

Vera Klopčič

UREJANJE POLOŽAJA NARODNOSTI V STATUTIH OBČIN NA NARODNOSTNO MEŠANIH OBMOČJIH V SFRJ

Pravni položaj narodnosti v Jugoslaviji ureja na podlagi ustave SFRJ in ustav republik in pokrajin vrsta sistemskih zakonov in predpisov, ki ob tem, ko urejajo posamezna vsebinska področja, izpostavljajo delovanje na narodnostno mešanih območjih v posebnih členih. Nekatere vsebinske celote (npr. vzgoja in izobraževanje pripadnikov narodnosti in enakopravnost jezikov in pisav) pa v posameznih republikah in pokrajinah urejajo posebni zakoni, ki se v celoti nanašajo na ta vprašanja.¹ Za položaj narodnosti pa so gotovo zelo pomembna določila občinskih statutow na narodnostno mešanih območjih, ki konkretizirajo določila zgoraj navedenih pravnih aktov.

Ustava SFRJ kakor tudi republiške in pokrajinske ustave omenjajo med nalogami občine tudi »uresničevanje enakopravnosti narodov in narodnosti«. Ustava SFRJ opredeljuje občino kot temeljno družbenopolitično skupnost in obenem tudi kot obliko samoupravljanja delovnih ljudi s svojega območja. Zato ima občina na področju uresničevanja enakopravnosti narodov in narodnosti dvojno vlogo — v njej se izvajajo in izvršujejo zakoni in drugi predpisi širših družbenopolitičnih skupnosti, obenem pa mora v pravnih aktih (tukaj mislimo v prvi vrsti na statute), ki jih sama sprejema, čimbolj avtentično izražati tudi konkretne razmere s svojega območja.

Pomembno je dejstvo, da so statuti originarni pravni akti, za katerih veljavnost ni potrebna potrditev katerega drugega organa (kot je bilo to npr. do leta 1963). Nesporno je, da se morajo statuti kot pravni akti vključevati v celotni pravni red v skladu z načeli ustavnosti in zakonitosti. Načelo racionalizacije oziroma smotrnosti pa terja, da se posamezna določila ne ponavljajo, npr. v ustavah, zakonih in statutih, temveč da se med seboj dopolnjujejo.

Temeljne smernice za urejanje položaja narodnosti so začrtane v ustavi SFRJ. S stališča pravic pripadnikov narodnosti je pomembno, da so pripadnikom narodnosti — kot posameznikom — zagotovljene človekove pravice in svoboščine že po načelu nediskriminacije in enakosti državljanov (čl. 154 ustave SFRJ določa, da so državljani enaki v svojih pravicah in dolžnostih ne glede na narodnost, raso, spol, jezik, veroizpoved, izobrazbo ali družbeni položaj). Pripadniki narodnosti kot posamezniki pa so upravičeni še do posameznih pravic, kot so npr. pravica do vzgoje in izobraževanja v svojem lastnem jeziku in do uporabe maternega jezika v različnih postopkih pred državnimi in upravnimi organi.

Poleg tega pa so narodnostim kot skupinam zagotovljene »kolektivne pravice« (čl. 245—248 ustave SFRJ), kot so: pravica do izražanja, ohranjanja in razvoja svoje lastne kulture, uporabe svojega jezika in pisave ter organiziranja svojih lastnih organizacij v ta namen. Bistvo teh kolektivnih pravic je omogočiti narodnosti kot skupini ohranjanje identitete.

Izhajajoč iz tega koncepta, občinski statuti narodnostno mešanih območij v SFRJ med nalogami občine navajajo »uresničevanje človekovih pravic in svoboščin«, ki vsakemu posamezniku, torej tudi pripadniku narodnosti, zagotavlja tako

¹ Ustavno-pravni položaj narodnosti v Jugoslaviji je bil v strokovnih člankih in analizah že pogosto obravnavan. Zato se bomo na tem mestu omejili le na tiste vidike, ki so nujni za razumevanje določil občinskih statutow na narodnostno mešanih območjih.

imenovano »formalno enakopravnost«. Poleg tega pa vsebujejo vrsto zagotovil in ukrepov, ki naj narodnosti kot skupini omogočijo tudi dejansko enakopravnost in ji zagotovijo sodelovanje v družbenem in javnem življenju ter uveljavljanje interesov v procesu odločanja.

Pri tem je treba upoštevati, da različna raven zaščite v občinskih statutih izhaja tudi iz tega, ker se razlikujejo določila ustav in zakonov v posameznih republikah in pokrajinah, v okviru in na podlagi katerih se sprejemajo občinski statuti.

Pri pripravi te analize smo zajeli 39 statotov občin na narodnostno mešanih območjih v SFRJ.² Njihovo vsebino smo analizirali s stališča, ali so pravice oziroma položaj narodnosti sploh opredeljene, in če so, ali so zajete npr. pravica do vzgoje in izobraževanja v maternem jeziku, pravica do uporabe simbolov, pravica do stikov z matico, uporaba jezikov pred državnimi in upravnimi organi itd.

Vsekakor pa je težko obravnavati določila o uresničevanju narodnostne enakopravnosti, iztrgana iz celotne zasnove statuta, ocena in vrednotenje tega, koliko so občinski statuti kot celote izpolnili v ustavi začrtane naloge, pa presega okvir tega prispevka. Naš namen je prikazati, kako se uresničujejo pravice narodnosti v občinskih statutih, in pri tem opozoriti na nekatera neskladja, vendar brez želje po kakšnem »vzorčnem modelu« določil o narodnostni enakopravnosti v občinskih statutih. Izhodišče so nam bile tiste pravice narodnosti, ki jih določa ustava SFRJ, in tista vprašanja, za katera se je v praksi pokazalo, da so bistvenega pomena v življenju narodnosti.

Opredelitev narodnostno mešanega območja

Ena od najvažnejših nalog občinskih statotov na področju uresničevanja narodnostne enakopravnosti je prav gotovo določitev narodnostno mešanega območja, ker se zagotovitev posebnih pravic praviloma veže prav na »narodnostno mešano območje«. Temelj za določevanje je avtohtona naseljenost posameznih narodnosti.

Točna določitev narodnostno mešanega območja je pomembna predvsem tam, kjer narodnostno mešano območje zajema le en del celotnega območja občine. Tako npr. statut občine Murska Sobota (SR Slovenija) v členu 16, odstavek 5 našteva 10 naselij, ki sodijo na narodnostno mešano območje.

Po našem mnenju ne zadošča dikcija v tistih statutih, ki na splošno govorijo »o področjih, ki jih naseljujejo pripadniki narodnosti«. Tako npr. statut občine Osijek (SR Hrvaška) v členu 110, drugi odstavek, določa: »Otrokom madžarske narodnosti se v krajih, kjer je prebivalstvo pretežno madžarske narodnosti, zagotavlja pouk v osnovnih šolah v maternem jeziku«. Podobno določilo vsebuje statut občine Titograd (SR Črna gora), ki v členu 24 pravi: »Na področjih, na katerih živi večji del pripadnikov albanske narodnosti, se oblikujejo osnovne šole in oddelki teh šol s poukom v jeziku albanske narodnosti.« Prav v občinskih statutih bi bilo po našem mnenju treba opredeliti, katera so ta področja. Konkretna opredelitev gotovo pripomore tudi k sprotnemu preverjanju, kako se pravice uresničujejo v vsakdanjem življenju. V občinah, kjer živi večje število različnih narodnosti, nastajajo ob posplošenih navedbah, da imajo vsi pravico do enakopravne uporabe

² Za analizo sem imela na razpolago statute naslednjih občin: SR BiH: Bosanska Gradliška; SR Črna gora: Bar, Titograd; SR Hrvaška: Beli Manastir, Cres—Lošinj, Buje, Daruvar, Labin, Našice, Poreč, Pula, Rijeka, Umag, Novi Grad, Rovinj, Osijek, Novska; SAP Kosovo: Titova Mitrovica, Leposavić, Uroševac, Gnjilane; SR Makedonija: Bitola, Skopje, Kičevo, Resen, Struga, Strumica; SR Slovenija: Koper, Izola, Piran, Murska Sobota, Lendava; SAP Vojvodina: Subotica, Vršac, Kikinda, Novi Sad, Alibunar, Bački Petrovac, Kovačica, Kula.

Pri prvem navajanju posameznih statotov v tekstu bom v oklepaju tudi navedla, v kateri republiki oziroma pokrajini je občina.

jezika in pisave, do neskladja pri naštevanju konkretnih ukrepov za zagotovitev te pravice. Tako npr. statut občine Novska (SR Hrvaška) v členu 4 pravi: »Občina Novska je bratska skupnost enakopravnih narodov in narodnosti: Albancev, Bolgarov, Črnogorcev, Čehov, Hrvatov, Italijanov, Židov, Madžarov, Makedoncev, Muslimanov, Nemcev, Poljakov, Romov, Rusinov, Rusov, Slovakov, Slovencev, Srbov in Ukrajincev.«

V členih 5—8 piše, da imajo vsi naštetih narodi in narodnosti pravico do izražanja svojih narodnostnih posebnosti, do svobodne in enakopravne uporabe jezika in pisave, na razvoj kulture ter do vzgoje in izobraževanja v jeziku svoje narodnosti (slednje je omejeno z dikcijo »v skladu z zakonom«).

Po tem deklarativnem navajanju pravic pa sledi po obsegu manjši del, v katerem so zajeti tudi ukrepi občine, ki naj te pravice uresniči.

Tako pravi člen 9:

»Vsi pripadniki narodnosti imajo pravico, da se v javnem življenju zagotovi enakopravnost jezikov in pisav narodov in narodnosti na področjih, kjer živijo pripadniki posameznih narodnosti.« Ker področja, ki jih naseljujejo posamezne narodnosti, niso opredeljena, je nejasna tudi obveznost občine, ki naj občanom zagotovi enakopravnost jezikov in pisav. Res je to pravica pripadnikov narodnosti, toda obenem je to tudi dolžnost oziroma obveznost občine in zato bi bilo treba v statutu jasneje opredeliti, na katerih območjih in v katerih jezikih (od naštetih 19 narodov in narodnosti) je občina dolžna npr. zagotoviti dvojezične napise ali pa dvo ali večjezično poslovanje.

Pozneje v tekstu je v členu 62 določeno:

»Samoupravna interesna skupnost za vzgojo in osnovno izobraževanje zagotavlja dodatna sredstva za izvajanje pouka v maternem jeziku za otroke Čehov, Slovakov in Ukrajincev na področju Osnovne šole »Josip Kozarac« v Lipovljanih.« Na tem mestu je jasno izražena obveznost družbene skupnosti in pomeni konkretno zagotovilo oziroma uresničevanje ene od pravic narodnosti. Navedimo še primer občine Kovačica (SAP Vojvodina), kjer je v statutu v členu 41 navedeno: »Pripadnikom madžarske, romunske in slovaške narodnosti se v občini zagotavlja pouk v predšolskih ustanovah in osnovnih šolah v maternem jeziku, in sicer:

- v Kovačici in Padini v slovaškem jeziku
- v Debeljači v madžarskem jeziku
- v Uzdinu v romunskem jeziku«.

Zanimivo rešitev ponuja statut občine Daruvar (SR Hrvaška), ki v členu 95 (poleg tega da v 9. poglavju govori o uresničevanju pravic narodnosti) med drugim določa, da se: »Z družbenimi dogovori, samoupravnimi sporazumi in splošnimi akti skupščine občine, samoupravnih organizacij in skupnosti določijo ukrepi za uresničevanje pravic narodnosti, še posebej:

- mešana, oziroma dvojezična področja za češki jezik
- področja in kraji, v katerih se dvojezično izobešajo zunanji znaki: napisi, imena organov in organizacij, njihovih oddelkov, pečati itd.«

Na podlagi tega pooblastila so v občini Daruvar sprejeli odlok — »Odluku o određivanju mesta na području općine Daruvar u kojima se vanjska obeležja ističu dvojezično« (Službeni list Daruvar, br. 6/1977), v katerem so navedeni kraji, kjer velja obveznost postavljanja dvojezičnih napisov (člen 2). Primer smo navedli zaradi tega, ker sam statut ne določa narodnostno mešanega oziroma dvojezičnega področja, temveč zato pooblašča drug predpis.

Na koncu naj omenimo, da so kraji, ki jih občina zajema v statutih, praviloma napisani enojezično. Dvojezično pa so kraji napisani npr. v statutih občin Lendava (SR Slovenija), Koper (SR Slovenija), Bački Petrovac (SAP Vojvodina).

Pravice narodnosti

Položaj in pravice narodnosti so v statutih opredeljene večinoma v posebnih poglavjih o uresničevanju pravic narodnosti. V nekaterih statutih je naslov tega poglavja »uresničevanje enakopravnosti jezikov in pisav«, npr. statut občine Titova Mitrovica (SAP Kosovo), »uresničevanje pravic narodnosti« (npr. statut občine Daruvar), ali pa so narodnosti imenovane že v naslovu poglavja (npr. statut Murske Sobote, ki govori o položaju in pravicah pripadnikov madžarske narodnosti). Izstopa ureditev v statutu občine Struga (SR Makedonija), kjer se to poglavje imenuje »uresničevanje enakopravnosti narodnosti in etničnih skupin«. To je edini primer izmed obravnavanih statutih, ki omenja tudi etnične skupine in določa njihove pravice na isti ravni kot pravice narodnosti. Znano je, da je položaj etničnih skupin v pravnih aktih, od ustave SFRJ do republiških in pokrajinskih ustav različno urejen in da še ni v celoti razjasnjeno vprašanje, ali pomeni poimenovanje »etnična skupina« oziroma »narodnost« tudi manjšo oziroma večjo upravičenost do zavarovanja in zagotavljanja pravic. Izhajajoč iz dikcije ustave SFRJ, ki govori le o enakopravnosti »narodov in narodnosti«, menimo, da so s pojmom »narodnosti« zajete tudi tiste skupine prebivalstva, ki jih v posameznih primerih imenujejo »etnične skupine«. V prid taki razlagi govori tudi dikcija v statutu občine Novska, kjer so med narodi in narodnostmi naštetih tudi npr. Romi in Židi (čl. 19 statuta občine Novska smo že citirali na str. 3).

Kljub temu, da obravnavanje položaja narodnosti v posebnih poglavjih omogoča večjo preglednost, pa menimo, da je ustrežnejši način tistih statutih, v katerih se to vprašanje omenja tudi v drugih poglavjih, ker se s tem izkazuje povezanost z življenjem celotne občine.

Omenimo statut občine Bački Petrovac, ki že v uvodnem delu (IV. del) pravi, da »občina v skladu z ustavnimi načeli in zagotovljenimi pravicami narodnosti skrbi za njihovo uresničevanje in razširitev teh pravic«, in nato našteva, katera so tista področja, ki jih mora občina zagotoviti (npr. zagotovitev enakopravne rabe srbohrvaškega oziroma hrvaškosrbskega in slovaškega jezika in pisave, pouka od predšolske do srednje stopnje v srbohrvaškem oziroma hrvaškosrbskem in slovaškem jeziku itd.).

Omenili smo že, da se obseg pravic, ki jih statuti določajo, razlikuje tudi zaradi tega, ker se razlikujejo določila ustav in zakonov v posameznih republikah in pokrajinah, ki urejajo posamezna področja.

Vendar pa je, ob citiranem statutu občine Bački Petrovac, kjer je izraženo stališče, naj občina uresniči in razširi pravice narodnosti, še veliko možnosti, da občine s svojo regulativo omogočijo narodnostim uresničevanje pravic v skladu s konkretnimi možnostmi.

Eno od področij, ki je v republikah in pokrajinah zelo različno urejeno s sistemskimi zakoni, je področje vzgoje in izobraževanja v jezikih narodnosti, kar pa ne opravičuje restriktivnega tolmačenja zakonskih in ustavnih določil. Razlike so predvsem v tem, ali zajemajo tudi predšolsko stopnjo vzgoje in izobraževanja, ali določajo ustanovitev dvojezičnih šol, kako obravnavajo učenje jezika narodnosti v šolah, kjer se ne poučuje v jeziku narodnosti, oziroma učenje jezika drugega naroda oziroma narodnosti kot nematerne jezika. Pripombe o teh ključnih vprašanjih bi posegle v bistvu v zasnovo ustavnih in zakonskih določil, kar pa presega okvir tega prispevka. Vendar pa ne moremo mimo določila (ki smo ga prej v tekstu bežno omenili) ustave Črne gore, ki govori o tem, da se šole v jeziku albanske narodnosti ustanovljajo na območjih, kjer živi večje število pripadnikov narodnosti (čl. 175 ustave Črne gore). To določilo nima podlage v izhodiščih ustave SFRJ, ki pravic narodnosti nikjer ne pogojuje s številom. Citirani člen skoraj v celoti povzema tudi statut občine Bar (SR Črna gora), ki pravi: »Na območju ob-

čine, kjer živi večje število pripadnikov albanske narodnosti, se v skladu z zakonom oblikujejo šole in oddelki teh šol s poukom v albanskem jeziku.«

Kljub temu, da je dikcija o »večjem številu neprimerna«, bi bilo bližje »načelom uresničevanja in zagotavljanja« pravic narodnosti, ko bi bili v statutu navedli, na katerih območjih so šole v albanskem jeziku in na kateri stopnji. Pripora je toliko bolj upravičena, ker isti statut določa, da je albanski jezik enakopraven na področju naselja Ostros (čl. 108), in bi se na ta način dala točneje opredeliti tudi tista naselja, kjer so dane možnosti za ustanovitev šol v albanskem jeziku. Primer smo navedli v celoti zaradi tega, ker kaže na to, da zgolj ponovitev ustavnih določil ne more pomeniti »konkretizacije pravic« in tudi uresničevanja ne.

Drugo vprašanje, ki se ga moramo dotakniti, je stališče do učenja jezika kot nematernega jezika oziroma jezika drugega naroda oziroma narodnosti kot nematernega jezika. Veliko je razlogov, ki podpirajo potrebo po učenju in spoznavanju jezika in osnovnih elementov kulture in zgodovine drugega naroda oziroma narodnosti. Na tem mestu naj omenimo le, da je to eden od pogojev za sožitje in, preprosto, za sporazumevanje med občani.

Navedimo primer statuta občine Rovinj (SR Hrvaška), ki v členu 12 pravi: »V vseh šolah na področju Bal in Rovinja s hrvaškim učnim jezikom se poučuje italijanski jezik ter v vseh šolah z italijanskim učnim jezikom se poučuje hrvaški jezik«. V drugem odstavku pa je zapisano, da skupščina občine Rovinj spodbuja učenje italijanskega jezika tudi v drugih vzgojno-izobraževalnih ustanovah na območju občine. Obseg učnega načrta in programa je enak za italijanski in hrvaški jezik, kadar se poučujeta kot nematerne jezika.

Glede na to, da večina statotov navaja obveznost upravnih in državnih organov, da poslujejo dvojezično, morajo torej vsaj nekatera delovna mesta zasedati kadri, ki obvladajo oba jezika. Spodbujanje učenja jezika narodnosti pa je pogoj za usposabljanje dvojezičnega kadra.

Statut občine Vršac (SAP Vojvodina) npr. pravi v členu 160: »Predšolsko in osnovno izobraževanje se zagotavlja v srbohrvaškem, romunskem in madžarskem jeziku.

V šolah, kjer se pouk izvaja v srbohrvaškem jeziku, se omogoča otrokom, ki jim madžarski ali romunski jezik ni materni, učenje teh jezikov, če za to obstajajo pogoji in interes.« Če se zgodi, da ni interesa ali pogojev, se torej otroci v šolah s srbohrvaškim učnim jezikom ne učijo romunskega ali madžarskega jezika. Kako naj se potem oblikujejo kadri, ki bodo zagotovili enakopravno rabo jezika narodnosti v delovanju npr. upravnih in državnih organov, na področju obveščanja itd., kar statut razčlenjuje v členih 151, 152 in 153. (Zagotovitev enakopravne rabe jezikov in pisav narodov in narodnosti, ki živijo na območju občine, je naslov poglavja, ki zajema člene od 150 do 161.)

Navedimo še primer občine Lendava, kjer je v skladu z zakonom o uresničevanju posebnih pravic pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti na področju vzgoje in izobraževanja predvideno obvezno ustanavljanje dvojezičnih šol³ (ne glede na narodnostno pripadnost učencev). Priprave na dvojezično šolo zajemajo vse otroke dve leti pred vstopom v šolo. S tem so podane tudi realne osnove za ustrezno zasedenost delovnih mest, za katera se po sistemizaciji zahteva znanje obeh jezikov (to so tista delovna mesta, kjer uslužbenci prihajajo v stik s strankami). Vsa že obravnavana vprašanja se tesno prepletajo z vprašanji enakopravne uporabe jezika narodnosti na narodnostno mešanih območjih, ker je uporaba jezika povezana z življenjskimi interesi narodnosti. Eden od vidikov tega vprašanja je tudi uporaba jezika narodnosti v postopkih pred državnimi in upravnimi organi ter v delu teh organov. Zakoni o civilnem, kazenskem in upravnem

³ Dvojezično šolstvo je v tej občini uveljavljeno od leta 1959.

postopku, ki veljajo za območje cele SFRJ, določajo, da se ti postopki na narodnostno mešanih območjih vodijo tudi v jezikih narodnosti. Torej ne zadošča tolmačenje v tistih statutih, kjer se ta obveznost upravnih in državnih organov zamenjava s splošno procesno garancijo, »da ima vsak pravico uporabljati svoj jezik pred temi organi in biti v svojem jeziku seznanjen z dejstvi«. Jasno izražena je obveznost dvojezičnega poslovanja vseh upravnih in državnih organov na narodnostno mešanem območju le v statutu občine Lendava (ne glede na narodnost stranke oziroma udeleženca v postopku).

Po našem mnenju bi morali državni in upravni organi stranko v vsakem primeru opozoriti, da poslujejo dvojezično oziroma v katerih jezikih poslujejo. Določila statotov, ki vodenje postopka v jeziku narodnosti pogojujejo bodisi z narodnostjo stranke bodisi z jezikom, v katerem je podana vloga ali pa celo z izrecno zahtevo stranke oziroma udeleženca v postopku (npr. čl. 11 statuta občine Rijeka pravi: » . . . ti organi, kadar je vloga podana v italijanskem jeziku ali kadar to stranka posebej zahteva, izdajajo akte tudi v italijanskem jeziku«), pomenijo v bistvu pritisk na posameznika, naj se izjasni, če želi uporabiti katero od zajamčenih pravic.

Občinski statuti imajo različno stališče tudi pri zagotavljanju pravice do uporabe nacionalnih simbolov oziroma zastav. V zadnjem času so se v nekaterih republikah pojavile zahteve, da se to vprašanje uredi z zakoni v zveznem ali republiškem merilu.⁴ Nekateri statuti vsebujejo podroben opis zastav narodnosti.

Navedimo primer statuta občine Bački Petrovac, ki v členu 117 razglašja pravico pripadnikov narodnosti do izobešanja zastave. Cel naslednji člen pa opisuje zastavo, ki je bela, modra in rdeča s petokrako zvezdo na sredini.

Podroben opis zastav podajajo še statuti občin Koper, Izola, Piran (SR Slovenija), Rijeka, Pula, Rovinj (SR Hrvaška) ter Murska Sobota in Lendava (SR Slovenija).

Ostali statuti določajo, da imajo narodnosti pravico do izobešanja zastav oziroma uporabe simbolov ter kdaj se zastave izobešajo. Tako npr. statut občine Leposavič (SAP Kosovo) v členu 8 določa, »da lahko pripadniki narodov in narodnosti svobodno uporabljajo svoje narodnostne simbole v skladu z ustavo in zakonom. Kadar se izobešajo zastave SFRJ in zastave SR Srbije, se lahko izobešajo tudi zastave narodnosti, ki živijo na območju občine,« ni pa opisa zastav narodnosti s tega območja.

Zopet moramo kot izjemo navesti določilo občine Struga, ki v členu 92, drugi in tretji odstavek, pravi:

»Pripadniki narodnosti in **etničnih skupin** ter drugih narodov Jugoslavije . . . lahko izobešajo zastave narodnosti oziroma **etnične skupine** oziroma socialistične republike.

Občinski državni organi in družbenopolitične organizacije s sedežem v mestu Strugi ob zastavi SRM in SFRJ ter Zveze komunistov SFRJ izobešajo tudi zastave albanske in turške narodnosti oziroma **etnične skupine**.«

Še eno vprašanje je v življenju narodnosti zelo pomembno — to je vprašanje stikov z matico. Poseben pomen ima vzdrževanje stikov z matico za ohranjanje in razvoj kulture in jezika. Kljub temu, da vsi obravnavani statuti vsebujejo določila o ohranjanju in razvoju kulture in jezika narodnosti, pa je vprašanje stikov z matico zelo različno opredeljeno. Na opredelitev in uresničevanje te pravice nedvomno veliko vplivajo konkretne geografske, zgodovinske pa tudi politične okoliščine. Tako so v obmejnih občinah z razvejenim dvostranskim sodelovanjem

⁴ »Zastave, upotreba i zloupotreba«, NiN, št. 1697, 10. julij 1983, str. 16—18.

V članku piše, da so v Črni gori začasno »ukinili« pravico do izobešanja zastave albanske narodnosti, dokler se to vprašanje ne uredi z zakonom.

zapisana določila, ki tudi vsebinsko opredeljujejo pomen stikov z matico (npr. Lendava, Koper, Rijeka, Piran).⁵

Drugi statuti omenjajo navezovanje in vzdrževanje stikov z matičnim narodom kot eno od možnosti mednarodnega sodelovanja občine (npr. statut občine Beli Manastir v SR Hrvaški) v členu 14 določa, »da občina sodeluje s sosednimi in drugimi občinami v prijateljskih državah, posebej kadar je to v neposrednem interesu občanov, organizacij združenega dela ali drugih organizacij ali pa kadar tako sodelovanje izhaja iz dolgotrajne povezanosti s teritorialnimi enotami Narodne republike Madžarske in drugih držav«. Nekateri pa govorijo le o mednarodnem sodelovanju na podlagi uveljavljenih načel zunanje politike SFRJ na splošno (npr. čl. 392 statuta Bački Petrovac). V krajih, kjer se to sodelovanje povezuje s sodelovanjem Jugoslavije z manjšinami v zamejstvu, se izraža vloga narodnosti oziroma manjšin kot »mostu prijateljstva« v obojestranskem interesu dveh držav (npr. sodelovanje v obmejnih krajih Jugoslavije in Italije).

V ta sklop lahko uvrstimo tudi prizadevanja za navezovanje stikov z isto narodnostjo, ki pa živi v drugih delih Jugoslavije. Npr. čl. 135/1 statuta občine Rijeka govori o sodelovanju z drugimi občinami v SFRJ, kjer živijo pripadniki italijanske narodnosti, čl. 140 statuta občine Murska Sobota pa o navezovanju stikov z madžarsko narodnostjo v SAP Vojvodini.

Izhajajoč iz načel delegatskega sistema in omogočanja vpliva na sprejemanje odločitev na vsch ravneh družbenega življenja, določa večji del statutom načelo sorazmerne zastopanosti predstavnikov narodnosti v raznih organih, delegacijah in skupnostih. Tako npr. statut občine Kula (SAP Vojvodina) v členu 62 pravi: »Organizacije SZDL in sindikata v kandidacijskem postopku za izbor delegacij in delegatov izvajajo ukrepe za uresničevanje načel tega statuta o sorazmerni zastopanosti pripadnikov narodov in narodnosti pri izboru delegacij in delegatov. Tako morajo ravnati tudi organizacije združenega dela ter ostale samoupravne organizacije in skupnosti pri izbiri članov za svoje organe upravljanja.«

Edino statut občine Struga (navedli smo ga že prej v tekstu) pa v členu 86/11 zagotavlja pravico do sorazmerne zastopanosti v občinski skupščini in organih samoupravljanja tudi etničnim skupinam.

Možnost uveljavljanja interesov narodnosti v procesu odločanja je na poseben način urejena v statutih občin Murska Sobota, Lendava, Izola, Koper in Piran, kjer je poleg določil o sorazmerni zastopanosti predvidena ustanovitev samoupravne interesne skupnosti za prosveto in kulturo pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti, ki enakopravno sodeluje in odloča v občinski skupščini kot četrti zbor pri obravnavi vseh vprašanj, ki se dotikajo tudi interesov narodnosti. Drugje pri sprejemanju odločitev, ki se nanašajo na narodnosti, sodelujejo komisije za narodnosti, vendar brez takih pooblastil na področju odločanja, kot ga imajo samoupravne interesne skupnosti pripadnikov narodnosti. Komisije za narodnosti, ki delujejo v okviru občinskih skupščin, so sestavljene po paritetnem načelu. Njihova glavna naloga je spremljati uresničevanje pravic narodnosti na območju občine. Tako določilo vsebuje npr. statut občine Daruvar v čl. 207 in statut občine Umag (SR Hrvaška) v členu 29.

Statut občine Novigrad (SR Hrvaška) pa v čl. 27 določa še, da lahko »komisija za uresničevanje pravic narodnosti na podlagi spremljanja in obravnave uresničevanja enakopravnosti po svoji iniciativi ali na zahtevo občanov sproži razpravo o varstvu in enakopravnosti narodov in narodnosti, v skladu z ustavo in statutom«.

⁵ Ustava SR Slovenije v čl. 250 navaja, da »SR Slovenija podpira razvoj stikov med italijansko oziroma madžarsko narodnostjo in njunima matičnima narodoma zaradi pospeševanja kulturnega in jezikovnega razvoja narodnosti«.

Sklep

V tem kratkem pregledu pravnega urejanja položaja narodnosti v občinskih statutih smo se dotaknili samo nekaterih vprašanj, pri katerih se ureditev najbolj razlikuje, ali pa so, po našem mnenju, najpomembnejša za uresničitev ustavnih določil o narodnostni enakopravnosti. Pravo vrednost tem določilom pa seveda daje le njihovo konkretno izvajanje. Kljub temu pa ostaja nesporno dejstvo, da je opredelitev pravic in njihovo poznavanje pogoj za njihovo uveljavljanje.

V tekstu smo se zavzemali za konkretno opredelitev pravic narodnosti in jasno določitev obveznosti oziroma ukrepov občine za njihovo uresničevanje. Tam, kjer to ni dovolj jasno opredeljeno, pa je mogoče treba iskati vzroke tudi v neaktivnosti samih pripadnikov narodnosti, ki v postopkih sprejemanja statutov niso dovolj sodelovali in izrazili svojih interesov, saj je proces uresničevanja narodnostne enakopravnosti tudi njihova pravica in dolžnost. Pri tem je normativna opredelitev le ogrožje, ki naj pripomore k uveljavljanju narodnosti kot enakopravnega subjekta v celotnem življenju družbe.

Summary

THE REGULATION OF THE STATUS OF THE NATIONALITIES BY THE ORDINANCES OF THE COMMUNES IN THE AREAS INHABITED BY NATIONALLY MIXED POPULATION WITHIN THE SOCIALIST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

The introductory part of this article provides an outline of the salient points characterizing the regulation of the legal status of the nationalities (ethnic groups) living in the Socialist Federal Republic of Yugoslavia (hereafter SFRY). Only those aspects have been dealt with which are indispensable for interpreting and understanding the provisions specified in the ordinances (Brit. bylaws) of the communes that incorporate nationally mixed areas.

The present text has made use of thirty-nine communal statutes (i. e. registers of communal enactments) covering nationally mixed areas in the SFRY. The starting point of the analysis has been first, those rights of the nationalities which are laid down in the constitution of the SFRY and in the constitutions of the republics and provinces, and second, those questions which proved in practice to be vital for the life of the nationality. The »definition of nationally mixed area« is treated as one of the important tasks of the relevant communes and their statutes, because the act of ensuring special rights in the territorial sense is — as a rule — linked with the »nationally mixed area.«

The section discussing the rights of the nationalities also reports on the regulation of the status of ethnic groups. It is solely in the statute of the Struga commune (Socialist Republic of Macedonia) that the rights of ethnic groups are defined on a par with the rights of the nationalities (the relevant chapter in the statute of the Struga commune is entitled »The Implementation of the Rights of the Nationalities and Ethnic Groups«).

In the sphere of culture and education, the provisions specified in the communal statutes dealt with differ from one another above all in the following matters: the (non-)inclusion of the preschool level of education, the (non-)stipulation of the establishment of bilingual schools, and the treatment of the teaching and learning of the language of nationality in those schools where teaching is not conducted in the language of nationality, or the treatment of the teaching and learning of the language of another nation and/or nationality as a non-mother tongue. In this respect, emphasis is also placed on the importance of teaching the language of nationality for the purpose of qualifying bilingual workers who are to ensure a bilingual operation of governmental and administrative organs within the nationally mixed areas. These questions are closely interrelated with the questions of the equality of rights in the use of the language of nationality in nationally mixed areas, because language use is associated with vital interests of the nationality.

With respect to using the language of nationality in the proceedings before state and administrative organs in nationally mixed areas, the fact is stated that the Laws on civil, penal, and administrative proceedings prescribe that in the nationally mixed areas these proceedings be conducted also in the languages of nationalities concerned. Thus the interpretation does not suffice in the case of those statutes in which obligation of the administrative and state organs is replaced by a general legal-process assurance that »everybody has the right to use his/her own language before these organs and to be acquainted with the facts in his/her own language.« The opinion is advanced that state

and administrative organs ought to point out, in each single case, that they are bilingual in conducting their affairs, specifying also the languages officially used. The communal statutes differ also in their attitudes toward ensuring the right to use national symbols and/or flags. While some of the statutes contain detailed descriptions of the flags of the nationalities, others prescribe only right to use the symbols and/or hang out the flags. Particularly notable among these statutes is again the one of the comune of Struga, which includes a provision specifying also the right of ethnic to use their flags.

The question of contacts with the nation of common origin is of special importance for the preservation and development of the culture and language of the nationality. Even though all of the statutes examined for this study contain ordinances about preserving and developing the culture and language of the nationalities, the question of contacts with the nation of common origin has been treated in a markedly ununiform manner. The definition and the implementation of this right are doubtless strongly influenced by diverse factors deriving from concrete, geographical and historical as well as political conditions. That is why, by way of an example, the statute regulations of frontier communes with a ramified and well-developed bilateral cooperation stand out from those of other communes, since they define meaningfully the importance of contacts with the nation of common origin. Based on the principles of the delegate system, most of the statutes stipulate the principle of proportional representation of the spokesmen of nationalities in various organs, delegations, and communities. The possibility of advancing the interests of nationality in the process of decision-making has been set forth and regulated in a distinct manner in the statutes of the communes of Murska Sobota, Lendava, Izola, Koper, and Piran, where in addition to the ordinances about proportional representation, the establishments has also been envisaged of self-managing communities of interest in the sphere of education and culture for members of the Italian and Hungarian nationalities. These communities are on an equal footing with others in the matter of participation and decision-making in communal assemblies, as a fourth chamber, in the treatment of all the questions that also touch upon the interests of the nationalities. Elsewhere, commissions for nationalities participate in the process of passing the decisions that have a direct bearing on the nationalities, yet they are not vested with such or similar powers in the process of decision-making itself. The concluding part highlights the idea that communal statutes must contain a concrete definition of the rights of the nationalities, and include an unambiguous stipulation of the obligations or measures that the comune is to undertake so as to implement the rights of the nationalities on a continuous basis.