

Nekateri pravni vidiki odnosov med Slovenijo in Italijo

mag. Mojca DRČAR-MURKO, DELO Ljubljana

V mednarodnopravnem pogledu v odnosih med Slovenijo in Italijo ni odprtih vprašanj. Posledice sprememb suverenosti na ozemljih, ki sta zdaj dela državnih teritorijev obeh držav, in številna dvostranska vprašanja, so bili urejeni z dvema mirovnima pogodbama in nizom sporazumov med SFRJ in Italijo. Slovenija jih je kot ena od držav sukcesork Jugoslavije prevzela z Aktom o notifikaciji nasledstva sporazumov nekdanje Jugoslavije z Italijansko republiko dne 31. julija 1992, Italija pa je z diplomatsko noto sporočila Sloveniji, da je nasledstvo 46 italijansko-jugoslovanskih pogodb "vzela k vednosti". Besedili izmenjanih not sta bili objavljeni v uradnih listih obeh držav (v slovenskem dne 14. avgusta 1992). Sklepati je mogoče, da je Italija nasledstvo razumela tako, kot ga je razlagala Slovenija, vštivši ustrezne mednarodne ugotovitve. Mednarodna arbitražna komisija za nekdanjo Jugoslavijo je dvakrat (decembra 1991 in julija 1992) ugotovila, da je Jugoslavija razpadla na sestavne dele in da so njene naslednice vse nove države.

Ugotovitev je mogoče okrepiti še z ustavnopravnimi dejstvi. Slovenija je kot država nastala že med drugo svetovno vojno in se je pozneje združila v jugoslovanski federaciji, ki ji je predala določene pristojnosti, med njimi jus legationis in jus tractatum. Izrečno priznanje republiške državnosti je dobila z ustavo iz leta 1974. Ko

je Jugoslavija sklepala pogodbe z Italijo, ki so zadevale Slovenijo, jih je torej sklepala v njenem imenu; po razpadu je imela mednarodno priznana Slovenija pravico prevzeti nasledstvo jugoslovanskih pogodb.

Pravni vidiki odnosov med Slovenijo in Italijo pa so obremenjeni z nizom političnih in psevdopravnih interpretacij, katerih virov moramo iskati na različnih sedežih snovi. Najpomembnejše je dejstvo, da se je italijanska zunanja politika kmalu po izmenjavi not julija 1992 postopoma nagibala k stališčem, ki jih v tržaškem neoirendentističnem krogu obnavljajo vse od leta 1985, koreninijo pa v načelnem, tudi na pravne argumente oprtem odklanjanju jugoslovansko-italijanske Pogodbe iz leta 1975 (osimske), ki ima zaradi snovi, ki jo ureja, značaj mirovne pogodbe z Italijo (poleg pariške iz leta 1947). Politično so se privrženci takih stališč oprli na med obmejnimi prebivalstvom globoko vsidrana čustva o "dolgu", ki naj bi ga morali Slovenija in Hrvaška poravnati zaradi eksodusa optantov med letoma 1945 in 1956. Za megleno zaveso propagandnih argumentov ("sprememba družbenoekonomskega sistema razveljavlja prejšnje mednarodne pogodbe"), ki jih posamezni italijanski politiki objavljajo v tisku, so v Italiji poskušali v različnih smereh posredno izpodbijati veljavo pravnega temelja odnosov med državama.

Pri tem so se osredotočili na 62. člen dunajske konvencije o pravu pogodb; ta govori o "bistveno spremenjenih okoliščinah", ki eni od pogodbenic dovoljuje odpovedati pogodbo, "če bi bile te okoliščine bistvene za soglasje strank pri sklepanju pogodbe" (62. člen, 1. a). Klavzulo rebus sic stantibus uveljavljajo v zvezi z rimskim Sporazumom o dokončni ureditvi vseh vzajemnih obveznosti iz leta 1983 (tega v povezavi s 4. členom osimske Pogodbe). Opirajo se na podmeno, da pogodbenici nista isti, kot sta bili med sklepanjem pogodbe, kar bi bila "bistvena sprememba okoliščin", saj morda do pogodbe ne bi bilo prišlo, če bi bila takrat sopogodbenica Slovenija. Omenjeni 62. člen konvencije pa ima še en pogoj: posledica "bistvene spremembe" bi morala "radikalno spremeniti obseg obveznosti, ki jih je po pogodbi še treba izpolniti". V našem primeru bi to pomenilo, da Slovenija, kot naslednica takratne pogodbene stranke, ne bi hotela izpolniti preostalih pogodbenih obveznosti. To ne drži: v resnici Italija zamuja z izpolnjevanjem določil omenjenih sporazumov mnogo bolj, kot Slovenija. Ta ugovarja klavzulo rebus sic stantibus s sklicevanjem na načelo pacta sunt servanda.

Na določeni točki (med pripravljanjem osnutka skupne izjave predsednikov vlad Slovenije in Italije v Ogleju 10. oktobra 1994, ki se je končalo s signaturami zunanjih ministrov na usklajenem

besedilu), se je Italija zelo približala cilju revizije pogodbenega temelja odnosov. V 4. odstavku preambule je bilo zapisano: "...sta odločeni, da bosta delovali zavzeto in v konstruktivnem duhu – ob polnem spoštovanju veljavnih pogodb med državama in, kjer se pokaže potreba, s sedanjim razmeram primernim nadaljnjim uredničevanjem le-teh – za sporazumno rešitev oprtih vprašanj..."

Izpodbijanje pravnega temelja odnosov – čeprav ne izrečno splošno zanikanje veljavnosti pogodb – sestavljajo določena dejanja, ki jih je mogoče interpretirati kot voljo ene od dveh pogodbenih strank, da doseže revizijo pogodb. Med njimi je zavračanje obrokov odplačila "pravične in za obe strani sprejemljive globalne in pavšalne odškodnine za dobrine, pravice in interese italijanskih fizičnih in pravnih oseb" na območju nekdanjega jugoslovanskega območja STO (4. člen Pogodbe iz Osima), ki sta jo po določitih rimskega Sporazuma, in oprtih na ta člen, dolžni do leta 2002 plačati Slovenija in Hrvaška. Čeprav domnevamo, da je italijanska težnja k reviziji splošna, je najbolj očitno izpodbijanje omenjenih dveh pogodb.

Med sklopi vprašanj, v katerih bi Italija želela doseči revizijo veljavnih pogodb, je poleg premoženjskopravnih vprašanj, ki so nastala po dokončni razdelitvi STO, treba omeniti tudi težnje k spremembi 8. člena Pogodbe iz leta 1975, ki vzpostavlja mednarodnopravno obveznost pogodbenic, da zaščitita manjšini vsaj na ravni, ki jima jo je poprej priznaval Posebni statut, priložen Spomenici o soglasju iz leta 1954. Upoštevač dejstvo, da je Slovenija izpolnila določila 8. člena, Italija pa ne, je prav ta eden od najmočnejših mednarodnopravnih argumentov Slovenije, če se bo odločila probleme internacionalizirati. Težnjo po ukinitvi mednarodne obveznosti zaščite slovenske manjšine je Italija pokazala v že omenjenem osnutku deklaracije iz Ogleja, ko jo je preuredila v italijansko notranjepravno vprašanje. V 6. točki osnutka skupne deklaracije je bilo napisano: "Vladi soglašata, da bodo ukrepi za zaščito manjšin sprejeti v ustreznem notranjepravnem zakonodajnem okviru, upoštevajoč veljavne dvostranske in večstranske obveznosti..." Če bi bila deklaracija sprejeta, bi se bila Slovenija odrekla pravici, da bdi nad izpolnjevanjem določil osimske Pogodbe o zaščiti slovenske narodnostne manjšine v Italiji.

Vdor politike v pravo

Kronološki pregled potez, s katerimi je Italija začela stopnjevati politično napetost proti Sloveniji in (Hrvaški) s tem, da se je

glasnila na novo razlago pravnih argumentov, bi bilo mogoče začeti že v zadnjem obdobju boja za osamosvojitve in za diplomatsko priznanje Slovenije. Načrtovana tripartitna Spomenica o soglasju za zaščito italijanske manjšine v Sloveniji in na Hrvaškem je bila daljnosežni projekt, s katerim je Italija uveljavljala vlogo neposredne zaščitnice, hkrati pa dokaz namere, da posredno revidira mednarodnopravni odnos do obeh novih držav v primerjavi s prejšnjo Jugoslavijo (italijanska manjšina je bila mednarodno zaščiteni že po 8. členu osimske Pogodbe). Podpisana naj bi bila tik pred italijanskim diplomatskim priznanjem Slovenije (in Hrvaške) 15. januarja 1992. Zaradi nestrinjanja Slovenije (spomenico sta podpisali le Italija in Hrvaška) ta ni postala obvezujoč dokument, a ob njej je italijanska diplomacija videla priložnost za navajanje neresničnih podatkov o ogroženosti manjšine, s katerimi je vzbudila določeno mednarodno pozornost. Eden od dokazov za trditev, da se z novima državama zmanjšuje obseg pravic italijanske manjšine je bil, da "Istra nikoli poprej v zgodovini ni bila razdeljena z mejami". Navedba ne ustreza resnici: Istra je bila v vsej zgodovini enotna le med letoma 1779-1918 (v Avstro-Ogrski) in med letoma 1918-1943 (v Kraljestvu Italije).

Med možnostjo, da bi se odločila za kooperativno, nekonfliktno stališče, ko je šlo za zaščito legitimnih koristi italijanske manjšine, in možnostjo, da nove okoliščine izkoristi za zaostritev, se je Italija po osamosvojitvi Slovenije in Hrvaške odločila za drugo.

Datum, ko bi lahko govorili o začetku preusmeritve zunanje politike Italije in se je na politični ravni precej ujemala z neorendentističnimi izhodišči, ki so se v pričakovanju razpada Jugoslavije pojavili sredi 80. let, zlasti na Tržaškem, je bila razdelitev "sporočila za tisk" predstavnikom slovenske države in tisku na brniškem letališču 17. marca 1993. V njem je bilo opozorilo Sloveniji, da zakonodajno ne bi smela ukreniti ničesar, kar bi na področju "odprtih premoženjskopравnih vprašanj" Italija lahko opredelila kot prejudiciranje poznejše meddržavne pogodbene ureditve. Sporočilo je bilo v zvezi s sprejemanjem zakonodaje o prometu z nepremičninami v Sloveniji in na Hrvaškem. Italija je tedaj prvič uradno ponovno odprla vprašanje "zapuščene premoženja" optantov in preverjala pripravljenost Slovenije za kompromise (sklicevala se je na izjave slovenskih predstavnikov, da so se z Italijo pripravljene "pogajati o vsem, razen o meji"). "Kooperativnost" Slovenije pri "urejanju" z Jugoslavijo že dokončno rešenih vprašanj, je postavila za pogoj podpore Sloveniji, ko se je želela približati Evropski skupnosti. Prvič je nastala zveza med (formalnopravno neobstoječim) bilateralnim vprašanjem in multilateralnim odnosom Slo-

venije do evropskih integracij, kjer je napovedala uporabo pravice do veta.

Resolucija, ki jo je že teden dni pozneje vložila v Svetu Evrope je bila poziv temu organu, naj Slovenije (in Hrvaške) ne bi sprejeli med članice. Pri tem se je mednarodnopravno oprla na zahtevo po "enotni ravni zaščite" italijanskih manjšin v dveh državah, hkrati pa ugotavljala, da obeh držav ni mogoče sprejeti, dokler v premoženjskopравnem prometu ne uveljavita evropskih meril. Podobno je bilo stališče Italije ob skoraj istočasnem sklepanju sporazuma o gospodarskem in trgovinskem sodelovanju med ES in Slovenijo. Oprlo se je na eno od najpomembnejših načel evropskih integracij, na prepoved sleherne diskriminacije na skupnem trgu, v dvostranskih stikih pa je Italija poskušala v tem okrilju uveljaviti predkupno pravico določenih kategorij italijanskih državljanov. Veta pa ni uporabila, čeprav ni dosegla cilja, da bi ES zahtevala takojšnjo prilagoditev slovenske zakonodaje.

Omenjeno stališče je bila zgodnja napoved trajne metodologije oviranja Slovenije; z njo je Italija premoženjskopравna vprašanja "zapuščene premoženja" vpela v odnos Slovenije z Evropsko unijo in jih je uveljavila pozneje, ko je Slovenija zahtevala pridružen status ES. V izjavah predstavnikov italijanskega zunanjega ministrstva je bilo mogoče najti namige, da Italija podpira nastajanje "istrske identitete" in da je naklonjena vrnitvi čim večjega števila optantov na nekdanje imetje v Istri; premoženjskopравna podlaga naj bi bila bodisi restitucija domnevno nelegitimno nacionaliziranega premoženja, bodisi možnost nakupa dobrin, ko bodo na prostem tržišču nepremičnin. Dober prikaz ene od vmesnih faz nastajajočega stališča je znova osnutek deklaracije iz Ogleja; po 4. točki bi bila morala Slovenija zamrzniti promet z nepremičninami, ki so nekoč pripadale italijanskim državljanom in njihovim dedičem, in so še na prostem tržišču, tako dolgo, dokler ne bi Slovenija sprostila zakonodaje, ki tujce omejuje v prometu z nepremičninami. Čeprav se ni tako imenovala, je bila ta točka v bistvu zapis predkupne pravice italijanskih državljanov, ki so optirali na Italijo, saj ni bila omejena le na območje STO.

Ob parafiranju besedila asociacijskega sporazuma Slovenije z EU maja 1995 je na pobudo Italije Evropska unija postavila pogoj, da mora Slovenija zakonodajo, ki ureja promet z nepremičninami, do podpisa tega sporazuma prilagoditi evropskim merilom. S tem je eden od pogojev, ki jih je postavila v "tiskovnem sporočilu" iz leta 1993, postal del multilateralnega problema Slovenije s petnajsterico držav EU, a brez za Italijo bistvenega dela, kar bi bila napoved predkupne pravice italijanskih državljanov. Italija je v bistvu

le pospešila določene stvari, do katerih bi v odnosih med Slovenijo in EU tako ali tako prišlo. Vprašanje "zapuščenega premoženja" je postalo del političnega okvira potez dobre volje v odnosih med sosednjima državama, za članstvo v EU pa ni prekluzivno.

Pravni temelj odnosov med Slovenijo in Italijo

Mirovna pogodba z dne 10. februarja 1947 med Italijo in Zavezniškimi in pridruženimi silami, ki je začela veljati 15. septembra 1947, je Italiji odvzela suverenost na ozemljih ob vzhodni jadranski obali, ki jih je pridobila med letoma 1918- 1924. Jugoslaviji so pripadli kraji, ki so bili označeni kot "priključeno ozemlje" (začenjalo se je na severu na Tolminskem, končalo pa na otoku Lastovo, v Sloveniji pa je šlo za občine Tolmin, Nova Gorica, Sežana, Ajdovščina, Postojna, Idrija ter del občine Koper). Mejna črta je v severnem delu potekala tako, kot je med obema vojnama, na preostalem delu, vse do takratne tromeje med Jugoslavijo, Italijo in STO pri Medji vasi v bližini Tržiča, pa je bila stara meja popravljen v korist Jugoslavije. Z Mirovno pogodbo z Italijo je torej Jugoslavija dobila tudi del cone A, ki je bila dotlej pod anglo-ameriško upravo (zgornje Posočje s Tolminom, Sežano in Pulj). Na podlagi londonske Spomenice o soglasju iz leta 1954, pravno potrjene z osimsko Pogodbo iz leta 1975, sta bili priključeni še občini Izola in Piran ter prvotno območje občine Koper z mestom Koper).

Jugoslaviji sta po drugi svetovni vojni torej pripadli dve kategoriji ozemlja: ozemlje, priključeno z Mirovno pogodbo z Italijo, in jugoslovansko območje bivšega STO, kar je bila do Spomenice o soglasju 5. oktobra 1954 samo cona B STO, po razmejitvi na njeni podlagi pa še manjši del cone A. V Italiji so, ker so zanikali mednarodnopravno veljavnost Spomenice, namerno dosledno uporabljali izraz cona B STO.

Medtem, ko pri nas govorimo o "priključenem ozemlju" moramo vedeti, da na italijanski strani imenujejo to ozemlje "odstopljeno ozemlje" (territori ceduti). Izraz je iz Mirovne pogodbe in velja tudi za Francijo in Grčijo, ki sta tudi priključili nekaj ozemlja predvojne Italije. (Za nas ta izraz ni najboljši, ker se zdi, da utrjuje italijansko tezo, da je morala pod pritiskom odstopiti ozemlje, ki ji je od nekdanj pripadalo).

Italija je suverenost na "odstopljenih" ozemljih prepustila dveh državama: Jugoslaviji, s tem republikama Sloveniji in Hrvaški, in Svobodnemu tržaškemu ozemlju (STO), z mirovno pogodbo zamišljeni italijansko-slovensko-hrvaški državi pod pokrovitelj-

stvom ZN. Po pogodbi je morala Italija Jugoslaviji plačati vojno odškodnino v višini 125 milijonov dolarjev (po vrednosti iz leta 1947) in urejena so bila statusna vprašanja prebivalcev na ozemljih, ki so zamenjala nosilce suverenosti, všteti premoženjskopravna vprašanja. Načelnega pomena je bilo določilo 79. člena pogodbe, ki je državam naslednicam priznal pravico, "da zaplenijo, zadržijo, likvidirajo ali izvedejo druga dejanja, ki zadevajo vse premoženje, pravice in interese, ki pripadajo Italiji in njenim državljanom, se bodo z dnem uveljavitve pogodbe nahajali na njihovem ozemlju". V zvezi s premirjem, ki ga je Kraljestvo Italije 3. septembra 1943 sklenilo z Zavezniškimi silami, je treba omeniti še določilo Mirovne pogodbe, ki po tem datumu izrecno prepoveduje sleherni prenos državnega in poldržavnega imetja; take morebitne prenose šteje za nične od vsega začetka. Praktično je to pomenilo, da je Jugoslavija po mirovni pogodbi lahko italijansko imetje na priključenem, torej predvojnem ozemlju Italije, uporabila za delno pokritje vojne škode. Odškodnina, ki je bila Jugoslaviji priznana (125 milijonov dolarjev), je bila le slaba desetina vsote, ki jo je jugoslovanska delegacija uveljavljala na mirovni konferenci.

Zaradi vsidranosti v politični zavesti italijanskega prebivalstva je dobro omeniti, da so italijanski nacionalisti tedaj trdili, in še vedno trdijo, da je Mirovna pogodba neveljavna (nelegitima), ker je bila diktat zmagovalcev premaganim. Zaradi tega naj bi bila Italija ohranila suverene pravice na "odstopljenih ozemljih". Odenki takih interpretacij so oživel v zadnji fazi razpadanja Jugoslavije in se, po kratkem obdobju normalizacije odnosov med Italijo in Slovenijo, ko je bilo možno izmenjati note o sukcesiji Slovenije v 49 meddržavnih pogodbah in sporazumih, pojavili celo na določenih poluradnih ravneh italijanskih državnih organov.

STO, novi subjekt mednarodnega prava, so v pričakovanju, da bo Varnostni svet ZN imenoval guvernerja – ta bi razpisal volitve za redne državne organe – razdelili med zavezniško vojaško upravo (cona A s Trstom in pasom okoli njega) in jugoslovansko vojaško upravo (cona B od Kopra do reke Mirne z obalnim območjem severovzhodne Istre).

V Spomenici o soglasju med vladami Italije, Združenega kraljestva, ZDA in Jugoslavije z dne 5. oktobra 1954 so ugotovili, da določil mirovne pogodbe o STO ni mogoče izvesti, zato naj bi obe vojaški upravi predali pristojnosti civilnima: italijanski v coni A in jugoslovanski v coni B, razširjeni za del cone A. Spomenica je reševala vprašanja preselitve iz cone v cono in premoženjska vprašanja. Posebni statut k Spomenici je uredil tudi zaščito manjšin. Na podlagi načelnega merila enakopravnosti in recipročnosti

sti bili zaščiteni slovenska manjšina v coni A in italijanska v jugoslovanski.

Spomenica je bila tisto, čemur pravi teorija mednarodna pogodba v poenostavljeni obliki, torej dokončna v trenutku podpisovanja med strankami (ZDA, Veliko Britanijo, Italijo in Jugoslavijo), zato je, da bi veljala, ni bilo treba ratificirati v parlamentih. Italijanske politične sile, ki so vztrajale pri "ohranjeni suverenosti" na jugoslovanskem območju STO, so tezo o "neveljavnosti spomenice" oprle na dejstvo, da je ni ratificiral italijanski parlament. Na zahtevo ZDA so 25. aprila 1958 Spomenico o soglasju registrirali v sekretariatu Združenih narodov.

Jugoslovanska stran je Spomenico o soglasju v celoti udejanila, vštevši del, ki je zadeval manjšine. Tako je storila tudi italijanska stran, ki pa ni uresničila določil o zaščiti manjšin, zaradi česar je obseg zaščite Slovencev ostal precej pod ravnijo mednarodnih obveznosti Italije. Tržaška uprava in manjše komune v coni A so bile podrejene posebnemu vladnemu upravitelju, ki je imel zakonodajne pristojnosti, jih je pa, ko je šlo za položaj slovenske manjšine, nemalokrat izvajal celo v nasprotju z italijanskimi zakoni. Na splošno so državni organi uporabljali londonsko Spomenico samo v delih, ki so jim ustrezali, izpuščali pa dele, ki jim niso (zaščita slovenske manjšine, prenehanje italijanske suverenosti v STO z dnem uveljavitve Mirovne pogodbe z Italijo 15. septembra 1947).

Za dopolnitev prikaza o pogodbenem urejanju premoženjsko-pravnih vprašanj med Jugoslavijo in Italijo, ki kot sukcesorko zadevajo Slovenijo, je vredno omeniti, da so prenos premoženjskega premoženja optantov pa tudi povprečno odškodnino za nacionalizirano in z zemljiško reformo zajeto nepremično premoženje, urejali številni sporazumi med državama. Zadnji, ki je dokončno rešil vprašanje zahtev italijanskih fizičnih in pravnih oseb, ki so izjavile, da želijo svoje nepremičnine prodati jugoslovanski državi, je bil podpisan 18. decembra 1954 v Beogradu (Sporazum o dokončni ureditvi vzajemnih obveznosti ekonomskega in finančnega značaja po Mirovni pogodbi), njegovo nadaljevanje pa je bilo v Rimu 3. julija 1965, ki je z novim sporazumom uvedlo kategorijo "prosto razpoložljivega premoženja" ("di libera disponibilit"). "Prosto razpoložljive dobri-ne" optantov so bile našteje na seznamu 500 nepremičninskih enot (dodatek A), vse ostale pa je po tem sporazumu dokončno dobila Jugoslavija in v zameno pristala, da bo plačala Italiji odškodnino v višini 2.600.000 dolarjev po vrednosti iz leta 1965. Vsoto je bilo treba odplačati v desetih obrokih z začetkom plačevanja 1. januarja 1966. Obe strani sta v sporazumu izjavili, da po tem druga do druge ne bosta imeli nobenih zahtev več.

Zadeva se je pozneje zapletla, ker je postalo aktualno še vprašanje premoženjskega optantov z bivšega jugoslovanskega ozemlja STO. Do osimskih pogajanj se je zavleklo reševanje 460 enot, ki jih bi Jugoslavija morala vrniti na podlagi seznama A iz leta 1965. Pogodba z dne 10. novembra 1975, sklenjena v Osimu pri Anconi, je bila pravna podlaga za sklenitev Sporazuma med Italijansko republiko in SFRJ o dokončni ureditvi vseh vzajemnih obveznosti po 4. členu osimske pogodbe, ki je bil podpisan v Rimu 18. februarja 1983. Sporazum je rešil vsa premoženjskoppravna vprašanja v jugoslovanski coni STO in aktiviral seznam iz leta 1965. Za premoženje, pravice in koristi, ki so po 4. členu osimske pogodbe dokončno pripadli Jugoslaviji, se je ta zavezala plačati odškodnino v višini 110 milijonov dolarjev (po vrednosti leta 1983) v 13 enakih letnih zneskih, začenši s 1. januarjem 1990. Od vsote so na podlagi osme priloge Pogodbe, ratificirane skupaj z njo, odšteli 179 "prosto razpoložljivih nepremičninskih enot" upravičencev in jih dodali seznamu 500 enot z enakim statusom iz leta 1965; skupaj je bilo teh enot torej 679.

V osimski Pogodbi sta si pogodbenici vzajemno de jure priznali suverenost nad conama STO, ki sta jih dotlej upravljali, ko sta jim bila leta 1954 de facto priključeni. Uporabili sta civilno-pravni institut priposestevovanja (usucapio), ki sta ga razširili na področje mednarodnega prava. Obe državi sta namreč dvajset let na območju STO izvrševali suverene pravice, ne da bi ena ali druga proti temu protestirali.

Pogodba je dokončno reševala vprašanja državljanstva in opcij ter premoženjska vprašanja v zvezi s tem. Za sedanje zaplete je pomembno ponovno omeniti 4. člen pogodbe, ki je, poleg želje pogodbenic, da uredita premoženjskoppravno problematiko z določitvijo pavšalne ("forfetarne") odškodnine, v 3. odstavku zapisal voljo Jugoslavije, da določenemu številu optantov izjemoma prizna prosto razpolaganje z njihovimi nepremičninami, kar je pomenilo tudi, da v teh primerih niso veljali zakoni o nacionalizaciji in drugi restriktivni ukrepi. (V francoskem originalu je izraz "forfaitaire", zato je dr. Ivo Murko menil, da je bil pojem v slovenskem uradnem prevodu napačno preveden s "pavšalno". Razlika je v tem, da z določitvijo enotne odškodnine že po smislu odpade sleherni drugi odškodninski zahtevek iz tega naslova).

Pri vprašanju manjšin je pogodba v 8. členu razveljavila Posebni statut, priložen londonski Spomenici, hkrati pa obe strani obvezala, da uveljavita notranjepravne oblike manjšinske zaščite, ki bi morala biti vsaj taka, kot v Spomenici. Notranjepravno ureditev sta pogodbenici torej podredili vzajemnim pogodbenim mednarodnim obveznostim.

Posebni sporazum o razvoju ekonomskega sodelovanja med Italijansko republiko in SFRJ, podpisan istega dne in priložen pogodbi, je skupaj s protokolom predvidel ustanovitev proste cone na meji (brez carinskih dajatev za skladiščenje, industrijsko predelovanja blaga in surovin, kar bi tržaške prostocarinske cone razširila na ozemlja, ki sta jih s pogodbo de jure pridobili obe državi).

Politični nacionalistični krogi in del stroke – pomemben del v italijanskem zunanjem ministrstvu – osimske Pogodbe niso nikoli "sprejeli". Šteli so jo kot krivičen diktat od zunaj ter računali, da jo bo v drugačnih mednarodnih okoliščinah kdaj mogoče revidirati oziroma razveljaviti. Oprli so se na že omenjene pravno nevržne interpretacije Mirovne pogodbe in londonske Spomenice o soglasju (niso na primer priznali, da je Italija suverenost morala prepustiti že leta 1947, ko je nastalo STO). Trdili so tudi, da bi bilo tržaško pristanišče blokirano z novo mejo na morju, kar se v resnici po mednarodnem pravu ne bi moglo zgoditi. Ohromili so zamisel o prosti coni, na začetku iz okoljevarstvenih vzrokov, potem pa s tezami o nevarnosti invazije jugoslovanskih brezposelnih. Medtem je Jugoslavija uresničila – Slovenija v večji, Hrvaška v malo manjši meri – določila osimske Pogodbe o zaščiti manjšin.

Prava nerešena vprašanja

Ko odstranimo politične in polpravne prvine, ki v dnevnem političnem in časopisnem jeziku tudi zaradi usmerjene dezinformacijske kampanje ustvarjajo vtis meddržavnega "spora", lahko prava nerešena vprašanja v odnosih med Slovenijo (in Hrvaško) in Italijo razgrnemo drugače, precej ugodneje za Slovenijo. To je pomembno, če bi morali iskati razsodnike na mednarodnih sedežih.

Pravi pravni problemi so posledica neizpolnjevanja mednarodno prevzetih obveznosti obeh držav. Zamujata obe strani, a neprimerno bolj italijanska. Tako:

1. Italija ni udejanila določila mednarodne pogodbe iz Osima o zaščiti slovenske manjšine, ki se sklicuje na Posebni statut, priložen londonski Spomenici o soglasju iz leta 1954. Dodati je treba, da bi bila Italija morala manjšino zaščititi že zaradi treh odločb italijanskega ustavnega sodišča, ki je tako dolžnost zaščite razbral neposredno iz italijanske ustave.

2. Italijanska vlada ni izplačala znatnega dela dokončnih odškodnin Italijanom, ki so na podlagi mednarodnih pogodb optirali za Italijo. Omenili smo, da je Pogodba iz Osima v 4. členu predvidela pavšalno (forfetarno) odškodnino Slovenije Italiji, ta pa bi

bila morala poravnati zahteve individualnih oškodovancev. Zamujanje izplačil je spremljala politična informacija, da je bilo "zapuščeno premoženje" optantov v Jugoslaviji nacionalizirano brez odškodnine, ker Jugoslavija "ni priznala zasebne lastnine". Sadovi dolgoletne dezinformacijske kampanje so bili pobrani ob osamosvojitvi Slovenije: ker je Slovenija, "v razliko" od Jugoslavije, zasebno lastnino "priznala", naj bi bilo po civilnem in mednarodnem pravu legitimno, da italijanskim optantom premoženje "vrne".

V zvezi s tem je vredno na kratko obnoviti dogajanje v obdobju do sklenitve jugoslovansko-italijanske Pogodbe leta 1975. Obseg premoženjskoprnega vprašanja na jugoslovanskem območju STO, za katerega je Jugoslavija vedela, da bo morala plačati odškodnino, je bil odvisen od obsega preseljevanja iz jugoslovanske cone v italijansko po 8. točki Spomenice o soglasju, pa tudi od značaja jugoslovanskih restriktivnih ukrepov, s katerimi je bila prizadeto imetje podjetij, ki so imela zvečine pravne sedeže v Italiji, na območju STO pa obrate, ki so jih po veljavnih jugoslovanskih predpisih v letih 1949/50 začeli upravljati delovni kolektivi. Med letoma 1957-1958 se je v Italiji uveljavilo stališče nacionalistov in iredentistov, da naj bi "status cone B še ne bil razčiščen", obnavljali sta se tezi o "ohranjeni italijanski suverenosti nad tem območjem" in da bi rešitev odškodninskih vprašanj pomenila "odpoved legitimnim pravicam Italije v coni B". Oprli so se na dejstvo, da so bile italijanske fizične osebe, ki so se bile izselile, v zemljiških knjigah še zapisane kot lastniki, čeprav so imetje zapustile. Tedaj se je začelo govoriti o "zapuščnem premoženju" ("beni abbandonati") in povečalo se je zanimanje za proste nepremičnine ("beni liberi"). K nenadnemu zanimanju je svoje prispevalo dejstvo, da so v poprej kmetijskih krajih z industrijskim razvojem nastala zanimiva gradbena zemljišča. Z ureditvijo finančnih vprašanj je zavlačevala tudi jugoslovanska stran, kar je bilo pozneje ocenjeno kot napaka, ker je bilo prezrto dejstvo, da zemljišč, ki so bila v zemljiških knjigah vpisana na imena odseljenih italijanskih lastnikov, pravno ni bilo mogoče dati v formalno last našim lastnikom. Tako stanje je bilo posledica pravne nedoslednosti na jugoslovanski strani, ker eden od zelo pomembnih jugoslovanskih predpisov formalno ni bil uveljavljen na območju STO.

Italija je leta 1958 sprejela zakon, na podlagi katerega je nekaterim državljanom na račun akontacije odškodnine, ki bi jo bili morali dobiti od Jugoslavije, izplačala precejšnje vsote. Zakon je upravičencem naložil, da so svoje individualne zahteve odstopili italijanski državi, ki je s tem dobila pravno legitimacijo na meddržavnih pogajanjih z Jugoslavijo.

Razpravo o premoženjskih vprašanjih je leta 1972, zaostri la uredba jugoslovanske vlade, s katero so se številni jugoslovanski predpisi, v številni zakon o nacionalizaciji zasebnih gospodarskih podjetij iz leta 1948, razširili na jugoslovansko območje STO. Določilo, ki je stopilo v veljavo 8. oktobra 1972, je zgradilo podlago za nacionalizacijo številnih nepremičnin. Lastninske prenose je bilo mogoče vpisati v zemljiške knjige. Italija je uradno protestirala, Jugoslavija je protest zavrnila.

3. Italija ne sprejema obrokov v rimskem sporazumu določene odškodnine, ki jih Slovenija, da ji sopogodbenica ne bi mogla očitati "dolžnikove zamude", medtem polaga na fiduciarni račun v eni od luksemburških bank. Poleg pravne podlage in načel za odmero odškodnine v 1. odstavku 4. člena Pogodbe (pravična, vzajemno sprejemljiva, globalna, forfe tar na), je bila v 3. odstavku istega člena predvidena možnost, da bi določenemu številu italijanskih upravičencev dovolili prosto razpolaganje z nepremičninami. Pogajanja o določitvi odškodnine so bila zamudna in težavna, ker je Italija poskušala dobiti polno odškodnino po vrednosti premoženja iz leta 1977, ko je Jugoslavija pridobila polno suverenost nad jugoslovanskim območjem STO, in zaračunati kategorijo "izgubljenega dobička", a največji del problemov je odpadel na zemljišča, kjer so se ocene vrednosti najbolj razhajale. Pogajanja so se končala z določitvijo odškodnine v višini 110 milijonov dolarjev, kar je bila tedaj za Jugoslavijo sorazmerno visoka vsota, in s seznamom 179 primerov, ko je bilo italijanskim državljanom dovoljeno "prosto razpolaganje" z nepremičninami (od tega 120 v Sloveniji). To je pomenilo, da jugoslovanski nacionalizacijski zakoni za te nepremičnine niso veljali. Novi seznam "prostorazpoložljivih nepremičnin" je bil priključen "seznamu A", ki je na podoben način reševal probleme na ozemlju, priključenem Jugoslaviji z Mirovno pogodbo z Italijo.

Dodati je treba, da sta v končni fazi ureditve pogodbenici odškodninsko vprašanje povezovali s cestnimi povezavami po v Osimu sklenjenem sporazumu o pospeševanju gospodarskega sodelovanja.

4. Ne Italija ne Slovenija nista udejanili sporazuma o prosti coni, ki je del osimske pogodbene celote; jugoslovansko neizpolnitev, ki bremeni Slovenijo kot sukcesorko, je deloma mogoče opravičiti z nepripravljenostjo upnice, da bi sprejela dolžni znesek.

5. Slovenija, ki jo bremeni pomanjkljivo izpolnjevanje dolžnikovih obveznosti v zadnji fazi SFRJ – plačala je dva obroka, ki ju je finančno omogočila Slovenija – je z zamudo začela odplačevati zapadle obroke dolga. Deloma je to mogoče opravičiti s pozniim

priznanjem nasledstva pogodb in že omenjeno upnično namero, da teži k reviziji Pogodbe iz leta 1975.

Tu se odpira priložnost, da bi Slovenija uveljavila institut "upnikove zamude", ki ga kot "mora del creditore" pozna italijanski civilni zakonik v členih 1206-1217. (V rimskem pravu je "upnikova zamuda" dolžnika razbremenjevala dolžnosti, če je ponudil plačilo, ki ga je upnik zavrnil in je nato dolžno vsoto položil na določenem javnem kraju.) Slovenija je pozvala upnico, da ji sporoči številko računa v Banci d'Italia, da bi plačala zapadli obrok, a Italija tega ni hotela storiti; zato je položila denar na račun v tuji banki in je Italiji na voljo. Težava je, da je Slovenija, skupaj s Hrvaško, po dveh plačanih obrokih še vedno v zamudi; v njeno korist pa je dejstvo, da bi tudi upnica, če naj bi uveljavljala kazen za neizpolnitev dolžnikovih pogodbenih obveznosti, morala dolžnico pozvati, naj znesek plača. Kot smo videli, tega ni storila, ker je zamudo želela uporabiti kot povod, zaradi katerega bi dosegla revizijo pogodb.

Odprta vprašanja

Bilancia kaže, da v pravnem pogledu Slovenija nima v rokah slabih argumentov. Med temi, ki so v resnici sporne, bi bilo mogoče najti priložnosti za internacionalizacijo na kakšnem od mednarodnih sedežev. Če v realnem življenju ni tako, in se zdi Italija v prednosti, je to pripisati vdiranju elementov političnih odnosov v pravo (velika država proti majhni, članica EU proti kandidatki za članstvo v EU, zamisel o "kompenzaciji" – podpora Sloveniji pri vključevanju v EU za odstopanja pri premoženjskopravnih zadevah – delni interesi političnih strank v politiki države itd.).

Razvidno je, da bi Slovenija kot naslednica Jugoslavije lahko z vso pravico trdila, da so mednarodnopravno dokončno urejena vsa vprašanja, povezana s spremembami suverenosti, tako statusnimi kot premoženjskimi vprašanji prebivalcev, ki so optirali. Med mnogimi preselitvami in izselitvami ljudi, ki so sledile spreminjanju suverenosti med državami zmagovalkami in poraženkami v drugi svetovni vojni, je primer italijanskih optantov edini, ki je v celoti urejen z mirovnima pogodbama in sporazumi. Če bi imela katera od obeh strani povod, da bi na novo odprla katero od nikoli pogodbeno obdelanih odprtih vprašanj iz nedavne zgodovine, na primer posledice "etničnega čiščenja" po priključitvi k Italiji s Slovenci večinsko naseljenih delov razpadle Avstro-Ogrske, bi to pravico imela Slovenija.

Pogodbe in sporazumi med SFRJ in Italijansko republiko se namreč niso dotaknili določenih problemov, ki bi lahko vplivali na

odnose med državama. Rekli bi, da je to bil "vloček" Jugoslavije (in Slovenije) v kompromis, ki je pripeljal do obsežne pogodbene ureditve spornih vprašanj. Tudi na naši strani bi v zvezi z londonsko Spomenico o soglasju in osimsko Pogodbo lahko govorili o "žrtvovanju", saj je zunaj državnega ozemlja dokončno ostal znaten del s Slovenci strnjeno naseljenega ozemlja. Na obeh straneh so se ob sklepanju pogodb počutili prikrajšani; razočaranje pa je bilo posebej očitno na italijanski strani, ki so ji mednarodne povojne politične okoliščine dovolile, da se ni – drugače kot Nemčija – nikoli zavedla škode, ki jo je kombinacija neoirendentizma in fašizma prizadejala Slovincem in Hrvatom. Tako se je politično v okviru ideologije protislovanstva, ki se je skupaj s protikomunizmom po vojni povežalo v trdno zvezo, lahko obdržala zahteva o "restituciji zapuščenega premoženja", ki naj bi kljub mednarodnim pogodbam pripadalo individualnim upravičencem. Dodati je treba, da vprašanje restitucije načenjajo skrajne politične organizacije optantov, medtem ko večina oškodovancev še vedno zahteva izplačilo odškodnin od italijanske države.

Nedotaknjena vprašanja iz preteklosti, ki jih Jugoslavija ni uveljavljala, ko se je oprla na dokončnost pogodbene rešitve v osimskem kompleksu, so naslednja:

- vprašanje vojne odškodnine za škodo, ki jo je Italija povzročila v nekdanji jugoslovanski coni STO (za Slovenijo v treh obalnih občinah in delu bivše cone A), ki je odmera odškodnine za vojno škodo leta 1947 v pariški mirovni pogodbi še ni mogla zajeti, ker tedaj pač ni bila del Jugoslavije);
- vprašanje odškodnine za rasistično preganjanje Slovencev (in Hrvatov), ki so živeli na leta 1918 priključenih ozemljih razpadle Avstro-Ogrske. To velja tako za čas miru med letoma 1918 -1941, kot v drugi svetovni vojni (1941-1945). Z italijanskimi dokumenti tistega časa je mogoče dokazati rasistični značaj preganjanja – torej genocid – saj je jasna namera Kraljestva Italije, nato pa Italijanske socialne republike (tako imenovane republike Sall), da bi s teh ozemelj pregnali pripadnike "slovanske rase" (di razza slava) in jih naselili z "italijansko raso" (di razza italiana). (Po kapitulaciji je v formalno italijanskih pokrajinah Trst, Gorica, Videm, Pulj in Reka nastala nova državna enota "Adriatisches Kvstenland", ki je bila formalno sicer v okviru RSI, dejansko pa pod nemškim vojaškim poveljstvom. Šlo je za po mednarodnem pravu nepriзнano državno tvorbo, ker je Italija po kapitulaciji prenehala biti nemška zaveznica.)

Slovenija bi se lahko sklonila na mednarodne konvencije o boju proti rasizmu, ki diskriminacijo na etnični podlagi, skupaj z

versko in drugimi, štejejo med oblike rasne diskriminacije. Kot precedens bi pri tem lahko uporabili sklepe organov Italijanske republike, na podlagi katerih so po vojni plačali Judom odškodnine za preganjanje v času fašizma; kot pri njih, je šlo pri Slovincih (in Hrvatih) za različne načine razlaščenega premoženje Slovencev in Hrvatov med letoma 1918 in 1945, tako prodajo pod prisilo, ekspropriacijo, v primeru kakšnih 100.000 beguncev za "zapustitev premoženja", požige in ropanja, za kar oškodovanci niso dobili nobene odškodnine. (Izjema so le nekatere zgradbe, na primer Narodni dom v Trstu, za katerih nasilno uničenje je slovenska manjšina dobila določeno kompenzacijo, ali pa so italijanske oblasti obljubile, da bodo le-te vrnile, vendar ne obnovile).

Premoženje Slovencev in Hrvatov je bilo na obmejnem območju precejšnje in je zato potencialni nerešeni problem, ki bi ga Slovenija lahko zaostrela, če bi Italija vztrajala pri rušenju pravnege temelja in dokončnosti premoženjskopravne ureditve, ki je bila posledica medetnične katastrofe v 20. stoletju in dosegla vrh v drugi svetovni vojni. Iz političnih vzrokov v hladni vojni v petdesetih letih takih zahtev najbrž tedaj ni bilo mogoče mednarodno uveljaviti, ni pa izključeno, da zdaj kateri od ustreznih mednarodnih pravnih sedežev ne bi imel večjega posluha za argumente v okviru pojma "pravičnosti", ki je postala evropski moralni jus cogens. Škode, ki je nastala Slovincem na tej podlagi, ni mogoče izravnati z odškodnino za škodo, ki je nastala Italijanom-optantom: prvič zato, ker je bil njihov odhod urejen z mednarodnimi pogodbami in sporazumi, in drugič, ker pri opcijah ni bilo mogoče govoriti o genocidnih namerah, saj so hkrati z Italijani optirali tudi Neitalijani.

Italija je v obdobju zadnjih dveh let uspela vsiliti politično oceno o "sporu" in do določene mere ustvariti vtis, da se že rešena vprašanja ponovno odpirajo. Politična zahteva po vrnitvi "zapuščenega premoženja" nekdanjim individualnim lastnikom nima opore v pravnem temelju odnosov med državama. Če bi Italija pri njej vztrajala in ne bi prišli v poštev kompromisi, bi Sloveniji ostala pot internacionalizacije.

Kot smo že omenili, bi bilo najbolj čisto in nesporno ugotavljanje odgovornosti Italije za neizpolnitev 8. člena osimske Pogodbe, saj bi bilo oprto še na razsodbe italijanskega ustavnega sodišča (zadnja taka je z dne 25. julija 1995). Druga priložnost bi bila uporaba instituta "upnikove zamude"; v obeh primerih bi mednarodno sodišče ali razsodišče po vsej verjetnosti ugotovilo, da pogodbe, ki jih skuša Italija izpodbiti, veljajo.

Poleg tega bi bilo mogoče – bolj kompletno, a ne neizvedljivo – v protiutež italijanski zahtevi za preureditev pravnege stanja nave-

sti odškodninske zahtevke za škodo, prizadejano Slovincem v coni A (italijanski) STO in vojno odškodnino za obdobje med letoma 1941 in 1945, v kolikor ni bila pokrita z enotno odškodnino po pariški Mirovni pogodbi.

Po še eni možnosti bi na podlagi seznamov morebitnih upravičencev, in na podlagi individualnih pravnih naslovov, Slovenija ugotavljala želje določenih optantov, da želijo ponovno pridobiti nepremičnine, ki so jim nekoč pripadale, in se naseliti v nekdanji deželi. Ta rešitev zunaj mirovnih pogodb in izvedbenih sporazumov bi bila določena novost v urejanju te snovi, ki bi se neposredno sklicevala na načelo "pravičnosti", a zahtevala bi dosledno recipročnost. Za tako rešitev bi bilo treba pridobiti pristanek Italije, da bi "humanitarne zahteve" po restituciji ekspropriiranega premoženja lahko uveljavljali tudi slovenski begunci, ki so bežali iz Italije med obema vojnoma in med fašistično okupacijo.

Politično modra bi bila kompromisna poteza, ko bi Slovenija pokazala "dobro voljo" in "evropsko" verodostojnost, katere del je tudi sposobnost soustvarjanja kompromisov, ne da bi ogrozila pravne temelje odnosov. Ena od možnosti – če bi bila sprejeta ustrezna politična odločitev – bi bila ponovitev poti, uporabljene leta 1965 (za ozemlja, katerih premoženjskopravna vprašanja je reševala pariška mirovna pogodba), in 1983 (podobna za jugoslovansko ozemlje STO), to pot v okviru razširjenega seznama nepremičnin, s katerimi bi nekdanji lastniki lahko prosto razpolagali in je bil priložen rimskemu Sporazumu o dokončni ureditvi vseh vzajemnih obveznosti. To bi bilo mogoče interpretirati kot dogovor o izvršitvi sporazuma – ne kot revizijo – in vključiti v pojem "pravičnosti" in "potez dobre volje".

Za tako rešitev govori podatek, da sta državi od začetka urejali nerešena premoženjskopravna vprašanja s kompromisi, v katerih sta uveljavljali vzajemne politične, strateške in gospodarske koristi, nanju pa je močno vplivalo tudi mednarodno okolje. Domnevamo, da bo pritisk okolja h kompromisom v prihodnje še naraščal, in ga bosta čutili obe državi. Upoštevajoč občutljivosti snovi pa bi bilo nujno zagotoviti popolno tajnost pogajanj; tako je bilo med pripravljanjem osimske Pogodbe, tako je bilo tudi v pogajanjih med Avstrijo in Italijo o zaščiti položaja nemške manjšine na Južnem Tirolskem.

Neobjavljeni viri

Za podatke iz obdobja do sklenitve osimske Pogodbe sem se oprla na gradivo dr. Iva Murka (razmejitvena in premoženjskopravna vprašanja po londonski Spomenici o soglasju), pri zgodovinskih navedbah in podatkih v obdobju med dvema svetovnima vojnoma na rokopis italijanskega publicista Paola G. Parovela (Jadranski neoiredentizem) in, v zvezi s pariško Mirovno pogodbo, na pogovor s članom jugoslovanske delegacije na mirovnih pogajanjih Janvidom Fleretom. Stališča o odškodninskih vprašanjih Slovincem v Italiji so rezultat pogovora s tržaškimi Slovenci dr. Jožetom Škerkom, dr. Brankom Agnelettom in Samom Pahorjem.