravnih obveza prema manjinama.

Kao stranka Državnog ugovora o uspostavljanju nezavisne i demokratske Austrije, Jugoslavija ima pravo zahtijevati od Austrije ispunjavanje svih obveza što ih je preuzela po tom ugovoru, a posebno obveza prema manjinama, za čije se unošenje u Državni ugovor Jugoslavija naročito zalagala.<sup>33</sup> Činjenica što tim ugovorom zaštićene manjine pripadaju jugoslavenskim narodima, daje joj na to i posebno moralno pravo.

Sam Državni ugovor predviđa postupak rješavanja sporova o tumačenju ili izvršavanju njegovih odredaba (čl. 34 i 35). Svaki takav spor, koji ne bi bio riješen neposrednim diplomatskim pregovorima, može se podnijeti na rješavanje šefovima diplomatskih misija SSSR-a, Sjedinjenih Američkih Država, Velike Britanije i Francuske u Beču. Spor koji oni ne riješe u roku od dva mjeseca, ukoliko se stranke spora ne sporazume o nekom drugom načinu rješavanja, podnijet će se na zahtjev bilo koje stranke u sporu komisiji sastavljenoj od po jednog pripadnika svake strane i od trećeg člana, kojeg obje stranke spora biraju među državljanima neke treće zemlje. Ako u roku od mjesec dana stranke ne postignu sporazum o imenovanju trećeg člana komisije, bilo koja od stranaka moći će zatražiti od glavnog tajnika Ujedinjenih naroda da ga imenuje. Odluke komisije su konačne i obvezuju stranke.

Međutim, i izvan samog Državnog ugovora postoje brojna međunarodnim pravom predviđena sredstva kojima se može pribjeći u nastojanju da se našim manjinama u Austriji osigura izvršavanje posebnih prava iz Držav-

<sup>33</sup> Kao članica Ujedinjenih naroda, ratnog saveza država, koja je 8. svibnja 1945. bila u ratu s Njemačkom, Jugoslavija je pristupila ugovoru 28. studenog 1955. Na to ju je ovlastio čl. 37. ugovora. Vidi: Nations Unies — Recueil des Traités, vol. 226, str. 382.

nog ugovora i uživanje općih prava čovjeka. U daljnjem ćemo izlaganju opisati veći broj mogućnosti što ih pružaju pojedini instrumenti o zaštiti prava čovjeka, ali treba istaknuti da bi se, u okviru svojih općih nadležnosti, problemima zaštite manjina mogli baviti i neki redovni organi Ujedinjenih naroda: Opća skupština, Vijeće sigurnosti (sporovima kojih bi nastavljanje moglo dovesti u opasnost održavanje međunarodnog mira i sigurnosti) i Komisija za prava čovjeka (masovnim povredama prava čovjeka).

Posebno se nameće pitanje nadležnosti Međunarodnog suda. Jugoslavija nije dala izjavu o prihvaćanju opće nadležnosti toga suda (čl. 36. Statuta Međunarodnog suda), a Austrija je prihvatila takvu nadležnost, ali izuzimajući sporove za koje su se stranke sporazumjele »da ih konačno i obvezujuće riješe primjenom drugih sredstava mirnog rješavanja sporova«. <sup>34</sup> Kako je takvo rješavanje sporova predviđeno u samom Državnom ugovoru (čl. 34 i 35), čak i kad bi Jugoslavija prihvatila fakultativnu klauzulu (čl. 36. Statuta), spor s Austrijom mogla bi iznijeti pred Međunarodni sud samo ako bi Austrija odustala od spomenute rezerve iz svoje deklaracije od 28. travnja 1971. Nezavisno od prihvaćanja fakultativne klauzule, spor o provođenju austrijskih obveza prema hrvatskoj i slovenskoj manjini na temelju Državnog ugovora mogao bi biti rješavan pred Međunarodnim sudom, ako bi se o takvom načinu rješavanja sporazumjele Jugoslavija i Austrija.

#### 4. *Mnogostrani ugovori o zaštiti prava čovjeka*

Rasprava o međunarodnopravnom položaju manjina u Austriji ne smije se temeljiti isključivo na razmatranju odredaba Senžermenskog mirovnog ugovora i Državnog ugovora. Na pravni položaj manjina odnose se i drugi ugovori koji sadrže posebne odredbe o manjinama, ali i instrumenti o općoj zaštiti prava čovjeka i zabrani diskriminacije. Iako uvijek nije riječ o ugovorima (npr. Opća deklaracija o pravima čovjeka), njihovo značenje za položaj svake osobe, pa i pripadnika manjina, vrlo je veliko. Zabranu diskriminacije u uživanju prava čovjeka ne smije se shvatiti tako kao da se na temelju te zabrane svakoj osobi mora jamčiti svako pravo u istom obliku kao i drugim osobama. Takvo tumačenje zabrane diskriminacije zapravo bi dovodilo do diskriminacije u uživanju pojedinih prava. Zaista se ne bi moglo tvrditi da je postupljeno u skladu sa zabranom diskriminacije, kad bi se sva djeca, koja govore različite materinje jezike, prisiljavala da pohađaju nastavu na istom jeziku, ili kad bi se ljudima raznih vjeroispovijesti omogućilo da sudjeluju u obredima jedne. Prema tome, samo ispunjavanje načela zabrane diskriminacije dovodi u nekim pitanjima do nužnog posebnog tretiranja pripadnika manjina od ostalih građana. Za vjerske manjine to znači posebno uređivanje pitanja vjere, a za jezične manjine omogućivanje slobodne upotrebe njihova jezika u privatnom i javnom životu itd.

Princip jednakosti ljudi i zabrane diskriminacije u više je navrata raspravljana pred Stalnim sudom međunarodne pravde i pred Međunarod-

<sup>34</sup> Cour internationale de Justice, Annuaire 1972-1973, No. 27, str. 54.

nim sudom, a stavovi tih pravosudnih organa potvrđuju navedene zaključke o sadržaju zabrane diskriminacije. Npr. u savjetodavnom mišljenju o manjinskim školama u Albaniji rečeno je: »[...] prava jednakost može zahtijevati raznovrсни postupak da bi se postigao rezultat koji uspostavlja ravnotežu među raznovrsnim situacijama«,<sup>35</sup> a u sporu o Jugozapadnoj Africi sudac Tanaka je ustvrdio u svom odvojenom mišljenju: »Načelo jednakosti pred pravom zahtijeva da s onim što je jednako jednako postupamo, a s onim što je različito da se različito postupamo.«<sup>36</sup>

U skladu sa svrhom ovog rada prikazat ćemo detaljnije one ugovore kojih je stranka i Austrija, pa su zbog toga od interesa za položaj Hrvata u Gradišću. Ipak, spomenuti treba i one ugovore koje Austrija nije prihvatila, jer kod nekih postoji vjerojatnost da će i Austrija ući u krug ugovornica.

a) Austrija je stranka Konvencije o sprečavanju i kažnjavanju zločina genocida, od 9. prosinca 1948.<sup>37</sup> Kao genocid u Konvenciji se kvalificiraju: ubojstvo ili nanošenje teške tjelesne ili duševne povrede članovima jedne narodne, etničke, rasne ili vjerske grupe; namjerno podržavanje takve grupe u životnim uvjetima koji treba da dovedu do njenog potpunog ili djelomičnog uništenja; poduzimanje mjera koje su usmjerene na sprečavanje rađanja u takvim grupama; prisilno premještanje djece jedne grupe u drugu. Da bi navedeni zločini bili smatrani genocidom, potrebno je da su »počinjeni u namjeri potpunog ili djelomičnog uništenja« jedne od navedenih grupa (čl. II). Ta Konvencija štiti, dakle, neka najosnovnija prava pripadnika manjina: pravo na život, slobodu od zlostavljanja, zaštitu obitelji i djece, odnosno garantira manjini kao cjelini zaštitu postojanja.

Genocid je prema toj Konvenciji proglašen zločinom po međunarodnom pravu, bez obzira je li izvršen u vrijeme mira ili u ratu (čl. I), a osobe koje bilo kako u njemu sudjeluju mogu biti kažnjene, bile one državnici, javni službenici ili privatne osobe (čl. IV). Osobe okrivljene za djelo genocida bit će suđene pred nadležnim sudovima države na čijem su području djelo počinile (čl. VI). Konvencija je predvidjela i osnivanje međunarodnih krivičnih sudova, ali do danas oni nisu osnovani.

Države su preuzele obvezu da u svoja zakonodavstva unesu odredbe kojima se omogućuje provođenje te Konvencije, a posebno obvezu da odrede kazne (čl. V). Za sve sporove koji bi među državama mogli izbiti u vezi s primjenom i tumačenjem te Konvencije ugovorena je nadležnost Međunarodnog suda. Za razliku od nekih stranaka Konvencije, ni Jugoslavija, ni Austrija nisu dale rezervu na odredbu o nadležnosti Međunarodnog suda.

<sup>35</sup> *Minority Schools in Albania, Advisory Opinion of April 6th, 1935, P. C. I. J., Series A/B, No. 64, 19.*

<sup>36</sup> *South West Africa Cases, Second Phase, Judgment, I. C. J., Reports, 1966, 313.*

<sup>37</sup> Pristupila je toj Konvenciji 19. ožujka 1958. Stranka Konvencije je i Jugoslavija. Vidi: *Multilateral Treaties in respect of which the Secretary-General Performs Depositary Functions, List of Signatures, Ratifications, Accessions etc, as at 31 December 1971, ST/LEG/SER.D/7, str. 71; Vjesnik Prezidijuma Narodne skupštine FNRJ, 1950, br. 2, str. 49.*



Prikazali smo Konvenciju o genocidu radi upotpunjavanja slike o pravilima međunarodnog prava koja štite manjine u Austriji, ali treba se nadati da ni njene odredbe, ni odredbe konvencija Međunarodne organizacije rada o diskriminaciji u zaposlenju i zvanjima (od 1958), ni one o politici zapošljavanja (od 1964), neće biti povrijeđene u odnosu na Hrvate u njihovoj domovini Gradišću.<sup>38</sup>

b) 4. studenog 1950. zaključena je u Rimu Evropska konvencija o očuvanju prava čovjeka i osnovnih sloboda.<sup>39</sup> Stranke su joj države članice Evropskog vijeća, a među njima i Austrija. U njoj se posebno ne štite manjine, ali se uživanje građanskih i političkih prava iz te konvencije jamči svim osobama pod jurisdikcijom stranaka konvencije »bez diskriminacije na osnovama kao što su spol, rasa, boja kože, jezik, vjera, političko ili drugo uvjerenje, narodno ili socijalno porijeklo, pripadnost jednoj narodnoj manjini, imovina, rođenje ili drugi status«.

Vrijednost te konvencije je u relativno efikasnom sistemu nadzora nad ponašanjem država u pitanjima riješenim konvencijom. Osnovana je, naime, Evropska komisija za prava čovjeka pred koju sve države potpisnice konvencije mogu iznijeti prigovore ako neka država ugovornica povrijedi konvenciju. Kako Jugoslavija nije stranka konvencije, zaštita naših manjina u Austriji ovisila bi o intervenciji neke druge ugovornice. Međutim, konvencija predviđa i mogućnost da se toj komisiji obrate i svi pojedinci, grupe pojedinaca i nevladine organizacije, koji bi bili povrijeđeni postupkom jedne ugovornice. Takva predstavka može biti podnesena samo protiv onih država koje su posebnom deklaracijom pristale na tu djelatnost komisije (st. 1, čl. 25). Austrija je to pravo dala komisiji,<sup>40</sup> a pripadnici slovenske manjine su ga već iskoristili.<sup>41</sup>

Evropska komisija nastoji pronaći prijateljsku nagodbu stranaka. Ukoliko u tome ne uspije, o sporu konačno odlučuje Odbor ministara Evropskog vijeća ili Evropski sud za prava čovjeka. Sud može odlučivati samo u odnosu prema državama koje su prihvatile njegovu nadležnost. Međutim, spor može pred sud iznijeti samo jedna od zainteresiranih država ili sama komisija, a ne pojedinci. Austrija je prihvatila nadležnost tog suda.

c) Dosad je najdjelotvorniji opći dokument o zaštiti prava čovjeka s gledišta zaštite manjina Međunarodna konvencija o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije, usvojena u Općoj skupštini Ujedinjenih naroda 21. prosinca 1965, a otvorena za potpisivanje 6. ožujka 1966. U velikom broju stranaka tog ugovora nalaze se i Austrija i Jugoslavija.<sup>42</sup> U toj se konvenciji zabranjuje rasna diskriminacija u pogledu velikog broja izričito navedenih prava čovjeka (čl. 5). Pri tome se izraz »rasna diskriminacija« definira široko, tako da konvencija štiti od diskriminacije i etničke manjine. St. 1, čl. 1. glasi:

<sup>38</sup> I Austrija i Jugoslavija su ratificirale obje konvencije. Vidi: International Labour Conventions, Chart of Ratifications, 1 January 1975.

<sup>39</sup> Vidi: Nations Unies, Recueil des Traités, vol. 213, str. 221.

<sup>40</sup> Vidi: Council of Europe, European Convention on Human Rights, Collected Texts (Fifth Edition), Strasbourg 1966, Section I.

<sup>41</sup> Vidi: Application No. 808/60; ISOP against AUSTRIA, Decision of 8th March 1962; Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1962, 108–125.

<sup>42</sup> Vidi: Multilateral Treaties . . . , 78.

»U ovoj konvenciji izraz 'rasna diskriminacija' odnosi se na razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasnivaju na rasi, boji, precima, nacionalnoj pripadnosti ili etničkom porijeklu, koji imaju za svrhu ili rezultat da unište ili da ugroze priznavanje, uživanje ili vršenje, pod jednakim uvjetima, prava čovjeka i osnovnih sloboda na političkom, ekonomskom, socijalnom i kulturnom polju ili na svakom drugom polju javnog života.«

Sama konvencija, međutim, predviđa da će države, radi osiguranja napretka i zaštite određenih rasnih ili etničkih grupa u uživanju prava čovjeka, kad okolnosti to zahtijevaju, donijeti posebne mjere na socijalnom, ekonomskom, kulturnom i ostalim poljima, koje se u tom slučaju neće smatrati diskriminacijom prema drugim grupama (st. 4, čl. 1, i st. 2, čl. 2).

Države ugovornice su se obvezale da zakonskim i svim drugim mjerama spriječe da državni organi ili bilo tko drugi pod njihovom nadležnošću provodi diskriminaciju. Isto će tako onemogućavati i svaku ideologiju o superiornosti rasa i rasnoj mržnji.

Za zaštitu od djela rasne diskriminacije konvencija je, osim garancija u internom pravnom poretku država, predvidjela i zaštitu na međunarodnom planu. Međunarodni nadzor nad izvršavanjem obveza država iz konvencije ostvaruje se, u prvom redu, kontrolom izvještaja koje države ugovornice moraju podnositi o svojim zakonskim, sudskim, upravnim i drugim mjerama, kojima se ostvaruju odredbe konvencije (čl. 9). Ti se izvještaji podnose za dvogodišnja razdoblja, ili na zahtjev posebnog odbora što ga sastavljaju države ugovornice. Taj odbor razmatra izvještaje, a može zahtijevati i naknadna obavještenja od podnosioca izvještaja. On sam podnosi godišnje izvještaje Općoj skupštini, a na temelju proučenih izvještaja država i dobivenih obavještenja može davati i preporuke Općoj skupštini.

Odbor ima i nadležnost posredovanja i mirenja u slučaju kad jedna ugovornica smatra da druga krši odredbe konvencije. Sporove među državama o tumačenju i primjeni konvencije može svaka od njih iznijeti pred Međunarodni sud, ukoliko se spor ne riješi pregovorima ili po postupku što ga predviđa sama konvencija (čl. 22).

Države mogu posebnom izjavom prihvatiti i nadležnost odbora da prima i razmatra saopćenja (žalbe) osoba ili grupa osoba o postupcima koji su protivni obvezama po konvenciji. Rezultat rada odbora na temelju takvih saopćenja jesu njegove eventualne sugestije i preporuke zainteresiranoj državi i pojedincu (čl. 14). U malom broju država, koje su prihvatile takvu nadležnost odbora, nisu ni Austrija, ni Jugoslavija.

U raspravama o dosadašnjim izvještajima Austrije, članovi odbora dali su vrlo značajne primjedbe o austrijskim stavovima prema manjinama.<sup>48</sup> Na osudu su naišle austrijske tvrdnje da u Austriji nema etničkih, već samo vjerskih i jezičnih manjina; da u Štajerskoj nema slovenske manjine; da o ispunjavanju obveza Austrije prema manjinama na temelju Državnog ugovora ne treba izvještavati Odbor za ukidanje rasne diskriminacije.

<sup>48</sup> CERD/C/R.50/Add.6, od 2. kolovoza 1973. i CERD/C/R.77/Add.4, od 27. listopada 1975.

Članovi odbora osudili su zakonska ograničenja preuzetih ugovornih obveza Austrije o upotrebi jezika manjina pred sudovima i neizvršavanje drugih obveza prema hrvatskoj i slovenskoj manjini na temelju čl. 7. Državnog ugovora. Neprihvatljivim je ocijenjeno opravdavanje neispunjavanja prava manjina malim brojem njihovih pripadnika.<sup>44</sup>

d) Najznačajniji međunarodni ugovori o općoj zaštiti prava čovjeka jesu Paktovi o pravima čovjeka, koji su usvojeni 16. prosinca 1966, a stupili su na snagu na početku 1976. godine. Austrija je te paktove potpisala 10. prosinca 1973, ali ih do danas nije ratificirala; Jugoslavija je to učinila još 29. siječnja 1971.<sup>45</sup>

I Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima zabranjuju svaku diskriminaciju u zaštiti prava čovjeka, pa i diskriminaciju na temelju rase, boje, jezika, vjere i nacionalnog porijekla. Međutim, članom 27. Pakta o građanskim i političkim pravima posebno se štite neka prava manjina: »U državama u kojima postoje etničke, vjerske ili jezične manjine, osobe koje pripadaju tim manjinama ne mogu biti lišene prava da imaju, zajedno s drugim članovima svoje grupe, svoj posebni kulturni život, da očituju i ispovijedaju vlastitu vjeru ili da se služe svojim jezikom.«

Paktom se predviđa nekoliko oblika nadzora nad izvršavanjem obveza koje su države preuzele. One moraju podnositi izvještaje o izvršavanju svojih dužnosti posebnom Odboru za prava čovjeka, što ga sastavljaju ugovornice (formiran je u rujnu 1976). Odbor će o pojedinom izvještaju obavijestiti sve države stranke pakta. Osim toga, moći će uputiti »opće primjedbe« i ugovornicama i Ekonomskom i socijalnom vijeću Ujedinjenih naroda.

Odbor ima i zadaću rješavanja međudržavnih sporova u vezi s izvršavanjem pakta, ali se ona odnosi samo na one države koje posebnom deklaracijom pristanu na takvu nadležnost odbora. Država koja prihvati Fakultativni protokol uz Pakt o građanskim i političkim pravima, dat će i pojedincu, prema kojemu njezini organi krše odredbe pakta, pravo da započne postupak pred Odborom za prava čovjeka. Taj postupak rezultira izradom gledišta odbora, koje se dostavlja pojedincu i državi protiv čijeg se postupka žalio.

### 5. Završna napomena

Usprkos brojnim međunarodnim instrumentima kojima se regulira međunarodna zaštita prava čovjeka, a djelomično i zaštita manjina, stvarni, nepovoljni položaj manjina često dovodi do nezadovoljstva u pojedinim zemljama, a i do međudržavnih sporova. Položaj Slovenaca i Hrvata u Austriji pokazuje kako ni posebne ugovorne odredbe o zaštiti pojedinih manjina ponekad nemaju učinka. Jedan od razloga za to je i nepostojanje međunarodnih akata, koji bi cjelovitije i općenitije normirali prava i

<sup>44</sup> Dokumenti: A/9618, str. 34–36; CERD/C/SR. 268–292, str. 61–79.

<sup>45</sup> *Službeni list SFRJ*, br. 7/1971.

dužnosti manjina, te takvu manjinsku zaštitu povezali s Ujedinjenim narodima.

Jugoslavija je zato prošle jeseni predložila u Ujedinjenim narodima da se pristupi izradi općih međunarodnih dokumenata o zaštiti manjina. Jedna deklaracija Opće skupštine Ujedinjenih naroda, a zatim i konvencija, morale bi sadržavati opća pravila o manjinama. Uvažavajući razlike što postoje u problematici manjinske zaštite u pojedinim dijelovima svijeta, ipak se može tvrditi da je moguće i potrebno da se usvoje opća pravila o pravima i dužnostima manjina i njihovih pripadnika. Za njihovu kodifikaciju postoje dovoljno jasni temelji u općem običajnom međunarodnom pravu.

Jugoslavija je i na Konferenciji o sigurnosti i suradnji u Evropi potakla raspravu o pravima manjina i njihovoj ulozi u suradnji evropskih država. Prema našim gledištima, priznanje i poštivanje prava manjina neophodan su preduvjet da bi one mogle pridonijeti svoj udio učvršćenju mira i sigurnosti u Evropi. Jugoslavija je predlagala da se u završnom dokumentu te konferencije navede iscrpna lista prava manjina, ali zbog raznovrsnih stavova evropskih država prema postojanju i zaštiti manjina, u Završni akt konferencije ušle su odrebe o manjinama koje imaju mnogo skromniji sadržaj od onoga koji je predložila delegacija Jugoslavije.

U Deklaraciji načela o međusobnim odnosima država učesnica, a u okviru načela o poštovanju prava čovjeka i osnovnih sloboda (VII načelo), nalazimo ovaj stavak:

»Države učesnice, na čijem području postoje nacionalne manjine, poštivat će pravo osoba koje pripadaju takvim manjinama na jednakost pred zakonom, dat će im svaku mogućnost za stvarno uživanje prava čovjeka i osnovnih sloboda i štitit će, na taj način, njihove zakonite interese u toj sferi.«

Bit toga načela je u obvezi država da manjinama omoguće uživanje prava čovjeka u onom sadržaju i onako kako odgovara njihovim nacionalnim osobinama i tradicijama.

Još su dvije odredbe u Završnom aktu posvećene manjinama. U okviru odluka o suradnji i razmjeni na području kulture i obrazovanja evropske su države priznale da nacionalne manjine i regionalne kulture mogu pridonijeti suradnji država na području kulture i obrazovanja. Stoga su izrazile svoju namjeru da, u slučaju kad na njihovom području postoje takve manjine ili kulture, omoguće takav njihov doprinos, uzimajući u obzir zakonite interese njihovih pripadnika.

Periodični sastanci evropskih država pružat će priliku za raspravu o ostvarenim rezultatima u izvršavanju načela iz Završnog akta konferencije i za odluku o daljnjim mjerama suradnje. Prvi takav sastanak održat će se u Beogradu 1977. godine.

Nakon Konferencije u Helsinkiju, Jugoslavija je s Italijom zaključila Osimske sporazume o rješavanju graničnih pitanja i ekonomskoj suradnji, kojima su postavljeni i temelji sigurnije zaštite talijanske i slovenske manjine u dvjema susjednim zemljama. Za razliku od takvog ispunjavanja načela Helsinkija u odnosima Jugoslavije i Italije, naše manjine u Austriji upravo su nakon Konferencije o sigurnosti i suradnji u Evropi doživjele zakonsko ograničavanje prava koja su im zajamčena Državnim

ugovorom. Treba se ipak nadati da će njihova uporna nastojanja ponukati austrijske državnike da napuste svoj stav ignoriranja austrijskih međunarodnopravnih obveza. Jugoslavija će sigurno sve učiniti da pomogne rješavanje problema zaštite prava naših manjina u Austriji, ne samo radi Slovenaca i Hrvata u toj zemlji i jugoslavensko-austrijskih odnosa, već i radi unapređenja duha suradnje i povjerenja među državama i narodima Evrope.

## ZUSAMMENFASSUNG

### VÖLKERRECHTLICHER SCHUTZ DER NATIONALEN MINDERHEITEN IN ÖSTERREICH – LAGE DER BURGENLÄNDER KROATEN

Die ersten Normen des Völkerrechts, die sich auf die Kroaten in Österreich beziehen, sind die allgemeinen Bestimmungen des Minderheitenschutzes im Friedensvertrag mit Österreich (Saint-Germain-en-Laye, 10. Sept. 1919). Der Verfasser erörtert die Anwendbarkeit dieser vor dem zweiten Weltkrieg gebrachten Bestimmungen auf die heutige Rechtslage der Kroaten im Burgenland. Bei der Suche nach der Beantwortung dieser Frage sind für ihn zwei Momente wesentlich: a) der Abschluss des Staatsvertrags betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreichs (Wien, 15. Mai 1955), der besondere Bestimmungen zum Schutz der Rechte der slowenischen und der kroatischen Minderheit in Österreich enthält; b) die Tatsache, dass die Bestimmungen des Friedensvertrags von Saint-Germain auch heute ein Teil der österreichischen Verfassung sind (Absatz 1, Art. 149). Dies berücksichtigend, kommt er zu dem Schluss, dass: a) auf alle Fragen des Schutzes der kroatischen Minderheit in Österreich, die im Staatsvertrag von 1955 mit einbezogen sind, die Bestimmungen dieses Vertrags angewendet werden müssen; b) auf die Fragen des Schutzes der Kroaten in Österreich, die im Staatsvertrag nicht berührt wurden, die Bestimmungen des Abkommens von Saint-Germain angewendet werden, denn diese sind in Österreich als Teil der österreichischen Bundesverfassung in Kraft.

Neben den Bestimmungen über den allgemeinen Schutz der Menschenrechte und über das Diskriminierungsverbot enthält der österreichische Staatsvertrag auch noch besondere Verordnungen zum Schutz der Kroaten und der Slowenen in Kärnten, Burgenland und Steiermark (Art. 7). Einige der Verpflichtungen gegenüber den Minderheiten hat Österreich nur für jene Verwaltungs- und Gerichtsbezirke dieser drei Bundesländer übernommen, wo eine slowenische, kroatische oder gemischte Bevölkerung lebt, die Verpflichtung aber, die Tätigkeit jener Organisationen zu verbieten, deren Ziel die nationale Entfremdung der Minderheitenangehörigen ist, gilt für das gesamtösterreichische Gebiet. Kein einziges Minderheitenrecht ist an irgendwelche absolute oder relative Zahlen der Minderheitenangehörigen gebunden, weder in den einzelnen Bundesländern, noch in einem der Verwaltungs- und Gerichtsbezirke. (Zu dieser Schlußfolgerung sind auch die Mitglieder des Ausschusses zur Abschaffung der Rassendiskriminierung gekommen, als über den österreichischen Bericht diskutiert wurde.) Die Durchführung einer »Volkszählung besonderer Art« (14. Nov. 1976),

deren Zweck darin lag, die Angehörigenzahl der Minderheiten festzustellen, war daher im Lichte des Art. 7 des Staatsvertrags gesehen, gar nicht nötig. Um das Bestehen unserer Minderheiten zu ermitteln, ist die Volkszählung von 1951 wesentlich, d.i. die letzte Zählung vor dem Abschluss des Staatsvertrags. Relevant sind auch die in den jugoslawischen Forderungen an die Alliierten vorgetragenen Angaben, aufgrund derer auch der Minderheitenschutz in Österreich im Jahre 1955 vereinbart wurde.

Da die Minderheiten den Grund zur Durchführung der Volkszählung als Wunsch aufgefasst hatten, den Gebrauch der im Staatsvertrag zugesicherten Minderheitenrechte räumlich zu begrenzen, boykottierten sie die Zählung und machten auf diese Art die Erreichung dieses ungeschickt verschleierte Ziel es unmöglich. Auf den Einwand, die Erforschung der Minderheitenanzahl ausserhalb der regelmässigen Volkszählungen in Österreich widersetze sich den Buchstaben und dem Geist des Staatsvertrags, antworteten die Repräsentanten der österreichischen Regierung, die Durchführung der Vertragsbestimmungen würde nicht von den Ergebnissen der Zählung abhängen. Doch gleichzeitig mit der Änderung des Volkszählungsgesetzes (am 7. Juli 1976), wodurch die Zählung vom 14. November ermöglicht wurde, verabschiedete man auch ein Gesetz zur Rechtslage der Volksgruppen in Österreich. In diesem Gesetz werden Bestimmungen zur Durchführung einiger der im Artikel 7 des Staatsvertrags enthaltenen Minderheitenrechte gebracht, und ihre Anwendung gerade von der Zahl der Minderheitenangehörigen abhängig gemacht (zweispachige topographische Bezeichnungen, Gebrauch der Minderheitensprache als Amtssprache).

Ausser den Bemühungen, die Anwendung der Rechte der kroatischen und der slowenischen Minderheit auf einen möglichst kleinen Teil von Kärnten und des Burgenlandes zu begrenzen, engt das Gesetz auch den Inhalt der Minderheitenrechte ein, wobei es das Problem des Minderheitenschulwesens überhaupt nicht zu lösen sucht. Gerade die Durchführung der Bestimmungen des Artikels 7 über die Schulausbildung der Minderheitenangehörigen in ihrer Muttersprache ist eines der Gebiete, wo der Staatsvertrag seitens Österreichs grösstens verletzt wird.

Der Verfasser erweitert die Erörterung über die völkerrechtliche Lage der Kroaten in Österreich auch auf die Analyse einiger Abmachungen zum Schutz der Menschenrechte und zum Verbot der Diskriminierung (Konvention über die Verhütung und Bestrafung des Völkermordes, Europäische Konvention zur Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, Internationale Konvention über die Beseitigung aller Formen von Rassendiskriminierung, Internationale Konvention über bürgerliche und politische Rechte). Auch wenn sie keine besonderen Bestimmungen zum Minderheitenschutz enthalten, sind seiner Meinung nach solche Verträge für die Rechtslage der Minderheiten bedeutsam. Denn nur die Erfüllung des Prinzips des Diskriminierungsverbots führt schon dazu, dass die Angehörigen der Minderheit in einigen Fragen notwendigerweise besonders, d.h. anders trätiert werden als die übrigen Bürger, damit man es ihnen ermöglicht, tatsächlich in den Besitz ihrer Rechte zu gelangen, die dank dieser Abkommen jedem menschlichen Wesen eingeräumt werden. Für den Minderheitenschutz war in der Praxis bisher die Konvention über Diskriminierung am wichtigsten, bzw. die Diskussion über die Berichte der einzelnen Staaten vor dem Ausschuss zur Abschaffung der Rassendiskriminierung. Gerade die Berichte Österreichs haben zu sehr wichtigen Bemerkungen seitens der Ausschussmitglieder zur Stellungnahme Österreichs gegenüber den Minderheiten geführt.

Auch wenn es eine ziemlich grosse Zahl von völkerrechtlichen Bestimmungen gibt, die sich im allgemeinen auf die Minderheiten beziehen, sowie besondere Anordnungen über unsere Minderheiten in Österreich, befürwortet der Autor die Annahme allgemeiner Dokumente über einen vollständigen Minderheitenschutz im Rahmen der Vereinten Nationen. Was die Lage der kroatischen und der slowenischen Minderheit in Österreich betrifft, so hofft er, dass man diese mit den österreichischen Verpflichtungen aufgrund des Artikels 7 des Staatsvertrags und mit den Prinzipien des Schlussaktes der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Einklang bringen wird.