

Vera Klopčič

MANJŠINSKO VPRAŠANJE V URADNIH STIKIH MED REPUBLIKO ITALIJO IN SFR JUGOSLAVIJO PO RATIFIKACIJI OSIMSKIH SPORAZUMOV*

Uvod

Namen tega prispevka je prikazati, kako so bila določila o manjšinskem varstvu iz osimskih sporazumov obrazložena ob ratifikaciji v obeh državah in kako so se uveljavljala in tolmačila v uradnih stikih med Italijo in SFR Jugoslavijo po ratifikaciji leta 1977.

Kot izhodišče sem vzela tekst sporazumov kot izraz skupne volje obeh strani, nato sem podala še stališča, ki so bila izražena v vsaki državi posebej v ekspozicijah zunanjih ministrov ob ratifikaciji. Navedla sem tudi ob ratifikaciji sprejete resolucije, ki po svoji vsebini zavezujejo vlade držav in so torej obvezujoče. Nato sem analizirala skupna sporočila z naslednjih uradnih srečanj na najvišji ravni med SFRJ in Italijo:¹

Forlani-Minić, Beograd, 6.—7. junij 1977

Forlani-Vrhovec, Beograd, 11.—13. januar 1979

Minić-Forlani, Rim, 14.—16. november 1977

Pertini-Tito, Beograd, 11.—14. oktober 1979

Vrhovec-Colombo, Rim, 10.—11. julij 1980

Mijatović-Pertini, Rim, 17.—19. december 1980

Colombo-Vrhovec, Beograd, 13.—14. november 1981

Pri analizi teh dokumentov sem se oprla predvsem na naslednje elemente:

- vloga manjšin v dvostranskih odnosih;
- priznanje mednarodne obveznosti (obveznost spoštovanja tako preambule kot člena 8);
- pripravljenost izboljšati položaj manjšin z notranjimi ukrepi;
- priznavanje manjšine kot subjekta;
- teritorialni obseg zaščite;
- pomen stikov manjšine z matičnim narodom.

Analiza naj bi pokazala, kako so se ti elementi izražali v uradnih stikih med predstavniki obeh držav na najvišji ravni.

1. Določila o manjšinah v osimskim sporazumih²

Preambula, četrta alineja:

Pogodbenci... »potrjujeta svojo privrženost načelu največjega možnega varstva državljanov-pripadnikov manjšin, ki izvira iz njunih ustav in njune notranje zakonodaje in ga vsaka stran uresničuje avtonomno, pri čemer se ravna tudi po načelih Ustanovne listne Združenih narodov, univerzalne deklaracije o človekovih

* Prirejena verzija je bila objavljena v Mednarodni politiki št. 781, z dne 16. 10. 1982, str. 21—23.

¹ Vir so mi bila skupna sporočila, pripravljena za tisk in objavljena v »Delu«. Ob tem naj opozorim na terminološko razliko, saj osimski sporazumi govorijo o manjšinah oziroma o etničnih skupinah, skupna sporočila pa o narodnostnih manjšinah. V tem prispevku bom v kontekstu dvostranskih odnosov uporabljala izraz »manjšina« tako za slovensko manjšino v Italiji kot za italijansko narodnost v Jugoslaviji.

² Tekst sporazumov citiran po knjigi Osimski sporazumi, Založba Lipa, Koper 1977, strani 327—337.

pravicah, konvencije o preprečevanju vseh oblik rasne diskriminacije in univerzalnih paktov o človekovih pravicah«.

Člen 8

»Tokrat, ko neha veljati posebni statut, priložen k londonskemu memorandumu o soglasju z dne 5. oktobra 1954, izjavi vsaka stran, da bo ohranila v veljavi notranje ukrepe, ki jih je že sprejela pri izvajanju omenjenega statuta, in da bo v okviru svojega notranjega prava zagotovila pripadnikom zadevnih manjšin enako raven varstva, kot jo je določal posebni statut, ki neha veljati.«

Že samo dejstvo, da so določila o varstvu manjšin zapisana že v preambuli, je pomembno, saj kaže, da sta se obe državi zavedali, kako pomembno je to vprašanje za izvajanje celotnih sporazumov. Tu sicer ne bomo razpravljali o vsebini obveznosti iz mednarodnih aktov, naštetih v preambuli, vendar naj omenim, da navajajo praktično vse do sedaj sprejete akte, ki so v mednarodnem merilu relevantni za manjšine.

Tukaj sicer niso izrecno navedena določila helsinške listine, vendar pa je v preambuli v naslednji alineji izraženo prepričanje, da »bo to prispevalo h krepitvi miru in varnosti v Evropi«, torej logično sledi, da je treba upoštevati tudi določila helsinške listine o narodnih manjšinah.

Lahko torej povzamemo, da sta se državi zavezali zagotoviti varstvo manjšin, tako na podlagi sprejetih mednarodnih dokumentov kakor tudi na notranji ravni, ter da bosta v tem duhu še vnaprej gradili možnosti za uresničitev »največjega možnega varstva državljanov — pripadnikov manjšin«.

2. Ekspozeji zunanjih ministrov in resolucije, sprejete ob ratifikaciji

Ob ratifikaciji sta obe strani zagotovili spoštovanje pravic manjšin ter poudarili pripravljenost za nadaljnje izboljšanje njihovega položaja.

A. V ZVEZNI SKUPŠČINI

Miloš Minić, podpredsednik zveznega izvršnega sveta in zvezni sekretar za zunanje zadeve, je v svojem ekspozeju na seji zvezne skupščine dne 1. marca 1977 med drugim dejal:³

... »Pravice in zaščito jugoslovanske manjšine v Italiji in italijanske narodnosti v Jugoslaviji zagotavlja skupaj s preambulo 8. člen pogodbe ...«

... »S tem se pozitivno ureja vprašanje, ki mu v odnosih med državama SFRJ pripisuje izreden pomen ...«

... »Obveznost v zvezi z ohranitvijo stopnje zaščite, predvidene s statutom, pa je natančno določena **mednarodna obveznost** obeh držav ...«

... »Cenimo pripravljenost italijanske strani, da pozitivno uredi vprašanje v zvezi s položajem, enakimi pravicami in globalno zaščito slovenske narodnostne manjšine na **vsem območju** avtonomne pokrajine Furlanije in Julijske krajine ...«

»Obe strani bosta vzdrževali stike za izboljševanje položaja in pravic respektivnih narodnostnih manjšin ...«

Med postopkom za ratifikacijo je zvezni zbor skupščine SFRJ sprejel resolucijo,⁴ s katero je naložil zveznemu izvršnemu svetu: . . .

— »da spremlja in zagotovi uresničevanje pravic italijanske narodnostne manjšine v Jugoslaviji v skladu z načeli in določili ustave SFRJ, ustave SR Slovenije in ustave SR Hrvatske ter tudi v skladu s to pogodbo, ki njej in njenim

³ Ekspoze je objavljen v knjigi Osimski sporazumi, str. 113—128.

⁴ Ibidem, str. 154—155.

pripadnikom zagotavlja po načelu maksimalne zaščite popolno enakopravnost z drugimi narodi, narodnostmi in delovnimi ljudmi SFRJ glede ekonomsko-socialnega in kulturnega razvoja, vključno s pravico do ohranjanja in razvoja kulturne dediščine ter pravico do **lastnih kulturnih institucij** in vzdrževanja stikov z matičnim narodom;

— da zlasti pospešuje vse oblike sodelovanja med SFRJ in republiko Italijo, ki prispevajo k ekonomskemu, socialnemu in kulturnemu razvoju slovenske manjšine v Italiji in varstvu njenih pravic, ohranjanju ter razvoju njene kulturne dediščine in kulturnih institucij, kakor tudi vzdrževanju stikov z matičnim narodom«.

B. NA ITALIJANSKI STRANI

Minister za zunanje zadeve v italijanski vladi Arnaldo Forlani je v ekspoziciji ob predlogu zakona za ratifikacijo osimskih sporazumov v poslanski zbornici italijanskega parlamenta dne 17. decembra 1976⁵ ob obravnavi četrte alineje preambule poudaril, da se »soočata dva aspekta te teme:

— v prvi vrsti je ustavni temelj in notranje pravo, ki vsebuje načelo kar najširše možne zaščite državljanov-pripadnikov manjšinskih etničnih skupin . . . , v drugi vrsti je usklajenost notranjega pravnega reda z mednarodnimi pravnimi viri z območja človekovih pravic, ki navdihujejo eno in drugo pogodbeno stran . . .«

V govoru v senatu italijanskega parlamenta⁶ 24. februarja 1977 pa je Forlani med drugim dejal:

»... Ustava naše republike predpisuje, da je treba načelo varstva etničnih skupin uveljaviti z normami notranjega prava. In ker ustava SFRJ vsebuje analogno načelo . . . , je bilo to skupno načelo slovesno omenjeno tudi v **preambuli** pogodbe.«

»... Določilo o varstvu jezikovnih manjšin, predvideno v 6. členu italijanske ustave, zagotavlja neko dodatno svobodo . . . , to je načelo visoke državne vrednote, ker predstavlja zavračanje vsakršne **raznarodovalne politike**.«

»... V tej perspektivi . . . izjavljam, da bo v Italiji še naprej zagotovljena vsem **državljanom-pripadnikom slovenske etnične skupine** v kar največji možni meri uporaba ustavnega načela varstva jezikovnih manjšin . . .«

»... Takšno ravnanje je usklajeno tudi z načeli in normami o človekovih pravicah, sprejetih v OZN, ki jih je Italija podpisala.«

»... Prav tako bo z ustreznimi ukrepi še vnaprej zagotovljen razvoj kulture ter svojstvenih značilnosti slovenske etnične skupine.«

»... Prepričani smo, da bo tej politični usmeritvi sledila analogna usmeritev z jugoslovanske strani glede uporabe ukrepov . . . **povsod tam**, kjer v sosednji državi živijo državljani italijanske etnične skupine . . .«

Glede več resolucij, sprejetih v italijanskem parlamentu, se bom omejila na tiste, ki so bile sprejete kot obveznost. To so:

Resolucija, sprejeta v poslanski zbornici dne 17. decembra 1976,⁷ ki določa:

»Poslanska zbornica . . . ,
zavezuje vlado:

2. da poskrbi za ustrezne instrumente za zagotovitev popolne enakopravnosti, svobodnega razvoja in globalne zaščite slovenske narodnostne manjšine, ki živi v deželi Furlaniji-Juljski krajini;

⁵ Ibidem, str. 184—211.

⁶ Ibidem, str. 272—287.

⁷ Ibidem, str. 294—296.

3. da s požitvijo kulturne izmenjave pospešuje kar najširši razvoj stikov med pripadniki italijanske etnične skupine v Istri in matično deželo»;

Resolucija, sprejeta v senatu dne 24. februarja 1977⁸:

»Senat,

... poziva vlado:

1. da pomaga širšemu razvoju odnosov med italijansko etnično skupino v Istri in matičnim narodom s požitvijo kulturne izmenjave;

2. da ustvari ugodnejše pogoje za popolno enakost v pravicah in za globalno zaščito slovenske manjšine, ki živi v deželi Furlaniji-Juljski krajini . . .«

Ob obravnavi sprejetih aktov pa je treba omeniti tudi Spomenico, ki jo je v senatu dne 24. februarja 1977. leta sprejela italijanska vlada kot priporočilo⁹, in obravnava še ne uresničene pravice slovenskega prebivalstva ter zavezuje vlado:

»da čimprej, vendar pa najkasneje v 18 mesecih pripravi globalni zakon, ki naj slovenski manjšini v Italiji zagotovi popolno varstvo, vse možnosti razvoja, njeno popolno izenačenje in popolno priznanje«.

Lahko torej povzamemo, da sta obe strani ob ratifikaciji osimskih sporazumov:

1. potrdili pomen urejanja manjšinskega vprašanja;

2. priznali, da je to tudi mednarodna obveznost;

3. poudarili interes obeh držav za vzdrževanje stikov z manjšino v sosednji državi in pomen stikov med matico in manjšino za ohranjanje identitete manjšine;

4. ker ureja vprašanje manjšin notranje pravo, sta obe strani poudarili nujnost globalne zaščite za slovensko manjšino v Furlaniji-Juljski krajini (tudi v teritorialnem obsegu), prav tako pa tudi za italijansko narodnost v SFRJ na celotnem področju, kjer živi.

Iz sprejetih resolucij izhaja, da sta vladi obeh držav prevzeli odgovornost in skrb za izvajanje ukrepov za zagotovitev pravic manjšin.

3. Poudarki o manjšinskem vprašanju iz skupnih sporočil

V obdobju po osimskih sporazumih so o manjšinskem vprašanju razpravljali pri vseh uradnih stikih med predstavniki SFRJ in republike Italije na najvišji ravni in ga omenjali v vseh skupnih poročilih.

V vseh skupnih poročilih so obravnavali vlogo manjšin pri razvoju dvostranskih stikov.

Tako sta npr. ob Miničevem obisku v Rimu ministra Minić in Forlani v skupnem poročilu z dne 16. novembra 1977. leta: »izrazila prepričanje, da je politika obeh držav do slovenske narodnostne manjšine v Italiji in italijanske v Jugoslaviji v duhu osimskih sporazumov **dinamičen dejavnik** razvoja jugoslovansko-italijanskega sodelovanja in prijateljstva, ki bo postajal čedalje močnejši«.

Ob Forlanijevem obisku v Jugoslaviji pa sta ministra Vrhovec in Forlani v skupnem poročilu z dne 14. januarja 1979. leta: »ugotovila, da imata manjšini pozitivno vlogo v razvoju dobrih sosedskih odnosov med državama«.

V vseh drugih skupnih poročilih »je potrjen pomen njihove pozitivne vloge pri krepitevi vezi med obema državama«.

Sodelovanje na področju kulture, izobraževanja in šolstva, ki je pomembno za obe narodnostni manjšini, so obravnavali v poročilih ob Miničevem obisku v Rimu (skupno poročilo 16. 11. 1977) in ob Forlanijevem obisku v Jugoslaviji

⁸ Ibidem, str. 229—301.

⁹ Ibidem, str. 304—305.

(skupno poročilo 14. januarja 1979 — Vrhovec-Forlani) ter izrazili skladnost stališč o krepitvi tega sodelovanja.

V poročilih so izražena tudi stališča o nadaljnjem prizadevanju za izboljšanje položaja manjšin, in sicer:

»... obe strani bosta še naprej pospeševali... zboljšanje položaja manjšin« (skupno poročilo Minić-Forlani, Rim, 16. nov. 1977);

»... in potrdila, da se obe državi zavzemata za nadaljevanje politike, s katero naj bi še izboljševali položaj narodnostnih manjšin« (skupno poročilo Forlani-Vrhovec, Beograd, 14. januar 1979);

»... Obe strani sta potrdili pripravljenost, da v duhu Osima in v okviru ustavnih ureditev obeh držav v **sodelovanju s predstavniki** manjšin uresničujeta politiko in izvajata učinkovite ukrepe za izboljšanje njihovega položaja in razvoja« (skupno poročilo Pertini-Tito, Beograd, 14. oktober 1979);

»... Ministra sta potrdila, da sta državi v celoti pripravljeni v duhu osimskih sporazumov in v okviru lastne ustavne ureditve uresničevati politiko v sodelovanju s predstavniki obeh manjšin in sprejemati učinkovite ukrepe za njun vsestranski razvoj« (skupno poročilo Vrhovec-Colombo, Rim, 11. julij 1980);

»... Obe strani sta potrdili trdno odločenost, da v skladu z osimskim duhom in v okviru svojih ustavnih ureditev ob sodelovanju s predstavniki manjšine uresničujejo politiko vsestranskega razvoja in sprejemajo učinkovite ukrepe, katerih cilj je povečati pravice pripadnikov slovenske narodnostne manjšine v Italiji in italijanske narodnosti v Jugoslaviji« (skupno poročilo Mijatović-Pertini, Rim, 19. december 1980);

»... Ponovno so potrdili pripravljenost obeh strani, da v skladu z manjšinskimi določili osimskih sporazumov in v sodelovanju s predstavniki manjšin uresničujejo politiko uveljavljanja pravic, položaja in vsestranskega razvoja manjšin. V tem smislu je jugoslovanska stran izrazila pričakovanje, da bo čimprej sprejet ustrezen zakon o globalni zaščiti slovenske manjšine, ki bo upošteval njeno manjšinsko integriteto in zagotovil celovito uresničevanje njenih pravic« (skupno poročilo Colombo-Vrhovec, Beograd, 14. november 1981).¹⁰

Ob obravnavanju določil osimskega sporazuma o manjšinah z mednarodnega vidika je v skupnem poročilu ob obisku Cvijetina Mijatovića v Rimu (skupno poročilo Mijatović-Pertini, Rim, 19. december 1980) zapisano:

»V tej zvezi so še posebej opozorili na določila četrtega odstavka preambule in 8. člena osimskega sporazuma. Izrazili so skupno prepričanje, da takšen razvoj manjšin pomembno prispeva k medsebojnemu sodelovanju, zblizovanju in krepitvi vzajemnega zaupanja in prijateljstva med državama«.

Druga skupna poročila preambule ne omenjajo posebej.

Sklep

Ugotovimo lahko, da je skupna značilnost vseh uradnih poročil:

- kontinuiteta priznavanja obveznosti;
- raven splošnosti, saj se ni govorilo o tem, kako naj se konkretno uresničujejo določila osimskih sporazumov o zaščiti manjšin;
- pogloblja se razlika med deklariranim priznanjem obveznosti ter dejansko pripravljenostjo za izvrševanje teh obveznosti in sprejemanje obvezujočih ukrepov na notranji ravni. Znano je namreč, da do sedaj še ni bil dosežen napredek pri sprejemanju zakona o globalni zaščiti Slovencev v Furlaniji-Juljski krajini in da

¹⁰ To je prvi primer v besedilih skupnih poročil o manjšinskem vprašanju, da je ena izmed strani ločeno izpostavila posamezno vprašanje uresničevanja osimskih sporazumov. (Vprašanje je ostalo brez odgovora.)

celo nekatere predlagane rešitve tega vprašanja ne ustrezajo načelom, ki so bila sprejeta v Osimu. Kaže, da je uresničevanje osimskih določil o manjšinah na italijanski strani zašlo v krizo in da bo ureditev tega vprašanja zahtevala v prihodnje posebne napore na obeh straneh. Poudariti velja tudi dejstvo, da sta obe strani pridajali velik pomen uresničevanju osimskih sporazumov (in v tem kontekstu tudi manjšinskih določil) kot primeru konkretnega uresničevanja načel helsinške listine. Vsiljuje se misel, da so težave, v katere je zašlo uresničevanje helsinške listine v Evropi, oslabile tudi elan za izvajanje osimskih sporazumov na italijanski strani, zlasti pa upoštevanje mednarodne razsežnosti manjšinskega vprašanja pri utrjevanju in krepitvi varnosti in sodelovanja v Evropi.

Riassunto

LA QUESTIONE MINORITARIA NEI RAPPORTI UFFICIALI TRA LA REPUBBLICA D'ITALIA E LA R. S. F. DI JUGOSLAVIA DOPO LA RATIFICA DEGLI ACCORDI DI OSIMO

La relazione illustra l'interpretazione delle disposizioni degli Accordi di Osimo riferenti alla tutela delle minoranze in entrambi gli stati firmatari al momento della ratifica e l'attuazione e l'interpretazione delle disposizioni nei rapporti ufficiali tra la Repubblica d'Italia e la R. S. F. di Jugoslavia dopo la ratifica nel 1977.

Il testo degli Accordi quale espressione della volontà unanime degli stati contraenti ci serve come punto di partenza dell'analisi. In seguito vengono trattate le posizioni delle parti contraenti dichiarate al momento della ratifica nelle relazioni dei ministri degli esteri. Ci sono indicate anche le risoluzioni accolte nel momento della ratifica il cui contenuto produce nei riguardi dei governi degli stati firmatari un obbligo e sono quindi impegnative e alla fine la relazione analizza le relazioni unitarie delle riunioni ufficiali a livello supremo tra la Repubblica d'Italia e a R. S. F. di Jugoslavia negli anni 1977—1982.

Nell'analisi dei documenti menzionati furono presi in considerazione anzitutto gli elementi seguenti:

- il ruolo delle minoranze nei rapporti bilaterali
- l'adozione dell'obbligo internazionale (obbligo di rispettare tanto il Preambolo quanto l'articolo 8 del Trattato di Osimo)
- la disposizione a migliorare la posizione delle minoranze servendosi degli strumenti legislativi interni
- l'estensione territoriale della tutela
- l'importanza dei contatti delle minoranze con la nazione madre

La presente analisi ha l'intento di dimostrare la misura in cui questi elementi si esprimono nei rapporti tra i rappresentanti degli stati contraenti a livello supremo.

Summary

MINORITY QUESTION IN THE OFFICIAL CONTACTS BETWEEN THE REPUBLIC OF ITALY AND THE SFR OF YUGOSLAVIA AFTER THE RATIFICATION OF THE OSIMO AGREEMENT

The article points out the way the provisions on the minority protection dealt with in the Osimo Agreement were interpreted at the ratification in both States and the way they were put in value and interpreted in the official contacts between Italy and Yugoslavia after the ratification in 1977.

The starting point of the analysis is the text of the treaty as the expression of the common will of both sides, then the sandpoints which were expressed in each State separately in the exposés of both foreign ministers at the ratification are dealt with. The resolutions, accepted at the ratification, which by their contents bind the governments of both States and are therefore obliging, are given; consequently, the common reports from the following official meetings at the highest level between the SFR of Yugoslavia and Italy during the years 1977—1982 are analysed.

The analysis of these documents, payed special attention to:

- the function of minorities in bilateral contacts

— the acknowledgment of international obligations (the obligation of respect for the preambula, as well as article 8)

— the readiness to improve the position of minorities by internal measures

— the acknowledgement of minority as a subject

— territorial scope of protection

— significance of the contacts between minority and its mother nation.

The purpose of the analysis is to point out how these elements have been expressed in the official contacts between the representatives of both States at the highest level.