

Silvo Devetak

MEDNARODNO-PRAVNO VARSTVO SLOVENSKE NARODNOSTNE SKUPNOSTI V ITALIJI IN ITALIJSKE NARODNOSTI V JUGOSLAVIJI PO OSIMSKI POGODBI*

S podpisom osimskega sporazuma 10. 11. 1975 in z izmenjavo ratifikacijskih listin 2. aprila leta 1977 so se končala dolga pogajanja med Jugoslavijo in Italijo, ki so se začela že leta 1968, za ureditev dveh še odprtih vprašanj v odnosih med državama, in sicer:

prvo, za dokončno določitev celotne mejne črte med državama na kopnem in na morju, od tromeje na Peči, do razmejitve Tržaškega zaliva,¹

in drugo, za ureditev najbolj kompleksnega in najbolj občutljivega vprašanja, to je za mednarodnopravno ureditev položaja in pravic slovenske narodne skupnosti v Italiji² in italijanske v Jugoslaviji.³

* Pričujoči članek je dopolnjeni in razširjeni tekst predavanja, ki ga je imel avtor v Narodni in študijski knjižnici v Trstu, 23. maja 1984.

¹ Obe državi pogodbenici sta po izmenjavi ratifikacijskih listin leta 1977 zahtevali (italijansko noto iz 27. 5. 1977 glej v M. Udina, Gli Accordi di Osimo, Trieste, 1977, str. 158) naj varnostni svet OZN umakne iz svojega dnevnega reda točko (doc. S/12269 iz 17. 1. 1977), ki je bila tam od leta 1948 dalje in sicer: »Imenovanje guvernerja STO« (tč. 5) ter »Vprašanje STO« (tč. 13). Tudi to dejstvo priča o absurdnosti in neutemeljenosti italijanskega stališča o enostranskem »nepriznavanju jugoslovanske suverenosti« v bivši coni B STO.

Na 223 km dolgi jugoslovansko-italijanski meji, od tromeje na Peči do Sv. Jerneja v Tržaškem zalivu, je bila pred podpisom osimske pogodbe ta situacija:

— na 167 km meje, ki je bila dokončno določena z mirovno pogodbo leta 1947 od Peči do Medje vasi (meja je opisana v členu 3, podrobneje načrtana pa v prilogi I pogodbe), je bilo potrebno opraviti nekatere manjše korekture (ostale so po prenehanju dela razmejitvene komisije leta 1962), večinoma v korist Italije, na primer, na hribih Kolovrat in Sabotin, v goriških Brdih, in ob mednarodnih prehodih Rožna dolina, Vrtojba in Fernetiči. Na tem sektorju je mešana komisija, ustanovljena na podlagi osimske pogodbe, postavila 3502 mejnih kamnov;

— na 56 km meje, ki je bila določena na podlagi MOS 5. oktobra 1954, je bila mejna črta leta 1974 natančno označena in je mešana komisija, ustanovljena po osimskem sporazumu, samo obnovila stare mejne označbe (tekst Memoranduma o soglasju glej v UN. Rec. Traités, Vol. 235, p. 99 in dalje).

Ta del meje je bil pravzaprav označen že s sporazumom med ZVU STO in Jugoslavijo leta 1951 oz. z zemljevidom 1 : 25 000, ki ga je izdelala topografska služba armade ZDA. Na podlagi te črte je potem jugoslovansko-italijanska komisija za razmejitve, ki je delala na podlagi člena 3 MOS, dokončno označila (z manjšimi korekturami v korist Jugoslavije) današnjo mejo med državama na tem sektorju (glej doc. UN. S/3351 19. januarja 1955).

Memorandum je bil na zahtevo ZDA registriran pri sekretariatu OZN 25. aprila 1958. Italijanska stran ga je potrdila v neformalni obliki, v senatu 8. oktobra, v predstavnem domu parlamenta pa 19. oktobra 1954 (glej Atti Parl. II legisl. Sen. Rep. Doc. N. LXXVIII, str. 7529 in dalje, Cam. Dep., Doc. N. XI, str. 12857). Jug. objava: Sl. list FNRJ, mednarodni ugovori, 1954/6, str. 5.

— leta 1974 obstoječa mejna črta v tržaškem zalivu bi ovirala plovbo do tržaške luke. Zato sta državi zaliv razmejili v duhu ustvarjanja pogojev za plovno pot do Trsta, imajoč pred očmi tudi potrebo po poglobljanju sodelovanja med severnojadranskimi lukami in za razvoj sodelovanja na področju ribištva in s tem povezane predelovalne industrije.

² Slovenci živijo v 35 občinah treh obmejnih pokrajin dežele Furlanije-Juljske krajine (glej dokument SKGZ — Slovenske kulturne in gospodarske zveze iz 8. aprila 1979 — arhiv INV). Računajo, da je v Italiji od 120 000 do 140 000 Slovencev oz. italijanskih državljanov, ki obvladajo slovenski standardni jezik ali narečje ali pa ki izražajo svojo pripadnost slovenski etnični identiteti. Za več kot polovico manjše število navaja Udina, Accordi di Osimo, 1979, str. 37. Temu nasprotno misli Salvi, Le lingue tagliate, 1975, str. 208 in dalje.

Natančnega števila Slovencev ni moč ugotoviti, ker v zadnjih italijanskih popisih prebivalstva ni več podatkov o etnično-jezikovnem poreklu državljanov, da ne upoštevamo

Osimska pogodba je zgodovinsko pomembna za vseevropske odnose, saj so z njo formalno odstranili s celine še en zaplet, ki je nastal v pogojih hladne vojne in ki je v valovih, vendar konstantno, zastrupljal odnose med prizadetima državama, in ki je bil hkrati klica mednarodne napetosti na širšem geografskem prostoru.

Politično vzdušje, ki je nastalo s podpisom pogodbe, je spodbudilo iskanje novih oblik jugoslovansko-italijanskih odnosov. Dialektika zgodovine pa se kaže v tem, da je ravno ta pogodba, na drugi strani, služila kot politična podlaga za mobilizacijo nacionalistično usmerjenih in v lokalne interese zaprtih sil, ki so se organizirale v Listi za Trst. Le-ta je s svojim delovanjem še vedno ovira za razcvet resničnega povezovanja ob meji.

Splošni pogoji za sporazumevanje

Italijanska diplomatska igra »nepriznavanja jugoslovanske suverenosti v bivši coni B« se je morala, ne glede na osimsko pogodbo, objektivno zaključiti v procesu evropskega sporazumevanja v okviru KEVS, ki se je končalo s podpisom helsinške listine leta 1975. Države podpisnice so se zavezale, da bodo spoštovale nedotakljivost evropskih meja kot eno od temeljnih načel, na katerem bo po njihovem prepričanju slonela celotna konstrukcija evropskega sodelovanja in varnosti.⁴

Zaradi tega je bilo nerešeno vprašanje slovenske manjšine v Italiji v teh mednarodnih razmerah **dejansko edino odprto vprašanje med državama**, o katerem so resnično obstajala ne samo različna stališča, temveč tudi različna gledanja na to, kako naj bo urejeno (ali pa sploh ne) v na novo nastajajoči pogodbi. Ti dve med seboj različni izhodišči je bilo potem treba v pogajanjih zblížati in natančno strniti v končni tekst meddržavne pogodbe, ki jo poznamo kot osimsko.

Na stališča obeh držav do tega vprašanja so brez dvoma vplivale zgodovinske okoliščine, v katerih se je to vprašanje pojavljalo v odnosih med državama oz. med obema narodoma. V tem kontekstu naj opozorimo na zgodovinski sindrom

dejstva, da se je na desetine tisočev Slovencev izselilo iz tega področja za časa fašizma in — iz ekonomskih razlogov — po drugi svetovni vojni (zlasti iz videmske pokrajine). S stališča sodobne teorije o manjšinskem varstvu pa število tudi ni pomembno za določanje pravice pripadnikov manjšin do enakopravnosti s pripadniki drugih narodov, ki živijo v isti državi.

³ Italijani živijo v dveh socialističnih republikah. V SR Sloveniji, v treh obalnih občinah in v SR Hrvaški, v Istri, na Reki in na Cresu-Malem Lošnju. V znanih dogodkih po II. svetovni vojni so se množično izseljevali v Italijo (navajajo različne številke, tudi do 350 000 oseb — glej Rocchi, *L'esodo dei giuliani, fiumani e dalmati*, Roma, 1970). Po podatkih, ki so bili zbrani ob popisu prebivalstva leta 1971 jih je bilo skupaj 21 791, ob popisu leta 1981 pa 15 109, od tega 11 661 v SR Hrvaški in 2187 v SR Sloveniji. Te številke pa so zgolj orientacijske, saj po jugoslovanski ustavi ni nihče dolžan izjasniti se, kateremu narodu ali narodnosti pripada ali pa se lahko opredeli kot Jugoslovane ali regionalno. Število pripadnikov narodnosti pa v nobenem primeru ne vpliva na pravice pripadnikov italijanske narodnosti.

⁴ Globalni cilj pogajanj v okviru KEVS je bil doseči sporazum o dokončnem priznanju evropske stvarnosti, ki je nastala kot rezultat II. svetovne vojne.

Povsem jasno je, da ZDA in zahodne zaveznice ne bi nikoli dovolile, da bi čustveno razpoloženje nekaterih desnih krogov v Italiji in beguncev do »cone B STO« motilo splošni proces sporazumevanja v Evropi oz. odnose Vzhod-Zahod.

Takšna iracionalna politika Italije ni mogla ustrezati ZDA tudi zavrlo tega, ker bi nje no nadaljevanje vzbujalo dvom Jugoslovane v iskrenost ZDA in Zahoda glede priznavanja mednarodnega statusa in teritorialne celovitosti Jugoslavije.

V teh pogojih je bilo italijansko »nepriznavanje jugoslovanske suverenosti v coni B« brez stvarne politične podlage, da ne omenjamo, da tudi s pravnega vidika ni bilo utemeljeno. Ta diplomatska farsa se je dokončno zrušila v trenutku, ko je prišlo januarja 1974 do javne polemike med državama, zlasti pa potem, ko je Jugoslavija to vprašanje postavila na ženevski konferenci KEVS. Potem ko so ji tudi ZDA javno v takratnem kontekstu v bistvu odvzele podporo (v izjavi aprila 1974), ni Italiji preostalo nič drugega kot da čimprej z Jugoslavijo dokončno formalno uredi preostala mejna vprašanja. V takratnih razmerah pa to ni bilo več politično, ampak tehnično vprašanje.

fašizma,⁵ psihološke in politične posledice boja za zedinjeno Slovenijo,⁶ na tragičen razcep v slovenskem nacionalnem telesu v času informbiroja⁷ in na konstant-

⁵ Ko je Italija z Rapalsko pogodbo leta 1919 dobila velik del bivšega avstroogrškega ozemlja, je okrog 600 000 Slovencev in Hrvatov prišlo v okvir italijanske države. Po nastopu fašizma so začeli z brezobzirno asimilacijsko politiko, ki je imela vse elemente genocida. Bistvene točke te politike so bile: gospodarsko uničenje slovenskega življa; poitalijančenje s pomočjo odprave slovenščine v sistemu vzgoje in izobraževanja, prepovedi uporabe slovenščine v javnosti, spremembe slovenskih imen in priimkov; uničenje slovenskih kulturnih institucij s prepovedjo njihovega delovanja ali z nasiljem (npr. požig slovenskega kulturnega doma v Trstu); uničenje slovenskega intelektualnega potenciala s preseljevanjem in konfinacijo inteligence na jug Italije ali s spodbujanjem njenega preseljevanja (predvsem v Jugoslavijo); uničenje slovenskega samoohranitvenega nagona in odporiškega duha s pomočjo legaliziranega policijskega terorja (sodni procesi z obsodbami na smrt, mučenja, koncentracijska taborišča, konfinacije, posebni bataljoni v italijanski vojski).

Genocidna politika fašistične Italije se je v času 2. svetovne vojne razširila na razkosano jugoslovansko ozemlje, ki si ga je prilastila Italija. Obstajajo informacije o fašističnem načrtu, da bi Slovence preselili na jug Italije in s tem za vselej »rešili« slovensko vprašanje.

Italijanska republika je po vojni le postopoma odpravljala elemente fašistične asimilacijske in genocidne politike do Slovencev, nekatere njene sestavine pa do dandanašnji še ni odstranila (na primer, obnova gospodarske moči pripadnikov slovenske manjšine, vrnitev kulturnega doma pri sv. Ivanu).

⁶ Osvobodilna fronta slovenskega naroda je že leta 1941 razglasila boj za zedinjenje vseh Slovencev v eni državi kot eden od glavnih ciljev narodnoosvobodilnega boja. (glej Program zedinjene Slovenije v narodnoosvobodilnem boju, Ferenc T., Kacin-Wohinz M., Zorn T., Slovenci v zamejstvu, Pregled zgodovine 1918—1945, Ljubljana, 1974; o aktualnih vidikih glej: S. Devetak, Povezovanje znotraj skupnega narodnega in kulturnega prostora — pogoj za nemoten razvoj slovenskega naroda ter italij. in madž. narodnosti, Krizni pojavi, Zbornik razprav, Ljubljana, 1983, str. 475—490).

Slovenci, ki so živeli pod fašistično Italijo, so v tem videli možnost za uresničitev svojih političnih idealov, priložnost za ohranitev svoje etnično-narodne identitete in zgodovinski trenutek za obračun s fašizmom, ki jih je več kot 20 let poskušal psihološko, etnično in tudi fizično uničiti. V tem je razlog, zakaj je bilo narodnoosvobodilno gibanje na Primorskem tako množično in enotno, skoraj brez notranje ideološko-politične razdrojenosti. Gibanje je zlasti ob koncu vojne z oboroženo silo obvladovalo celotno slovensko etnično ozemlje, na njem pa se je razvila tudi nova ljudska oblast, ki je v vojnih razmerah vršila skoraj vse klasične funkcije oblasti.

Kar zadeva slovensko Primorje je ta proces segel do zadnjih obronkov narodnostno, slovensko-italijansko, mešanega ozemlja, ki bi ga lahko označili s črto, ki bi šla od Tržiča, Ronk, vasi zahodno od Gorice in Goriških brd do točk, kjer se hribovje slovenske Benečije steka v furlansko nižino.

Na etnično-kulturnem področju je NOB v slovenskem Primorju (obnova slovenskega šolstva in kulturno-prosvetnega življenja, po 20 letih fašističnega zatiranja) še posebej povežala ljudstvo s splošnimi cilji osvobodilnega boja in revolucije. O silovitosti boja priča dejstvo, da je v njem mnogo ljudi iz krajev, ki so sedaj pod Italijo, dalo svoje življenje.

Leta 1945 so slovenske partizanske enote skupaj z jugoslovansko armado osvobodile skoraj celotno slovensko etnično ozemlje ter veliki mesti Trst in Gorico. Takrat se je še bolj razvelj politični boj za to, da bi ozemlje, kjer prebivajo Slovenci, ki so v NOB plebiscitarno izpovedali svojo voljo po zedinjenju, pripadlo Jugoslaviji.

Prvi psihološki udarec je bil za Slovence umik enot JLA iz Gorice in Trsta junija 1945, nato mirovna pogodba z Italijo leta 1947, s katero so postali del Italije Slovenci v goriški in videmski pokrajini. Z MOS podpisanim v Londonu 5. 10. 1954 je ista usoda doletela Slovence v tržaški pokrajini. Mnogi Slovenci so v teh mednarodnih sporazumih videli razvrednotenje njihovega boja proti fašizmu, za narodno osvoboditev in združitev v eno državo.

O »tržaškem vprašanju« iz različnih vidikov glej predvsem: J. Jeri, Tržaško vprašanje po II. svetovni vojni, 1961; J. B. Duroselle, Le conflit de Trieste 1943—54; Bruxelles, 1966; M. Udina, Scritti sulla questione di Trieste, Milano, 1969; A. Novak, Trieste 1941—54, London-Chicago, 1970; Diego de Castro, La questione di Trieste, Lint, Trieste, 1981.

Od memoarske literature, ki se nanaša tudi na to vprašanje glej: A. Bebler, Čez drn in strn, Koper, Trst, 1981; B. Babič, Primorska ni klonila, Koper, Trst, 1982; J. Beltram, Tukaj smo Slovenci, Koper, Trst, 1983.

⁷ Od italijanskih virov, ki zajemajo tudi to vprašanje glej: Dalla liberazione agli anni '80, Trieste come problema nazionale, Roma, 1984; Comunisti a Trieste, Un' identità difficile, Roma, 1983.

Slovenski zgodovinarji so le pomanjkljivo proučevali to vprašanje (glej npr. M. Mikuž, Svet po vojni 1945—1957).

no navzočnost in podpihovanje italijanskega nacionalizma in iredentizma na omejenih področjih.⁸

Značilno za politično ozračje, v katerem je nastajal osimski sporazum je bilo, da Italija ni bila pripravljena sprejeti novih mednarodnopravnih obveznosti v odnosu do slovenske manjšine, pri čemer je verjetno računala tudi z dejstvom, da to ne bo v nobenem primeru vplivalo na položaj italijanske narodnosti v Jugoslaviji, ki je slej ko prej temeljil na ustavno-političnem in zakonodajnem sistemu in osimska pogodba ne bi mogla vplivati nanj v smislu njegovega zoževanja. V skladu s tem političnim stališčem je italijanska stran že v letu 1973 dejansko blokirala nadaljnje delo mešanega jugoslovansko-italijanskega odbora za manjšinska vprašanja, ki je deloval od leta 1954. Ni ga bilo več moč sklicati (podpisani je bil zadnji predsednik jugoslovanskega dela odbora), kljub temu da je formalno prenehal obstajati šele z ratifikacijo osimskega sporazuma leta 1977. Res pa je tudi to, da se v italijanski kulturi in politični javnosti šele v zadnjih letih razvija zavest o navzočnosti italijanske narodnosti v Jugoslaviji.⁹

Pravni in dejanski položaj slovenske manjšine v Italiji oziroma italijanske narodnosti v Jugoslaviji ob začetku pogajanj

Znano je, da Jugoslavija pri izvajanju svoje politike enakopravnosti narodov in narodnosti ne izhaja iz recipročnosti, marveč iz načel, ki so se izoblikovale že v času NOB in revolucije. Čeprav je jugoslovanska delegacija tudi v pogajanjih, ki so se končala s podpisom osimske pogodbe, izhajala iz tega načelnega stališča, se vendar (zaradi načela recipročnosti mednarodnih pogodb) ni bilo moč izogniti primerjavi položaja ene in druge manjšinske skupnosti, ki sta bili predmet pogajanj, zlasti pa ne primerjavi učinkov, ki bi jih imel sprejem posameznih mednarodno-pravnih obveznosti na njihove pravice in položaj. Za razumevanje pogajalske zasnove obeh delegacij je zato nujno na kratko analizirati pravni položaj obeh manjšin ob začetku pogajanj.

Slovenski manjšini v Italiji sta mednarodnopravno zaščito zagotavljala člen 15 mirovne pogodbe iz leta 1947 (prepoved diskriminacije, ki je bila kasneje materializirana v členu 3 italijanske ustave) in specialni statut iz leta 1954, ki je predvideval podrobno zaščito manjšine. Slednjega Italija ni sicer formalno ratificirala, vendar je s konkludentnimi dejanji izražala priznanje njegovega značaja medna-

⁸ Iredentistično tezo o italijanski suverenosti nad ozemljem STO je prvi postavil italijanski filozof E. A. Cammarata v članku »All'Italia la sovranità su Trieste«, *Foro italiano*, 1950, IV, 1—4. Udina misli, da mu je to tezo, ki jo je povedal v rektorskem govoru, sugeriral Perassi (glej Udina, *Gli accordi di Osimo*, 1979, str. 23).

Za jugoslovanska stališča do tega vprašanja glej I. Tomšič, Dali suverenitet nad STO zaista još pripada Italiji, *Mednarodni problemi* 1950, br. 2—5, str. 3—21; M. Trampuž, *Mednarodnopravni vidiki tržaškega vprašanja po stališčih italijanske doktrine*, *Pravnik*, 1975, str. 414—420; E. Petrič, *Sence preteklosti, Teorija in praksa*, št. 4/74, str. 360—373.

Glej tudi S. Kovač, *Julijska krajina in iredentistične organizacije (diploma na VŠPN)*, Ljubljana, 1963; *Nazionalismo e neofascismo nella lotta politica al confine orientale 1945—1975*; Trieste, 1977; L. Mihovilović, *Italijanska ekspanzionistička politika prema Istri, Rijeci, Dalmaciji (1945—1953)*, Beograd, 1954.

⁹ *Pravilnik o delu mešanega odbora*, ki je delal na podlagi člena 8 specialnega statuta, je bil sprejet v Rimu, 16. februarja 1955 in je stopil v veljavo 27. novembra 1956. Italijanska stran ga ni sprejela s formalnim aktom, ampak ga je začela enostavno izvajati (tekst glej v *Bollettino Ufficiale del Ministero degli Affari esteri*, 1957, od str. 351 dalje in v *Mednarodni ugovori*, dodatek k UL FNRJ, št. 3/1957, str. 79). Mešani odbor je v času od 1957 do 1973 imel 20 zasedanj, izmenično v prestolnicah obeh držav.

O delu mešanega odbora glej I. Murko, *Dvajset zasedanj jugoslovansko-italijanskega mešanega odbora*, v *Slovenci po drugi svetovni vojni*, Ljubljana, 1975, str. 336—368. Od zadnjih zapisov o italijanski narodnosti v Jugoslaviji glej *Il Meridiano di Trieste* št. 41/1984, str. 10—13.

rodnopravne obveznosti.¹⁰ Obeh mednarodnih paktov o pravicah človeka iz 1966 in konvencij o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije iz 1965 Italija takrat še ni ratificirala.

V notranjem pravu sta se na pravice slovenske manjšine nanašala člena 3 in 6 italijanske ustave iz leta 1947 in člen 3 posebnega statuta dežele Furlanije-Juljske krajine iz leta 1963. Poleg tega sta obstajala šolska zakona iz leta 1961 in 1973, ki pa sta urejala samo slovensko šolstvo v Tržaški in Goriški pokrajini, medtem ko Slovenci v Videmski pokrajini še danes nimajo šol v materinem jeziku.¹¹

V občinah, kjer Slovenci sestavljajo večino prebivalstva, pa tudi na ravni tržaške pokrajine so ponekod razvili dejanske rešitve posameznih vprašanj v zvezi z jezikovno enakopravnostjo manjšine, ki pa niso imele pravne podlage in je zato vedno obstajala nevarnost, da jih odpravijo.¹²

V zvezi z bilateralnimi odnosi, je treba omeniti pozitivno dejstvo, da je mešani jugoslovansko-italijanski odbor za manjšinska vprašanja, ki je deloval na podlagi specialnega statuta, razvil izredno koristno sodelovanje med državama v korist obeh manjšin na področju vzgoje in izobraževanja.¹³

Italijanska narodnost v Jugoslaviji je bila ob začetku pogajanj mednarodno-pravno zaščiten z določbami specialnega statuta iz leta 1954 in z vsemi, kasneje v preambuli osimske pogodbe naštetimi mednarodnimi instrumenti o pravicah človeka in o odpravi rasnega razlikovanja, ki jih je Jugoslavija, za razliko od Italije, takrat že ratificirala.

Vendar so notranje pravne rešitve že takrat daleč presegle vsebino specialnega statuta. Poudariti je treba namreč dejstvo, da živi italijanska narodnost v državi, kjer je enakopravnost med narodi in narodnostmi eden od temeljnih kamnov, na katerih je nastala.¹⁴ Italijanski narodnosti so bile izrecno zagotovljene

¹⁰ To potrjujejo tudi akti, s katerimi so delno izvršili posamezne člene specialnega statuta, kot so: šolski zakon št. 1012 iz 19. julija 1961 (ki pa ureja slovensko šolstvo tudi izven bivše cone A STO, v goriški pokrajini — tekst glej v Gaz. Ufficiale, št. 252/1961), šolski zakon št. 932 iz 22. decembra 1973 (tekst glej v Gaz. Uff. št. 21/1974), zakon glede slovenskih imen in priimkov št. 935 z 31. oktobrom 1966 (s tem so menjali kraljevi dekret št. 17 10. januarja 1926). Tudi sprejem v op. 9 omenjenega pravilnika za delo mešanega odbora predstavlja izvršitev člena 8 specialnega statuta.

¹¹ V tej situaciji so slovenski starši prisiljeni pošiljati otroke v slovenske šole v Gorico in Trst (samo na goriških šolah se v zadnjih 10 letih šola okrog 25 učencev letno). Ker njihove zahteve po slovenski šoli italijanske oblasti še niso sprejele, so Slovenci iz videmske pokrajine ustanovili zavod za slovensko izobraževanje, ki naj bi na zasebni podlagi razvil izobraževanje v materinem jeziku za pripadnike slovenske manjšine (statut zavoda za slovensko izobraževanje z 6. 3. 1980, Čedad — arhiv INV).

O zahtevah Slovencev iz videmske pokrajine glede šolstva v materinem jeziku in drugih pravic glej: Lista o pravicah Slovencev v videmski pokrajini, ki so jo 7. aprila 1978 sprejeli slov. kulturna društva in združenja emigrantov; P. Petričič, Politični položaj Beneške Slovenije glede na pobude za slov. izobraževanje in varstvo na področju šolstva, Razprave in gradivo, Ljubljana 15/1982; Gruppi Etnico Linguistici della provincia di Udine, Udine, 1978, zlasti str. 289—455.

¹² Te rešitve so se nanašale na uporabo slovenščine v občinskih svetih, na dvojezičnost imena naselij in smerokaze ipd.

¹³ Po letu 1963 je mešani odbor začel organizirati izmenjavo pedagoških svetovalcev, štipendij, šolskih ekskurzij in knjig; začel pa je prirejati tudi seminarje za učitelje šol s slovenskim oz. italijanskim učnim jezikom ipd. Glej I. Murko, istotam, str. 366.

Glej protokol o sestanku jugoslovanskih in italijanskih ekspertov mešanega jugoslovansko-italijanskega odbora za manjšine po členu 8 MOS z dne 21. 7. 1964 (arhiv INV).

¹⁴ V tč. 4 sklepov II. zasedanja AVNOJ je rečeno, »da se bo Jugoslavija zgradila na demokratično federativnem načelu skupnosti enakopravnih narodov« (glej Prvo in drugo zasedanje AVNOJ, Zagreb, 1963, str. 207). Federalno načelo naj bi zagotovilo polno enakopravnost Srbov, Hrvatov, Slovencev, Makedoncev in Črnogorcev oziroma narodov Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Črne gore in Bosne in Hercegovine (istotam, predlog sklepov, str. 211).

Italijanski narodni manjšini na ozemlju, ki je pripadlo Jugoslaviji, je bilo, na primer, s proglasom vrhovnega plenuma OF slovenskega naroda 16. septembra 1943 »zajamčena avtonomija« (glej M. Šnuderl, Dokumenti o razvoju ljudske oblasti v Sloveniji, Ljubljana, 1949, str. 83). To je potrdilo tudi II. zasedanje AVNOJ-a; z istim aktom so potrdili

pravice in enakopravnost z ustavami SR Slovenije in SR Hrvaške,¹⁵ z zakonodajo obeh republik,¹⁶ s statuti in odloki občin, kjer živijo pripadniki italijanske narodnosti,¹⁷ in s samoupravnimi akti delovnih in drugih organizacij ter samoupravnih skupnosti.¹⁸

Pripadniki italijanske narodnosti so imeli (in imajo) po ustavah pravico, da so (ustrezno) zastopani v delagacijah, ki sestavljajo skupščine na ravni občine in republike. Kot subjekt nastopajo tudi v komisijah za narodnostna vprašanja, ki delujejo v občinskih in republiških skupščinah.¹⁹ V SR Sloveniji pa daje ustava italijanski narodnosti pravico, da ustanovi samoupravno interesno skupnost za prosveto in kulturo, ki enakopravno odloča z drugimi zbori občinskih skupščin na narodnostno mešanih ozemljih, ko gre za sklepanje o stvareh, ki zadevajo položaj in pravice narodnosti.²⁰ Italijanska narodnost je že takrat imela radijski in televizijski program v materinem jeziku.²¹

Na teh pravnih značilnostih, ki so opredeljevale položaj slovenske manjšine v Italiji in italijanske narodnosti v Jugoslaviji, sta se oblikovali začetni pogajalski poziciji obeh delegacij. Spričo razlik v pravnem in dejanskem položaju, v katerem sta bili obe manjšini, je bilo razumljivo, da sta se obe delegaciji prvenstveno zanimali za vprašanje bodoče mednarodnopravne ureditve položaja slovenske manjšine.

Pravna konstrukcija osimskega sporazuma glede varstva manjšin

V sami pogodbi²³ so naslednje norme, ki se nanašajo na varstvo manjšin: člen 8, četrti odstavek preambule in sporazum, sklenjen v obliki izmenjave pisem, da se v 6 mesecih začnejo pogajanja o medsebojnem priznavanju fakultetnih diplom.

sklepa plenuma OF o priključitvi Slovenskega Prímorja in vseh anketiranih delov Slovenije in ZAVNOH o priključitvi Istre, Rijeke, Zadra in anketiranih delov Hrvatske ter otokov v »svobodno Slovenijo« oz. »svobodno Hrvatsko« in v »federativno Jugoslavijo« (Istotam, AVNOJ itd., str. 224 in 230).

¹⁵ V ustavi SRS iz leta 1974: uvod in čl. 1, 2, 105, 115, 157, 186, 190, 197, 212, 213, 214, 250, 251, 299, 310, 314, 317, 344, 370, 377. V ustavi SRH iz leta 1974: uvod in čl. 1, 124, 137, 138, 139, 169, 202, 219, 229, 247, 292, 293, 300, 327, 332.

¹⁶ V ilustracijo naj navedemo zakona SR Slovenije iz 9. aprila 1962 (Uradni list, 19. aprila 1962) in SR Hrvatske iz 13. julija 1964 (Narodne novine, 30. julija 1964, št. 30) o dvojezičnih šolah in o šolah v jezikih narodnosti.

¹⁷ V SR Hrvatski so imeli določbe o pravicah italijanske narodnosti občine Rijeka, Poreč, Pula, Umag, Buje, Novigrad, Labin, Cres-Mali Lošinj in Rovinj; v SR Sloveniji so take določbe imeli statuti občin Koper, Piran, Izola.

¹⁸ Določbe o enakopravnosti pripadnikov italijanske narodnosti so v statutih nekaterih OZD in v SIS-ov, ki delujejo na primer, v narodnostno mešanih občinah Koper, Izola, Piran.

¹⁹ Členi 137, 138, 219 in 380 ustave SR Hrvatske in členi 157 in 190 ustave SR Slovenije. Statistične podatke o delegatih skupščin občin po pripadnosti narodu oz. italijanski narodnosti glej v zvezni zavod za statistiko, statistični bilten 1140/1978.

²⁰ L'accordo di autogestione sulla costituzione delle comunità d'interesse autogestite comunali e costiera per l'istruzione e la cultura degli appartenenti al gruppo nazionale italiano (La voce del Popolo, 22. februarja 1975, str. 10).

²¹ Radio Koper/Capodistra je začel delovati 25. maja 1949, TV pa 27. februarja 1971. Obširneje o delovanju RTV Koper/Capodistra v Cesta dolga 35 let — Una strada lunga 35 anni, Srečanja, 46/1984, str. 65—85.

²² Sklepna pogajanja so potekala v glavnem v drugi polovici leta 1974 na gradu Strmolu pod Karavankami, naslednje leto, 10. nov. 1975, je bil sporazum podpisan, 2. aprila leta 1977 pa sta obe strani končno ratificirali listini. Priljubimo Italijanskemu prof. M. Udini, da so bila pogajanja o manjšinski zaščiti najbolj občutljiv del pogajanj, da so bila najbolj zapletena in kompleksna in da je tisto, kar zajema besedilo preambule pogodbe očitno ostanek mnogo širših zahtev in predlogov, ki so bili postavljeni v začetku pogajanj (Udina, Gli accordi, op. cit., str. 34 in 39).

²³ Tekst osimskega sporazuma glej v Mednarodnih ugovorih 1977, št. 1 in v Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 77 21. marca 1977. Glej še: Relazioni internazionali n. 49/1975; Documents d'actualité internationale Paris, n. 5/76; The Osimo Agreements, Beograd, 1977, str. 77—92; Osimski sporazumi, Lipa, Koper, 1977; Jugoslovanski pregled št. 11—12/1975.

Mednarodnopravno varstvo obeh manjšin,²⁴ ki izhaja iz osimske pogodbe, se stavi po našem mnenju naslednji štirje med seboj povezani elementi:

— prvič, dolžnost ohraniti v veljavi vse ukrepe, ki sta jih bili državi že sprejeli na podlagi specialnega statuta;

— drugič, obveznost, da zakonodajno-pravni telesi obeh držav sprejmeta izjavo, v kateri bosta opredelili raven varstva, ki sta ga po pogodbi dolžni z notranjimi ukrepi zagotoviti odnosni manjšini, kot tudi dolžnost, da takšno varstvo zakonita, glede na to da osimska pogodba ni self-executing;

— tretjič, pogodba določa kriterije za presojanje ali vsebinski okvir notranjega varstva, ki naj bi ga sprejeli na njeni podlagi, ustreza v pogodbi določenim normam;

— četrtič, pogodba zavezuje obe državi, da tudi vnaprej sodelujeta glede vprašanj, ki zadevajo obe manjšini.

Oglejmo si поблиže našete elemente.

Ohranitev dejanskega stanja

V členu 8 pogodbe sta se državi najprej sporazumeli, da bosta ohranili v veljavi vse tiste notranje ukrepe, ki sta jih že sprejeli na podlagi specialnega statuta, kar eksplicitno pomeni tudi ohranitev pravic, ki sta jih manjšini do tedaj uživali ne glede na pravno osnovo. To se v teritorialnem pogledu omejuje samo na tržaško pokrajino na eni ter na Bujščino in Koprščino na drugi strani (bivši conji A in B STO). V vsebinskem pogledu pa se ta obveznost, kar zadeva slovensko manjšino, v bistvu nanaša, če govorimo na splošno, na ohranitev že omenjenih dveh šolskih zakonov (s čemer pa se tudi dolžnost ohranitve dejanskega stanja razširi tudi na Goriško pokrajino) in nekaterih dejansko uveljavljenih pravic manjšine ter na ohranitev že omenjenega sodelovanja na vzgojno-izobraževalnem področju, ki je bilo dogovorjeno v mešanem jugoslovansko-italijanskem odboru za manjšine.

Glede tega dela medsebojnih obveznosti ni moglo biti nesporazumov, razen da se je v tem kontekstu pokazalo (s tehničnega stališča pogodbene reciprocitete!) ogromno nesorazmerje med pravno-dejanskim položajem slovenske manjšine v Italiji in italijanske narodnosti v Jugoslaviji.

Novo delovanje

Politični cilj pogodbe pa je bil po pravni poti urediti vsa vprašanja, ki so še kot odprta obstajala v odnosih med državama in tako odstraniti vse elemente, ki bi lahko vodili do nesporazumov in sporov. Zato je pogodba zajela raznorazne stvari, ki jih je bilo treba urediti ob vsej jugoslovansko-italijanski meji, od Jadranskega morja do tromeje na Peči. Po istem načelu so v pogodbi postavljeni temelji tudi za sodelovanje, zlasti obmejno, med državama.

Zategadelj je povsem razumljivo, da se mednarodnopravno varstvo obeh manjšin ni moglo omejiti le na priznanje obstoječega stanja, ker bi kot odprt

²⁴ Pomembnejša dela o tem vidiku osimske pogodbe: **Udina**, Gli Accordi..., stran 34—42; isti avtor, Gli accordi italo-jugoslavi di Osimo del 10. dicembre 1975, Rivista di diritto internazionale, str. 405—431; isti avtor, Les accords d'Osimo entre l'Italie et la Yougoslavie et la solution de probleme de Trieste, Revue générale de droit international public 2/79; **R. Caggiano**, Some reflections on the Treaty of Osimo between Italy and Yugoslavia, The Italian Yearbook of International Law, n. II, 1976, Napoli 1977, str. 248—272; **S. Bartole**, Tutela della minoranza linguistica slovena ed esecuzione del Trattato d'Osimo, Rivista di diritto internazionale, 1977, str. 507—525; **T. Vetter**, Der neue jugoslawische-italienische Trieste-Vertrag, Europa Ethnica, n. 3/76, str. 108—116; **B. Vukas**, Solution definitive de la «Question de Trieste» par la conclusion des accords entre l'Italie et la Yougoslavie a Osimo le 10. novembre 1975, Annuaire Francais de Droit International, XXII (1976), str. 77—95; **L. Stojković**, Definitivno rešenje tzv. Tršćanskog pitanja, Međunarodni problemi, 1977, str. 37—52; **E. Petrič**, La posizione giuridica internazionale della minoranza slovena in Italia, Trieste, 1981; **S. Devetak**, Uvodna razmišljanja o položaju slovenske narodne skupnosti v Italiji, Razprave in gradivo 15/1982, str. 11—20.

politični problem še naprej obstajal problem zaščite slovenske manjšine v Istri (izven Koprščine in Bujščine), na Reki in na Cresu-Malem Lošinjju. Če bi v pogodbi uvedli razlikovanje med pripadniki manjšin glede na to kje živijo, bi s tem kršili načelo prepovedi diskriminacije med ljudmi zaradi njihovega etničnega ali narodnega porekla, ki je *ius cogens* mednarodnega prava, ki ga ni moč spremeniti z bilateralno pogodbo.

To je bil razlog, da sta državi z drugim delom člena 8 prevzeli dolžnost, da bosta »v okviru svojega notranjega prava«, s sprejemom novih ukrepov, zagotovili pripadnikom zadevnih manjšin določeno raven novega varstva, ki bo v skladu s pogodbo. Kasneje bomo obravnavali, kakšni naj bi bili ti ukrepi in na katerem ozemlju naj bi veljali. Za sedaj omenimo samo splošen vsebinski okvir za te ukrepe, ki je označen v preambuli pogodbe. V njenem četrtem odstavku sta se državi namreč zavezali, da bosta obema »zadevnima manjšinama« z notranjimi ukrepi in avtonomno, zagotovili ustrezno raven pravnega varstva v duhu njune privržnosti načelu »največjega možnega varstva državljanov — pripadnikov manjšin, ki izvira z njunih ustav in njune notranje zakonodaje«.²⁵

Spričo velikih razlik v obstoječi ravni varstva obeh manjšin, je bilo logično pričakovati, da se bosta obe državi dogovorili, da bosta izvršili v pogodbi dogovorjeno novo raven varstva manjšin avtonomno, z ukrepi, ki izhajajo iz specifičnih karakteristik ustavno-pravnega sistema v obeh državah.

Za tolmačenje obveznosti, ki sta jih obe državi prevzeli z osimsko pogodbo, je treba v smislu 31. člena dunajske konvencije o pogodbenem pravu²⁶ analizirati tudi pravna dejstva, ki so nastala v zvezi z ratifikacijo pogodbe v obeh parlamentih in v zvezi z njenim izvrševanjem z notranjimi ukrepi. V tem pogledu so relevantne zlasti izjave v smislu člena 8 osimske pogodbe, ki sta jih oba parlamenta ob ratifikaciji pogodbe leta 1976 oz. 1977 sprejela v obliki obvezujočih resolucij, priporočil vladi, sklepov in izvršilnih zakonov. Zavoljo tega je potrebno pogodbo in te parlamentarne akte analizirati kot pravno, med seboj se dopolnjujočo celoto. Ti akti izražajo pravno-politično voljo obeh držav glede izvajanja manjšinskega varstva po pogodbi.

V členu 8 osimske pogodbe je tudi obveznost, ki jo je večina dosedanjih komentarjev spregledala, da obe strani sprejemata **izjavo** o tem, kaj bosta na notranjem področju ukrenili, v smislu izvrševanja pogodbe, glede zaščite manjšin. Obstajal je namreč pogajalski konsensus, da bosta oba parlamenta ob ratifikaciji pogodbe, ki je kasneje dobila ime osimska, sprejela deklaracijo (izjavo), v kateri bo podrobneje obrazložena vsebina notranjega varstva odnosnih manjšin, kot tudi postopek za njegovo uresničitev. Obveznost izjave iz 8. člena pogodbe je pomembna zlasti spričo dejstva, da je v preambuli dogovorjeno načelo avtonomnosti obeh strani pri izvajanju največjega možnega varstva pripadnikov manjšin z notranjimi pravnimi ukrepi, na podlagi ustav in zakonodaje in je zavoljo tega moč z analizo izjav (parlamentarnih aktov) jasneje osvetliti pravno voljo obeh držav glede vsebine in načina izvršitve pogodbenih obveznosti.²⁷

V jugoslovanskem parlamentu ima značaj takšne v 8 členu predvidene izjave sklep zveznega zbora 1. marca 1977, s katerim so ZIS med drugim zadolžili, »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 Hrvaške, kakor tudi v skladu s to pogodbo, ki njej in njenim pripadnikom zagotavlja, po načelu maksimalne zaščite, popolno enakopravnost z ostalimi narodi, narodnostmi in delovnimi ljudmi SFRJ glede ekonomsko-socialnega in kul-

²⁵ O interpretaciji preambule kot sestavnega dela mednarodnih pogodb, s posebnim ozirom na osimsko pogodbo glej Petrič, *La posizione...*, str. 78–89.

²⁶ Uradni list, Mednarodne pogodbe in drugi sporazumi, št. 30/1972, str. 33 in dalje.

²⁷ »Au moment où cesse d'avoir effet le Statut... chaque Partie déclare...«. Ta del člena 8 osimske pogodbe je pomemben za njeno tolmačenje v smislu člena 31 dunajske konvencije o pogodbenem pravu. O tem glej J. Andrassy, *Mednarodno pravo*, Zagreb, 1971, str. 318–320.

turnega razvoja, vključno s pravico do ohranjanja in razvoja kulturne dediščine ter pravico do lastnih kulturnih institucij in vzdrževanja stikov z matičnim narodom.²⁸

V italijanskem parlamentu imata značaj takšne v členu 8 osimske pogodbe predvidene izjave zlasti dva akta:

— resolucija sprejeta v poslanski zbornici 17. 12. 1976, ki zavezuje vlado, »da poskrbi za ustrezne instrumente za zagotovitev popolne enakopravnosti, svobodnega razvoja in globalne zaščite slovenske narodne manjšine, ki živi v deželi Furlaniji-Juljski krajini«,²⁹ in

— resolucija sprejeta v senatu 24. 2. 1977, ki poziva vlado: »da ustvari ugodnejše pogoje za popolno enakost v pravicah in za globalno zaščito slovenske manjšine, ki živi v Furlaniji-Juljski krajini«.³⁰

Za razumevanje politične volje obeh domov parlamenta v tem pogledu sta pomembni tudi resoluciji, ki sta ju ob ratifikaciji osimske pogodbe sprejela oba domova parlamenta kot priporočili vladi.³¹

V kakšnem roku je Italija zavezana sprejeti ustrezne ukrepe za varstvo pravic slovenske manjšine? Če širše razlagamo člen 3 zakona št. 73 z dne 14. marca 1977, s katerim je italijanski parlament ratificiral osimsko pogodbo in določil način njene izvršitve, je vlada dolžna to storiti v 18 mesecih od izmenjave ratifikacijskih listin, to je od 2. aprila 1977 dalje.³² Ta rok pa je italijanska vlada potrdila tudi s tem, ko je predlagala znani odlok o varstvu slovenske manjšine z dne 15. 7. 1978, ki ga je manjšina odločno zavrnila.³³ Rok 18 mesecev se omenja tudi v spomenici senata, ki jo je vlada 24. 2. 1977 sprejela kot priporočilo.³⁴

Ta rok je potekel že 2. avgusta 1978, italijanska vlada pa dandanes še ni sprejela ustreznih ukrepov v smislu 3. člena ratifikacijskega zakona za varstvo pravic slovenske manjšine v Italiji.³⁵

Kriteriji za presojo notranjih ukrepov

V pogodbi niso podrobneje našteje pravice obeh manjšin, ki iz nje izhajajo, pač pa so določeni trije splošni orientacijski kriteriji za presojo, ali notranji ukrepi sprejeti v obeh državah za varstvo obeh manjšin (tudi tistim pripadnikom, ki živijo izven teritorija, na katerega se je nanašal specialni statut), ustrezajo v pogodbi dogovorjenim normam ali ne.

Prvi kriterij je vsebinski okvir specialnega statuta oz. »raven varstva, kot jo je določal specialni statut, ki (sicer) preneha veljati«.³⁵ Tu je mišljena predvsem vsebinska raven varstva, ki jo je za posamezna področja določal specialni statut, ne pa oblike izvršitve posameznih določb, ki so, razumljivo, po 20 letih od njegovega sprejema v nekaterih pogledih (v tehničnem smislu) zastarele. Po drugi strani pa določitev tega kriterija izraža dinamičen pristop obeh držav k manjšin-

²⁸ Tekst sklepa glej v Osimski sporazumi, Koper, 1977, str. 154.

²⁹ Tekst res. v Osimski ..., op. cit., str. 295.

³⁰ Tekst res. v Osimski ..., op. cit., str. 300.

³¹ Tekst res. v Osimski ..., op. cit., str. 297, 305.

³² Tekst zakona v Udina, Gli Accordi ..., op. cit., str. 307 in dalje.

³³ Italijanska vlada je z dekretom z dne 24. decembra 1977 ustanovila pri predsedstvu vlade posebno mešano komisijo za študij problemov »manjšine slovenskega jezika« v FJK (glej v Gaz. Uff. n. 33/1978, str. 799). S predlaganim omejevalnim vladnim dekretom o zaščiti manjšine je hotela vlada, sicer v zakonitem roku 18 mesecev, postaviti manjšino pred »izvršeno dejstvo«.

³⁴ Glej op. 31.

³⁵ Specialni statut je bil II priloga londonskega memoranduma o soglasju iz leta 1954. Medtem ko so pogodbenice stranke memoranduma samo parafirale, sta predstavnika Jugoslavije in Italije specialni statut podpisala in je zato imel vse elemente mednarodnega sporazuma. Tekst specialnega statuta glej v UN., Rec. Traités, vol. 235, str. 99 in dalje; italijanski tekst v Atti Parl., — II, legisl., Cam. Dep. Doc. N. XI., Sen. Rep. Doc. N. LXXVIII. Srbohrvaški tekst glej v Sl. list, Medunarodni ugovori, 1954, br. 6, str. 5. O vsebini specialnega statuta glej: J. Jeri, G. Kušej, S. Polič, Special statute, Ljubljana, 1974; I. Murko, Dvajset ..., op. cit., str. 336—368.

skemu varstvu, ki se mora, če hočemo spoštovati duh osimske pogodbe, oblikovati in sprejeti glede na sodobne razvojne potrebe manjšine, pri čemer je »raven specialnega statuta« v vsebinskem smislu le minimum, na katerem je potrebno zgraditi avtonomno sprejeto notranjepravno varstvo manjšine (npr. t. i. globalno zakonodajo za slovensko manjšino v Italiji).

Drugi kriterij za presojo usklajenosti notranje zakonodaje z mednarodnimi obveznostmi pa so po dikciji četrtega odstavka preambule pogodbe načela ustavnostne listine OZN, univerzalne deklaracije o človekovih pravicah iz 1948, konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije iz 1965 in obeh univerzalnih paktov o človekovih pravicah iz leta 1966. Pri tem moramo še enkrat opozoriti, da ob podpisu osimske pogodbe Italija še ni bila ratificirala mednarodnih paktov o človekovih pravicah iz leta 1966 in zato je zanjo še niso bili obvezujoči.³⁶ Zato sta ona našeta v pogodbi izključno z namenom, da se tako opredelijo objektivni kriteriji, s katerimi bi bilo moč presojati usklajenost zaščitne zakonodaje z vsebinskimi obveznostmi, ki za obe državi izhajajo iz osimske pogodbe (s tem namenom je omenjena tudi konvencija o odpravi rasnega razlikovanja iz 1965, ki jo je Italija ratificirala 13. oktobra 1975, mesec dni pred podpisom osimske pogodbe).

Ti mednarodni instrumenti vsebujejo pomembne norme, ki zadevajo položaj in pravice obeh manjšin. Praktično vrednost imata zlasti 27. člen pakta o državljanskih in političnih pravicah in 2. člen konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, ki določa državam dolžnost, da sprejmejo ustrezne ukrepe za varstvo ogroženih manjšin (npr. Slovenci v Videmski pokrajini).³⁷

Kot **tretji kriterij** za presojo, kako izvršiti s pogodbo določeno mednarodno-pravno varstvo manjšin z notranjimi ukrepi pa lahko smatramo sporazum obeh držav, dogovorjen v preambuli pogodbe, da bosta svoje pogodbene obveznosti v odnosu do manjšine izvrševali v duhu njune »privrženosti načelu največjega možnega varstva državljanov — pripadnikov manjšin, ki izvira iz njunih ustav in njune notranje zakonodaje«.

O tem, kakšen je lahko obseg tega »možnega varstva« v Italiji, ki temelji na členih 3 in 6 ustave, priča ustavnopravni položaj nemške manjšine v zgornjem Poadižju in francoske v dolini Aosta.³⁸ Primerjava med ustavno-pravnim položajem in pravicami, ki jih uživajo pripadniki teh manjšin, in tistimi, ki jih uživajo pripadniki slovenske manjšine (ki živijo z njimi v isti državi), bi pokazala, da so razlike tako velike, da se že lahko zastavi vprašanje, ali ni v odnosu do pripadnikov slovenske manjšine kršeno načelo prepovedi diskriminacije državljanov zaradi njihovega etničnega in jezikovnega porekla, ki ga vsebuje člen 3 italijanske ustave in univerzalna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije iz leta 1965.³⁹

³⁶ Italija je mednarodna pakta OZN o političnih in državljanskih pravicah (skupaj s protokolom) ter o ekonomskih in socialnih pravicah iz leta 1966 ratificirala šele 15. 9. 1979; mednarodno konvencijo o preprečevanju vseh oblik rasne diskriminacije iz leta 1965 pa je ratificirala 13. 10. 1975 (glej La protezione internazionale dei diritti dell' uomo, Supplemento alla rivista »Vita Italiana-Documenti e informazioni« n. 2/1979). Spomnimo naj, da je osimska pogodba bila podpisana 10. novembra 1975 in da je stopila v veljavo 2. aprila 1977.

³⁷ Human Rights, A. Compilation of International Instruments, New York, 1983.

³⁸ Costituzione della Repubblica Italiana e altre leggi di rilievo costituzionale, Genova, 1980, str. 731—784.

³⁹ Člen 3 ustave R. Italije določa: »vsi državljani so v socialnem pogledu enaki in so enaki pred zakonom, brez razlike glede na spol, ime, jezik, raso, politično prepričanje ter osebne in socialne pogoje«. Člen 1. konvencije o rasni diskriminaciji določa kot rasno diskriminacijo »vsakršno razlikovanje, izključevanje, omejevanje ali dajanje prednosti... na podlagi... narodnega ali etničnega porekla«, ki bi imelo za cilj ali posledico odpravo ali oviranje priznanja, uživanja ali uresničevanja, na »enakopravni podlagi, pravic človeka in osnovnih svoboščin...«.

O tem, kaj je rasna diskriminacija, glej Racial discrimination, UN publication, Sales No. E. 76. XIV. 2, New York, 1977.

Obveznost sodelovanja

Četrty element mednarodnopravnega varstva obeh manjšin, ki ga vsebuje osimska pogodba, je obveznost obeh držav, da nadaljujeta obstoječe in se dogovorita za novo sodelovanje, zlasti na kulturnem in vzgojno-izobraževalnem področju, ki bo v korist nemotenemu vsestranskemu razvoju obeh manjšin, v duhu načela kulturno-etničnega povezovanja v skupnem narodnem telesu.

V okviru dogovorov, ki jih je sprejel mešani italijansko-jugoslovanski odbor za manjšinska vprašanja se je razvilo že omenjeno plodno meddržavno sodelovanje v korist obeh manjšin (izmenjava pedagoških svetovalcev, dodeljevanje štipendij, izmenjava knjig, šolske ekskurzije, jezikovni in drugi tečaji za učiteljski kader ipd.). Tudi to spada v »obstoječe stanje«!

Zato sta državi dolžni v skladu z osimsko pogodbo tudi vnaprej razvijati tako medsebojno sodelovanje, s katerim bosta zagotovili najmanj nadaljevanje »obstoječih« oblik sodelovanja v korist obeh manjšin. V okvir takšne pravne volje vse-kakor spadajo tudi meddržavni sporazumi in programi o sodelovanju na področju prosvete in kulture.⁴⁰ Posebna oblika obveznosti do sodelovanja, ki jo določa osimska pogodba, je sklenitev sporazuma o medsebojnem priznavanju fakultetnih diplom, ki je bil podpisan 18. februarja 1983 in čaka na ratifikacijo v italijanskem parlamentu.⁴¹ Sporazum nalaga razvijanje novih oblik sodelovanja (največ v korist obeh manjšin) na tem področju.

V duhu osimske pogodbe so bili tudi stiki med predstavnikoma obeh zunanjih ministrstev v letih 1977—1978, posvečeni problematiki obeh manjšin, ki so jih kasneje iz neznanih razlogov opustili.⁴²

Subjekt in teritorialni obseg varstva manjšin

Glede nekaterih vidikov v prejšnjem poglavju obravnavanih štirih elementov osimske pogodbe so se v italijanski literaturi in v stališčih italijanskih politikov pojavila gledanja, ki po našem mnenju niso v skladu z obveznostmi Italije, kakor izhajajo iz osimske pogodbe.⁴³ Zavaljo tega si je potrebno podrobneje ogledati rešitve, ki v tem pogledu izhajajo iz pravne konstrukcije manjšinskega varstva po pogodbi.

Subjekt varstva

Subjekt mednarodnopravnega varstva po osimski pogodbi, zlasti obveznosti obeh držav, da sprejmejo nove ukrepe, so **pripadniki slovenske narodne skupnosti** (v treh pokrajinah dežele Furlanije-Juljske krajine) in **italijanske narodnosti** (v Istri, na Reki in Cresu-Malem Lošnju) oz. **obe manjšini** kot kolektivno telo.

⁴⁰ Kulturni sporazum med vlado FLRJ in republiko Italijo z 31. maja 1963 (Sl. list, Mednarodni ugovori, 10, 1962, št. 1); IX. program prosvetnega in kulturnega sodelovanja (1982—1984) ni nikjer uradno objavljen, zato se postavlja vprašanje njegove obvezujočnosti.

⁴¹ Medsebojno priznavanje visokošolskih diplom je bilo predvideno že v čl. 10 kulturnega sporazuma s 3. decembra 1960 (glej Gazz. Uff., 2. 2. 1963, n. 30). Tekst sporazuma iz leta 1983 glej v Uradni list, SFRJ, št. 9, 1983, str. 263—267. O tem vprašanju glej še: Pavel Strajn: Raziskava o odprtih vprašanjih medsebojnega priznavanja diplom med Italijo in Jugoslavijo z vidika šolanja zamejcev v SR Sloveniji, Slovenski raziskovalni inštitut, Trst, 1983 (elaborat INV).

⁴² Zapisnik s sestanka v Portorožu, 9. in 10. maja 1978, Razprave in gradivo, št. 15/1982, str. 322.

⁴³ Bistvo vseh teh gledanj je v tem, da veljavnost osimske pogodbe teritorialno omejujejo na tržaško pokrajino, mednarodnopravno varstvo manjšine, ki iz nje izhaja, pa samo na tiste Slovence, ki živijo v tej pokrajini.

M. Udina, Gli Accordi..., str. 34; S. Bartole, Tutela..., str. 507; R. Caggiano, So-me..., str. 255; A. Forlani, minister za zunanje zadeve, intervju v »DELU«, 28. oktobra 1978; poročilo Italije odboru OZN za preprečevanje rasne diskriminacije (CERD/C/46/Add. 1, p. 2). Isto stališče izraža tudi predlog vladnega dekreta iz 15. julija 1978 (glej op. 33). Glej še D. Marinović, italijanska stališča o osimskih sporazumih, str. 27—34 (diploma na pravni fakulteti univerze EK v Ljubljani, 1979).

To izhaja tako iz dikcije pogodbe⁴⁴ kot tudi iz že obravnavanih aktov, ki so jih bili v skladu s členom 8 pogodbe sprejeli ob njeni ratifikaciji v obeh parlamentih⁴⁵ in ki interpretirajo pogodbo.

Pri opredeljevanju subjekta zaščite ni v osimski pogodbi nobenih kriterijev za presojo, kdo je pripadnik manjšine in kdo ni. Očitno je, da so sestavljenci pogodbe nasprotovali subjektivnemu pristopu k varstvu manjšine (ki ga nekateri v odnosu do slovenske manjšine v Italiji sedaj postavljajo v obliki zahtev po »izjasnjevanju«, kar je tudi v nasprotju s sodobno teorijo o manjšinskem varstvu). Eden od sestavljencev manjšinskih določb osimske pogodbe, prof. Capotorti, je v svoji študiji, ki jo je pripravil za OZN, npr. zapisal, da »željo pripadnikov manjšinskih skupin, da ohranijo svoje značilnosti in tradicije v splošnem nakazuje že samo dejstvo, da neka skupina obstaja«⁴⁶ (npr. Slovenci v Videmski pokrajini ali Italijani na Rijeki in na Cresu-Malem Lošinju).

Na podlagi katerih dejstev je torej moč trditi, kot to nekateri delajo, da slovenska manjšina v Italiji ne obstaja v vseh 35. občinah, ki se raztezajo ob jugoslovansko-italijanski meji, od Tržaškega zaliva do Kanalske doline?

V nasprotju s temeljnimi načeli o človekovih pravicah in s tem tudi s tistimi, ki jih opredeljuje osimska pogodba, so tudi zahteve, da bi naj bilo uživanje manjšinskih pravic odvisno od številčne moči manjšine (izražene npr. v odstotkih) oz. od političnega ravnotežja znotraj posameznih lokalnih skupnosti.⁴⁷

Teritorialni obseg veljavnosti

V teritorialnem pogledu se obveznosti iz osimske pogodbe nanašajo na vse ozemlje, kjer živi slovenska manjšina oz. italijanska narodnost.

Kar zadeva italijansko narodnost, ki živi v Jugoslaviji, so to občine ali deli občin v (slovenski in hrvaški) Istri, na Reki in Cresu-Malem Lošinju, kjer živijo pripadniki te narodnosti. Teh 12 občin ima v svojih statutih določbe o pravicah in varstvu pripadnikov italijanske narodnosti.⁴⁸

Da sta obe državi menili, da se ravno na tem ozemlju izvaja mednarodno-pravno zagotovljeno varstvo italijanske narodnosti, potrjuje tudi analiza besedil aktov o načinu izvršitve osimskih obveznosti do manjšin, ki sta jih oba parlamenta sprejela ob ratifikaciji pogodbe.

⁴⁴ Člen 8 osimske pogodbe se nanaša na »pripadnike zadevnih manjšin« — »des groups ethniques respectifs«. »Zadevne manjšine« pa v smislu pogodbe ne morejo biti samo tisti pripadniki manjšine, ki živijo v tržaški pokrajini oz. v Bujšćini in Koprščini. To bi predstavljalo diskriminacijo drugih pripadnikov, ki živijo izven področja bivših con A in B STO. S tem bi kršili načelo mednarodnega prava, ki je ius cogens — prepoved rasne diskriminacije. Preambula pogodbe se nanaša na »državljanke — pripadnike manjšin«. Če bi pravice pogodbe lahko uživali le »državljanke — pripadniki manjšin« v tržaški pokrajini, tisti v goriški in videmski pa ne, bi s tem ne kršili samo mednarodnopravnih načel, marveč tudi člen 3 italijanske ustave. Glej op. 39.

⁴⁵ Da sta subjekt mednarodnopravne zaščite obe manjšini v celoti, je razvidno tudi iz aktov, ki sta jih oba parlamenta sprejela ob ratifikaciji osimske pogodbe (glej op. 28, 29, 30, 31 in 32) in ki so v smislu 31. člena dunajske konvencije o pogodbenem pravu pomembni za interpretacijo pogodbe.

Kar zadeva italijansko narodnost, se zanje v teh aktih uporabljajo tri nazivi: »italijanska narodnostna manjšina v Jugoslaviji« (sklep zveznega zbora iz 1. marca 1977), »italijanska etnična skupina v Jugoslaviji« (lit. zakon z dne 14. marca 1977, št. 33), »italijanska etnična skupina v Istri« (res. posl. zbor. z 17. dec. 1976 in res. senata z 24. febr. 1977).

Kar zadeva slovensko manjšino v Italiji, se zanje v navedenih aktih uporabljajo tri nazivi: »slovenska manjšina v Italiji« (sklep zveznega zbora), »slov. narodna manjšina, ki živi v FJK« in »slovenska manjšina v Italiji« (res. posl. zbornice in senata).

⁴⁶ F. Capotorti, Study on the Rights of Persons belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York, UN, 1979, str. 97 (E/CN.4/Sub.2/384/Rev.).

⁴⁷ S ciljem, da bi »ugotovili« ali obstajajo slovenske manjšine tudi v videmski pokrajini, so 21 občinam razposlali npr. »vprašalnik«, katerega namen je bil, da bi na podlagi politične volje občinskih vodstev »priznali« ali pa »ne priznali« obstoj manjšine. Glej tudi op. 46. »Odstotke« jemlje kot podlago za jezikovne pravice tudi Udina, Accordi ..., op. cit., str. 37 (op. 49).

⁴⁸ Glej op. 17.

V italijanskih aktih in ratifikacijskem zakonu se, na primer, omenja »italijanska etnična skupina v Jugoslaviji, oz. v Istri«, jugoslovanski skupščinski akt pa govori o »italijanski narodni manjšini v Jugoslaviji«. Mar bi italijanski parlament uporabljal takšno ozemeljsko opredelitev, če bi italijanska stran omejevala veljavnost osimske pogodbe samo na tisti del italijanske narodnosti, ki živi v Koprščinu in Bujščinu (v bivši coni B)?

Kar zadeva slovensko manjšino v Italiji, se osimska pogodba v teritorialnem pogledu nanaša na tisto ozemlje dežele Furlanije-Juljske krajine, kjer živijo pripadniki te manjšine, skupaj z državljani italijanskega porekla, kot avtohtono prebivalstvo. Na podlagi demografskih analiz o etničnem poreklu prebivalstva dežele je ugotovljeno, da to ozemlje obsega 35 občin v tržaški, goriški in videmski pokrajini dežele Furlanije-Juljske krajine.⁴⁹

Očitno je, da se na to ozemlje nanaša tudi dikcija, ki so jo ob ratifikaciji pogodbe vnesli v že omenjene akte obeh parlamentov oz. v ratifikacijske zakone. V italijanskih aktih je govor o »slovenski narodnostni manjšini, ki živi v deželi Furlaniji-Juljski krajini« oz. o »slovenski manjšini v Italiji«. V jugoslovanski izjavi pa tudi o »slovenski manjšini v Italiji«. Poleg tega govori četrti odstavek preambule osimske pogodbe o državljanih (Italije oz. SRRJ) — pripadnikih manjšine nasploh brez teritorialne označitve, ki da so subjekt zaščite. Mar bi Italija z mednarodno pogodbo dopustila diskriminacijo med svojimi državljani z ozirom na to, kje oni živijo, s čemer bi kršila načelo, ki je ius cogens mednarodnega prava — prepoved rasne diskriminacije — in člen 3 lastne ustave?

Iz vsega tega izhaja, da so brez kakršnekoli stvarne pravne podlage trditve o omejeni teritorialni veljavnosti osimske pogodbe samo na ozemlje tržaške pokrajine (bivše cone A STO). Očitno je, da se je Italija z osimsko pogodbo zavezala, da bo, v skladu s kriteriji, dogovorjenimi v pogodbi, avtonomno, z notranjimi ukrepi, zagotovila varstvo vsem pripadnikom slovenske manjšine, ki živijo v deželi Furlaniji-Juljski krajini brez izjeme. Takšno tolmačenje osimske pogodbe je tudi v skladu z 29. členom dunajske konvencije o pogodbenem pravu. Tako vidi v bistvu bodoče izvrševanje osimske pogodbe v teritorialnem pogledu tudi italijanski strokovnjak M. Udina.⁵⁰

Vsebina varstva

Povedali smo že, da v osimski pogodbi niso podrobno našteje posamezne pravice obeh manjšin in da so hoteli sestavljalci pogodbe s tem zagotoviti razvojni pristop do varstva obeh manjšin, glede na vsakokratne potrebe njenega razvoja. Vsebina varstva, ki izhaja iz v pogodbi zapisanih objektivnih kriterijev za presojo, ali so notranji ukrepi v skladu z obveznostmi iz pogodbe ali ne (»raven specialnega statuta«, v preambuli naštetih mednarodnih instrumentih), predstavlja potemtakem le minimalno raven varstva obeh manjšin, ki jo, seveda, obe državi lahko presežeta z notranjimi pravnimi ureditvami, sprejetimi in bona fide in v duhu upoštevanja načela največjega možnega varstva njunih državljanov — pripadnikov manjšin.

Ta minimum manjšinskih pravic, ki sta ga obe državi obvezni izvršiti v notranjem pravnem redu, brez dvoma obsega tudi naslednje elemente (s čimer pa seveda ni izčrpan ves seznam pravic):

1. pravica do obstoja, do izrekanja pripadništva manjšini in do izražanja lastnih narodnih, kulturnih in drugih karakteristik;

⁴⁹ Gre za 21 občin v videmski, 8 občin v goriški in 6 občin v tržaški pokrajini, kjer poleg Italijanov avtohtono živi tudi slovensko prebivalstvo. »Gruppi linguistici del Friuli e della Venezia giulia«, Belinzona, 1972; Salvi, Le lingue tagliate, Milano, 1975, str. 208 in dalje. Dokument SKGZ »O pravicah slovenske narodnostne skupnosti v Italiji« z 8. aprila 1979 (Razprave in gradivo, INV, 9—10/1979, str. 223—227); Listina o pravicah Slovencev v videmski pokrajini z 7. aprila 1978 (Razprave in gradivo, 9—10/1979, str. 196—199).

⁵⁰ Udina, Gli Accordi..., str. 34 in 35.

2. enakost pred zakonom in nediskriminiran položaj pripadnikov manjšine v pravnem, socio-ekonomskem, jezikovnem, kulturnem in v drugih pogledih ter enakost brez diskriminacije pri pridobivanju položajev v javnih službah in v javnem življenju nasploh;

3. zakonska prepoved vsakršne diskriminacije pripadnikov manjšine zaradi njihovega jezika ali etničnega izvora, prepoved in kaznovanje protimanjšinske propagande, prepoved in kaznovanje netenja nacionalne ali rasne nestrpnosti in sovraštva ter prepoved organizacij ali skupin, ki širijo ideje o diskriminaciji ali izvajajo dejanja te vrste;

4. zagotovitev posebnih pravic manjšini kot skupnosti in pripadnikom, ki jo sestavljajo, na vseh področjih, ki so življenjskega pomena zanje, da bi tako lahko zagotovili pripadnikom manjšine dejansko enakopravnost z večinskim narodom ter vse pogoje za enakopravno uživanje človekovih pravic in temeljnih svoboščin.

Glede na določbo para. 4, člena 1 konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije sprejem takšnih posebnih pravic ne predstavlja diskriminacije drugih državljanov. Naj okvirno naštejemo tiste pravice, ki se v strokovni literaturi omenjajo kot »posebne pravice«:⁵¹

— pravica do vzgoje in izobraževanja v materinem jeziku od otroškega vrtca do visokega šolstva, upoštevanje razvojnih potreb manjšine pri izbiri usmeritev izobraževanja in soodgovornost predstavnikov manjšine pri upravljanju institucij na področju vzgoje in izobraževanja in pri vodenju tega sistema v celoti;

— popolna enakopravnost jezika manjšine kot drugega uradnega jezika na celotnem ozemlju, kjer živijo pripadniki manjšine in to pri delu ustanov javnega značaja, v izvoljenih telesih, v toponomastiki, v javnih napisih, v nazivih oblastnih in drugih javnih ustanov itd. Pripadniki manjšine imajo pravico uporabljati svoj jezik v upravnih, sodnih in drugih postopkih, v ustnih in pisemenih stikih z oblastmi ter pri delu v izvoljenih telesih; državni organi na vseh ravneh in institucije javnega značaja so dolžne komunicirati s pripadniki manjšin v njihovem jeziku;

— pravica do razvoja svoje kulture in do ustanavljanja organizacij in institucij v ta namen. Ni pa še izpolnjena italijanska obveznost z dne 5. oktobra 1954, ko so se zavezali, da bodo slovenski skupnosti zagotovili uporabo kot kulturnih domov »hiše v Rojanu ali v nekem drugem predmestju« in »narodnega doma« pri Sv. Ivanu;⁵²

— pravica do ustanavljanja in razvijanja sredstev javnega obveščanja (tisk, radio, televizija) v materinem jeziku in dolžnost države, da zagotovi ustrezna finančna sredstva za to dejavnost oz. da zagotovi uživanje te pravice v tistih primerih, ko je to od nje odvisno (npr. državna televizija);

— posebni in konkretni ukrepi, ki jih sprejme država na »socialnem, ekonomskem, kulturnem in na drugih področjih«, v skladu z 2. členom konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije, da bi zagotovili ustrezen razvoj in varstvo manjšinskih skupin ali posameznikov, ki jim pripadajo, kadarkoli bi okoliščine to narekovala (v tem smislu so potrebni zlasti posebni ukrepi za zaščito slovenske manjšine v videmski pokrajini, da bi ji na ta način zagotovili enakopravnost ter odpravili posledice italijanske stoletne asimilacijske politike);

— pravica do pravične oz. nediskriminirane udeležbe manjšine v upravljanju gospodarskih ustanov in skladov javnega značaja in v gospodarskem življenju v deželi, kjer živi nasploh;

— pravica do participacije v upravljanju ali do samostojnega upravljanja tistih javnih dejavnosti, ki so v življenjskem interesu manjšine in dolžnost državnih

⁵¹ O tem glej: B. Vukas, *Etničke manjine i međunarodni odnosi*, Zagreb, 1978, str. 126—127; E. Petrič, *Mednarodnopravno varstvo narodnih manjšin*, Maribor 1977, zlasti str. 254—319; *Right of nationalities and Protection of Minorities*, INTEREG, München 1978; Predlog Jugoslavije za sprejem deklaracije OZN o pravicah narodnih etničnih, jezikovnih in verskih manjšin (E/CN. 4/Sub. 2/L. 734).

⁵² Italijanska nota v Udina, Gli Accordi ..., str. 147.

in drugih organov oblasti, da konzultirajo manjšino po posebnem postopku, ko ukrepajo o vprašanih, ki se tičejo njenega življenja in razvoja.

5. Pravica obeh manjšin do sodelovanja z matičnim narodom izhaja že iz dolžnosti obeh držav, da ohranijo v veljavi vse ukrepe, ki so jih bile sprejele na podlagi specialnega statuta. To »obstoječe dejansko stanje« pa je obsegalo tudi razvite odnose obeh manjšin z matičnima narodoma, zlasti na kulturnem in vzgojno-izobraževalnem področju. Obe državi sta v že večkrat omenjenih parlamentarnih aktih sprejetih ob ratifikaciji pogodbe, potrdili pravico italijanske narodnosti do sodelovanja z matičnim narodom, medtem ko je glede pravice slovenske manjšine do sodelovanja z matico to naredila samo jugoslovanska zvezna skupščina.⁵³ Vendar to dejstvo ne bi smelo imeti nobenih pravnih učinkov, ki bi omejevali samo slovensko manjšino, saj ima vsaka bilateralna pogodba po dunajski konvenciji o pogodbenem pravu recipročne obveznosti.⁵⁴

Nadzor nad izvrševanjem pogodbenih obveznosti

Osimska pogodba nima določb o tem, kako naj se rešujejo morebitni spori glede tolmačenja njene vsebine oz. v zvezi z načinom njenega izvrševanja. Zato pridejo pri tem v poštev splošna načela mednarodnega prava oz. določbe dunajske konvencije o pogodbenem pravu. Obe pogodbeni stranki sta dolžni izvrševati pogodbo v celoti in ne samo nekaterih njenih odredb, drugih pa ne. Pogodba se lahko spremeni ali dopolni samo s sporazumom pogodbenih strank. Ni treba posebej poudarjati, da ima vsaka pogodbeni stranka pravico ne samo opozoriti drugo na morebitno kršenje pogodbe, marveč tudi zahtevati njeno vestno izvrševanje v smislu načela pacta sunt servanda.⁵⁵

Zanimivo pa je opozoriti tudi na neko drugo specifično obliko posrednega mednarodnega nadzora nad tem, kako državi izpolnjujeta manjšinske določbe osimskega sporazuma. Na podlagi v preambuli osimske pogodbe omenjenih mednarodnih instrumentov o pravicah človeka in o prepovedi rasne diskriminacije delujeta namreč dve mednarodni ekspertski telesi, ki nadzorujeta njihovo izvajanje v državah članicah teh mednarodnih konvencij (odbor za človekove pravice, odbor za odpravo rasne diskriminacije). Obe državi sta dolžni in bona fide poročati obema odboroma o izvrševanju obeh mednarodnih konvencij in s tem posredno tudi o izvrševanju osimske pogodbe.⁵⁶

⁵³ V sklepu zveznega zbora z 1. marca 1977 je eksplicitno rečeno, da osimska pogodba zagotavlja pripadnikom italijanske narodnosti pravico do »vzdrževanja stikov z matičnim narodom«. Skupščina hkrati zavezuje ZIS, da »pospešuje vse oblike sodelovanja« med državama, ki prispevajo k vsestranskemu razvoju slovenske manjšine v Italiji in med drugim k vzdrževanju njenih stikov z matičnim narodom.

V ital. zakonu z 14. marca 1977 je v členu 3 govora o »podpori kulturnim dejavnostim in pobudam za ohranjanje pričevanj v zvezi s preteklostjo in izročili it. etnične skupine in Jugoslaviji«. V res. z 17. decembra 1976 posl. zbornica zavezuje vlado »da s pozitivitvijo kulturne izmenjave pospešuje kar najširši razvoj stikov med pripadniki it. etnične skupine v Istri in matično deželo«. Podobna obveznost je tudi v res. senata z 24. februarja 1977.

V teh it. parlamentarnih aktih pa ni podobnih določb, ki bi dopuščale slovenski manjšini pravico do razvijanja stikov z matičnim narodom!

⁵⁴ Petrič. La posizione..., str. 83 in dalje.

⁵⁵ To prastaro načelo običajnega prava, ki ga sprejema tudi dunajska konvencija se glasi: »vsaka pogodba, ki je v veljavi, obvezuje pogodbenice in one jo morajo izvrševati v dobri veri«. To načelo je poudarjeno tudi v uvodu ust. listine OZN. Po členu 27. dunajske konvencije je država dolžna spremeniti svojo zakonodajo, da bi s tem zagotovila izvršitev mednarodne pogodbene obveznosti. Mora tudi zagotoviti proračunska sredstva, če je to potrebno za izvršitev pogodbe. Odklanjanje izvršitve pogodbenih obveznosti ima za posledico mednarodno odgovornost, neizvršitev pogodbe pa je mednarodni delikt. Glej J. Andrassy, *Međunarodno...*, str. 287—332.

⁵⁶ Člen 40 pakta o političnih in državljskih pravicah in člen 9 konvencije o preprečevanju vseh oblik rasne diskriminacije. Tekst v *Human rights...*, op. cit., New York, 1983. Poročili Italije obema odboroma glej v CERD/C/46/Add. 1, p. 2 in CCPR/C/6/Add. 4 z 21. maja 1980.

Člen 11 mednarodne konvencije o opravi vseh oblik rasne diskriminacije vrhu tega določa, da neka država članica lahko pred odborom, ki nadzoruje izvrševanje konvencije (CERD), »obtoži« drugo državo članico, da ne izvršuje svojih pogodbenih obveznosti, ki izhajajo iz konvencije.⁵⁷ Glede na to, da sta obe državi tudi članici konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije in glede na že omenjeno medsebojno vsebinsko povezanost konvencije in osimske pogodbe, bi postopek, ki bi ga ena država sprožila proti drugi na podlagi člena 11 konvencije (zaradi diskriminacije pripadnikov slovenske ali italijanske manjšine), posredno odprl razpravo v CERD-u tudi o izvrševanju osimske pogodbe.

Na koncu omenimo še en mednarodni postopek, ki tudi zadeva obe manjšini in ki bi lahko bil v določenih pogojih povezan z osimsko pogodbo. Državljanji tistih držav, ki so ratificirale opcijski protokol⁵⁸ ali dale izjavo v smislu člena 14 konvencije o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije imajo pravico, da se potem, ko so izčrpali notranja pravna sredstva, pritožijo neposredno na odbor za človekove pravice oz. na odbor za odpravo rasne diskriminacije, če sodijo, da so bile v odnosu države do njih kršene v mednarodnih instrumentih določene pravice. V primeru rasne diskriminacije, je ta možnost dana ne samo posameznikom, marveč tudi skupinam (etnične in rasne manjšine, delavci-migranti, itd.), kar je edinstven primer v mednarodnem pravu. To mednarodno pot za morebitno uveljavljanje svojih pravic, ki izhajajo iz v preambuli naštetih mednarodnih instrumentov, pa ima na razpolago samo slovenska manjšina v Italiji, ker Jugoslavija za sedaj še ni sprejela teh mednarodnih postopkov.

Sklep

Na koncu je treba zastaviti vprašanje, ali sta državi v skoraj desetih letih od podpisa osimske pogodbe izpolnili v njej predvidene obveznosti do manjšin. Podoben odgovor bi zahteval širšo analizo, kar pa ni namen tega članka. Pri oceni je potrebno upoštevati mnenja o tem vprašanju, ki sta jih izrazila dva za to najbolj poklicana subjekta — italijanska narodnost v Jugoslaviji in slovenska manjšina v Italiji.⁵⁹

Analiza mnenj obeh manjšin in drugih dejstev⁶⁰ kaže, da so se stvari zaustavile predvsem pri izvršitvi manjšinskih določb osimske pogodbe v odnosu do slo-

⁵⁷ V členu 11 je določena procedura za ravnanje v tem primeru. Ni predvidena neka dokončna »sodba« odbora, ampak samo obravnava »primera« ob prisotnosti, v končni fazi, obeh prizadetih držav. Politična teža te procedure je v tem, da bi odbor o teh razpravah moral v letnem poročilu informirati generalno skupščino OZN, kjer bi vsaka država lahko to izkoristila v politične namene (poročilo odbora se namreč obravnava v okviru posebne točke dnevnega reda).

⁵⁸ Human Rights ..., op. cit., str. 16.

⁵⁹ Dokument SKGZ »O pravicah Slovenske narodnostne skupnosti v Italiji« (Dokument je bil sprejet na občnem zboru SPGZ v Trstu 8. 4. 1979, št. 5—10); L'Attuazione dei diritti particolari delle nazionalità italiana ed engherese e dei loro appartenenti nella Repubblica Socialista di Slovenia, Asemblea della Rep. Soc. di Slovenia, 1974; La fondazione dell'Unione degli Italiani dell'Istria e di Fiume: Significato storico: La voce del popolo, 9. 7. 1984, priloga; La socializzazione alla base dell'affermazione della nostra etnia; La relazione celebrativa del presidente dell'UIF Silvano Sau, La voce del popolo, Rijeka/Fiume 11. 7. 1984, str. 1—3/11.

⁶⁰ Kar zadeva **Jugoslavijo**, sta obe republiki, kjer živi italijanska narodnost po ratifikaciji osimske pogodbe sprejeli ali dopolnili številne predpise ali sprejeli druge ukrepe, ki zadevajo pravice in položaj italijanske narodnosti.

V ilustracijo navedimo, da je bilo v SR Sloveniji samo v letih 1977—1981 sprejetih ali dopolnjenih 37 zakonov in pravnih predpisov ter drugih družbenih dokumentov, ki zadevajo posebne pravice italijanske narodnosti (spisek glej v Poročevalcu skupščine SR Slovenije in skupščine SFRJ za delegacije — delegate, 26. 5. 1981, št. 11, str. 15—23).

Glej še: zakon o uresničevanju posebnih pravic pripadnikov italijanske in madžarske narodnosti na področju vzgoje in izobraževanja. — Uradni list SRS, 1982/4; dopolnitve statutov narodnostno mešanih občin Koper (5. marca 1982), Piran (5. marca 1982) in Izola (19. februarja 1982).

Kar zadeva **SR Hrvaško** naj v ilustracijo navedemo zgolj nekaj pomembnejših zakonskih določil, in sicer: zakon o visokom obrazovanju (Narodne novine, 1977/15); krivični

venske narodne manjšine v Italiji. Zavaljo tega je upravičeno pričakovanje, da bodo v italijanskem parlamentu — kot začetni ukrep — v čim krajšem času oblikovali zakon,⁶¹ s katerim bodo slovenski manjšini, ki živi v treh obmejnih pokrajinah Furlanije-Julijske krajine, zagotovili ustrezno pravno varstvo njenih pravic in narodnega značaja in tako v formalnem pogledu ustvarili ustrezne pogoje za njen vsestranski razvoj. Če bodo te zakonske rešitve v vsebinskem pogledu usklajene z obveznostmi Italije po osimski pogodbi, bodo pomenile tudi nov mejnik na zgodovinski poti jugoslovansko-italijanskih odnosov.

Summary

THE INTERNATIONAL LEGAL PROTECTION OF THE SLOVENE NATIONAL COMMUNITY IN ITALY AND OF THE ITALIAN NATIONALITY IN YUGOSLAVIA ACCORDING TO THE OSIMO AGREEMENT

The author first outlines the international political circumstances under which the Osimo Agreement was negotiated. Signed on 10 November 1975, this Agreement was put into force on 2. April 1977 with the exchange of the ratification documents. Seeing that the territorial claims of certain Italian political circles for the area of the former Zone B of the Free Territory of Trieste, which were from time to time supported by individual governments, lacked any legal basis whatsoever and in mid-1970s also ran counter to the process of European negotiation and agreement-making that culminated in the signing of the Final Act of the Helsinki Conference on Security and Cooperation in Europe, held in 1975, the author considers that the question of the protection by international law of the Slovene minority in Italy (and of the Italian minority in Yugoslavia) was in fact the only open question shared by Italy and Yugoslavia. The ensuing negotiations for solving this question were rather intricate, because the countries proceeded from rather different standpoints.

The author contends that the protection of the two minorities by international law — as it is derived from the Osimo Agreement — consists of four interrelated elements, as follows:

— First, the obligation to keep in force all the measures taken by the two countries on the basis of the Special Statute (Supplement II of the London Memorandum of understanding dated 5 October 1954);

zakon SR Hrvatske (Nar. n., 1977/25); zakon o pečatima i žigovima sa grbom SRH; (N. n., 1977/13); zakon o izmjenama i dopunama zakona o srednjem obrazovanju (N. n., 1977/32); zakon o izmjenama zakona o upravi (N. n., 1978/50); zakon o odgoju i obrazovanju na jezicima narodnosti (N. n., 1979/25).

Kar zadeva Italijo pa je spisek ukrepov za izvršitev osimske pogodbe v odnosu na slovensko manjšino zelo skromen. To dejstvo je še bolj dramatično, ker določbe pogodbe po mnenju it. strokovnjakov niso self-executing (glej S. Bartole, Tribunale amministrativo regionale per il Friuli, Le regioni, a. XI, n. 1—2, gennaio-aprile 1983, str. 263). Po ratifikaciji osim. pogodbe so bili sprejeti ti predpisi: odlok predsednika republike o urnikih in učnih programih na slovenskih srednjih šolah (z 30. marca 1982, št. 420); zakon o novih normah v obveščanju preko radia in televizije (z 14. aprila 1975); odlok o stalnosti Stalnega slovenskega gledališča v Trstu (z 12. julija 1977); zakon o založništvu in časopisni dejavnosti (Gazz. Uffic. 215/1981, str. 5140—5141); statut rajonskih svetov v občini Trst na podlagi zakona z dne 8. aprila 1976, št. 278. Pozitivni je odlok msgr. Battistija, videmskega nadškofa, z dne 25. marca 1976, s katerim je dovolil uporabo slovenščine v cerkvah v videmski pokrajini. Vse cit. it. ukrepe glej v Razprave in gradivo 15/1982, INV, Ljubljana, str. 272—296.

⁶¹ Predlagani so tile zakonski osnutki: Disegno di Legge «Tutela globale della minoranza slovena». Vložen v senatu 19. julija 1983 (št. 20) na pobudo senatorjev Fontanari, Fossan, Girardi in Loi (predlog Slovenske skupnosti); Proposta di Legge «Tutela e valorizzazione delle caratteristiche etnico-culturali del gruppo linguistico sloveno nel Friuli-Venezia Giulia». Vložen v poslanski zbornici 15. septembra 1983 (št. 459) na pobudo poslancev Piccoli, Bressani, Coloni, Rebulli, Santuz (KD); Disegno di Legge «Norme speciali Tutela del gruppo linguistico sloveno». Vložen v senatu 29. novembra 1983 (št. 354) na pobudo senatorjev Castiglione, Fabbri, Scevarolli e Garibaldi (PSI); Disegno di Legge «Norme di Tutela per i cittadini italiani di lingua slovena». Vložen dne 19. julija 1983 (št. 43) na pobudo senatorjev Gherbez, Battello, Chiaramonte, Tedesco Tatò, Maffioletti, Perna, Pieralli, Boldrini, Cossutta, Mascagni, De Sabbata, Papalia e Urbani (KPI); Proposta di Legge «Norme per la Tutela della minoranza slovena». Vložen v poslanski zbornici 7. maja 1984 s strani poslancev Democrazie Proletarie. Vir: Atti Parlamentari — Disegni di Legge e relazioni — Roma, 1983/1984.

— Second, the obligation on the part of the legislative-legal bodies of both countries to adopt the declaration whereby the level is to be defined of the protection of minorities, which the two countries are bound to ensure the minority concerned by way of internal measures and on the basis of the Agreement itself. Also the obligation of the part of both countries to set down such a protection in the form of laws and other provisions with respect to the fact that the Osimo Agreement is not self-executing;

— Third, the Agreement stipulates for the criteria of judging the appropriateness of the substance of internal protection to be adopted on the basis of the Agreement itself and

— Fourth, the Agreement is binding on both countries in the matter of future cooperation in dealing with questions that concern both minorities.

The author discusses in some detail especially the obligation of the two countries to adopt new measures for the protection of the minorities concerned on the basis of the Osimo Agreement. He holds that the Agreement contains the following three criteria of judging whether or not the individual internal measures for the protection of minorities are in accordance with the Osimo Agreement:

First, the «level» of the Special Statute of 1954, which is not effective anymore. Second, the content of the two universal pacts on human rights of 1966 and of the convention on the elimination of all forms of racial discrimination, signed in 1965 (these international legal instruments were inserted into the Osimo Agreement with the sole purpose of securing protection, since on signing the Agreement Italy had not yet ratified the two pacts, while it had ratified the convention on the elimination of racial discrimination only a month before). Third, the arrangement made by the two countries that they would implement their obligations to the minorities concerned — as set out in the Osimo Agreement — in the spirit of their «loyalty to the principle of greatest possible protection of citizens-minority members, which emanates from both their constitutions and their internal legislation». It is on the basis of these three criteria that the author also brings forward an outline of the minimum contents of minority protection which he thinks the two countries are bound to assure the two minorities.

When the author examines the subject and the territorial validity of the Osimo Agreement (according to his understanding, it refers to the Slovene minority living in the provinces of Trieste/Trst, Gorizia/Gorica and Udine/Videm, and to the Italian minority living in Istria, at Rijeka/Fiume, and on the islands of Cres/Cherso Lošinj/Lussino) he is quite critical of the interpretations offered by certain Italian experts in the legal profession and politicians to the effect that the Osimo Agreement supposedly protects only those members of the Slovene minority who live in the province of Trieste/Trst. «If differentiation between members of the minority were to be introduced into the Agreement,» the author writes «with respect to the area where they live, this would mean violation of the principle of a ban on discrimination among human beings on the basis of their ethnic or national origin, this principle happens to be *jus cogens* of international law and is therefore not subject to change by a bilateral agreement.» He also observes that this would be an infraction of Article 3 of the Italian Constitution, which prohibits discrimination among the citizens.

In conclusion, the author analyzes the measures that the two countries have adopted with a view to protecting their minorities after the Osimo Agreement went into effect, finally ascertaining that procrastination is to be observed particularly on the Italian side, since it is the Italian side that has so far failed to pass even any act defining the legal status of the Slovene minority and its basic rights.