

Ernest Petrič

OSNUTKI ZAKONOV O PRAVICAH SLOVENCEV V ITALIJI V LUČI OSIMSKE POGODBE

1. Po določilih osimske pogodbe¹ se stranki pogodbenici, Italija in SFRJ, zavezuje, da bosta v okviru svojega notranjega prava zagotovili (assure dans le cadre de sous droit interne) isto raven varstva pripadnikom zadevnih manjšin (maintien du niveau de protection des membres des minorités respectives), kot izhaja iz določil posebnega statuta² (prèvu par les normes du Statut spécial èchu). Potrjujejo svojo privrženost načelu največjega možnega varstva pravic pripadnikov manjšin, kot izhaja iz njunih ustav in notranje zakonodaje (confirmant leur loyauté envers le principe de la protection la plus ample possible des citoyens appartenant aux minorités (groupes ethniques) deculant de leurs Constitutions et de leurs droits internes), ter izražata soglasje, da se bosta glede odnosa do manjšin zgledovali (s'inspirant) tudi po načelih ustanovne listine OZN, splošne deklaracije o človekovih pravicah, konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije³ in obeh konvencij OZN o človekovih pravicah.^{4 4a}

Po tem, ko sta obe stranki pogodbenici osimsko pogodbo ratificirali⁵ in je ta 3. 4. 1977 stopila v veljavo, ni mogoče dvomiti, da so tudi tista določila te pogodbe, ki se nanašajo na manjšine, čvrsta mednarodnopravna obveznost tako Jugoslavije kot Italije. O tem sicer načeloma ni kakih posebnih dvomov, niti na italijanski strani niti v političnih izjavah⁶ niti v mednarodnopravni doktrini,⁷ kot tudi ni dvomov o mednarodnopravnem pomenu ostalih določil osimskih sporazumov.⁸ Narobe, mnoga določila osimskih sporazumov, zlasti določila o meji, so bila uspešno uresničena ali pa so v fazi uresničevanja, stranki pogodbenici pa sta ustanovili tudi vrsto mešanih teles,⁹ ki skrbijo za uresničevanje — v skladu z načelom pacta sunt servanda — mednarodnopravnih obveznosti, kot izhajajo iz osimskih sporazumov.

¹ Traité entre la RSF Yougoslavie et la Republique Italienne z desetimi prilogami; podpisana (skupaj z Accord sur la promotion de la cooperation economique in Act final) v neposredni bližini Osima 10. 11. 1975; stopila v veljavo 3. 4. 1977 po izmenjavi ratifikacijskih listin; objavljena v francoskem zvezniku in v slovenščini v Osimski sporazumi, Koper 1977, v italijanščini v Gazzetta Ufficiale, št. 77 (21. 3. 1977).

² Priloga II k memorandumu o soglasju z dne 5. 10. 1954.

³ International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; Italija jo je ratificirala 5. 1. 1976.

⁴ International Covenant on Civil and Political Rights; International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights; Italija je obe ratificirala 15. 9. 1978.

^{4a} O mednarodnopravni obveznosti Italije do slovenske manjšine na temelju vseh teh splošnih mednarodnih aktov glej E. Petrič, La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia, Trst 1981, str. 9—68.

⁵ SFRJ 1. 3. 1977; Italija 14. 3. 1977.

⁶ Omenimo naj kot primer le vlado obvezujočo resolucijo z dne 17. 12. 1976, sprejeto v poslanski zbornici, in vlado obvezujočo resolucijo, sprejeto v senatu (24. 2. 1977); obe glej v Atti parlamentari, VII. Legisl., št. 407 A, str. 249—296 in 300.

⁷ Npr.: E. Petrič, op. cit.; B. Vukas, Solution definitive de la «Question de Trieste» par la conclusion des accords entre l'Italia et la Yougoslavie a Osimo, v: Annuaire Francais de Droit International, XXII (1976), str. 77—95; T. Veiter, Der neue Jugoslawisch-italienische Trieste Vertrag, v: Europa Ethnica, št. 3/1876, str. 108—116; M. Udina, Gli Accordi di Osimo, Trieste 1979.

⁸ Drugače, kot pri memorandumu o soglasju iz leta 1954, ki ga Italija ni nikoli ratificirala itd.

⁹ Npr.: Stalna mešana komisija za vodno gospodarstvo, itd.

2. Ne glede na to, da so določila osimske pogodbe o manjšinah razporejena delno v čl. 8, delno pa v točki 4 preambule te pogodbe, je moč z zanesljivostjo trditi, opirajoč se predvsem na obe osimski pogodbenici zavezujočo dunajsko pogodbo o mednarodnem pogodbenem pravu,¹⁰ zlasti njen čl. 31, tč. 2, pa tudi na mednarodno doktrino in judikaturu,¹¹ da je osimska določila o manjšinah treba tolmačiti kot celoto, saj je tudi preambula del teksta pogodbe, del soglasno izražene volje strank pogodbenic.¹²

Celovito tolmačenje osimskih določil o manjšinah pa je pomembno zlasti glede na to, da je vsebina manjšinskih pravic v čl. 8 osimske pogodbe opredeljena z vsebino posebnega statuta, ta pa je manjšinam zagotavljal pravice le na območju bivšega STO. Zato velja posebej poudariti, da v osimski pogodbi ni nobenega določila, ki bi uporabnost njenih manjšinskih določil omejevalo le na ozemlje biošega STO. Narobe, v sami osimski pogodbi je najti dovolj čvrstih potrdil¹³ za to, da sta osimski pogodbenici imeli v mislih celotno manjšino, bodisi italjansko narodnost v SFRJ bodisi Slovence v Furlaniji-Juljski krajini. Omenimo naj poleg že omenjenega dejstva, da v osimski pogodbi ni najti določila, ki bi njeno veljavnost, tudi njen čl. 8, omejevalo le na območje bivšega STO, da je po mednarodnem pravu nesporno če pogodba sama izrecno ne določa drugače, da vsaka mednarodna pogodba zavezuje stranko pogodbenico za vse njeno ozemlje.¹⁴ Sami osimski sporazumi pa so segli z vrsto svojih določil daleč prek vprašanj bivšega STO (npr. mejno vprašanje, gospodarska vprašanja). Iz vrste izjav¹⁵ ob sprejemanju osimskih sporazumov in njihovem ratificiranju je prav tako očitno, da sta tudi glede manjšinskega vprašanja pogodbenici imeli v mislih manjšini tudi izven območja bivšega STO. Poleg tega je tudi v Italiji že pred osimskimi sporazumi uresničevanje posebnega statuta seglo prek teritorialnih okvirov STO. Zgovorno je tudi dejstvo, da se tudi zakonski osnutki za uresničitev osimske obveznosti Italije glede pravic manjšin *verbis expressis* nanašajo na celotno Furlanijo-Juljsko krajino.¹⁶ Še zlasti pa seveda ni moč mimo dejstva, da se v preambuli osimske pogodbe omenjeni akti, na katerih naj bi temeljilo načelo največjega možnega varstva pripadnikov manjšin, to so ustava, zakoni, ust. lista OZN, splošna deklaracija in konvencije OZN o pravicah človeka, konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, nanašajo na celotno ozemlje Italije.

3. V sami osimski pogodbi ali njenih prilogah ni konkretnije določeno, kako naj stranki pogodbenici uresničita manjšinsko varstvene ukrepe — razen, da bosta to storili avtonomno, s sredstvi notranjega prava. To je logično in ne izhaja le iz njune suverenosti, temveč tudi iz dosežene stopnje medsebojnega zaupanja, ki ga je prav sklenitev osimskih sporazumov še utrdila. Sicer pa je mednarodno-pravne obveznosti do manjšin in njihovih pripadnikov sploh moč uresničiti le z notranjimi pravnimi in dejanskimi ukrepi.

Pač pa sta osimski pogodbenici določili nekatere splošne okvire uresničevanja osimskih določil o manjšinah. In sicer: da bosta ta določila uresničili avtonomno, z notranjimi ukrepi; da bosta zagotovili kar »največje možno« varstvo;

¹⁰ Italija jo je ratificirala 22. 4. 1970, SFRJ pa 27. 8. 1970.

¹¹ Npr.: C. P. J. I., Serie B, No. 2—3, str. 22, pravno mnenje o Mednarodni organizaciji dela; I. C. J., Reports 1952, str. 183—198, primer US Nationals in Morocco.

¹² Npr.: G. Schwarzenberger, Manual of International Law, London 1976, str. 641; C. Dupuis, Regles général du droit de la paix, v RdC. 130, II. str. 79: »Le préambule fait partie du traité... et constitue... un élément essentiel du traité.«

¹³ Izčrpno tolmačenje manjšinskih določil osimske pogodbe glej E. Petrič, op. cit., str. 68—133.

¹⁴ Izrecno tako čl. 29 dunajske konvencije o mednarodnem pogodbenem pravu.

¹⁵ Glej op. 6.

¹⁶ Npr.: Zakonski osnutek KPI z dne 15. 2. 1980; zakonski osnutek PSI z dne 22. 6. 1979; zakonski osnutek Slovenske skupnosti z dne 10. 2. 1982.

da varstveni ukrepi ne bodo pod ravni, kot jo je določal posebni statut; da bosta te ukrepe uresničili v skladu z načeli svojih ustav in v skladu z načeli najpomembnejših mednarodnih aktov o varstvu človekovih pravic in preprečevanju diskriminacije. V teh okvirih sta pogodbenici, Italija in SFRJ, mednarodnopravno, z osimsko pogodbo, zavezani uresničiti in bona fides, v dobri meri in pošteno, osimska določila o manjšinah.

4. Seveda si velja pet let po sklenitvi osimskih sporazumov zastaviti vprašanje, kako je Italija uresničila svojo obveznost, izhajajočo iz člena 8 in točke 4 preambule osimske pogodbe, tj., kako je s svojimi notranjimi akti zagotovila pravice slovenski manjšini v Furlaniji-Juljski krajini na ravni pravic, kot jih določa vsebina posebnega statuta; kako je v praksi izrazila svojo privrženost načelu največjega možnega varstva manjšin, načelom svoje ustave in vseh tistih mednarodnih dokumentov, ki so naštetih v točki 4 preambule osimske pogodbe. Žal še vedno velja, tudi še pet let po ratifikaciji osimskih sporazumov, ugotovitev iz spomenice predstavnikov slovenske narodnostne skupnosti v Italiji predsedniku S. Pertiniju z dne 22. 11. 1978: »Tri leta po podpisu osimskih sporazumov moremo ugotoviti, da, karzadeva pravice Slovencev, niso bili storjeni pomembni koraki.«¹⁷

Res je, da drugače kot za nekatere druge obveznosti iz osimskih sporazumov, ni določen noben rok, do kdaj se stranki pogodbenici dolžni sprejeti notranje ukrepe v prid varstva manjšin, čeprav spomenica, ki jo je senat sprejel na predlog KPI in PSI, priporoča vladi, da to naredi v 18 mesecih po ratifikaciji sporazuma. Vendar pa po petih letih pričakovanj ni moč mimo ugotovitve, da odlašanje Italije, da bi sprejela zakon, ki bi za Slovence v Furlaniji-Juljski krajini pomenil uresničitev osimskih določil, ni moč označiti drugače kot neizpolnjevanje mednarodne obveznosti in kršitev načela pacta sunt servanda.

5. Povedano ne pomeni, da se v Italiji po sklenitvi osimskih sporazumov v pravni sferi ni dogajalo prav nič za uresničitev osimskih določil o manjšinah. Vendar so bili bodisi docela nesprejemljivi pravni ukrepi, kakršen je bil npr. osnutek pooblaščenega vladnega dekreta z dne 15. 7. 1978 za izvedbo čl. 8 osimske pogodbe, ki je upoštevala le Slovence v Tržaški pokrajini in ga je demokratična javnost zavrnila, bodisi za samo manjšino še niso rodili nobenih otipljivih sadov. Slednje velja tako za delo posebne komisije pri predsedstvu italijanske vlade za proučitev problemov slovenske manjšine v Furlaniji-Juljski krajini¹⁸ kot za vrsto predlogov zakonskih osnutkov v rimskem parlamentu.¹⁹ Vsekakor so, kot morebitna osnova za bodoči zakon o pravicah Slovencev v Furlaniji-Juljski krajini — če bomo njegov sprejem dočakali — najpomembnejši zakonski osnutek Krščanske demokracije št. 3153 z dne 10. 2. 1982,²⁰ zakonski osnutek KPI št. 747 z dne 15. 2. 1980,²¹ zakonski osnutek socialistične stranke št. 56 z dne 22. 6. 1979²² in zakonski osnutek Slovenske skupnosti (predložil pa ge poslanec Fontanari)

¹⁷ Objavljena v Razprave in gradivo INV, št. 9—10/1979, str. 222.

¹⁸ Ustanovljena s posebnim dekretom predsednika vlade 24. 12. 1977.

¹⁹ Že po letu 1970 je vrsta italijanskih političnih strank (KPI, PSI, PSIUP) predložila osnutke o varstvenih ukrepih v prid slovenske manjšine; poleg tistih osnutkov, ki so v času pisanja tega teksta formalno še v obravnavi, velja posebej omeniti ti. paket SKGZ (Disegno di legge costituzionale della SKGZ-UCES) z dne 15. 9. 1971 in osnutek Liste za Trst (Norme per la difesa delle minoranze etnico-linguistiche friulana, slovena e tedesco della regione autonomo FVG) z dne 15. 7. 1980 in nato umaknjen 24. 4. 1982.

²⁰ Tutela e valorizzazione delle caratteristiche etnico-culturali del gruppo linguistico sloveno nel Friuli-Venezia Giulia; predložen v poslanski zbornici, prvopodpisani poslanec F. Piccoli.

²¹ Norme di tutela per i cittadini italiani di lingua slovena; predložen v senatu, prvopodpisana G. Gherbez.

²² Norme speciali di tutela del gruppo linguistico sloveno; predložen v senatu, prvopodpisani senator Lepre.

št. 1175 z dne 12. 11. 1980.²³ Kako blizu bi utegnil biti morebitni sprejeti zakon kateremu od teh osnutkov bi vnaprej težko sodili. Presodili pa smo lahko,²⁴ vsaj okvirno, koliko vsak izmed teh osnutkov dejansko ustreza mednarodnopravnim obveznostim Italije glede odnosa do slovenske manjšine.

6. Vsekakor je zanimivo ugotoviti, da se vsi predlagani zakonski osnutki²⁵ opirajo le na italijansko ustavo kot edini pravni temelj oziroma obveznost Italije za ureditev položaja slovenske manjšine z zaščitnim zakonom. Omenjata se zlasti čl. 6 pa tudi čl. 3 italijanske ustave, prezre pa se, da je Italija z mednarodnim pravom bila (npr. posebni statut) in je še mednarodnopravno zavezana sprejeti zaščitne ukrepe v prid slovenske manjšine, tako z določili osimske pogodbe kot tudi s tistimi določili splošnih mednarodnopravnih aktov, h katerim je Italija pristopila. Izjema je le zakonski predlog Slovenske skupnosti,²⁶ ki, kot pravni temelj, na katerem predlog zakona temelji, omenja tudi mednarodnopravne obveznosti, konkretno tudi čl. 8 osimske pogodbe. Zato je moč zatrdati, da se pri predlogih zakonov za zagotovitev varstvenih ukrepov za slovensko manjšino v Italiji že v izhodišču skušajo prezreti mednarodnopravne obveznosti Italije in ohraniti nevezdržna stališča, da je zagotovitev ali nezagotovitev pravic slovenske manjšine le stvar politične volje Italije in ne njena mednarodnopravna obveznost. Po tem, ko je Italija sklenila osimsko pogodbo in z njo v čl. 8 in v tčk. 4 preambule sprejela jasne mednarodnopravne obveznosti glede svojega odnosa do slovenske manjšine, po tem, ko je ratificirala obe konvenciji OZN o človekovih pravicah, vključno s čl. 27 konvencije o državljanskih in političnih pravicah,²⁷ ki izrecno zagotavlja posebne pravice pripadnikom manjšin, po tem, ko je ratificirala konvencijo o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, in po tem, tudi tega ne smemo pozabiti, ko je podpisala helsinško sklepno listino,²⁸ je Italija dolžna v skladu z vsebino vseh teh določil zagotoviti pravice slovenske manjšine in njenih pripadnikov. Ne gre torej le za uresničevanje ustave republike Italije temveč za izpolnjevanje njenih mednarodnopravnih obveznosti!

7. Da sta osimski stranki pogodbenici očitno imeli v mislih celotno manjšino na obeh straneh meje, potrjujejo poleg drugega tudi obravnavani zakonski osnutki v italijanskem parlamentu, med katerimi se nobeden ne omejuje le na območje bivšega STO, temveč skušajo, tako ali drugače, urediti slovensko manjšinsko problematiko v celotni Furlaniji-Juljski krajini. Pri tem pa je značilno, da se dejansko vsi, razen osnutka DC, izognejo konkretni določitvi dvojezičnega območja in to prepuščajo deželnemu svetu Furlanije-Juljske krajine.²⁹ V tem je nekaj logike, čeprav bi načelu demokratičnosti in »največjega možnega varstva manjšin«, ki ga tudi Italija v preambuli osimske pogodbe proglašala kot izhodišče svojega odnosa do manjšin, najbolj ustrezalo sprejeti predlog same manjšine,³⁰ kje

²³ Tutela globale della minoranza slovena, predložen v senatu po senatorju Südtirolische Volkspartei Fontanari-ju.

²⁴ Analiza zakonskih osnutkov temelji na primerjalni študiji Pravno varstvo slovenske manjšine v Italiji (primerjava med zakonskimi predlogi za zaščito slovenske manjšine v deželi Furlaniji-Juljski krajini), ki jo je kot diplomsko nalogo na fakulteti za sociologijo, politične vede in novinarstvo v Ljubljani leta 1981 opravil Karlo Devetak.

²⁵ Upoštevani so le osnutki, ki so že predmet parlamentarne procedure, tj. DC, KPI, PSI in SSK.

²⁶ Čl. 1 in 2 osnutka SSK.

²⁷ O vsebini čl. 27 glej F. Capotorti, Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, E/CN.4/Sub.2/384.

²⁸ O vsebini manjšinskih določil helsinške sklepne listine glej E. Petrič, Helsinki and National Minorities, v: JRMP št. 1—2/1977, Beograd.

²⁹ Osnutek SSK, čl. 9; osnutek PSI čl. 1; osnutek KPI, čl. 3.

³⁰ Tak predlog je oblikovala SKGZ B. 4. 1979; predlog zajema kot dvojezične 35 občin v videmski, goriški in tržaški pokrajini.

naj se ji, ne glede na število njenih pripadnikov,³¹ priznavajo posebne pravice, manjšinsko varstvo; ali pa na temelju rezultatov štetij prebivalstva, izvedenih še pred surovim poitalijančevanjem in kulturnim genocidom v dobi fašizma z zakonom določiti to ozemlje. Res pa je, da obravnavani zakonski osnutki — spet z izjemo osnutka DC — načeloma ne delajo razlik glede obsega pravic med Slovenci v Tržaški, Goriški ali Videmski pokrajini in s tem pravzaprav pritrjujejo jugoslovanskemu tolmačenju določil osimske pogodbe o manjšinah.

Zakonski osnutek Krščanske demokracije sicer tudi v čl. 1 proglašča,³² da imajo v deželi Furlaniji-Juljski krajini pripadniki slovenske manjšine pravico »do zaščite in do ovrednotenja etnično-kulturnih značilnosti, tradicij in jezika«. Nato pa Slovence v Italiji takoj razbije na tri skupine glede na načelno priznane pravice oziroma obseg »varstva«. Osnutek konkretno navaja občine, v katerih imajo Slovenci največ pravic³³ (npr. tudi pravico do slovenske toponomastike),³⁴ občine, kjer imajo Slovenci nekaj manj pravic³⁵ — prve in druge so vse bodisi v Tržaški, bodisi v Goriški pokrajini — in občine, kjer so Slovenci — to so predvsem Slovenci v Videmski pokrajini — načeloma obravnavani drugače.³⁶ Moremo torej ugotoviti, da sicer tudi zakonski osnutek sega prek območja bivšega STO — kar, kot smo videli, zahteva itajajska ustava pa tudi itajajske mednarodno-pravne obveznosti — razbija pa slovensko manjšino glede načeloma priznanih pravic na tri oziroma boljše rečeno na dve kategoriji. Zlasti Slovence v Videmski pokrajini postavlja v načeloma neenakopraven položaj, za kar ni nobene osnove ne le v osimski pogodbi, temveč je tudi v očitnem nasprotju z načelom enakopravnost, temelječim na ust. listini OZN, splošni deklaraciji o človekovih pravicah, konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, obeh konvencijah OZN o človekovih pravicah itd., ki jih je vse ratificirala tudi Italija!

8. Vsi obravnavani zakonski osnutki dokaj izčrpno, čeprav z številnimi razlikami v podrobnostih pa tudi v načelih vprašanjih, obravnavajo rabo slovenščine v javnem življenju. Preseglo bi namen in obseg pričujočega zapisa, če bi podrobno posegali v to problematiko. Nekatere načelne ugotovitve pa so potrebne. Najprej velja ugotoviti, da bi in bona fides interpretaciji čl. 8 osimske pogodbe ustrezalo le, če bi bil slovenski jezik na dvojezičnem območju priznan kot drugi uradni jezik. Posebni statut — ta pa je po eksplicitni dikciji čl. 8 osimske pogodbe merilo za »raven« zagotovitve manjšinskih pravic — namreč postavlja slovenski jezik faktično kot drugi uradni jezik ob italijanskega, saj določa,³⁷ da smejo pripadniki manjšine svobodno uporabljati svoj jezik tudi v uradnih stikih, da morajo biti javni dokumenti, vključno sodbe, namenjene pripadnikom manjšine, obvezno opremljeni s prevodom, kar velja tudi za javne razglase, obvestila itd. Nekateri obravnavani zakonski osnutki grosso modo temu, sedaj osimskemu, izhodišču ustrezajo. Tako npr. osnutek KPI,³⁸ osnutek SSK,³⁹ pa tudi osnutek PSI,⁴⁰ ki bolj ali manj konkretizirajo način uporabe slovenščine in ukrepe, ki naj zagotovijo, da bo slovenščina res tudi v uradni rabi. Zakonski osnutek DC pa se tudi v tem pogledu

³¹ Danes je splošno priznано načelo mednarodnega manjšinskega varstva, da manjšinske pravice načeloma niso odvisne od števila pripadnikov manjšin; glej npr.: *Definition and Classification of Minorities*, E/CN. 4/Sub. 2/85 pr. 50 in 62.

³² Čl. 1 osnutka.

³³ Lista B priložena osnutku zakona.

³⁴ Čl. 5 osnutka.

³⁵ Lista A priložena osnutku zakona.

³⁶ Čl. 9 osnutka zakona.

³⁷ Tčk. 5 posebnega statuta.

³⁸ Čl. 4, čl. 5, tčk. 6, čl. 7 in čl. 8 in čl. 9 zakonskega osnutka.

³⁹ Čl. 5, čl. 6, čl. 7, čl. 8, čl. 9 zakonskega osnutka.

⁴⁰ Čl. 2 pa tudi čl. 9 in čl. 10 zakonskega osnutka.

razlikuje; najprej že s tem, da se mu zdi potrebno poudariti, da je v Furlaniji-Juljski krajini uradni jezik italijanščina.⁴¹ Uradna raba slovenščine pa je v osnutku omejena v več ozirih. Najprej velja le za tiste osebe, ki imajo na skromnem dvojezičnem ozemlju, kakršno osnutek priznava (le določene občine v Tržaški in Goriški pokrajini, ne pa v Videmski), stalno bivališče in le v stiku s »krajevnimi« upravni in sodnimi oblastmi.⁴²

S prevodom morajo biti opremljeni le tisti upravni, sodni in drugi akti, ki »neposredno« zadevajo pripadnike slovenske manjšine s stalnim bivališčem v krajih, navedenih v tabeli A,⁴³ priloženi zakonskemu osnutku. Le v krajih, določenih s tabelo B,⁴⁴ pa smejo Slovenci rabiti slovenščino tudi v organih oblasti, npr. na zasedanjih občinskih svetov in celo v toponomastiki.⁴⁵ Navedene — in druge — omejitve pri uradni rabi slovenščine zakonski osnutek DC bistveno oddaljujejo od »ravnih« majnšinskih pravic o uradni rabi slovenščine, kot jo določa posebni statut — resda le za območje bivšega STO — in povzema čl. 8 osimske pogodbe.

9. Značilno je, da zakonski osnutek DC, drugače kot ostali, ne vsebuje določil, ki bi zagotavljala Slovincem ustrezno »zastopanstvo« v upravnih in drugih organih. Posebni statut⁴⁶ »pravično zastopanstvo« uveljavlja in vrsta določil zakonskih osnutkov KPI, PSI in SSK to načelo konkretizira,⁴⁷ medtem ko osnutek DC predvideva le zaposlitev prevajalcev⁴⁸ in torej tudi v tem oziru ostaja bistveno pod ravnijo posebnega statuta oziroma čl. 8 osimske pogodbe.

10. Vsi obravnavani osnutki se obširno dotikajo problema slovenskega šolstva v Italiji, zlasti njegove organizacije in avtonomije, manj pa vsebine.⁴⁹

Prav gotovo je šolska ureditev, predvidena s posebnim statutom,⁵⁰ nekaj, kar po več kot četrto stoletja terja drugačno ureditev. Ne da bi posegali tudi v tem primeru v podrobnejšo analizo zakonskih osnutkov, velja pibiti, da se vsi dotikajo — seveda različno — tudi slovenskega šolstva v Videmski pokrajini. Tako osnutek PSI⁵¹ določa, da je treba določila zakona o šolah s slovenskim poukom (zakon št. 1012 iz leta 1961) uveljaviti v Videmski pokrajini. Isto določa zakonski osnutek KPI⁵² in osnutek SSK⁵³ čepra slednji določa,⁵⁴ da bodo izdane »podobne norme« za ustanovitev državnih šol s slovenskim učnim jezikom v Videmski pokrajini. Skratka, omenjeni trije zakonski osnutki v bistvu šolsko ureditev, nastalo na temelju določil posebnega statuta — čeprav okrnjeno — razširjajo tudi na dvojezično področje Videmske pokrajine in v tem smislu grosso modo ustrezajo mednarodnopravnim obveznostim Italije. Odstopa pa tudi v tem pogledu zakonski osnutek DC. Medtem ko sicer v bistvu ohranja prejšnjo šolsko ureditev na dvojezičnem območju, (kakršno je določeno v zoženih okvirih v tabeli A, priloženi osnutku zakona), pa za Videmsko pokrajino predvideva le tam, kjer to »zahtevajo

⁴¹ Čl. 2 zakonskega osnutka.

⁴² Ibidem.

⁴³ Občine: Devin-Nabrežina, Repentabor, Milje, Dolina, Zgonik, Trst, Krmin, Doberdob, Gorica, Števerjan, Sovodnje.

⁴⁴ Isto kot v tabeli A, s tem da odpade občina Milje in da so te pravice omejene v občini Trst le na okrožji vzhodni in zahodni Kras, v občini Gorica le na okrožja Pevma-Oslavje, Štanrež in Podgora ter v občini Krmin le okrožje Plešivo.

⁴⁵ Čl. 4 in čl. 5 zakonskega osnutka.

⁴⁶ Tčk. 2 c posebnega statuta.

⁴⁷ Npr. čl. 8 osnutka KPI; čl. 10 osnutkov PSI in čl. 8 osnutka SSG.

⁴⁸ Čl. 7 zakonskega osnutka.

⁴⁹ O pravnih vprašanjih šolstva na Tržaškem in Goriškem glej: D. Bonamore, *Disciplina giuridica delle istituzioni scolastiche a Trieste e Gorizia*, Milano 1979.

⁵⁰ Tčk. 4 c posebnega statuta.

⁵¹ Čl. 3, čl. 4, čl. 5 in čl. 6, zakonskega osnutka.

⁵² Čl. 10, čl. 11 in čl. 12, čl. 13, čl. 14, čl. 15, čl. 16 zakonskega osnutka.

⁵³ Čl. 10—14 zakonskega osnutka.

⁵⁴ Čl. 12 zakonskega osnutka.

starši«, pouk slovenščine v okviru izvajanja »didaktičnega eksperimenta« oziroma ustanovitev tečajev slovenščine. V vrtcih v Videmski pokrajini pa predvideva, prav tako le tam kjer starši zahtevajo, možnost vključiti v učno-vzgojni program tudi navade, običaje, tradicije in kulturo krajevnih skupnosti v krajevni slovenski govorici, v narečju torej, ne v knjižni slovenščini.⁵⁵ Negativne daljnosežnosti prav tega določila ni potrebno posebej utemeljevati. Ugotovimo naj le, da se predlog zakona DC izrazito razlikuje od ostalih po tem, da načeloma neenakopravno obravnava, tako rekoč zanika slovensko šolstvo v Videmski pokrajini.

11. Problem slovenske kulturne dejavnosti (vključno s sredstvi obveščanja) obravnavajo trije zakonski osnutki obsežno in v posameznostih različno. V nekaterih primerih presegajo raven posebnega statuta, predvsem pa gre za to, kako razumeti »enakopravnost« manjšine. Danes je jasno⁵⁶ in celo v mednarodni judikaturi potrjeno,⁵⁷ da pomeni »enakopravnost« tudi posebne ukrepe, na videz celo privilegirano obravnavanje manjšinskih kulturnih institucij in dejavnosti, če naj se dejansko odpravi neenakopravnost, ki jo poraja samo življenje. Tako pojmovanje »enakopravnosti«, tj. da je v položaju manjšine treba zagotoviti manjšini tudi posebne pravice, nuditi posebno podporo, utemeljujejo tudi mednarodni dokumenti, omenjeni v preambuli osimske pogodbe.⁵⁸ Da bi se torej zagotovila dejanska, ne le formalna enakopravnost, bi italijanski zakonodajalec moral prav v sferi kulturnega življenja sprejeti skrb za manjšinsko kulturno dejavnost kot obveznost Italije — torej ne le tolerirati take dejavnosti manjšine — in zagotoviti potrebno finančno pomoč. Nekateri zakonski osnutki grede v to smer.⁵⁹ Značilno pa je, da se zakonski osnutek DC teh vprašanj sploh ne dotakne, razen načelne določbe v čl. 1, da »imajo državljani slovenske jezikovne skupine . . . pravico do zaščite in do ovrednotenja etnično kulturnih značilnosti, tradicij in jezika«. S tem pa ta osnutek ni le v očitnem nasprotju s posebnim statutom, oziroma čl. 8 osimske pogodbe, ki v čl. 4 slovenskim prosvetnim, kulturnim, družabnim in športnim organizacijam zagotavlja vsaj enako obravnavanje kot italijansko, vključno s pravico do tiska v materinem jeziku, temveč tudi z tistimi splošnimi mednarodnimi akti, npr. z čl. 27 konvencije OZN o državljskih in političnih pravicah, ki zagotavljajo pripadnikom manjšin pravico do lastne kulture.

12. Zakonski osnutki KPI, PSI in SSk skušajo zagotoviti slovenski manjšini tudi vrsto drugih manjšinskih pravic, npr. pravico do zastopanosti,⁶⁰ pravico do stikov z matičnim narodom,⁶¹ posebne pravice in zaščito na gospodarskem področju⁶² itd. Vsi se lotevajo tudi problema, kako odpraviti posledice fašistične raznarodovalne politike.⁶³ Celotno osnutek DC vsebuje določilo o odpravi poitalijančenih imen,⁶⁴ sicer pa ta osnutek posebnih pravic v gospodarski sferi, pravice do zastopanosti, stikov z matičnim narodom itd. ne omenja. Nekatero izmed teh pravic, vsebovanje v osnutkih KPI, PSI in SSk imajo svojo osnovo že v posebnem statutu. Nekatero pa so nove, pomenijo preseganje »ravnih« pravic in zaščite iz posebnega statuta. Odsevajo nove, tudi v naprednih krogih Italije že uveljavljene poglede na

⁵⁵ Čl. 9 zakonskega osnutka.

⁵⁶ Glej npr.: *The Main Types and Causes of Discrimination*, E/CN. 4/Sub. 2/40, pr. 7.

⁵⁷ *Ecoles minotaires en Albanie*, P. C. I. J., Serie A/B, No. 64.

⁵⁸ O načelu enakopravnosti glej E. Petrič, *Mednarodnopravno vrstvo narodnih manjšin*, Maribor 1977, str. 274—277; isti *Mednarodnopravni položaj slovenske manjšine v Italiji*, Trst 1980, str. 24—31.

⁵⁹ Npr. čl. 17 osnutka SSk; čl. 7 osnutka PSI; čl. 17 in čl. 20 osnutka KPI.

⁶⁰ Npr. čl. 25 osnutka KPI; čl. 14 in čl. 15 in čl. 18 osnutka PSI; čl. 19 osnutka SSk.

⁶¹ Npr. čl. 21 osnutka KPI.

⁶² Npr. čl. 11 osnutka PSI; čl. 20 osnutka SSk; čl. 23 in čl. 24 osnutka KPI.

⁶³ Npr. čl. 26 osnutka KPI; čl. 21 osnutka SSk; čl. 19 osnutka PSI.

⁶⁴ Čl. 13 osnutka DC.

manjšinsko problematiko. Seveda zakonskega osnutka DC v vseh tistih primerih, ko prezre posebne varstvene ukrepe, si jih je vseboval že posebni statut (npr. točki 6 in 7 posebnega statuta), ne bi mogli, če bi bil tak zakon sprejet, imeti za primerne, kot in bona fides izpolnitev mednarodnopravnih obveznosti Italije glede odnosa do slovenske manjšine.

13. Kako, v kašni pravni formi bo Italija izpolnila svoje mednarodnopravne obveznosti do slovenske manjšine, je stvar politične odločitve njenih odločujočih dejavnikov. Možno bi bilo tudi tako, da bi prenesla vsaj del »manjšinskih« pristojnosti na deželo Furlanijo-Julijsko krajino. Kot vse kaže, pa bo vendarle izbrala pot državnega zakona. Kakšna pa naj bi bila vsebina morebitnega zakona, seveda ni več le stvar politične odločitve italijanskih dejavnikov. Z mednarodnim pravom je namreč Italija obvezana sprejeti zaščitne ukrepe, in to takšne, ki bodo po vsebini vsaj na ravni manjšinskih pravic, vsebovanih v posebnem statutu.

Ne da bi posegali v podrobnosti, smo z analizo predlaganih zakonskih osnutkov KPI, PSI, SSK in DC ugotovili, da prvi trije grosso modo vendarle ustrezajo ali bi z nekaj dopolnili mogli ustrezati — ne glede na precejšnje razlike med njimi — uresničitvi določil osimske pogodbe o manjšinah in splošnih mednarodnih aktov, nanašajočih se neposredno ali posredno na varstvo manjšin. Za osnutek DC to žal ni moč trditi. Po svoji temeljni koncepciji (načelno razbijanje slovenske manjšine na več kategorij glede na obseg pravic; omejevanje le na problem uporabe jezika in šolsko problematiko; povezovanje manjšinskega varstva s številom manjšinskega prebivalstva; popolno prezrtje ekonomske in razvojne problematike itd.) ta zakon ne more biti osnova za izpolnitev mednarodnopravnih obveznosti Italije do slovenske manjšine in njenih pripadnikov. Narobe, v svojem bistvu pomeni prej korak nazaj od leta 1975 že obstoječega stanja pravic Slovencev v Italiji in nikakor ne korak v smeri zagotovitve največje možne zaščite; niti korak v smeri uresničitve pravic, vsebovanih v posebnem statutu.

Ohraniti vsaj tisto, kar je bilo na manjšinskem področju že doseženo do sklenitve osimskih sporazumov, in odpreti perspektivo za globalno, celovito rešitev slovenskega manjšinskega vprašanja v Italiji, vsaj v sferi prava zagotoviti Slovencem v Furlaniji Julijski krajini temeljne pogoje za obstoj in razvoj kot posebne skupnosti, pa je bil nedvomni cilj, bistveni element, lahko bi celo rekli vsaj za SFRJ *conditio sine qua non* osimskega soglasja!

Riassunto

LE PROPOSTE DI LEGGE DEI DIRITTI DEGLI SLOVENI IN ITALIA ALLA LUCE DEL TRATTATO DI OSIMO

Le disposizioni del Trattato di Osimo (la quarta alinea del Preambolo e l'articolo 8 del Trattato) producono nei riguardi dell'Italia un obbligo internazionale di accertare alla minoranza slovena nella Regione Friuli-Venezia Giulia/Furlanija-Julijska krajina i diritti also stesso livello dello Statuto speciale (Allegato II del Memorandum di Londra del 1954) servendosi degli strumenti legislativi interni.

Attualmente, al Parlamento romano è in corso la discussione sulle proposte di legge dei diritti della minoranza slovena e dei suoi appartenenti, presentate dalla Democrazia Cristiana, dal Partito Comunista italiano, dal Partito Socialista italiana e dall'Unione slovena, quell'ultima medinte il deputato della SVP. L'analisi comparativa di queste proposte e le analisi di ciascuna di esse dal punto di vista dell'obbligo internazionale dell'Italia nei confronti della minoranza slovena dimostrano che le proposte del Partito Comunista italiano, del Partito Socialista italiano e dell'Unione slovena, qualora fossero accolte, grosso modo significherebbero l' adempimento dell'obbligo internazionale italiano. Questo, però, non si può constatare per la proposta presentata dal Partito Democristiano.

Summary

BILLS ON THE RIGHTS OF THE SLOVENES IN ITALY AND THE OSIMO TREATY

Italy is bound by international law (pt. 4 of preamble and art. 8 of the Osimo Treaty) to assure by means of its internal law the Slovene minority in the autonomous region Friuli-Venezia Giulia/Furlanija-Juljska krajina special rights on such a level as stated in the Special Statute (annex II to the Memorandum of Agreement of 1954).

In the Roman parliament are being discussed bills on the rights of the Slovene minority, which have been proposed by several Italian political parties. The comparative analyses of these bills and the analyses from the point of view of the Italian obligations according to international law clearly demonstrate that the bills presented by the Italian Communist Party (PCI), the Socialist Party (PSI) and the Slovene Union (SS) would, if passed, mean *grosso modo*, the fulfilment of the Italian obligations as they were stated by international law. The same could not be stated for the bill presented by the Christian Democratic Party (DC).