

PREGLED RAZVOJA DRŽAVNE ZAKONODAJE IN SODNE PRAKSE PRI UPORABI SLOVENSKEGA JEZIKA V ODNOSU Z JAVNO UPRAVO 1954-2002

Mitja OZBIČ

Občina Dolina, IT-34018 Dolina, Dolina 270

e-mail: mitjaozbic@interfree.it

IZVLEČEK

Prispevek sintetično prikazuje, kakšen je bil v Italiji po drugi svetovni vojni razvoj uporabe slovenskega jezika v javnih upravah. Prične s Posebnim statutom Londonskega memoranduma iz leta 1954, ki je predvideval jasno določilo glede uporabe slovenščine (ko se posamezniki, ki so pripadniki slovenske manjšine v Italiji, obračajo do javne uprave, imajo pravico do odgovora v slovenščini, v ustnem sporočilu praviloma neposredno ali s tolmačem, v dopisovanju pa s prevodom, ki je priložen italijanskemu dopisu), ki pa je bilo postavljeno pod vprašaj, ker ni bil Londonski memorandum ratificiran kot mednarodnopravni akt. S podpisom Osimskega sporazuma leta 1975 so upravni organi ravno tako omejevali uporabo slovenščine v javnih upravah. Šele Ustavno sodišče je z razsodbama iz leta 1992 in 1996 jasno povedalo, da je omenjena raven zaščite, z ratifikacijo Osimskega sporazuma, postala učinkoviti del notranje italijanske zakonodaje. Zaščitni zakon 38/2001 je kronal zakonski in pravosodni razvoj in uvedel kompleksen sistem ozemeljskega ločevanja ravni individualne in kolektivne zaščite, s ponovnim odpiranjem v zadnjem desetletju že rešenih vprašanj.

Ključne besede: slovenska manjšina, italijanska zakonodaja, narodne manjšine, Londonski memorandum, Osimski sporazum, Zakon 38/01

AN OVERVIEW OF THE DEVELOPMENT OF STATE LEGISLATION AND LEGAL PRACTICE REGARDING THE USE OF THE SLOVENE LANGUAGE IN RELATION TO PUBLIC ADMINISTRATION, 1954-2002

ABSTRACT

The article discusses the development of the use of the Slovene language in public administration in Italy after World War II. It began with the Special Statute annexed

to the London Memorandum from 1954, which included a very clear stipulation as to the use of the Slovene language (when the individuals who are members of the Slovene minority in Italy are dealing with public administration, they have the right to be answered in Slovene, personally either directly or via interpreter, in correspondence with a suitable translation attached to the letter written in Italian) which, however, became questionable, as the London Memorandum was not ratified as an internationally valid deed. With the signing of the Osimo Agreement in 1975, the administrative bodies yet again decided to limit the use of Slovene in public administration. It was only the Constitutional Court that clearly stipulated, in its arbitrations in 1992 and 1996, that with ratification of the Osimo Agreement the mentioned level of protection became an effective part of the inner Italian legislation. The Protective Law 38/2001 crowned the legal and jurisdictional development and introduced a complex system of territorial division of individual and collective protection, with a renewed opening of the questions already solved in the previous decade.

Key words: Slovene minority, Italian legislation, national minorities, London Memorandum, Osim Agreement, Law 38/01

Pregled celostnega razvoja zakonodaje in sodne prakse v nakazanem obdobju bi zahteval zelo obširno študijsko poročilo, zato se bom v svojem posegu osredotočil predvsem na zaščitni zakon št. 38 iz leta 2001 o zaščiti slovenske manjšine v deželi Furlaniji – Julijski krajini in ob analizi členov tega zakona v glavnih obrisih orisal razvoj zakonodaje in razsodb italijanskih sodišč na tem področju.

Zaščitni zakon namreč krona razvoj, ki se začne najprej že z Zavezniško vojaško upravo, v resnici pa z mednarodnopravnega vidika šele leta 1954 z določili posebnega statuta, priloženega Londonskemu memorandumu. Zgrešeno pa bi bilo postavljati zaščitni zakon za cilj nekega razvoja, kot je to počela slovenska manjšina v več desetletjih čakanja na njegovo odobritev. Zaščitni zakon, kot vsi zakoni, pomeni šele začetek nadaljnjega izvajanja in predvsem tolmačenja njegovih določil. Ne smemo namreč pozabiti tega, kar se je dogajalo že leta 1975 z Osimskim sporazumom. Ob njegovem sprejetju z zakonom št. 73 z dne 14. marca 1977 je bila vsa dotedanja zaščitna praksa postavljena pod vprašaj, čeprav je bilo v njem izrecno napisano (kot zdaj v zaščitnem zakonu določa 2. odstavek 28. člena), da ostajajo v veljavi vsi dotedanji zaščitni posegi in raven zaščite, ki jo je določal Posebni statut iz leta 1954. Na vsakem koraku in ob vsaki zahtevi je bilo treba namreč dokazovati, kaj je bilo že storjenega do leta 1975 in kaj ne (npr. z davčnimi obrazci, ki so bili do

tedaj že prevedeni v slovenščino, ob odobritvi zakona pa je bila prejšnja praksa postavljena pod vprašaj).

Začetne točke razvoja, ki se zrcali v zaščitnem zakonu, so najprej in ne nazadnje italijanska ustava iz leta 1948 s svojim 6. členom, ki pravi, da "Republika s posebnimi določili ščiti jezikovne manjšine", že omenjeni Posebni statut iz leta 1954 ter šolska in radiotelevizijska zakonodaja v obdobju 1960-1970. Mejnik je leta 1975 podpisani Osinski sporazum, ki mu – kot izraz vnovičnega postavljanja pod vprašaj vse dotodanje ravni zaščite – sledijo razsodbe ustavnega sodišča iz let 1982 (št. 28), 1992 (št. 62) in 1996 (št. 15), osnova vse sedanje zaščitne zakonodaje varovanja manjšin. Vrh teh razsodb pomeni 109. člen novega kazenskega postopnika iz leta 1988, ki dobesedno sledi omenjenim pravdorekom. Zakonik civilnega postopnika, ki določa uporabo italijanščine v procesu, pa je s svojim 122. členom ostal nespremenjen. O njem se je tako leta 1992 izreklo ustavno sodišče in določilo meje njegove protiustavnosti, to je v trenutku, ko onemogoča pripadniku slovenske manjšine v Italiji, da pred sodnikom, ki je pristojen na ozemlju, kjer je manjšina nastanjena, uporablja materni jezik s prevodom v italijanščino ter da prejema v svojem jeziku akte sodne oblasti in odgovore nasprotne stranke. Zadnji etapi nakazane poti razvoja sta zakon št. 482 iz leta 1999 in zakon št. 38 iz leta 2001. Prvi je okvirni zakon o zaščiti manjšin na italijanskem polotoku, ki prvič v petdesetih letih italijanske republike na vseh področjih celostno ščiti vse v Italiji živeče manjšine. Drugi zakon, ki nadaljuje pot prejšnjega iz leta 1999, zadeva samo slovensko manjšino v Furlaniji – Julijski krajini. V pripravi predsedstva ministrskega sveta pa je še enotno besedilo vse zakonodaje in pravnih aktov o zaščiti slovenske manjšine na osnovi zakona 137/2002 in ob izvajanju 6. člena zakona 38/2001.

Osnova nakazanega razvoja so – kot že omenjeno – členi ustave, in ravno slednje najdemo v prvem členu zakona 38/2001. Tretji člen ustave pravi, da ni enakost samo formalna, ampak tudi dejanska, drugi člen jamči individualne pravice posameznikov znotraj skupnosti, vsebino 6. člena, osnove vseh razsodb na področju manjšinske zaščite, pa smo že navedli. Ustavno sodišče je v zadnjem obdobju večkrat ponovilo, da ni pristojnost zaščite manjšin omejena le na državo, ampak je razširjena tudi na dežele in, od leta 1990, na občine ter pokrajine, predvsem pa po zadnji celostni spremembi V. dela Ustave z ustavnim zakonom št. 3/2001.

V vseh razsodbah ustavnega sodišča najdemo izraz "Minoranza linguistica riconosciuta", to je priznana jezikovna manjšina. Prvič ga uporabi ustavno sodišče leta 1982, potem pa zakonodajalec leta 1988 izraz dobesedno prepiše v kazenski postopnik. Ob tem pojmu se torej pojavi problem ozemeljske omejitve varstva manjšin. V nasprotju s prejšnjimi zakoni – če omenjamo le Posebni statut, ki je zadeval samo Svobodno tržaško ozemlje – zaščitni zakon v svojem uvodnem delu prvič točno določa, da gre za slovensko manjšino, ki živi v deželi Furlaniji – Julijski krajini, in to v treh pokrajinah: tržaški, o kateri ni bilo dvoma; goriški, o kateri je na pravnem

področju še ostajal kak dvom do razsodbe goriškega pretorja (17. maja 1991), ki je zanikal, da gre tukaj za priznano jezikovno manjšino (prizivno sodišče v Trstu je 10. oktobra 1992 odredbo razveljavilo). Videmska pokrajina pa je novost, in prav zato so bili nad zaščitnim zakonom nadvse navdušeni prav rojaki iz te pokrajine.

Da pa lahko razumemo ozemeljsko razdrobljenost in diferenciranost, raven in sredstva zaščite slovenske manjšine v Italiji, moramo biti pozorni na to, da so manjšine v Italiji različno zaščitene. Najvišje varstvo uživajo Nemci in Ladinci na Južnem Tirolskem, nato Francozi oziroma Provansalci v Dolini Aoste, Slovenci v Furlaniji - Julijski krajini in potem preostale manjšine Apeninskega polotoka (Hrvatje, Albanci, Grki itd.), ki jih na državni ravni štiti le zakon 482/99. Zaščita v Dolini Aoste je alternativnega tipa: ko se občan obrne na javne urade, lahko uporablja en ali drug jezik, prav tako prejme odgovor v enem ali drugem jeziku, oba pa sta uradna. Na Južnem Tirolskem so jeziki strogo ločeni, nemški jezik oziroma ladinski in italijanski, manjšinska jezika pa sta obenem prav tako uradna jezika, celo procesi potekajo samo v nemščini, ko gre za nemško govorečega obtoženca. V deželi Furlaniji - Julijski krajini pa je uradni jezik italijanščina, slovenščina nima teže uradnosti, zato tudi poslovanje uradov ni popolnoma dvojezično. Ko se posamezniki, ki so pripadniki slovenske manjšine v Italiji, obračajo na javno upravo, imajo pravico do odgovora v slovenščini, v ustnem sporočilu praviloma neposredno ali s tolmačem, v dopisovanju pa s prevodom, ki je priložen italijanskemu dopisu. To nam pravi že Posebni statut iz leta 1954 in ob vsaki razsodbi ponavlja ustavno sodišče. Iste besede beremo tudi v zaščitnem zakonu 38/2001. V Furlaniji - Julijski krajini je torej italijanščina na uradni ravni, slovenščina pa le na pogovorni ali prevajalski, čeprav zaščiteni.

Osnova ozemeljske zaščite slovenščine je 4. člen zakona, ki določa ozemlje, na katerem se večina določil izvaja. Paritetni odbor mora namreč predlagati seznam občin ali njihovih predelov – zasolkov (29. člen), ki ga potem z dekretom odobri predsednik republike.

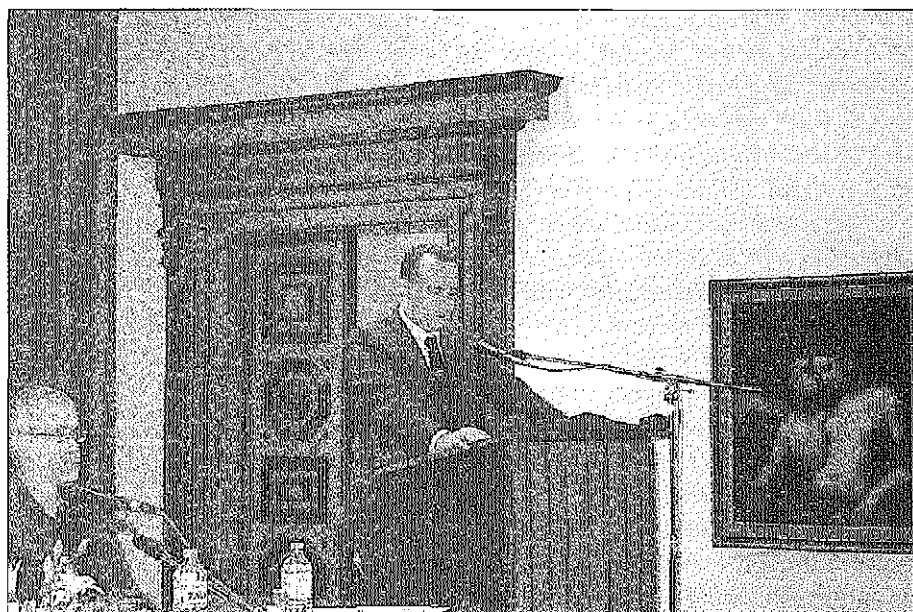
Pomembno je, da se pri tem povrnemo k Posebnemu statutu iz leta 1954. Takrat je bila ozemeljska omejitev določena le za krajevne napise, toponomastiko, table itd. Ni bilo pa ozemeljske omejitve, kar zadeva pravico posameznikov, da občujejo z javno upravo v svojem maternem jeziku, razen če govorimo o splošni ozemeljski omejitvi na Tržaško pokrajino. Zdaj torej zakon omejuje to področje. Sporno pa je besedilo, ki pravi, da omenjeno območje zadeva ozemlje, kjer je manjšina zgodovinsko ali tradicionalno navzoča. Vsem je znano, da je manjšina zgodovinsko navzoča tudi v središču Trsta, zato obstaja nasprotje med zgodovinsko navzočnostjo in z zakonom vsiljeno ozemeljsko omejitvijo.

Vsekakor zakon vsebuje dve fazi ozemeljske omejitve. V prvi fazi paritetni odbor predlaga seznam občin oziroma delov občin, kjer bo v veljavi večina določil zaščitnega zakona. V drugi fazi, ki zadeva vidno dvojezičnost (napise na javnih

ustanovah, smerokaze, itd. – 10. člen), pa predsednik deželnega odbora na osnovi prvega seznama določi še drugi, lahko tudi ožji seznam, ki nam pove, v katerih krajih zaščitene območja so tudi javni napisi dvojezični. Gre torej za razlikovanje med individualno dvojezičnostjo in vizualno dvojezičnostjo kolektivne zaščite. Glede prve, individualne dvojezičnosti, ko se lahko posameznik obrne v svojem jeziku na urade, 25. člen dovoljuje, da se zaščita razširi tudi iz območja, če gre za spodbujanje kulturne, zgodovinske in jezikovne istovetnosti. Glede krajevnega imenoslovja, napisov na javnih stavbah, cestnih oznak in ob vstopu v mesta, vasi in zaselke z dodatnim območjem vidne dvojezičnosti zaščitni zakon znižuje raven tega, kar je pisalo v Londonskem memorandumu, kjer je bilo avtomatično določeno, da so v občinah oziroma predelih občin z vsaj 25-odstotno navzočnostjo slovenske manjšine vsi napisi, obvestila itd. v obeh jezikih.

Kar zadeva individualno dvojezičnost v središčnih območjih Trsta, Gorice in Čedad, ni potrebno, da uprava vse svoje urade prilagodi poslovanju z italijanskimi državljani slovenske narodnosti. Zakon namreč govori o t. i. enotnem okencu, to je uradu, na katerega se lahko italijanski državljani slovenskega rodu, ki živi v središču omenjenih mest, obrne v materinščini. Ob tem določilu pa se porodi problem: če imajo namreč prebivalci okoliških vasi na dosegu urad, ki posluje dvojezično, pa mora tisti, ki živi v mestu, šele poiskati ne samo enotni, ampak tudi edini urad. V zvezi s tem je ustavno sodišče večkrat ponovilo, da ima vsak pravico do odgovora v slovenščini, ko se ustno obrne na upravno oblast, neposredno ali s tolmačem, v dopisovanju pa s priloženim prevodom. Zadeva o enotnem okencu pa je v resnici napačen problem, glede na tehnološka sredstva, ki so danes na voljo (internet, prenosni telefoni ipd.). Mestni redar, ki ne obvlada slovenskega jezika, danes brez težav pokliče na občino, kjer je nastanjen prevajalec, in se občan pogovarja neposredno s prevajalcem ali s kolegom redarjem, ki slovenščino obvlada. Za državno policijo ima prefektura ravno tako nastanjenega tolmača in prevajalca, obrambno ministrstvo za orožnike tudi (čeprav v Rimu), prav tako sodišče za sodno policijo. Zato je zagotovo izmišljen problem, da mora slovensko govoreči občan namenoma in fizično do enotnega okenca, ki ga določa zakon.

Glede uporabe slovenščine v javni upravi so bistvenega pomena tudi členi od 8. do 10. Zanimivo je, da se 8. člen začneja s preambulo, ki določa, da je uradni jezik italijanščina; na ozemlju dežele Furlanije - Julijske krajine, torej v vseh treh pokrajinah, pa je manjšini priznana pravica do uporabe slovenskega jezika. Člen je torej zelo pomemben prav zato, ker ne govori o tistih ožjih območjih oziroma občinah, ki jih mora določiti paritetni odbor (4. člen), ampak o celotni deželi Furlaniji - Julijski krajini in o pokrajinah, ki so omenjene v prvem členu. Poleg tega ne govori samo o javni upravi, ampak tudi o koncesijah javnih služb, torej o poštnih uradih, izterjevalnih, telefonskih, plinskih, vodovodnih in električnih podjetjih, ki bi morala upoštevati pravico do rabe slovenščine, čeprav z določenimi omejitvami zadnjega odstavka.



Mitja Ozbič na znanstvenem sestanku "Pravni položaj Slovencev v Italiji, 1866-2002" v Pokrajinskem muzeju v Kopru

Mitja Ozbič al convegno "Situazione giuridica degli sloveni in Italia dal 1866 al 2002" al Museo regionale di Capodistria

Ob tem se pojavlja vsem znan problem osebnih izkaznic. Prav omenjeni 8. člen nam govori o tem, da so vsa obvestila, vsi obrazci in tudi osebni dokumenti izdani bodisi v slovenščini in italijanščini ali pa samo v italijanščini. To pa na območju, ki ga predlaga paritetni odbor (npr. v vsej goriški občini po občinskem predlogu). S tega vidika je t. i. dekret Scajola (podpisan po odobritvi zakona 38/2001) v nasprotju z zakonom, saj je za okoliške občine Tržaške pokrajine (Devin - Nabrežina, Zgonik, Repentabor, Dolina) odobril tudi samo italijanske obrazce osebnih izkaznic, in ne le izključno dvojezičnih kot doslej. Omenjene občine namreč še niso bile dokončno vključene na s predsedniškim dekretom odobren seznam paritetnega odbora. Poleg tega, kot je omenjeno tudi v prizivu proti omenjenemu dekretu, je s tem znižana dosedanja raven zaščite. Ko postanejo izkaznice enojezične, se v trenutku, ko državljani zaprosijo za dvojezično izkaznico, etnično evidentira za Slovence ne samo ob predstavitvi prošnje, ampak v vseh odnosih z javno upravo. Kar postavlja pod vprašaj varovanje osebnih podatkov v skladu z zakonom 675/96.

Deželno upravno sodišče je na splošno začudenje priziv zavrnilo, ne zaradi meritorne vsebine, to je, ali je z dekretom Scajola znižana dosedanja raven zaščite

manjšine, ampak je že prejudicialno fazo sklenilo s trditvijo, da lahko priziv predstavijo le predstavniški organi manjšine, ki pa jih ni, ali posamezne občine, ki naj ščitijo svoje slovensko govoreče občane. Proti razsodbi je bil predstavljen priziv na Državni svet. Če bo ta sledil svoji dosedanji usmeritvi, ga bo moral sprejeti, ker se posamezniki lahko obrnejo do sodišča za zaščito svojih individualnih interesov. Posamezniki, ki so predstavili priziv, so občani omenjenih občin, v katerih so začeli izdajati obrazce tudi v enojezični italijanski obliki. Zato so imeli vso pravico in interes, da priziv predstavijo.

Ob koncu tega prispevka naj še povemo, kaj ostaja nedorečenega ob odobritvi zakona 38/2001 o zaščiti slovenske manjšine v Italiji. Če ni v odnosu s sodno oblastjo nobenega problema v trenutku, ko se na sodišče obrnemo v slovenščini, pa ostaja problem, ko nas toži druga stranka in nam akt vroči samo v italijanskem izvirniku. V vseh drugih primerih ima namreč prizivno sodišče v Trstu svoj prevajalski urad, ki akt prevede, in se s tem postopek lahko začne. Če se želimo med obravnavo izražati v slovenščini, imamo na voljo tolmača.

Kar pa zadeva občine, celo tržaška ne dela več težav, če priziv ali dopis predstavimo le v slovenščini. Morda zbujajo večjo skrb dejstva, da so slovenski dopisi in prizivi redki. Drugače pa se tržaška uprava obnaša v vsakodnevem ustnem obče-
vanju, kot dokazuje pred kratkim izvedena aretacija občana slovenske narodnosti, ki se je hotel z mestnimi redarji pogovarjati v slovenščini in jim je v istem jeziku navedel zahtevane osebne podatke.

Nerešen ostaja problem javnih napisov. Lahko bi torej rekli, da je – glede odnosa z javno upravo in ob pogledu nazaj – v sedanjem trenutku slovenska manjšina v Italiji na delno zeleni veji ustavnih razsodb, ki pa bo morda ovenela v trenutku, ko bodo določena ozemlja za izvajanje zaščitnih določil. V tistem trenutku bodo uradi začeli preverjati omenjeno območje, medtem ko ima danes javna uprava v rokah le razsodbe ustavnega sodišča, ki so na tem področju zelo jasne in ozemeljsko neomejene. Obenem ustavni sodniki trdijo, da mora javna oblast zagotoviti prevod v slovenščino in obenem možnost, da državljan z javno upravo občuje v slovenščini vsakič, ko ima slednja na voljo potrebna sredstva (to je prevajalce). Sredstva so, kot že omenjeno, na voljo. Pojavlja pa se vprašanje, kam bo privedlo določevanje zaščitnih območij dežele Furlanije – Julijske krajine.

L'USO DELLA LINGUA SLOVENA NEI RAPPORTI CON LA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE NEL PERIODO 1954-2002: LO SVILUPPO DELLA LEGISLAZIONE STATALE E DELLA GIURISPRUDENZA

Mitja OZBIČ

Comune di San Dorligo della Valle - Dolina, IT-34018 Dolina, Dolina 270

e-mail: mitjaozbic@interfree.it

RIASSUNTO

La tutela della minoranza slovena in Italia deriva dallo Statuto Speciale annesso al Memorandum di Londra del 1954. A partire da questo atto internazionale, nella legislazione e nelle sentenze dei tribunali italiani viene ripetutamente fissato lo stesso livello minimo di tutela della minoranza linguistica riconosciuta. I singoli appartenenti alla minoranza slovena in Italia hanno diritto, nelle comunicazioni orali, di ricevere da parte della pubblica amministrazione diretta risposta in lingua slovena o per il tramite di un interprete. Nelle comunicazioni scritte essi hanno diritto di ricevere una traduzione scritta allegata alla nota redatta in italiano. Tale molto chiara disposizione è stata messa in discussione sin dal 1954 e fino al 1975, non essendo stato il Memorandum di Londra ratificato come atto internazionale. Con la firma del Trattato di Osimo nel 1975 gli organi amministrativi hanno ridotto allo stesso modo l'applicazione della suddetta disposizione essendo stata posta in dubbio l'interpretazione di quella parte del Trattato che aveva stabilito il divieto di abbassare il livello di tutela riservato alla minoranza slovena con l'applicazione del Memorandum di Londra. Ma la Corte Costituzionale con le sentenze del 1992 e del 1996 ha stabilito che il summenzionato livello di tutela è divenuto con la ratifica del Trattato di Osimo parte effettiva dell'ordinamento interno italiano. La legge di tutela n. 38/2001 completa detto sviluppo legislativo e giurisprudenziale richiamandosi alle disposizioni contenute nei precedenti accordi, ma introduce un complesso sistema di diversificazione del livello di tutela individuale e collettivo su base territoriale risolvendo le questioni già risolte nell'ultimo decennio.

Parole chiave: minoranza slovena, legislazione italiana, minoranze nazionali, Memorandum di Londra, Trattato di Osimo, Legge 38/01