

ZAKON ZA ZAŠČITO SLOVENSKE MANJŠINE V ITALIJI

THE LAW ON PROTECTION OF THE SLOVENE MINORITY IN ITALY

The author deals with the law on the protection of the Slovene minority in Italy, passed by the parliament in Rome in February 2001. The first part of the article brings a short historic survey of preparations of the law as well as the then political situation. The second part, however, brings a detailed analysis of the law itself as compared to the framework law on the protection of the linguistic minorities in Italy, giving positive and negative aspects arising from this comparison. Then comes the analysis of some aspects of the law, especially those relating to its implementation, beginning with the competences of the Parity Committee which is the key element in the entire procedure of implementation. Finally, the author includes a short comparison of the law with international obligations adopted by Italy.

Keywords: Italy, Law on protection of linguistic minorities, historical survey

Avtor v članku obravnava zakon za zaščito slovenske manjšine v Italiji, ki ga je rimski parlament odobril februarja 2001. Prvi del članka vsebuje kratek zgodovinski pregled priprav na izdelavo zakona in politični okvir tistega časa. V nadaljevanju avtor podrobno obravnava vsebino zakona v primerjavi z okvirnim zakonom za zaščito jezikovnih manjšin v Italiji ter navaja pozitivne in negativne aspekte, ki iz te primerjave izhajajo. Sledi analiz nekaterih aspektov zakona, zlasti tistih, ki se nanašajo na njegovo izvajanje, začevši s pristojnostmi paritetnega odbora, ki je ključni element pri celotnem postopku izvajanja. Ob koncu avtor še vključuje kratko primerjavo zakona z mednarodnimi obveznostmi, ki jih je sprejela Italija.

Ključne besede: Italija, Zakon za zaščito jezikovnih manjšin, zgodovinski pregled

Italijanski senat je 15. februarja 2001 dokončno odobril zakon za zaščito slovenske manjšine v Italiji. Točen naslov zakona je: *Zakonska določila za zaščito slovenske manjšine v deželi Furlaniji – Julijski krajini*, zakon nosi številko 38 in datum 23. februar 2001, v Uradnem listu italijanske republike pa je bil objavljen 8. marca 2001 (Uradni list šte. 56)*.

Zakon sestavlja 29 členov, besedilo pa je proizvod dolgotrajnih pogajanj in kompromisov, tako znotraj vladne koalicije, kot tudi, čeprav manjši meri, med koalicijo in opozicijo. Besedilo je tudi kompromis med dvema osnovnima konceptoma, ki sta dolga leta in celo desetletja ovirala odobritev kakega besedila, ki bi bilo za manjšino sprejemljivo.

Prvi koncept je izdelala vlada oziroma takratna vladajoča krščansko-demokratska stranka že kmalu po podpisu Osimskega sporazuma. Šlo je za koncept postopnega reševanja manjšinske problematike, s sektorialnimi zakoni in predvsem z izločitvijo videmske pokrajine iz zaščitnih določil, vsaj v prvi fazi. To je bila osnova za vrsto zakonskih osnutkov, tako osnutek krščanske demokracije kot tudi znani osnutek takratnega ministra za dežele Antonia Maccanica, ki je Slovencev v videmski pokrajini namenjal le nekaj drobtinic, še najhujše pa je bilo, da jim ni priznaval pripadnosti isti skupnosti.

Drugi koncept je bil koncept manjšine, ki je po podpisu Osimskega sporazuma ocenila, da je napočil čas za globalno rešitev vprašanja zaščite manjšine in torej za enakopravno priznanje Slovencev v videmski pokrajini. Izhodiščna točka za dodelavo tega stališča je bila velika konferenca o manjšinah, ki je bila v Trstu v juliju leta 1974, torej le nekaj mesecev pred podpisom Osimskega sporazuma, vse odtelej pa so poslanci in senatorji, pretežno iz vrst Komunistične partije Italije (kasneje strank, ki so nastale po njenem razpustu, pa tudi predstavniki drugih manjšin v Italiji na predlog stranke Slovenska skupnost, ki ni nikoli izvolila svojega predstavnika v parlament, v vsaki zakonodaji dobi vlagali osnutke zakona za globalno zaščito slovenske manjšine v Italiji. To se je dogajalo vse do srede devetdesetih let, ko se je z zmago levosredinske koalicije Oljke na volitvah spomladi leta 1996 tudi odnos do manjšinske problematike bistveno spremenil.

Tu seveda ne gre samo za vprašanje Slovencev v Italiji. Zakon za zaščito slovenske manjšine v Italiji je sestavni del širše politike, s katero se je italijanska vlada po letu 1996 prvič resno lotila vprašanja jezikovnih manjšin. Šesti člen ustave (»Republika s posebnimi določili štiti jezikovne manjšine.«) je namreč ostal v italijanski zakonodaji neizpolnjena obveza skoraj petdeset let, če izvza-

* Besedilo zakona objavljamo na straneh 403

memo vprašanje Južne Tirolske, Doline Aoste in v delni meri Slovencev na Tržaškem in Goriškem, za katere je glavovina zaščitnih določil izviral iz mednarodnih obveznosti. V novi politiki, ki jo je uvedla vlada Romana Prodirja ter sta jo nadaljevali vladi, ki sta ju vodila Massimo D'Alema in Giuliano Amato, lahko navedemo nekaj glavnih stebrov, poleg precejšnjega števila administrativnih ukrepov. Gre predvsem za tri zakone, ki v notranjem pravu rešujejo vprašanja manjšin, in sicer za zakon o zaščiti zgodovinskih jezikovnih manjšin, znan kot zakon števil. 482, ustavni zakon o Ladincih na Tridentinskem in Zakon za zaščito slovenske manjšine v Italiji. Poleg teh je treba v ta seznam vključiti še dva mednarodna akta. Ratifikacijo Okvirne konvencije za zaščito narodnih manjšin in podpis Evropske listine za regionalne ali manjšinske jezike. Za slednji dokument Italija še ni do konca izpeljala postopka, kajti listine parlament še ni ratificiral.

Gre torej za širšo politiko uveljavljanja pravic jezikovnih manjšin in ne za osamljeno dejanje za zaščito Slovencev v Italiji. To dejstvo tudi pojasnjuje marsikatero vprašanje v zvezi z zakonom in marsikateri odklon od znanih in dolga leta poudarjanih zahtev Slovencev v Italiji.

Da je ta zakon sestavni del širše državne politike, je jasno že iz drugega odstavka prvega člena, ki določa, da se "v korist državljanov, ki pripadajo slovenski jezikovni manjšini" izvajajo določila že omenjenega zakona 482 "razen v primerih, ki jih izrecno določa ta zakon". S tem določilom se je parlament opredelil za povezavo, pa tudi podredje, pri katerem zakon o zaščiti slovenske manjšine podrejeno zakonsko določilo glede na zakon 482.

Takoj v naslednjem členu pa zakon vsebuje še eno podredje: zakon za zaščito slovenske manjšine se namreč sklicuje na ratificirano Okvirno konvencijo Sveta Evrope za zaščito narodnih manjšin in na štiri načela še ne ratificirane Evropske listine Sveta Evrope za regionalne ali manjšinske jezike, med katerimi je vredno izrecno navesti dve: spoštovanje ozemelskega obsega vsakega jezika ter spodbujanje čezmejnega in meddeželnega sodelovanja.

Prvo posledico vpliva zakona 482 opazimo že v četrtem členu zaščitnega zakona; slednji določa postopek za ugotovitev ozemlja, na katerem živi manjšina. V prvotnem besedilu je bilo namreč predvideno, da postopek za vključitev neke občine ali dela občine v zaščiteno območje lahko sproži 15 odstotkov prebivalcev ali četrtnina občinskih svetovalcev. To besedilo so v parlamentu poenotili s postopkom, ki ga določa zakon 482 in tako četrtnino svetovalcev povečali na tretjino.

Vendar pa je v nadaljevanju postopek, ki ga določa zakon za zaščito slovenske manjšine mnogo težavnejši od postopka, ki ga predvideva zakon 482. Slednji namreč ne prepušča velike diskrecijske možnosti drugim dejavnikom: ko je bila izražena volja s podpisom 15 odstotkov prebivalstva oziroma z izjavo tretjine članov občinskega sveta (zakon 482 dopušča še tretjo opcijo, to je občinski refer-

endum), mora to potrditi pokrajinski svet, ki sicer lahko zahtevo zavrne, vendar mora biti zavrnitev utemeljena. Gre za klavzulo, katere namen je, da bi preprečila vključitev v manjšinska ozemlja občin, ki bi to zahtevale morda samo zaradi sredstev, ki jih zakon dodeljuje, ne da bi na tistem ozemlju zares živele manjšine. Vendar je diskrecijska moč province v tem primeru res izredno omejena. Vsekakor pa je s sklepom pokrajinskega sveta postopek končan.

Z zakonom o zaščiti slovenske manjšine pa je drugače. Začetek postopka je sicer sličen: zahtevo mora vložiti najmanj 15 odstotkov prebivalcev ali tretjina občinskih svetovalcev, vendar potem o ozemlju odloča paritetni odbor, ustrezní sklep pa z odlokom sprejme predsednik republike. Če pa paritetni odbor tega sklepa v 18 mesecih ne sprejme, se pristojnost prenese na predsedstvo vlade, ki ima dodatnih šest mesecev časa, da to izvede. Ob tem zakon ne zavezuje paritetnega odbora k utemeljitvi odločitev.

Skratka, postopek je znatno bolj zapleten, kot pri zakonu 482, in tudi daljši. Ne glede na dejstvo, da se v Italiji roki ne spoštujejo, ampak so le načelno navedeni (*termine ordinario* je ena izmed značilnosti italijanske zakonodaje, ki je v večini evropskih držav ne najdemo) in da njihovo spoštovanje ni sankcionirano razen v primerih, ko je to izrecno navedeno, je zakon 482 dejansko omogočil določitev ozemlja takoj ko je stopil v veljavo, pravilnik pa je kasneje omejil čas pokrajinam za sklepanje o predlogih državljanov oziroma občinskih svetovalcev, medtem ko so roki v zakonu za zaščito slovenske manjšine zelo dolgi: šest mesecev za ustanovitev paritetnega odbora, nato pa dodatnih 18 mesecev za sestavo seznama občin oziroma delov občin, v katerih se uveljavi zaščitni zakon. Če pa paritetni odbor tega ne naredi, ima vlada še šest mesecev časa, da sprejme ustrezní sklep. Gre torej za izredno dolge roke, katerim je podrejeno izvajanje glavnine zakona. Če dodamo, da isti postopek velja tudi za spremembe ozemlja, lahko sklepamo, da je postopek zakona za zaščito slovenske manjšine neprimerljivo daljši od postopka zakona 482.

Seveda, v trenutku ko je parlament sestavljal zakon, je očitno prevladovalo prepričanje, da bo polovica članov paritetnega odbora dejansko odraz organiziranosti slovenske manjšine, in da bo torej po tej poti lažje dosegli razmejitve, ki bi odražala dejansko stanje, kot če bi vso oblast prepustili občinam in pokrajinam. Ni rečeno, da je bila, glede na razvoj dogodkov, ta ocena pravilna.

To pa seveda ni edina povezava ali primerjava zakona za zaščito slovenske manjšine z zakonom 482. Naslednjo najdemo že v 7. členu, ki zadeva slovenska imena in priimke. Četrty odstavek namreč določa, da se državljan, ki se za vrnitev izvirne oblike imena ali priimka ne more poslužiti veljavne zakonodaje, lahko posluži določil 11. člena zakona 482. Namen zakonodajalca je bil očitno dober, kajti hotel je povečati možnosti in olajšati postopek, vendar se to v praksi ni

zgodilo, ker je pravilnik zakona 482, ki je bil objavljen šele 15. septembra leta 2001, torej več kot poldrugo leto po odobritvi zakona, ta postopek dejansko skrajno omejil.

Če sedaj nadaljujemo s pregledom sličnosti oziroma razlik med obema zakonoma, lahko na primer ugotovimo podobnost pri uvajanju rabe manjšinskega jezika v izvoljenih telesih. Vendar pa ne gre za enak postopek, kajti oba zakona jamčita pravico do rabe manjšinskega jezika v občinskih svetih in drugih zbornih organih, vendar je ta raba z vključitvijo občine oziroma krajevne uprave v zaščiteni območje že zajamčena po zakonu 482, medtem ko zakon o zaščiti slovenske manjšine dodaja, da postopek določajo občinski statuti. Gre torej očitno za omejitev, nekakšen "rezervni ventil", ki je bil vključen v zakon za Slovence.

To je še očitnejše pri postopku za nameščanje dvojezičnih napisov. Zakon 482 v 10. členu prepušča nameščanje toponimov, "ki so v skladu s tradicijo in krajevnimi običaji" občinskim skupščinam, pri čemer zakon navaja, da gre za pripis uradnim nazivom, ki so torej italijanski. Zakon za zaščito slovenske manjšine pa prav tako v 10. členu to nalogo poverja deželni vladi oziroma določa, da to ozemlje z odlokom določi predsednik deželnega odbora. Tu je očitno šlo za rešilni ventil, ki naj bi olajšal določitev zaščitnega ozemlja: vprašanje vidne dvojezičnosti je namreč od nekdaj zelo občutljivo in, če bi zakon vseboval avtomatizme, bi se trtko je očitno bilo prevladujoče mnenje - nekatere krajevne uprave, predvsem tržaška in goriška občina, upirali izvajanju zakona na njihovem ozemlju.

Iskanje podobnosti oziroma primerjave obeh zakonov je na drugih področjih praktično nemogoče. Zakon za zaščito slovenske manjšine je namreč specifičen in marsikje sega v podrobnosti, medtem ko je zakon 482 zelo splošen in navaja samo nekatere okvire. To velja na primer za področje šolstva, kateremu zakon za zaščito slovenske manjšine namenja, vključno z glasbeno vzgojo, kar pet členov. Potem so tu še specifični člani o vračanju nepremičnin, o institucijah in dejavnostih slovenske manjšine, o zaščiti zgodovinske in umetniške dediščine ter številni drugi, ki zadevajo specifično posameznih aspektov življenja slovenske manjšine.

Zanimivo razliko pa lahko najdemo na področju mednarodnih odnosov: 17. člen zaščitnega zakona govori o odnosih z Republiko Slovenijo in zavezuje vlado, da "poskrbi za vse potrebne pobude", da se omogoči in spodbuja razvoj odnosov med prebivalstvom ter spodbuja čezmejno sodelovanje. Zakon 482 pa v 19. členu določa, da Republika Italija "spodbuja, na način in v obliki, ki ju bodo v posameznih primerih določale posebne konvencije, upoštevajoč pogoje recipročnosti z drugimi državami, razvoj jezikov in kultur" manjšin v Italiji. Skratka, v splošnem zakonu so izrecno predvidene konvencije med državami, ki jih potem v zakonu za zaščito slovenske manjšine niso več navedli. Znane so težave, ki izvirajo iz časa osamosvojitve Slovenije, in znana nepripravljenost Italije, da z mednarodno pogodbo sprejme kakršnokoli dodatno obveznost do manjšine.

Ob koncu je treba še povedati, da zakon za zaščito slovenske manjšine v Italiji v 23. členu integrira zakon 482, z določilom, da se kazenska določila iz zakonodaje o preprečevanju rasne diskriminacije uporabljajo tudi "za preprečevanje in represijo pojavov nestrpnosti in nasilja nad pripadniki manjšin".

Če preidemo sedaj k oceni, kako zakon za zaščito slovenske manjšine rešuje posamezna vprašanja in k pregledu največjih pasti, ki jih to besedilo vsebuje, moramo začeti prav s sestavo paritetnega odbora, ki ga zakon ustanavlja v tretjem členu. Paritetni odbor je namreč telo, kateremu je poverjen nadzor nad izvajanjem zakona. Po eni strani je to seveda zelo pozitivno, kar dokazujejo podobni odbori, ki so jih ustanovili za izvajanje južnotirolskega paketa, po drugi strani pa je to skrajno nevarno, če bi namreč v paritetnem odboru prevladale sile, ki ne delujejo v prid manjšini. Glede na kompleksnost postopka za oblikovanje odbora namreč ni rečeno, da bo 'pariteta' dejansko zagotovila manjšini, oziroma njeni organiziranosti, polovico članov odbora. Pariteta je namreč v določilu, da mora odbor sestavljati polovica Slovencev in polovica Italijanov, to pa je tudi edino jamstvo. Slovence namreč imenujejo različna telesa: tri izvolijo slovenski izvoljeni predstavniki v Deželi, v pokrajinah in v občinah, dva izvoli deželni parlament Furlanije Julijske krajine, štiri imenuje deželna vlada na predlog najbolj reprezentativnih organizacij manjšine, zadnjega pa imenuje vlada. Nobenega jamstva ni, da bo ta deseterica res odražala želje in potrebe glavnine manjšine, ampak se med njimi lahko znajde kdo, ki bo, iz katerega koli razloga, bliže stališčem večinskega naroda. Glede na velike pristojnosti, ki jih ima odbor, gre tu za zelo resno nevarnost.

Druga velika nevarnost je nedorečenost glede ozemlja, na katerem velja zaščita. Kot smo že zgoraj omenili, določa zakon za to dokaj kompleksen postopek, ki pušča seveda veliko možnosti za različne interpretacije in za možne polemike. Zaradi dolgega roka - 18 mesecev po ustanovitvi paritetnega odbora - lahko pričakujemo val polemik, še zlasti v zvezi z znanim vprašanjem vključitve mestnih jeter Trsta in Gorice v zaščiteno ozemlje. Vendar tu zakonodajalec ni imel izbire. V parlamentu enostavno ni bilo političnih pogojev, da bi v zakon vključili seznam občin, v katerih živi slovenska manjšina v Italiji, kar bi bilo najbolj logično. Na to ni pristajal niti velik del takratne vladne večine, kaj šele opozicija.

Sicer pa zakon obravnava glavnino vprašanj, ki zadevajo razne dejavnosti Slovencev v Italiji. Nekatera vprašanja so zadovoljivo rešena, druga nekoliko manj. Med vprašanji, ki jih zakon določa s precejšnjo natančnostjo, je raba slovenskega jezika v javni upravi in pravica državljanov, da se tega jezika poslužujejo v odnosih z oblastmi. Prav tako izčrpen je del, ki obravnava šolstvo, ki, med drugim, v 12. členu določa podržavljenje dotlej zasebne dvojezične šole v Špetru Slovenov v Beneški Sloveniji in 15. členu, ki določa ustanovitev avtonomne sekcije pri tržaškem glasbenem konservatoriju Giuseppe Tartini in

vklučitev v to sekcijo osebja, zaposlenega pri Glasbeni matici in slovenskem glasbenem centru Emil Komel. Vendar pa oblasti roka treh mesecev, ki ga določa zakon, niso spoštovale.

Podpora, ki jo zakon namenja slovenskim kulturnim ustanovam v 16 členu znaša 10 milijard lir letno, kar ni bistveno več kot v prejšnjih letih (od leta 1991 je manjšina v ta namen prejela poprečno 8 milijard lir letno), vendar je treba upoštevati, da bo zaradi podržavljenja šole v Benečiji in prehoda skupine profesorjev glasbe v konservatorij na razpolago več sredstev za druge dejavnosti. 19. člen, ki nosi naslov 'Vračanje nepremičnin' dejansko ne vrača ničesar, ampak zagotavlja postopno uporabo nekdanjega Narodnega doma v Trstu in Trgovskega doma v Gorici s strani nekaterih kulturnih ustanov slovenske manjšine, prav tako z zelo dolgimi roki (pet let). 21. člen o zaščiti družbenih, gospodarskih in okoljevarstvenih interesov manjšine je pretežno deklarativnega značaja, kar zadeva volilno zakonodajo pa zakon samo določa, da morajo zakoni za volitve senata in poslanske zbornice vsebovati določila, ki olajšajo izvolitev kandidatov, ki pripadajo slovenski manjšini.

Prav ob koncu pa zakon vsebuje zelo pomembno določilo, ki potrjuje vse pravice, ki izhajajo iz Londonskega memoranduma in iz Osimskega sporazuma in določa, da ni možno nobenega določila tega zakona tolmačiti na način, ki bi manjšini zniževal raven zaščite.

Ob začetku tega zapisa smo navedli okvir, ki ga v Italiji predstavlja zakon številka 482 (Zakon o zaščiti zgodovinskih jezikovnih manjšin) in omenili mednarodne konvencije, ki jih je Italija sprejela. Ob koncu je primerna še analiza odnosov med tem zakonom in obvezami, ki jih je Italija sprejela na mednarodni ravni. Okvirna konvencija Sveta Evrope, ki jo je Italija podpisala in ratificirala, ne vsebuje tako specifičnih obvez, da bi jim ta zakon ne zadoščal. S tega vidika se torej problemi ne postavljajo in Italija lahko reče, da v zvezi s slovensko manjšino spoštuje določila okvirne konvencije. Vprašanje zase pa je seveda izvajanje: posvetovalni odbor, ki ga v 26. členu določa ta konvencija, je namreč v praksi dokazal, da se ne zadovoljuje z deklaracijami o pravicah, ampak od držav zahteva učinkovito spoštovanje manjšinskih pravic. Zato vlada za poročilo, ki ga je ta odbor pripravil o Italiji, veliko zanimanje. Poročilo še ni dostopno javnosti.

Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih Italija še ni ratificirala, vendar tudi tu ne bi smelo biti velikih težav, kajti raven zaščite, ki jo določa zakon, je sorazmeroma visoka tudi glede na to listino. Odprto pa seveda ostaja vprašanje izvajanja.

Prav preverjanje izvajanja je tudi pogoj za splošno oceno tega zakona. Za to je treba počakati. Besedilo je bilo seveda že deležno številnih kritik, vendar pa je treba v odgovor tem kritikam povedati dvoje: prvič, da v danih pogojih boljši

zakon ni bil mogoč, drugič pa, da odobritev tega zakona vendarle predstavlja prelomnico v odnosih med slovensko manjšino v Italiji in italijansko državo, in da je to po Londonskem memorandumu zagotovo najpomembnejša prelomnica.