

PETRA ROTER

NARODNE MANJŠINE V  
MEDNARODNIH ODNOSIH

Dopolnjena izdaja

Ljubljana, 2014

Petra Roter  
NARODNE MANJŠINE V MEDNARODNIH ODNOSIH  
Dopolnjena izdaja

© Avtorske pravice za slovensko izdajo Petra Roter, 2014  
Fotokopiranje in razmnoževanje po delih in v celoti je prepovedano.

Izdajatelj: FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE, Založba FDV  
Knjižna zbirka MEDNARODNI ODNOSI  
Za založbo: Hermina Krajnc  
Urednik zbirke: dr. Iztok Simoniti

Recenzenta: dr. Miran Komac in dr. Jernej Pikalo

Naslovnica: po idejni zasnovi Jurija Kocbeka oblikovala Darinka Knapič

1. natis 100 izvodov

---

CIP - Kataložni zapis o publikaciji  
Narodna in univerzitetna knjižnica, Ljubljana

327.58  
323.15:327

ROTER, Petra

Narodne manjšine v mednarodnih odnosih / Petra Roter. -  
Dopolnjena izd. - Ljubljana : Fakulteta za družbene vede, 2014.  
- (Zbirka Mednarodni odnosi / Fakulteta za družbene vede)

ISBN 978-961-235-692-7

274542080

## KAZALO

Seznam kratic .....	7
<b>UVOD</b> .....	<b>9</b>
<b>1. 'PROBLEM MANJŠIN' IN NJEGOVO REŠEVANJE</b> .....	<b>15</b>
1.1 Uvod .....	17
1.2 Spreminjajoči se družbeni kontekst: od predmoderne k moderni državi ...	20
1.3 Nastajanje nacionalnih držav v obdobju po francoski revoluciji.....	22
1.4 Na zahodu države oblikujejo svoj narod .....	26
1.5 Na vzhodu narodi ustanavljajo svojo državo.....	30
1.6 Modeli oblikovanja nacij: posledice za razumevanje 'problema manjšin' ..	38
1.7 Zaključek: pomen zgodovinskih procesov oblikovanja nacij .....	45
<b>2. DEDIŠČINA UPRAVLJANJA MANJŠINSKIH VPRAŠANJ V MEDNARODNI SKUPNOSTI</b> .....	<b>49</b>
2.1 Uvod.....	51
2.2 Varstvo verskih manjšin v 17. in 18. stoletju .....	53
2.3 Priznavanje narodnih posebnosti .....	57
2.4 Reševanje 'vzhodnega vprašanja' .....	60
2.5 Varstvo manjšin v okviru Društva narodov .....	66
2.5.1 Obseg in načela mednarodnega režima za varstvo manjšin .....	67
2.5.2 Vsebina manjšinskih zavez glede varstva manjšin .....	70
2.5.3 Mehanizmi za nadzor nad uresničevanjem manjšinskih zavez .....	73
2.6 Upravljanje 'problema manjšin' po drugi svetovni vojni.....	80
2.7 Zaključek: upravljanje 'problema manjšin' v kontekstu preoblikovanja mednarodnega sistema.....	90
<b>3. KONEC HLADNE VOJNE IN OBLIKOVANJE NOVEGA MEDNARODNEGA REŽIMA ZA VARSTVO NARODNIH MANJŠIN</b> .....	<b>93</b>
3.1 Uvod.....	95
3.2 Zаметki režima.....	98
3.3 Začetek sprememb: nadaljevalno srečanje na Dunaju.....	102
3.4 Manjšinska problematika kot vseevropsko vprašanje .....	104

3.5 Zaključek: novi mednarodni režim kot rezultat prizadevanj vseh ključnih evropskih institucij.....	116
<b>4. KDO SO NARODNE MANJŠINE?</b> .....	119
4.1 Uvod.....	121
4.2 Pravni način opredeljevanja manjšin .....	122
4.3 Normativni način opredeljevanja manjšin.....	124
4.3.1 Globalna raven .....	125
4.3.2 Evropska raven .....	133
4.4 Opredeljevanje manjšin v procesu implementacije varstva manjšin.....	139
4.5 Zaključek: varstvo manjšin brez splošne in zavezujoče definicije manjšine .....	146
<b>5. NAMEN IN VSEBINA MEDNARODNEGA VARSTVA NARODNIH MANJŠIN</b> .....	149
5.1 Uvod.....	151
5.2 Koncept manjšinskih pravic .....	152
5.3 Manjšinske pravice.....	156
5.3.1 Pravica do obstoja .....	157
5.3.2 Jezikovne pravice.....	159
5.3.3 Kulturne pravice .....	164
5.3.4 Verske pravice .....	167
5.3.5 Splošne človekove pravice in temeljne svoboščine.....	168
5.3.6 Participacija in soodločanje .....	171
5.4 Zaključek: omejenost manjšinskih pravic.....	172
<b>6. MEHANIZMI ZA NADZOR NAD IMPLEMENTACIJO VARSTVA NARODNIH MANJŠIN</b> .....	175
6.1 Uvod.....	177
6.2 (Kvazi) pravni mehanizmi .....	178
6.2.1 Svetovalni odbor in nadzor nad implementacijo Okvirne konvencije. ....	178
6.2.2 Odbor strokovnjakov in nadzor nad implementacijo Evropske listine o jezikih.....	182
6.3 Politični mehanizmi v Evropi.....	184
6.3.1 Priznavanje novih neodvisnih držav.....	184
6.3.2 Članstvo v mednarodnih vladnih organizacijah .....	186
6.3.3 Pakt stabilnosti v Evropi in varstvo manjšin na bilateralni ravni.....	193
6.3.4 Visoki komisar za narodne manjšine .....	201
6.3.4.1 Ustanovitev mesta Visokega komisarja za narodne manjšine.....	202
6.3.4.2 Mandat .....	203
6.3.4.3 Osebnost in način imenovanja Visokega komisarja .....	206

6.3.4.4 Delovanje Visokega komisarja: instrument tihe diplomacije .....	207
6.3.4.5 Pomen institucije Visokega komisarja za varstvo narodnih manjšin .....	208
6.3.5 Uresničevanje manjšinskih pravic s pomočjo drugih mehanizmov Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi .....	211
6.4 Uresničevanje varstva manjšin na globalni ravni: mehanizmi v Organizaciji združenih narodov .....	219
6.4.1 Delovna skupina o manjšinah .....	219
6.4.2 Forum za manjšinska vprašanja .....	222
6.4.3 Neodvisni strokovnjak za manjšinska vprašanja .....	223
6.5 Zaključek: mehanizmi kot začetek (samo)omejevanja držav .....	225
<b>7. TEMELJNI DOKUMENTI S KOMENTARJEM .....</b>	<b>229</b>
7.1 Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin .....	231
7.2 Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih .....	248
7.3 Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam .....	281
<b>ZAKLJUČEK .....</b>	<b>289</b>
Seznam uporabljenih virov .....	293
Imensko kazalo .....	323



## SEZNAM KRATIC

CAHMIN	<i>Ad hoc Committee for the Protection of National Minorities</i> ( <i>Ad hoc</i> odbor za varstvo narodnih manjšin)
CEI	<i>Central European Initiative</i> (Srednjeevropska pobuda)
CHD	<i>Conference on the Human Dimension</i> (Konferenca o človekovi razsežnosti)
EKČP	Evropska konvencija o človekovih pravicah, v izvorniku: Konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah
HDIM	<i>Human Dimension Implementation Meeting</i> (implementacijski sestanek človekove razsežnosti)
HDM	<i>Human Dimension Mechanism</i> (mehanizem človekove razsežnosti)
KVSE	Konferenca o varnosti in sodelovanju v Evropi
NATO	<i>The North Atlantic Treaty Organisation</i> (Organizacija severnoatlantskega sporazuma, tudi Zveza Nato)
ODIHR	<i>Office for Democratic Institutions and Human Rights</i> (Urad za demokratične institucije in človekove pravice)
OVSE	Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi
OVU	Odbor visokih uradnikov
OZN	Organizacija združenih narodov, tudi Združeni narodi
PCIJ	<i>Permanent Court of International Justice</i> (Stalno meddržavno sodišče)
SZVP	Skupna zunanja in varnostna politika
UNESCO	<i>United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization</i> (Organizacija združenih narodov za izobraževanje, znanost in kulturo)
UNMIK	<i>United Nations Interim Administration Mission in Kosovo</i> (Misija Združenih narodov za prehodno upravo na Kosovu)





## U V O D

Narodne ali etnične, rasne, verske in jezikovne manjšine so skozi celotno zgodovino sodobne mednarodne skupnosti predstavljale eno pomembnejših vprašanj, s katerimi so se ukvarjali različni subjekti mednarodnih odnosov, v prvi vrsti države in mednarodne vladne institucije. Manjšine in manjšinska vprašanja so pomembno sooblikovala in vplivala na mednarodne odnose. Pomen manjšin se v tem smislu skozi zgodovino ni veliko spremenil. Tudi v obdobju po koncu hladne vojne, ko so prej obstoječe večnacionalne države nadomestile nove enonacionalne države in ko so se deli narodov znašli kot narodne manjšine v državi s sicer drugačno večinsko etnično/narodno skupnostjo, so se z manjšinsko problematiko ukvarjale vse ključne evropske mednarodne institucije (Konferenca/Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi, Svet Evrope in Evropska unija) in Organizacija združenih narodov na globalni ravni. S sprejetimi dokumenti o varstvu narodnih manjšin in z novimi mehanizmi za nadzor nad njihovim uresničevanjem v praksi so države znova pokazale, da mednarodni mir in stabilnost med drugim povezujejo z urejenim položajem manjšin. Vojne na območju nekdanje Jugoslavije, nekdanje Sovjetske zveze, zlasti na Kavkazu, so zgolj utrdile povezanost nacionalizmov, manjšin in manifestnih konfliktov v državah in med njimi ter potrdile potrebo po skupnem upravljanju manjšinskih vprašanj na mednarodni ravni.

Narodne manjšine torej odpirajo niz vprašanj na multilateralni ravni, toda pomen manjšin nikakor ni omejen samo na multilateralno raven mednarodnih odnosov. Manjšinska vprašanja namreč v določenih okoliščinah igrajo zelo pomembno vlogo tudi na bilateralni ravni. Te okoliščine se pojavljajo povsod tam, kjer ima narodna manjšina tako imenovano etnično sorodno državo. Večinski narod te države in pripadniki narodne manjšine v drugi (praviloma sosednji) državi povezujejo isti ključni kazalniki identitete, kot so jezik, kultura, vera, navade in običaji. Ta vez, ki jo lahko dodatno utrjuje zgodovinska izkušnja povezanosti večine in manjšine v isti politični entiteti, je običajno tako močna, da vpliva na dvostranske odnose med državama.

Vprašanje položaja narodnih manjšin v državah, kjer je dominantna neka druga narodna skupnost, je posebej pomembno in aktualno tudi za Republiko Slovenijo. Slovenija je namreč ena tistih številnih etnično oziroma narodnostno heterogenih držav, ki imajo manjšine doma, hkrati pa deli večinskega naroda živijo kot narodne manjšine v sosednjih državah. Odnos Slovenije do teh manjšin in zgodovinska povezanost slovenskega naroda kot večinske skupnosti v Sloveniji s slovenskimi manjšinami v sosednjih državah se kaže že v slovenski terminologiji: Slovenija je namreč tradicionalno pojmovana kot tako imenovana matična država za slovenske manjšine, katerih pripadniki so sicer državljani drugih držav, v katerih stalno živijo in v katerih uživajo tako pravice kot dolžnosti. Toda terminologija 'matičnosti' ni zgolj naključno poimenovanje, ampak predpostavlja tudi pričakovanje, da bo slovenska država dejavno pomagala tem skupnostim pri ohranjanju slovenske identitete – jezika, kulture, običajev. Ta pričakovanja se stopnjujejo, če se zmanjšujejo možnosti, ki jih imajo pripadniki teh skupnosti

za ohranjanje svoje posebne manjšinske (slovenske) identitete. Vsak tak razkorak med možnostmi in pričakovanji pa povratno obremenjuje meddržavne odnose.

Tako kot druge države je tudi Slovenija zavezana, da varuje svoje narodne manjšine in zagotavlja pogoje za ohranjanje in razvoj njihove manjšinske identitete. Zavezujejo jo politične in pravne mednarodne norme glede varstva splošnih človekovih pravic in posebnega sklopa človekovih pravic, ki predstavlja bistvo mednarodnega varstva narodnih manjšin. Norme glede varstva narodnih manjšin pa zavezujejo tudi druge države, ki te norme uresničujejo na nacionalni in lokalni ravni. Mednarodne institucije s pomočjo številnih mehanizmov nadzorujejo, kako poteka ta implementacija oziroma varstvo manjšin v praksi. Če prihaja do težav, če pripadniki manjšin ne morejo zadovoljivo ohranjati in razvijati svoje posebne identitete, obstaja torej niz možnosti, da se državo, ki ne zagotavlja ustreznih pogojev, spodbudi k uresničevanju skupnih mednarodnih zavez. Tako za pripadnike manjšin kot za države je torej zelo pomembno, da dobro poznajo zaveze glede varstva manjšin in tudi možnosti (mehanizme, institucije in različne postopke) za spodbujanje njihovega uresničevanja v praksi - da torej poznajo vsebino mednarodnega režima za varstvo narodnih manjšin. Pričujoča knjiga oboje poglobljeno predstavlja in analizira.

Toda zgolj pojasnjevanje vsebine norm glede varstva manjšin in mehanizmov za njihovo uresničevanje ne omogoča razumevanja manjšinske problematike v sodobni mednarodni skupnosti ali v posamezni državi. Mednarodne norme glede manjšin so se namreč razvijale skozi celotno zgodovino sodobne mednarodne skupnosti, in sicer kot odraz prevladujočega (dominantnega) odnosa do nedominantnih skupnosti oziroma manjšin. Sodobna mednarodna skupnost je heterogena – na mednarodne odnose vplivajo zelo različni akterji, tudi manjšine. Toda suverene, neodvisne države so tiste, ki sprejemajo mednarodnopravne norme, vključno z normami glede varstva narodnih manjšin. V takšni mednarodni skupnosti so torej manjšine v primerjavi z državami v neenakopravnem položaju, zato se – če le lahko – obračajo po pomoč k državam oziroma natančneje: k svoji etnično sorodni državi, če ta obstaja. Toda temeljna načela, ki urejujejo odnose med državami, vključujejo tudi načelo nevmešavanja v notranje zadeve drugih držav, kar pomeni, da je takšna 'pomoč' lahko nezaželena.

Že zgolj zelo poenostavljen, shematski in pomanjkljiv prikaz manjšinske problematike kaže njeno kompleksnost. Cilj pričujoče knjige je prikazati elemente te kompleksnosti, njihov razvoj, in sicer skozi razvoj sodobne mednarodne skupnosti, ter njihov sodobni pomen. Poleg uvoda in zaključka ter obširnega seznama vseh uporabljenih virov je knjiga sestavljena iz sedmih poglavij, večinoma pa temelji na analizi sekundarnih ter obširnega nabora primarnih virov ter na svojih praktičnih izkušnjah pri upravljanju manjšinskih vprašanj na nacionalni in multilateralni ravni (v okviru Sveta Evrope ter Visokega komisarja za narodne manjšine). Pri obravnavi manjšin v mednarodnih odnosih izhajam iz družbeno-konstruktivističnih predpostavk. Pojmi, pojavi in akterji, vključno z manjšinami in manjšinskimi vprašanji ter odnosi med manjšinami in večino, tako niso enoznačni, vnaprej jasni in objektivno obstoječi, ampak so družbeno ustvarjeni. Še več, družbeno ustvarjeni pomeni vplivajo na ravnanje

oziroma obnašanje akterjev. Takšne teoretske predpostavke omogočajo proučevanje sprememb in spremenjenega pomena družbenih akterjev in pojavov. Te postavke torej sploh omogočajo razmislek, ali se je odnos do manjšin skozi čas spreminjal; in če se je spreminjal, zakaj, kako in kakšne so bile posledice teh sprememb. Zgodovinska analiza in analiza številnih pravnih virov sta tako vedno postavljeni v relevanten družbeni kontekst, namenjeni pa nista zgolj osvetlitvi preteklih dogodkov in predstavitvi vsebine dokumentov, ampak sta vedno dopolnjeni tako z iskanjem vzrokov za nastale dogodke in sprejete dokumente, kot tudi z razumevanjem (družbenega) pomena teh dogodkov in sprejetih dokumentov ter posledičnega ravnanja subjektov mednarodnih odnosov.

V tem kontekstu je ključno prvo poglavje, v katerem dokazujem tezo o obstoju tako imenovanega 'problema manjšin'. Tega opredelim kot družbeni konflikt, vendar pokažem, da je 'problem manjšin' mnogo več kot zgolj družbeni konflikt. V resnici gre namreč za globoko zakoreninjeno prepričanje, da manjšine predstavljajo problem za družbo, državo in mednarodno skupnost. Čeprav ta družbeni konflikt nastaja različno v različnih delih Evrope, ker so tudi politične entitete (države) nastajale na različne načine, pa je njegovo bistvo povsod enako: zaradi želje po vzpostavitvi in ohranjanju homogenega prebivalstva, ker da naj bi takšna homogenost povečevala stabilnost političnih entitet, so manjšine, ki stopnjo homogenost seveda po definiciji znižujejo, razumljene kot problem. Razumljene so kot nekaj nezaželenega.

Takšno pojmovanje manjšin kot problema je bistveno zaznamovalo proces upravljanja manjšinske problematike na mednarodni ravni. V drugem poglavju so obravnavana ključna obdobja v zgodovini sodobne mednarodne skupnosti, ko so se državniki ukvarjali z oblikovanjem mednarodnega sistema, hkrati pa so naslavljali tudi manjšinsko problematiko. Sprva je bila mednarodna pozornost namenjena verskim manjšinam, kasneje etničnim oziroma narodnim manjšinam. Če so najprej določene države sprejemale skromne zaveze o zagotavljanju svoboščin manjšinskemu prebivalstvu na pridobljenih ozemljih, so v mednarodni skupnosti sčasoma začeli oblikovati norme glede varstva manjšin, ki so zavezovale čedalje več držav, prav tako pa so nad njihovim uresničevanjem bedele mednarodne institucije. Toda takšen poskus v okviru prve mednarodne politične organizacije (Društva narodov) se je popolnoma ponesrečil in mednarodna skrb za manjšine je bila po drugi svetovni vojni potisnjena v ozadje oziroma se je spremenila v mednarodno skrb za varstvo človekovih pravic.

Šele konec bipolarne delitve in napoved demokratizacije, nacionalnih gibanj in želja po oblikovanju novih držav so vprašanje narodnih manjšin znova postavili na vrh dnevnega reda vseh temeljnih mednarodnih institucij, med katerimi so številne po koncu hladne vojne tudi same iskale svoj *raison d'être*. In znova oživel manjšinsko vprašanje je lahko postalo tak razlog. V tretjem poglavju je podrobno analiziran razvoj novega mednarodnega režima za varstvo narodnih manjšin v Evropi, ki je nastal pod okriljem Konference (kasneje Organizacije) za varnost in sodelovanje v Evropi, pravno osnovo pa je dobil pod okriljem Sveta Evrope. Poleg teh dveh institucij sta skrb za manjšine pokazali tudi Evropska unija in Organizacija združenih narodov. Toda načela, norme in mehanizmi za nadzor nad njihovim uresničevanjem v praksi

– torej mednarodni režim – so bili sprejeti za narodne manjšine, ki pa niso bile nikjer definirane. Četrto poglavje je zato namenjeno iskanju odgovora na vprašanje, kdo so pravzaprav narodne manjšine oziroma tisti subjekti, ki jim je namenjeno varstvo manjšin. Vsebina mednarodnega varstva manjšin je nato predmet analize v petem poglavju, medtem ko v šestem poglavju obravnavam številne mehanizme za nadzor nad uresničevanjem manjšinskih pravic – torej tiste instrumente, ki so na voljo v mednarodni skupnosti v primerih, ko država ne spoštuje (svojih) zavez glede varstva svojih narodnih manjšin oziroma za to, da bi države spodbudili k uresničevanju teh zavez.

V sedmem poglavju so, skupaj s krajšim komentarjem, ponatisnjeni trije temeljni mednarodni dokumenti na področju varstva narodnih manjšin: Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin, Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih (ki je sicer namenjena varovanju jezikov, vendar je eden ključnih kazalnikov posebne identitete manjšin prav jezik, zato je dokument relevanten pri obravnavi varstva narodnih manjšin) ter Deklaracijo o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam. Prva dva dokumenta sta konvenciji Sveta Evrope, tretji dokument pa je nastal na globalni ravni, v Generalni skupščini Združenih narodov.

Pričujoče delo je rezultat mojega več kot 15-letnega raziskovanja manjšin v mednarodnih odnosih, o čemer sem na Univerzi v Cambridgeu, pod izjemnim mentorstvom dr. Geoffreya Edwardsa, leta 2003 tudi uspešno zagovarjala svojo doktorsko disertacijo. Med študijem in po njem sem zaključke svojega raziskovanja objavila v znanstvenih člankih, delih knjig in poglavjih v zbornikih, prej pa seveda kot prispevke na številnih mednarodnih znanstvenih konferencah, delavnicah in drugih srečanjih. Nekatera od teh del, večinoma objavljenih v angleškem jeziku, so bila podlaga za pripravo posameznih delov te knjige. Prvo poglavje vsebuje preurejeni in dopolnjeni prevod znanstvenega članka z naslovom *Locating the "Minority Problem" in Europe: A Historical Perspective*, ki je izšel leta 2001 v *Journal of International Relations and Development* 4(3): 221–49. Manjši del analize v drugem poglavju je bil objavljen v znanstvenem članku z naslovom *Razvoj mednarodnopravnega varstva manjšin od 17. stoletja do obdobja Društva narodov*, *Razprave in gradivo/Treatises and Documents* 31: 193–216.

Tretje poglavje delno temelji na prevodu prispevka z naslovom *Managing the »minority problem« in Post-Cold War Europe within the framework of a multilayered regime for the protection of national minorities*, ki je bil objavljen v publikaciji *European Yearbook of Minority Issues, Vol. 1, 2001/2*, str. 85–129, ki so jo uredili Arie Bloed, Rainer Hofmann, Joseph Marko, James Mayall in Marc Weller (2003, Haag in London: Kluwer Law International). V tretje poglavje je vključena tudi analiza iz poglavja z naslovom *Minority protection as a joint European regional project*, v zborniku *Global Impact of Regional International Organisations. Issues of Regional Co-operation and Integration*, str. 76–95, ki so ga uredili Zlatko Šabič, Łukasz Fijałkowski in Ana Bojinović Fenko (2009, Torun: Wydawnictwo Adam Marszałek).

V četrtem poglavju je ponatisnjen delno spremenjen in dopolnjen članek z naslovom *Spreminjajoči se pomen vsebine kriterijev opredeljevanja (narodnih) manjšin*, ki je izšel konec leta 2008, v reviji *Razprave in gradivo/Treatises and Documents* 56/57:

34–68. Del rezultatov mojega raziskovanja pojmovanja manjšin je objavljen v poglavju z naslovom *Pojmovanje in opredeljevanje manjšin*, ki je objavljeno v zborniku *Priseljenci: študije o priseljevanju in vključevanju v slovensko družbo*, str. 7–33, ki ga je uredil Miran Komac (2007, Ljubljana: Inštitut za narodnostna vprašanja); ter v sedmem poglavju soavtorske znanstvene monografije (Miran Komac, Mojca Medvešek in Petra Roter) z naslovom *Pa mi vi povejte, kaj sem!!!? Študija o etnični raznolikosti v Mestni občini Ljubljana* (2007, Ljubljana: FDV).

Peto in šesto poglavje sta nadgradnja delov analize, ki je bila objavljena v že omenjenem prispevku z naslovom *Managing the »minority problem« in Post-Cold War Europe within the framework of a multilayered regime for the protection of national minorities*. Del šestega poglavja nadalje temelji na rezultatih mojega proučevanja Visokega komisarja za narodne manjšine (poglavje z naslovom *Visoki komisar za narodne manjšine* je objavljeno v zborniku *Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi*, str. 109–24, ki ga je uredil Zlatko Šabič, 2005, Ljubljana: FDV) in na rezultatih mojega sodelovanja z Visokim komisarjem kot neodvisna strokovnjakinja – v metodološkem jeziku torej analiza temelji na uporabi metode raziskovanja z neposredno udeležbo, s pomočjo katere sem lahko znova razmislila o svojem videnju vloge Visokega komisarja, pa tudi o sami manjšinski problematiki v mednarodnih odnosih.

V sedmem poglavju so objavljeni prevodi treh temeljnih mednarodnih dokumentov, ki so v celoti namenjeni varstvu manjšin oziroma kazalnikov njihove identitete, kot je na primer jezik. Prevoda Okvirne konvencije za varstvo narodnih manjšin in Evropske listine o regionalnih ali manjšinskih jezikih sta uradna slovenska prevoda, kot sta objavljena v ustreznih Uradnih listih Republike Slovenije, medtem ko sem temeljni dokument Združenih narodov o varstvu manjšin, tj. Deklaracijo o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim ali etničnim, verskim in jezikovnim manjšinam iz leta 1992, prevedla sama.

Založbam in urednikom revij ali knjig ter vsem mentorjem, recenzentom in kolegom, ki so jih vsa ta leta prijazno brali in komentirali, se zahvaljujem za vse pripombe pri pripravi izvirnih besedil. Iskrena hvala recenzentoma, dr. Miranu Komacu (tudi za številne razprave izven konteksta priprave te knjige) in dr. Jerneju Pikalu. Hvala tudi vodji Založbe FDV, Hermini Krajnc. Velik del raziskave za pripravo knjige sta finančno podprla Center za mednarodne odnose (v okviru programske skupine Mednarodni odnosi) in Evropska komisija – v okviru projekta *GARNET Network of Excellence on Global Governance, Regionalisation and Regulation: The Role of the EU*.

Tako kot vsi veliki projekti seveda tudi ta ne bi bil mogoč brez brezpogojne podpore, razumevanja in spodbud mojih najbližjih. Staršem sem neskončno hvaležna za vso glasno in tiho podporo med študijem, pa tudi po njem, še posebej pa za to, da sem vedno lahko šla, kamor sem želela. Čas, preživet v akademskem okolju Cambridgea, je bil neponovljiva izkušnja v številnih pogledih, ki je zaznamovala moje videnje manjšinske problematike v mednarodnih odnosih. Seveda pa si sploh ne znam predstavljati, kako bi se brez Zlatka na teh poteh spopadala z vsemi ovirami in precej strmimi klanci. Težko z nekaj besedami izrazim hvaležnost – ne samo zasebno, ampak tudi za vse 'manjšinske razprave', komentarje in vsa Zlatkova težka raziskovalna vprašanja, ki

so me včasih najprej zelo zaskrbeli, potem pa zagotovo dodatno motivirala za branje, študij, razmislek in raziskovanje. Iskrena hvala!

S pripravo in z objavo te knjige v slovenskem jeziku se moje raziskovanje manjšinskih vprašanj v mednarodnih odnosih nikakor ne zaključuje. Vprašanje narodnih skupnosti ni stvar preteklosti. Nasprotno. Pokonfliktna obnova v naši neposredni sosesčini bo morala biti tudi v bodoče med drugim usmerjena na odnose med narodnimi skupnostmi. Pogled proti severu, zahodu in vzhodu Slovenije pa prav tako razkriva, da bo vprašanje položaja in varstva narodnih manjšin za Slovenijo tudi v bodoče pomembna zunanjepolitična – ne zgolj notranjepolitična – tema. Toda kljub tem in številnim drugim odprtim vprašanjem, ki so povezana z narodnimi manjšinami doma in v neposredni sosesčini, bo v bodoče veliko politične in tudi znanstvene pozornosti na sploh moralo biti namenjene vprašanju upravljanja etnične, narodne, verske, jezikovne in kulturne heterogenosti, ki izhaja – ne iz premikanja nacionalnih meja, kar je v veliki meri botrovalo nastanku narodnih manjšin, temveč iz migracij.

Evropa in Evropejci (zaenkrat) namreč nimajo odgovora (ali pa ga zaradi kratkoročnih političnih interesov nočejo imeti), kako bi bilo mogoče doseči integracijo teh 'prišlekov' (ki pogosto to niso več) in hkrati zagotavljati posameznikove človekove pravice, vključno s pravicami do ohranjanja in razvoja lastne kulture, jezika, veroizpovedi, običajev. Nedavne razprave o (ne)dopustnosti, tudi (ne)sprejemljivosti in (ne)legalnosti naglavnih rut v evropskih družbah so zgolj ena od manifestacij tovrstnih dilem. Danske karikature pa kažejo, da tudi ta vprašanja niso zgolj stvar posamezne družbe ali države, ampak imajo nujno tudi mednarodno razsežnost. 'Manjšine v mednarodnih odnosih' bo tako zagotovo problematika, ki bo tudi v bodoče zahtevala veliko raziskovalne pozornosti.

Vsa ta vprašanja tudi ob koncu priprave druge dopolnjene izdaje te knjige ostajala aktualna. Še več, leto 2014 je prineslo tektonske spremembe na vzhodu Evrope, kjer je Rusija na podlagi etničnega načela spodbudila in legalizirala spremembo meddržavne meje brez soglasja sosednje države (Ukrajine). Ruska narodna manjšina na Krimu, ki se po ocenah relevantnih mednarodnih institucij ni srečevala z nepremostljivimi problemi glede ohranjanja svoje etnične identitete, je bila uporabljena v politične namene – tako, kot se je to skozi zgodovino nemalokrat že zgodilo, a je prav sedanji režim za varstvo narodnih manjšin tako še enkrat pokazal na nemoč mednarodnih norm, če države pri implementaciji teh norm ne sodelujejo dobronamerno in skladno z načeli varstva manjšin, glede katerih so se na novo dogovorile v začetku devetdesetih let 20. stoletja.

Dodatno pa je tudi leto 2014 znova pokazalo na potrebo po upravljanju etnične heterogenosti nasploh. Finančna kriza, ki še traja, ter način njenega reševanja sta postavila revščino, kršitve človekovih pravic (socialnih in ekonomskih), na plan pa sta prinesli niz zaskrbljujočih nacionalističnih in skrajno desničarskih strank, ki so svoje mesto dobile celo v Evropskem parlamentu. To so okoliščine, v katerih bo potrebno upravljanje heterogenost v bodoče, ko bo vprašanje integracije heterogenih družb, kot predpostavljajo izjemno pomembne ljubljanske smernice Visokega komisarja za narodne manjšine, zagotovo eno velikih vprašanj, ki že zdaj zahteva rešitve glede načinov, kako takšno integracijo družb (ne integracijo drugačnih v družbo) doseči.

# 1. 'PROBLEM MANJŠIN' IN NJEGOVO REŠEVANJE





## 1.1 UVOD

Izraz problem manjšin se je uveljavil kot skovanka za označevanje domnevno problematične narave etničnih oziroma narodnih manjšin. Manjšine naj bi namreč predstavljale problem, ki ima nacionalne in mednarodne razsežnosti (Macartney 1934; Barker 1951, 56–7; Claude 1955; Chaszar 1988; Jackson Preece 1998). Manjšine so tako razumljene kot problematične entitete v državah, saj so pojmovane kot (zelo) verjetna ovira pri izgradnji in ohranjanju nacionalnih držav (Tilly 1975; Gellner 1983; Ra'anan *et al.* 1991; Hobsbawm 1992). Ker naj bi manjšine ogrožale trdnost in stabilnost samih držav, kar posledično vpliva na regionalno varnost (Brown 1996a), se manjšinska vprašanja, manjšine same in etnični konflikti dotikajo ne le mednarodne varnosti (Suhrke in Noble 1977a; Touval 1992, 261–2; Griffiths 1993, 125; Smith 1993, 49; Lindley 1996), ampak tudi mednarodnega reda, norm in prava (Brown 1996b, 627).

Etnični konflikti na zahodu so med hladno vojno pritegnili relativno malo pozornosti (razen konfliktov v Severni Irski in v Španiji), toda od pojava številnih konfliktov na območju Srednje in Vzhodne Evrope po padcu berlinskega zidu pa so prav etnični konflikti postali evropski problem številka ena. Pravzaprav so vojne na območju nekdanje Jugoslavije, v središču katerih so bila različna manjšinska vprašanja in manjšine same, pomagale ustvariti prepričanje, da je tako imenovani 'problem manjšin' problem Srednje in Vzhodne Evrope in da se ta 'problem' nanaša na narodne manjšine, ki živijo na tem območju: da gre torej za 'problem', ki se nanaša na tradicionalne manjšinske skupnosti, katerih pripadniki so državljani države, v kateri živijo, povezujejo jih kazalniki etnične identitete, kot so jezik, kultura, običaji in navade, prav ti kazalniki in njihova identiteta jih ločujejo od preostalega prebivalstva v njihovi državi, po drugi strani pa so praviloma prav s temi značilnostmi povezani z večinskim prebivalstvom v sosednji državi, tako imenovani etnično sorodni državi, v slovenski terminologiji poznani tudi kot matična država.

Na splošno se je konec devetdesetih let uveljavilo prepričanje, da je padec berlinskega zidu oziroma konec delitve na vzhodni (komunistični) in zahodni (demokratski) del po eni strani sprostil vse stare in trdno zasidrane predsodke, sovraštvo do drugačnih etničnih identitet, skupnosti in posameznikov z drugačno identiteto, po drugi strani pa omogočil svobodo izražanja, ki ni izključevala nestrpnosti do drugačnih (Brown 1992, 28). Toda kljub prvotno razširjenemu prepričanju, da je vso to sovraštvo telo med ljudmi v času hladne vojne in da ga je bilo mogoče izražati šele po valu demokratičnih sprememb, je kmalu postalo jasno, da je takšno prepričanje prej kot rezultat dejstev pravzaprav plod (zgrešene) predstave o pomenu etnične identitete in o nastanku odprtih (manifestnih) konfliktov, tudi sovraštva med ljudmi različnih narodnosti (Liebich 1998).

Toda ne glede na iskanje logičnih razlag za razmah etničnih konfliktov, zlasti tistih na območju nekdanje Jugoslavije, in ne glede na iskanje povezave med starimi sovraštv

in spremembo političnega sistema, ki da je takemu sovražstvu samo omogočila prosto pot, je nesporno, da so se mednarodne institucije, ki so se v začetku devetdesetih let začele intenzivno ukvarjati z manjšinami, pretežno omejile na Vzhodno Evropo in manjšinska vprašanja v tem delu starega kontinenta. Svet Evrope, Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (vključno z Visokim komisarjem za narodne manjšine) in Evropska unija (tudi Unija) so se skoraj izključno ukvarjale s tako imenovanim problemom manjšin na vzhodu, čeprav se je v istem obdobju nasilje pojavljalo na številnih drugih območjih na zahodu, na primer v obliki dolgotrajnih konfliktov, kot sta že omenjena nasilna konflikta v španski Baskiji ali v Severni Irski, hkrati pa se je Evropa že takrat soočala s ksenofobnimi napadi na imigrante v številnih zahodnoevropskih (urbanih) okoljih in s sistematično diskriminacijo Romov.

Te oblike nasilja in sovraštva so se medtem samo še stopnjevale in zdaj ni več nobenega dvoma, da je potreba po upravljanju manjšinskih vprašanj mnogo širša od urejevanja položaja narodnih manjšin, kot se je zdelo še v začetku devetdesetih let. Če bi držala teza o stoletnem sovražstvu do drugačnih skupnosti na nekem ozemlju, potem so vsi novi izbruhi sovraštva in nestrpnosti do tako imenovanih novih manjšin (novejših priseljencev) ovrgli tezo, da je sovraštvo plod zgodovinskega spomina in zgodovinskih okoliščin. Prav nasprotno. Ker pa je vzpostavitev upravljanja tako imenovanega 'problema manjšin' v Evropi po koncu hladne vojne temeljila na takih zgodovinskih predpostavkah, je nujno podrobneje poznati in razumeti zgodovinske procese, ki so pomembni za sodobno razumevanje manjšinske problematike.

Cilj tega poglavja je s pomočjo zgodovinske in konceptualne analize raziskati izvor prepričanja, da so manjšine problematični akterji in da predstavljajo problem. Namen tega poglavja je tako postaviti pod vprašaj prepričanje in tezo, da mora biti pozornost mednarodne skupnosti usmerjena na reševanje tako imenovanega 'problema manjšin' v Vzhodni Evropi, ker da so manjšine na tem območju posebej problematične, saj njihov obstoj često vodi do izbruhov nasilja in posledično širi nestabilnost v regiji. Poglavje poskuša poiskati izvor takih prepričanj, in sicer z analizo politično pomembnih razlik med skupnostmi, ki jih povezuje skupna identiteta, v okoliščinah spreminjajočega se mednarodnega reda. Poglavje tako proučuje, kako so manjšine nastajale in kako se je oblikoval 'problem manjšin' oziroma kako so manjšine postale pojmovane kot nekaj problematičnega. Da bi razumeli pomen tega razvoja, bo v tem poglavju posebna pozornost namenjena procesom oblikovanja narodov in nastajanja držav – torej procesu oblikovanja nacij.

'Problem manjšin' je v tem delu razumljen kot družbeni konflikt med vsaj dvema akterjema – etničnima skupnostma, od katerih je ena v nedominantnem položaju –, ki imata nasprotujoče si oziroma medsebojno izključujoče interese, cilje, tudi vrednote, ali pa želita svoje cilje doseči na medsebojno izključujoč način (Mitchell 1981; Kriesberg 1982). Pričujoča analiza manjšinskih vprašanj temelji na liberalnem razumevanju in pojmovanju družbenih konfliktov, ki teh ne razume kot samoumevno destruktivnih oziroma nefunkcionalnih za neko družbo (Rittberger in Zürn 1990, 14). Nasprotno, družbeni konflikti kot taki niso nujno nasilni in tako nezaželeni

družbeni pojavi. Posamezen konflikt se seveda lahko razvije v nasilje, toda to se ne bo zgodilo niti vedno niti avtomatično. Hkrati pa je pomembno še nekaj: če se družbeni konflikt razvije, če eskalira, morda tudi v nasilje, manjšine niso izključno tista stran v sporu, ki je povzročila to nasilje. Dejanja manjšin torej ne morejo biti avtomatično razumljena kot nekaj, kar bo vodilo v nasilje oziroma v eskalacijo konflikta, saj so manjšine v nedominantnem položaju in jih bo k skrajnim oblikam obnašanja v nekem sporu praviloma morala pripeljati neka velika stiska, določen strah za svoj obstoj, svoje interese – skratka nek brezizhoden položaj oziroma prepričanje, da je njihov položaj brezizhoden. Vse to pa bo običajno rezultat ravnanja dominantne večine.

Družbeni konflikt, v katerega so vključene manjšine, tako ni nujno problem, sploh pa ni problem, ki ga avtomatično povzročajo manjšine – bodisi že s svojim obstojem ali s svojimi interesi, cilji, potrebami, tudi vrednotami in prepričanji. Prav zato ni pravilno govoriti o problemu manjšin; v izogib taki terminološki nepravilnosti, hkrati pa z namenom upoštevati prevladujočo percepcijo, da so manjšine problematične, je v tem delu uporabljen pojem 'problem manjšin' zapisan v navednicah.

To poglavje bo pokazalo, da je znanstveno proučevanje nacionalizma in etničnih vprašanj, vključno z manjšinskimi vprašanji, prispevalo k napačni percepciji 'problema manjšin' v Evropi. Tradicionalna oziroma klasična znanstvena literatura o oblikovanju nacij je vodila k oblikovanju pristranskega pogleda na nekatere manjšine, ki naj bi bile bolj nagnjene k priznavanju posebnih pravic, s katerimi bi premagovale svoj nedominanten položaj v državah, v katerih je dominantna neka druga etnična skupnost. Zgodovinska analiza procesov oblikovanja narodov in držav bo tako postavila pod vprašaj nujnost osredotočenosti na vprašanja narodnih manjšin, saj v Evropi obstajajo tudi druge manjšinske skupnosti, ki so se prav tako (lahko) znašle v položaju, ko njihovi pripadniki ne morejo (več) ohranjati in razvijati svoje identitete, ko je lahko ta proces onemogočen ali zelo otežen.

Iz analize v tem poglavju bo razvidno, da so države, manjšine in 'problem manjšin' nastali v popolnoma drugačnih okoliščinah na zahodu in na vzhodu Evrope, vendar so bile te razlike pogosto zlorabljene v politične namene. Pravzaprav so prišle prav različnim politikom (tudi državnikom) za upravičevanje in utemeljevanje manjšinskih politik ali drugih politik, ki se dotikajo manjšin in njihovega položaja v neki družbi (na primer izobraževalna ali kulturna politika). Zgodovinska analiza je v tem kontekstu posebej pomembna, saj pokaže dinamičnost manjšinske problematike in samega 'problema manjšin'. Politično pomembne razlike med skupnostmi so se namreč skozi zgodovino spreminjale, kar pomeni, da so se sčasoma spreminjali tudi akterji oziroma stranke v konfliktu, ki je označen kot 'problem manjšin'. Razmišljati o 'problemu manjšin' kot o statičnem pojavu je torej neustrezno. To pa tudi pomeni, da je desetletja trajajoča osredotočenost evropskih političnih elit in tudi mednarodnih institucij na narodne manjšine in na 'problem narodnih manjšin' ter na načine njegovega upravljanja vsekakor preozka.

## 1.2 SPREMINJAJOČI SE DRUŽBENI KONTEKST: OD PREDMODERNE K MODERNI DRŽAVI

Sodoben 'problem manjšin' je nastal v okoliščinah moderne države. Da se je ta oblikovala, so bile potrebne številne spremembe v okviru procesov industrializacije in modernizacije. Na razvoj moderne države je tako vplivala vrsta dejavnikov: niz ekonomskih, družbenih in političnih sprememb, kot so urbanizacija, razvoj izobraževanja in izobraževalnih sistemov, spremembe v poklicni in izobrazbeni strukturi prebivalstva, družbena mobilnost, spremenjene politične institucije (Bendix 1964, 5), tudi intelektualni razvoj (Kohn 1945, 3; Barker 1951, 13–14). Nekatere od teh sprememb so imele posebej pomembno vlogo pri oblikovanju manjšin in odnosa (percepcije) do njih.

Evropsko prebivalstvo je bilo že od nekdaj jezikovno, kulturno in versko raznoliko (Goble 1994, 1), toda pred zgodnjo moderno dobo v Evropi še ne moremo govoriti o obstoju 'problema manjšin'. Šele z razvojem mest kot trgovskih, komunikacijskih, proizvodnih in upravnih središč so nastale številne možnosti in priložnosti za mešanje prebivalstva, torej za nastanek kulturne in etnične, jezikovne in verske raznolikosti na določenem območju (Tilly 1975, 20; Hepburn 1978, 2). V takšnih okoliščinah so se razvijali tudi jeziki (kot sredstvo komuniciranja, sporazumevanja), čeprav je bil pogovorni jezik sprejet in razumljen kot naravno dejstvo in še ne »kot politični ali kulturni dejavnik, še manj kot objekt političnega ali kulturnega boja« (Kohn 1945, 3).

Odsotnost 'problema manjšin' je mogoče razložiti z dejstvom, da politična ureditev ni temeljila na jezikovnih, verskih ali kulturnih razlikah med ljudmi. Toda z renesanso in reformacijo je bila ta neskladnost glede kazalnikov identitete med voditeljem in njegovimi podrejenimi počasi ogrožena (Goble 1994, 1–2). Razvoj tiska je omogočil spremembo vloge in rabe jezika (Shafer 1955, 77–9). Pogovorni jeziki so počasi pridobivali politični pomen, zato so lahko počasi nadomeščali latinščino kot uradni jezik komunikacije v neki skupnosti (Rokkan 1975, 575; Young 1976, 24). Sčasoma so bili prav ti ljudski pogovorni jeziki priznani kot uradni jeziki političnih skupnosti, tudi držav. Tako je bil na primer francoski jezik priznan kot edini uradni jezik v Franciji že leta 1539, in sicer da bi se tako izognili kakršni koli nejasnosti in negotovosti, toda, kot pojasnjuje Kohn (1945, 130), v ozadju te odločitve je bil »cilj doseči enotnost zakona na osnovi enotnosti jezika kot osnove za združeno kraljevino.« Vzpostavitev uradnega jezika seveda ni odpravila dialektov, ki pa so se odslej uporabljali zgolj v zasebni sferi, francoščina kot uradni jezik pa je (lahko) odigrala ključno vlogo pri oblikovanju francoskega naroda oziroma nacije (Seton-Watson 1977, 48 in 42).

Narodna zavest je lahko postala močna sila zgolj v okviru specifične politične entitete – moderne države. Proces modernizacije, kot pojasnjuje Kymlicka (1997a, 57), zaznamuje prav vzpostavitev institucij, kot so skupni oziroma uradni jezik, državni izobraževalni kurikulum in državljanstvo. Te institucije so dodale nacionalno razsežnost političnemu življenju, hkrati pa so politični proces zaznamovale tudi v