

# GRUPNA PRAVA PRIPADNIKA NACIONALNIH MANJINA

**Vesna Stanković Pejnović**

In her papers, Vesna Stankovic Pejnovic deals with the problems of minority and human rights, and the issues of multiculturalism. In this work, through the presentation of the European solutions, she shows the diversity of understanding the concept of national minority, and minority rights approach diversity that ranges from recognizing and securing the use of individual and/or group rights of minorities to a complete lack of recognition of minorities.

Cilj je ovoga rada dokazati opravdanost zahtjeva članova manjinskih zajednica za grupnim pravima<sup>1</sup>, na temelju liberalizma, ali revizijom klasičnog liberalnog načela i etničke neutralnosti pojedinca. Analizom filozofijskih pretpostavki o individualnim i grupnim pravima, kao i poređenjem poimanja individualnih i grupnih prava, rad će dokazati da su grupna prava samo dopuna prava individue njegovanjem svoje kulture i jezika. Kratkim presjekom manjinskih prava u zakonodavstvu europskih zemalja, rad razvidno pokazuje raznolikost primjene ili neprimjene teoretskih zahtjeva manjina u praksi.

---

<sup>1</sup> Neka se mjera smatra grupnim pravom ako se njome specificira da sama zajednica ima određene moći.

## 1. Liberalizam

Liberalizam je kao politička filozofija formuliran u Prosvjetiteljstvu kao odgovor na rast moderne države. Od tada on se javlja u brojnim oblicima i različitim periodima i mjestima. Temelji liberalne države su sloboda, tolerancija, individualna prava, moralnost i pravednost. Liberalna država podržava konstitucionalnu demokraciju nastojeći ograničiti državu, utvrditi prava građana prema državi te osigurati jednakost svih građana pred zakonom. Liberalni teoretičari smatraju, s jedne strane, da su pojedinci temeljna jedinica moralne vrijednosti, a s druge, da država nije prirodno okruženje već nužnost tako dugo dok osigurava uvjete života pojedinca.

Prema postulatima moderne liberalne teorije, država se ne smije miješati u osobne planove pojedinaca ili njihove „koncepte ispravnosti.“<sup>2</sup> Neutralnost države očituje se u javnom djelovanju koje ignorira sve različitosti između građana, uključujući individualne, nacionalne, religijske pripadnosti ili ekonomski položaj, odnosno država sve građane trba tretirati kao jednake. Liberalni koncept neutralnosti<sup>3</sup> je kontinuirano na agendi političkih teoretičara i liberalnih mislilaca. (Kis, 1996) Liberalna država se ne miješa u poimanje pojedinaca o željenom načinu

---

<sup>2</sup> Rasprave o liberalnoj teoriji moguće je naći između ostalog i u djelima: HAMPTON, Jean (1997). *Political Philosophy*. Westview Press, str. 179-181, WALDRON, Jeremy (1987). „Theoretical Foundations of Liberalism“. *Philosophical Quarterly*. vol. 37. broj 141.

<sup>3</sup> Izraz „liberalne neutralnosti“, iako ne kao koncept izučavali su: DWOR-KIN, Gerald. (1974). „Non-neutral principles“. *Journal of Philosophy*. br. 71, str. 491-506; MONTEFOIRE, Alan Montefiore (ur.). 1975. *Neutrality and Impartiality*. Cambridge: Cambridge University Press; GALEOTTI, Anna Elisabetta (1999) „Neutrality and Recognition“ u Richard Bellamy and Martin Hollis (ur) *Pluralism and Liberal Neutrality*. London: Frank Cass, str. 51.

života jer je to u skladu s liberalnom posvećenošću toleranciji i neutralnosti života. Liberalna država treba osigurati „neutralan okvir unutar kog će biti moguće ostvariti sve različite i potencijalno suprotne koncepte života.“ Liberalizam zahtijeva „odsustvo, čak i zabranu uporabe etničkog kriterija kao baze za diskriminaciju ili za neki poseban tretman“ (Kymlicka, 1998).

## 2. Neutralnost liberalizma i proces građenja nacije

Građenje nacije fenomen je moderne liberalne demokratske države<sup>4</sup> koji se može razumjeti kao stanoviti „kôd razumijevanja“ obuhvaćajući sve svoje građane, pokazujući prirodu države u kojoj žive, njezinu povijest, zakone i djelovanje. Kroz javne institucije, država brine o obrazovanju svih svojih građana na službenom jeziku. Primarno, tipičan proces građenja nacije obuhvaća jedinstven obrazovni sustav koji prenosi slične, ako ne i iste vrijednosti generacijama građana. Proces je nazvan „građenje nacije“ jer stanovništvo zemlje stvara sliku ljudi ujedinijenih u jedinstvenu naciju. Sukladno tomu postoji službeni jezik nacije, set jedinstvenih zakona, zastave i himne prihvaćenih u cijeloj državi. Politika „građenja nacije“ sadrži i jedinstven nacionalan obrazovni sustav, državnu pomoć nacionalnim medijima, prihvaćanje nacionalnih simbola i službenog jezika, državljanstvo. Unutar procesa građenja nacije, kroz nacionalan jezik i kulturu, jača proces demokratizacije društva. S jedne strane, svi

---

<sup>4</sup> KYMLICKA, Will (1998) „Western political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe“ u Magda Opalski(ur) *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration, and Nation -Building in Post-Communist Europe*, Ottawa: Forum Eastern Europe; ili u klasničnim djelima o nacionalizmu, GELLNER, (1983). *Nations and Nationalism*, Oxford: ANDERSON, Benedict. (1983) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: New Left Books.

građani, bez obzira na svoje etničko i regionalno porijeklo, religiju, spol, dobivaju mogućnost sudjelovanja u demokratskim procesima unutar države. Preko građenja nacije i difuzijom zajedničkog jezika i institucija u društvu ponuđena je mogućnost jednake prilike svim građanima: za obrazovanje, jednakost pred legalnim i državnim institucijama. Nastavno ovomu, proces građenja nacije ne samo da jača demokraciju, već osigurava svim građanima mogućnost dobivanja potrebnih vještina esencijalno važnih za napredovanje u svojim karijerama.

Ukoliko neka država želi samu sebe ustanoviti i održati kao politički entitet u dugom razdoblju, ona nužno mora razvijati osjećaj zajedništva među članovima različitih etničkih grupa. Povjerenje je jedan od preduvjeta potpori zajedništva, a jedan od preduvjeta povjerenja je postojanje razumijevanja građana državne zajednice. Minimum potreban za razvoj međusobnog razumijevanja građana je zajednički medij komunikacije, što politika građenja nacije nastoji izgraditi kroz politiku obrazovanja na službenom jeziku svih građana države.

Ako su jezik i kultura većine javno promicani, a manjine ne, uprkos zahtjeva manjine, tada se krši liberalni princip jednakosti među građanima države. Postoje brojni razlozi zašto bi liberali trebali poduprijeti tzv. liberalno građenje nacije, proces koji uzima u obzir interese članova nacionalnih manjina koji žele sačuvati svoj jezik i kulturu. Članstvo u kulturnoj zajednici je stvar osobnog izbora, ali to nužno ne implicira da su pojedinci birali biti pripadnicima manjinske zajednice. Taj im je status nametnut. (Tamir, 1993)

Država ne može tvrditi kako članovi manjinskih zajednica koji žele pomoć države u očuvanju svog materinjeg jezika i kulture, traže nešto više od ostalih članova zajednice, ako u isto vrijeme neizbježno podupiru većinski jezik i kulturu kroz proces građenja nacije. Tretiranje članova manjinskih zajednica različito od drugih građana neutemeljeno je s moralnog stajališta, jer ljudi

nisu odgovorni za svoju rasu, spol, dob ili nacionalnost. Ako prihvatimo liberalne ideale jednakosti i slobode i polazišta liberalnog građenja nacije, država mora podupirati traženja pripadnika nacionalnih manjina za njegovanje svojih kultura. Poštivajući načelo jednakosti, država je dužna pomoći pripadnicima nacionalnih manjina jer se oni nalaze u nejednakom položaju u odnosu na članove većinske nacije čiji se jezik i kultura nalazi u javnoj uporabi.

### *3. Ljudska prava*

Prilikom proučavanja individualnih i grupnih prava važno je poći od ljudskih prava. To je skup načelnih stavova o temeljnim, nedjeljivim i neotuđivim pravima čovjeka koji mu pripadaju po prirodi i pojedinačno, nezavisno o njegovoj rasi, boji kože, spolu, jeziku, vjeri, političkom ili drugom uvjerenju, nacionalnoj i etičkoj pripadnosti, socijalnom podrijetlu ili nekom drugom položaju. Njima je potvrđena sloboda i dostojanstvo pojedinca kao ljudskog bića, pa je promicanje i zaštita ljudskih prava glavni preduvjet punog razvoja svake osobe.

Da bi bili utjecajni i prihvatljivi, katalogi ljudskih prava utvrđivali su se političkim dogovorom te su imali oblik osnovnih političkih deklaracija, ustava, zakona i međunarodnih ugovora.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ovi dokumenti po pravilu predstavljaju izvore prava, čak i kad nemaju potrebnu formu. Među njima naročit autoritet imaju neke povijesne povelje, deklaracije, ustavi, kao što je Deklaracija o pravima čovjeka i građanina iz 1789. godine, Američka deklaracija o nezavisnosti od 1776. godine i prvih 10 amandmana uz Ustava SAD (Bill of Rights) iz 1787, a u novije vrijeme deklaracije međunarodnih organizacija i univerzalni i regionalni međunarodni ugovori, kao što su Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima iz 1948. godine, paktovi o ljudskim pravima iz 1966. godine i Evropska konvencija o ljudskim pravima iz 1950. godine.

Za utvrđivanje osnovnog kataloga ljudskih prava osobito su važni međunarodni dokumenti jer oni pokazuju suglasnost o tomu koja su opća, univerzalna ljudska prava i to čine jasno, za razliku od unutarnjih propisa koji ne reguliraju druga individualna prava pojedinaca. Međunarodna zajednica prihvaća stav da građanska i politička prava pripadaju pojedincima, a gospodarska, socijalna i kulturna prava<sup>6</sup> i pojedincima i grupama. Međunarodno priznanje kolektivnih prava predstavlja izazov za ideju nacionalne države, ali i za definiranje prava grupa koja se unutar države nalaze u nedominantnom i/ili diskriminacijskom položaju.

Međunarodni standardi ljudskih prava koje danas poznajemo potvrđeni su u *Općoj deklaraciji o ljudskim pravima* koju je Glavna skupština UN-a prihvatila 1948. kao polazište svoje cjelokupne politike, te ojačala 1966. prihvaćanjem *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* i *Međunarodnog pakta o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima*. *Opća deklaracija o ljudskim pravima* bitno se razlikuje od svih dosadašnjih instrumenata zaštite u nekoliko dimenzija. Ljudska su prava nedvojbeno određena kao opća, nedjeljiva i neutuđiva, te kao takva čine temelj dostojanstva i slobode svakog čovjeka. Njima je potvrđena jednakost svakog čovjeka, bez obzira na razlike u spolu, boji kože, nacionalnosti, etničkoj pripadnosti, vjeri, jeziku. Donošenjem *Opće deklaracije o ljudskim pravima* stvorena je pretpostavka za uspostavu međunarodnog sustava zaštite ljudskih prava pojedinaca, što je dovelo do bitnih promjena u teoriji međunarodnog prava, kako u smislu uvođenja stalnog međunarodnog nadzora nad nacionalnim sustavom zaštite, tako i u smislu uvođenja međunarodnih mehanizama izravne zaštite pojedinaca.

---

<sup>6</sup> Kulturna prava se poimaju kao kolektivna prava zato jer se polazi od činjenice da se kultura ne može očuvati i razvijati na temelju ljudskih prava pojedinaca, nego je to jedino moguće ako i grupa kao takva ima određena prava.

Ljudska su se prava razvijala u tri faze. Prva generacija<sup>7</sup> tzv. prava na slobodu obuhvaća ona prava koja su se pojavila kao posljedica političkih promjena nastalih nakon Američke i Francuske revolucije. Njima se određuje odnos između pojedinaca i vlasti i na njih se odnosi veliki dio *Opće deklaracije o ljudskim pravima*. Ta prava obuhvaćaju sljedeća građanska i politička prava: pravo na slobodu od diskriminacije, pravo na život, slobodu i sigurnost; pravo na slobodu od ropstva, pravo na osobno dostojanstvo i jednakost pred zakonom, pravo na nevinost do dokazivanja krivice, pravo na privatnost, pravo na slobodu kretanja, pravo na državljanstvo, pravo na privatno vlasništvo, pravo na slobodu mišljenja, savjesti i vjere, pravo na mirno okupljanje, pravo na sudjelovanje u upravljanju svojom državom ... .

Druga generacija prava, tzv. *prava na jednakost*, aktualna u 19. i početkom 20. stoljeća obuhvaća prava koja su se pojavila nakon Ruske revolucije u sklopu ideje o socijalnoj državi i državi blagostanja. *Opća deklaracija o ljudskim pravima* obuhvaća gospodarska, socijalna i kulturna prava pojedinaca kao što su pravo na socijalnu sigurnost, pravo na odgoj i obrazovanje, pravo roditelja na izbor odgoja i obrazovanja za svoju djecu, pravo na sudjelovanje u kulturnom životu i korištenje kulturnih dobara svoje zajednice i čovječanstva u cjelini.

Treća generacija prava, tzv. *prava na solidarnost i suradnju*, označava drugu polovicu 20. stoljeća. Poznata su još i kao globalna i sveobuhvatna prava. Javljaju se nakon Drugog svjetskog rata kao posljedica svijesti o porastu globalne povezanosti i međuovisnosti. U prava treće generacije pripadaju pravo na mir,

---

<sup>7</sup> *Generacije ljudskih prava* je izraz koji se koristi kad se želi naglasiti razvojna narav međunarodnih standarda ljudskih prava i sloboda utvrđenih *Općom deklaracijom o ljudskim pravima* i drugim međunarodnim i regionalnim dokumentima.

pravo na humanitarnu pomoć, pravo na političku, gospodarsku, kulturnu samostalnost, te pravo na gospodarski i socijalni razvoj.<sup>8</sup>

Individualna prava počivaju na normi objektivnog prava koje im ta prava daje i jamči. Individualna se prava mogu razvrstati na različite načine, ali im je zajedničko da potiču od države, tj. iz njezina ustava. Svođenje svih prava čovjeka na one koje mu daje država ne zadovoljava osnovne moralne principe, ali i negira neke osnovne ljudske vrijednosti. (Dimitrijević, Paunović, Đerić, 1997:9). To nije u skladu s ljudskom slobodom i jednakošću. Zato se u individualnim pravima izdvajaju prava koja pojedinac ne duguje državi. Osnovno obilježje ljudskih prava je da pripadaju svim ljudima bez razlike, odnosno da se temelje na vrijednostima koje se priznaju svakom ljudskom biću. Najveći broj ljudskih prava usmjeren je isključivo prema državi: njima se ona ograničava ili se od nje traži konkretno djelovanje.<sup>9</sup> Njih podržava liberalno shvaćanje da čovjek kao autonomno i racionalno biće ulazi u državnu zajednicu s temeljnim, neotuđivim, pravima.

Nemiješanje države karakteristično je za građanska i politička prava, a njezina je intervencija nužna na polju ekonomskih i socijalnih prava. Liberalni teoretičari države polaze od toga da je osnovna svrha države zaštita prava svojih građana. Osnovna prava mogu se poimati i kao postulati i kao načela koja nadahnjuju sva ljudska prava. Najpoznatija su ona proglašena u Francuskoj revoluciji, koja su poslužila kao inspiracija za *Deklaraciju o pravima čovjeka i građanina iz 1789*. To su sloboda, jednakost i bratstvo.

---

<sup>8</sup> Ova podjela je samo kronološka i ne podrazumjeva napredak i prevazilaženje starijih prava. Sva prava se svo vrijeme usavršavaju u pogledu izraza i bogatstva značenja, a isti periodi proklamiraju najrazličitija prava.

<sup>9</sup> Najtipičniji primjeri zahtjeva su da se država ne miješa u slobode, sloboda izražavanja, kretanja i okupljanja. Država ne smije činiti ništa što bi sputavalo ljude u korištenju ovih sloboda.



#### *4. Individualna prava*

Liberali vide individualna prava kao sredstvo zaštite individualne autonomije, ali ih također identificiraju s jezikom budućići da ih vide u metafizici bitka i fundamentalnog principa o jednakosti individua. Kada liberali traže poštivanje individualnih prava, zauzimaju se za samoizražavanje, priznavanje i postavljanje okvira jezičnih prava, te promatraju kulturu kao kontekst izbora. (Murrey, 1999)

Britanski filozof prava Hart drži da se sva ljudska prava mogu izvesti iz prava na slobodu (Hart, 1992:67). Dworkin svoju konstrukciju prava gradi na jednakosti - liberalnom načelu da prema svakom čovjeku treba postupati s jednakim poštovanjem iz čega proizlaze sloboda izražavanja, udruživanja i sloboda ličnih odnosa. Ostali uzimaju u obzir sva tri spomenuta elementa smatrajući ih uzajamno ograničavajućim. (Dworkin, 1977)

Diskursi ljudskih prava razlikuju se od autora do autora. Svoju teoriju pravde, iz koje proizlaze i ljudska prava, John Rawls gradi na dva načela. Svaki čovjek ima jednako pravo na najširi sustav jednakih osnovnih sloboda, a za sve društvene nejednakosti moraju se naći rješenja, poštujući jednakost prilika i mogućnosti. Za Rawlsa su osnovne slobode - politička sloboda, sloboda govora i okupljanja, sloboda misli i savjesti, sloboda ličnosti s pravom posjedovanja vlastite imovine. On međutim ne nabroja osnovna prava koja potiču iz drugog načela, već to prepušta zakonodavstvu, držeći da ustav treba dati konačnu riječ o slobodama. (Rawls, 1971:61)

Individualna prava počivaju na normi objektivnog prava koja im ta prava daje i garantira. Individualna se prava mogu razvrstati na različite načine, ali im je zajedničko da potiču od države, tj. iz njezina ustava. Svođenje svih prava čovjeka na one koje mu daje država ne zadovoljava osnovne moralne principe, ali i

poriče neke osnovne ljudske vrijednosti (Dimitrijević, Paunović, Đerić, 1997:9). To nije u skladu s ljudskom slobodom i jednakošću. Zato se u individualnim pravima izdvajaju prava koja pojedinac ne duguje državi.

Prema do sada vladajućem razumijevanju liberalizma, grupna se prava sagledavaju kao negacija jednakosti pojedinca prema državi. Liberalna teorija može uključivati poštivanje osoba kao pripadnika posebnog kulturnog miljea, a da to ne ide na štetu poštivanja osobe kao člana političke zajednice.

Liberali tradicionalno pridaju veliki značaj autonomiji pojedinca po kojoj se pojedinac vodi svojom moralnošću u oblikovanju i mijenjanju svojih životnih planova. No, sloboda nije važna samo zbog toga što neposredno omogućuje vlastiti način života, nego se više može promatrati kao sredstvo samopoštovanja (Kymlicka, 1995).

U okviru liberalnog poimanja pravde koje se temelji na ideji jednake važnosti interesa svakog člana političke zajednice, potrebno je uzeti u obzir i različite okolnosti u kojima se pojedinci nalaze, odnosno pripadnost različitim kulturnim grupama, jer su one često uzrok različitim nejednakim životnim uvjetima. Nejednakosti nastaju nezavisno od osobnih izbora ljudi, te je ispravljanje tih nejednakosti osnova za liberalnu obnovu manjinskih prava općenito. Na temelju takvog promišljanja logično je zaključiti da posebna grupna prava nisu u suprotnosti s liberalnim zahtjevima nego ga ustvari unapređuju.

Liberalima je zajednica važna po onomu što pridonosi životima pojedinaca, pa se u konačnici ne može sukobiti s potraživanjima pojedinaca. Individualna i kolektivna prava ne mogu se natjecati u istom moralnom prostoru u liberalnoj teoriji jer se vrijednost kolektiva izvodi iz njegova doprinosa vrijednosti pojedinih života. (Kymlicka, 2004)

Liberalne vrijednosti zahtijevaju i individualnu slobodu izbora i sigurni kulturni kontekst koji pojedinci moraju birati. Zato

liberalizam zahtijeva mogućnost identificiranja, zaštite i promicanja kulturne pripadnosti kao primarno dobro. Pronalaženje načina liberalizacije kulturne zajednice, a da se ona pri tomu ne narušava, zadaća je s kojom se liberali suočavaju u svakoj zemlji. Ideal je i društvo u kojem je svaki pojedinac slobodan odabrati iz bogatog spektra mogućnosti koji nudi kulturna raznolikost, način života za koji drži da je najbolji.

### *5. Zahtjevi manjina - zahtjevi za grupnim pravima*

Važno je razlikovati dvije vrste zahtjeva koje traže etničke ili nacionalne grupe, a koji se mogu poimati kao zaštita stabilnosti etničkih ili nacionalnih zajednica. Prvi zahtjev usmjeren je na zaštitu grupe od destabilizacijskih utjecaja unutarnjeg neslaganja (npr. odluke pojedinih pripadnika da ne slijede tradicionalne običaje), dok je druga usmjerena na zaštitu grupe od vanjskih odluka (ekonomskih ili političkih odluka društvene zajednice). Grupe ne moraju nužno tražiti oba zahtjeva. Neke traže vanjsku zaštitu od društvenih nejednakosti, ne tražeći pritom unutarnja ograničenja za svoje pripadnike. Druge grupe imaju upravo te zahtjeve, dok neke grupe zahtijevaju oba kolektivna prava. Liberalna teorija manjinskih prava nalaže prihvaćanje vanjske zaštite ondje gdje ona promiče pravedan odnos među grupama, ali i odbacivanje unutarnjeg ograničenja koje ograničava prava pripadnika grupa da osporavaju i revidiraju tradicionalne autoritete. Većina liberalnih demokracija čini izvjesne pokušaje prilagođavanja etničkih i nacionalnih razlika. Ovaj prelazak na više „multikulturalnu“ javnu politiku gotovo u potpunosti stvar je prihvaćanja vanjskih zaštita.

Najvažnija kolektivna prava koja teže olakšavanju položaja manjinskih grupa s obzirom na ekonomske pritiske i političke odluke šireg društva su: specijalna grupna predstavnička prava unutar političkih institucija koja osiguravaju participiranje

manjine u donošenjima odluka na široj osnovi, te samoupravna prava koja prepuštaju ovlasti manjim političkim jedinicama. Ova prava manjinama osiguravaju položaj u komu ne može biti nadglasana ili podcijenjena od strane većine, a tiču se odluka od najvažnijeg značaja za njenu kulturu – obrazovanje, imigracije, razvoj resursa, jezika i obiteljskog prava. Politička prava štite specifične vjerske i kulturne prakse, a koje često namjerno ometa postojeće zakonodavstvo (Kymlicka, 2004:58).

Ako individualna prava daju pravnu snagu pojedincima, kolektivna prava daju također prava pojedincima kao pripadnicima određenih grupa. Suprotno individualnim pravima, pojedinci koji su pripadnici etničkih grupa ne moraju koristiti kolektivna prava. Ako etnička ili manjinska zajednica ima pravo na javne subvencije za održanje svog identiteta, predstavnici zajednice će definirati identitet zajednice i težiti će da budu branitelji i zastupnici svoje grupe. Politika kolektivnih prava može se etablirati na način da etničkoj ili nacionalnoj zajednici dâ pravnu strukturu javnog udruženja koja je ovlaštena za reguliranje važnih interesa članova manjina kao što su obrazovanje i kultura. To može podijeliti pojedince koji ne žele biti tretirani kao članovi etničke grupe i koji se žele osloboditi pripadnosti etničkoj zajednici.

Kolektivna se prava temelje na ideji da pravda između grupa zahtijeva da pripadnicima različitih grupa budu dodijeljena različita prava. Pored zahtjeva za jednakim tretmanom, zahtjeva koji se temelji na individualnim pravima građana, manjine postavljaju zahtjeve koji se tiču njihovog kolektivnog identiteta, odnosno zahtijevaju priznavanje kolektivnih prava. Zahtjevi koje manjine postavljaju većinskoj naciji zavise od vrste problema s kojima se manjine suočavaju.

Prvi i osnovni zahtjev koji postavljaju sve manjine je zahtjev da se pripadnici manjina tretiraju kao jednakopravni članovi zajednice. To je zahtjev za ravnopravnošću i nediskriminacijom. Međutim, i potpuno ispunjenje ovog zahtjeva ne rješava proble-

me manjina. Budući da se pripadnici manjine razlikuju od ostalih, dosljedna primjena principa jednakosti dovela bi ih u neravnopravan položaj. Jednako treba tretirati jednake građane, a različite grupe, upravo u ime jednakosti, treba tretirati različito. Otuda zahtjev da se manjinama priznaju neka kolektivna prava, jednaka ali drugačija od onih što ih uživa većinsko stanovništvo.

Kolektivna prava koje manjine mogu koristiti odnose se na teritorijalnu autonomiju, zajamčeno predstavljanje u središnjim državnim institucijama, isticanje naziva mjesta i ustanova na jeziku i pismu manjine, pravo uporabe svoga jezika, pravo na kulturu i obrazovanje. Pravo na uporabu materinjeg jezika je tipično kolektivno pravo jer se jezik ne može upotrebljavati individualno. Pravo na uporabu materinjeg jezika je kolektivno pravo i većinske i manjinske grupe. Za pripadnike većinske grupe uporaba jezika je nešto samo po sebi razumljivo, te se ne doživljava kao neko posebno pravo, dok je za manjinsku grupu mogućnost uporabe materinjeg jezika preduvjet za uživanje i obranu bilo kog drugog prava. To se prije svega odnosi na komunikaciju s državnim organima, a onda i na druge oblike javnog komuniciranja kroz koje se izražava vlastiti identitet, tradicija i, za grupu, specifičan način života. Posebno mjesto zauzima pravo na obrazovanje na vlastitom jeziku, odnosno uvođenje u nastavni program sadržaj iz povijesti i kulture na manjinskom jeziku. Kolektivnim pravima ne mora se štititi samo kulturni identitet. U novije se vrijeme čuju zahtjevi da se kao posebno kolektivno dobro zaštite i način života i institucije autohtonih manjina. Očuvanje identiteta podrazumijeva i komuniciranje s pripadnicima svoje nacije koji žive u drugim državama, pa se zbog toga postavljaju i zahtjevi za uklanjanjem administrativnih prepreka koje otežavaju takvu komunikaciju.

Korištenjem tih prava ispravljaju se nejednakosti manjinskog položaja u društvu i omogućuju manjinama istovjetne mogućnosti rada i življenja u vlastitim kulturama. Ona su kompenzaci-

ja za neravnopravne okolnosti kojima su pripadnici manjina izloženi i to je jedno od područja u kojem istinska jednakost ne zahtijeva istovjetan tretman, već različit, kako bi se prilagodila različitim potrebama. Temelj je liberalne teorije manjinskih prava da je individualna sloboda povezana na bitan način s pripadanjem nacionalnoj grupi i da manjinska prava mogu promovirati jednakost između manjine i većine. Upravo kao što određena individualna prava potiču od interesa svake individue vezanih za individualnu slobodu, tako određena prava zajednice potiču od interesa svake zajednice za samoočuvanjem (Kymlicka, 1995:70). Većina kolektivnih prava nije vezana uz prvenstvo zajednice nad individuama. Ona su utemeljena na ideji pravedne razdiobe prava pripadnicima različitih grupa.

Manjine često žele koristiti ista sredstva koja je koristila i većina s ciljem promoviranja vlastite nacije. Npr. manjine traže kontrolu uporabe jezika i obrazovnih programa u školama u njihovu državnom teritoriju, te uporabe jezika prilikom zapošljavanja u državnoj službi. Kako bi ovo postigli, traže neke oblike autonomije. Postaje sve jasnije da se bitni oblici autonomije mogu ostvariti unutar granica veće države (Kymlicka, 2001:31). Zbog toga raste interes za istraživanje drugačijih formi autonomije, kao što su personalna autonomija, regionalna autonomija i federalizam.

U svojoj opsežnoj studiji o autonomiji, Ruth Lapidoth defini-  
ra teritorijalno - politički oblik autonomije kao ugovor usmjeren na osiguravanje uvjeta kojima mogu izraziti svoj identitet, na grupu koja se razlikuje od većinske populacije u državi, ali čini većinu u određenom području (Lapidoth, 1996:31). Na sličan način Hurst Hannum drži da pravo na autonomiju priznaje pravo manjinskih zajednica na unutarnju autonomiju i kontrolu svojih poslova na način koji nije u suprotnosti sa suverenitetom države (Hannum, 1990:473-4).

Manjine mogu tražiti i diobu vlasti kao zahtjev da se pojedini poslovi koji se tiču manjina, odnosno teritorija na kojima pretežno

ili isključivo žive manjine, izuzmu iz nadležnosti središnjih organa i da se odlučivanje o tim pitanjima povjeri organima sastavljenim od predstavnika manjina. Manjine mogu tražiti i diobu vlasti što podrazumijeva da se pojedini javni poslovi, koji se tiču manjina, prenesu na isključivu nadležnost organa izabranog od predstavnika manjina. Ti se poslovi mogu odnositi na javno informiranje na jeziku manjina, obvezatno školovanje pripadnika manjina i njegovanje manjinske kulture (izdavaštvo, kazališta, muzeji). Ovaj tip autonomije pogoduje manjinama koje ne naseljavaju kompaktnu teritoriju, već žive na čitavom teritoriju države, izmiješani s većinskim stanovništvom.

Drugi način postizanja cilja je posebno tretiranje osoba, koje, po vlastitom izboru, zadržavaju poseban, manjinski identitet. U tom slučaju govorimo o kulturnoj ili personalnoj autonomiji. Osnovna je ideja da se u složenim državama razvije državljanstvo kao politički odnos i nacionalnost kao kulturni identitet, te da se pripadnicima nacionalnih manjina omogući biranje posebnog identiteta i da u skladu s tim steknu određena prava i obveze. (Bauer: 1907) Ovakav je oblik pogodan za manje zajednice i teritorijalno disperzirane nacionalne manjine, kao i za zajednice koje su bile podvrgnute snažnom asimilacijskom pritisku (npr. Turci u Bugarskoj). Rusija je 1996. usvojila sustav „nacionalne i kulturne autonomije“ za nacionalne manjine zajednica koje su značajno male ili raspršene da bi oformile lokalnu većinu na određenoj teritorijalnoj cjelini, tj. za pripadnike brojnih nacionalnih manjina koji žive izvan teritorija u kojem njihova manjina ima autonomiju. Koncept kulturne autonomije temelji se na teoriji Otta Bauera o neteritorijalnoj autonomiji u Habsburškoj Monarhiji, pruža dopunu poznatim zapadnim modelima manjinskih prava. Za razliku od zapadnih modela višenacionalnog federalizma, ona ne uključuje teritorijalnu autonomiju, a za razliku od zapadnih modela imigrantskog multikulturalizma, uključuje značajan stupanj institucionalne izdvojenosti, auto-

nomne administracije i prava na uporabu materinjeg jezika. Kulturna autonomija zahtijeva ne samo da kultura bude slobodna od vanjskih utjecaja koji bi mogli utjecati na pojedinca, već da ona mora biti determinirana autonomnim izborom svojih članova. (Murrey, 1999.)

Najbolje mogućnosti upravljanja imaju grupe koje naseljavaju kompaktan teritorij. U tom slučaju one mogu ostvariti gotovo potpunu autonomiju na teritoriju druge nacije. U okviru teritorijalne organizacije države zahtijeva se da se teritorij u kojem živi manjina izdvoji kao posebna jedinica lokalne samouprave te da se organima lokalne samouprave prošire ovlasti u odnosu na središnju vlast.<sup>10</sup> Ondje gdje nacionalne manjine imaju nesumnjivu većinu na svojim povijesnim teritorijima, a naročito gdje manjine imaju određenu pretpovijest autonomije, malo je vjerojatno da postoji bilo kakva alternativa teritorijalnoj autonomiji ili višenacionalnom federalizmu. Takvu teritorijalnu autonomiju, npr., imaju pripadnici manjina na Siciliji, Sardiniji, u Trentinu – Alto Adige, Valle d’Aosta, Friuli - Venezia Giulia u Italiji, te na Alandskom otočju u Finskoj.

Federalizam podrazumijeva jednako predstavljanje manjina, bez obzira na veličinu i broj glasova. (Popović, 2005:35) On direktno proturječi principu jednakog predstavljanja građana (jedan čovjek, jedan glas), ali se manjinama jamči da neće biti nadglasane. Može se javiti u više različitih oblika. Jedan je od najčešćih ustanovljenje posebnog organa zasnovanog na principu pariteta. Drugi je, često primjenjivan način, određivanje kvota

---

<sup>10</sup> Italofonih manjina. Važno je razlikovati države koje su usvojile federalno uređenje kako bi udovoljile manjinskim grupama a to su Kanada zbog Quebečana, Belgija, zbog Flamanaca, Španjolska zbog Katalonaca, Baska, Galeza i Švicarska zbog frankofonih i „višenacionalne federacije“ od federalnih sistema koji nisu napravljeni kao odgovor na etnokulturni pluralizam, npr. SAD, Njemačka ili Brazil.



koje su manjine dobivale u državnoj administraciji. Federalizam traže Quebečani u Kanadi, Škoti i Velšani u Velikoj Britaniji, Katalonci i Baski u Španjolskoj, Portorikanci u SAD-u.

Zahtjev koji izaziva najviše problema je inzistiranje na samoopredjeljenju ili secesiji. Ponekad se takav zahtjev ističe u namjeri da se formira vlastita, nezavisna država, a ponekad da se određeni dio teritorija priključi nekoj drugoj državi, najčešće državi koju nastanjuje „matični narod“.

Zahtjev da manjine budu priznate kao poseban subjekt u okviru države/nacije izaziva različite reakcije. Odgovori država na zahtjeve manjina kreću se u radijusu od potpunog negiranja do ustavnog jamčenja položaja nacionalnih manjina. Nepriznavanje može biti dvojako motivirano. Ako se radi o nacionalnoj državi, nepriznavanje vodi prema asimilaciji manjina i stvaranju homogene nacije. Ako se radi o građanskim državama, u njima nema ni ustavom privilegiranog etničkog naroda, pa samim tim niti nacionalnih manjina. U multietničkim sredinama takav stav može dovesti do diskriminacije pripadnika manjina, unatoč pravnoj jednakosti. Stanje se popravlja donošenjem antidiskriminacijskih propisa i stvaranjem institucija i instrumenata kojima se diskriminacija suzbija.

U građanskim državama s etnički izmiješanim stanovništvom rješenje se nalazi u implicitnom priznanju. Manjinama se ne priznaje poseban status ni u ustavu ni u međunarodnim ugovorima, ali se kolektivna prava manjina štite posebnim zakonima kojima je reguliran položaj manjina, a njihovo postojanje implicitno priznaje. U mnogim državama je položaj manjina reguliran međunarodnim ugovorima. Multilateralnim se ugovorima položaj manjina uređuje generalno, a u bilateralnim ugovorima se druga država (matična država) priznaje kao „zaštitnica“ manjina.

Najviši oblik priznanja javlja se kao ustavno reguliranje položaja manjina. Država se ustavom definira kao nacionalna država većinskog naroda, a manjinama se priznaje status nacionalne

manjine. Danas su prisutne tendencije koje se kreću prema traženju rješenja kojim bi se manjinama osigurala autonomija, a da to ne ugrozi jednakost građana i cjelokupne nacije. Jedan od glavnih smjerova u kojem se takva rješenja traže je regionalizacija i decentralizacija vlasti.

## *6. Prikaz definiranja individualnih i (ili) grupnih prava manjina u nekoliko europskih zemalja*

Ovaj kratak prikaz definiranja manjinskih individualnih i (ili) grupnih manjinskih prava ukazati će kako ne postoji opći pristup definiranju manjinskih prava. I sama definicija manjine razlikuje se od države do države, što i nije čudno, jer na međunarodnom planu još uvijek nema važećeg dokumenta kojim bi jasno i precizno bilo rečeno što se podrazumijeva pod pojmom manjine. Međunarodni politički i legalni dokumenti, ustavi i unutarnje zakonodavstvo različitih država tradicionalno su izbjegavali ovo pitanje. (Benoit-Rohmer, F., Hardeman, H, 1994). Položaj manjine u pojedinoj zemlji skup je povijesnih okolnosti i različitih međunarodnih procesa. U širokoj lepezi definicija manjinskih prava vidljiva je šarolikost pristupa pravima manjina koja se kreće od priznavanja i osiguravanja korištenja individualnih i grupnih prava manjina do potpunog nepriznavanja manjina.

### 6. 1. Manjinska prava kao individualna prava

Država priznaje manjinske zajednice, ali im garantira samo individualna prava kao i većinskom narodu. Primjer takve vrste određenja manjinskih prava je Bugarska.

BUGARSKA priznaje dvije manjinske grupe: Turke i Rome, s tim da oko 10% stanovništva čine Turci, koji se računaju kao jedna od najvećih manjina u Europi. (Crampton, 2005) Ustavom iz 1991. manjine su direktno zaštićene međunarodnim ugovori-

ma. Taj jedinstveni okvir postavio je primat međunarodnih zakona nad bugarskim nacionalnim zakonodavstvom u kojem se izriječkom navodi prihvaćanje međunarodnih akata kao djelova domaćeg zakonodavstva pod uvjetom da su ratificirani u parlamentu, te će biti nadređeni domaćem zakonodavstvu.<sup>11</sup> Interes domaćeg zakonodavstva obzirom na prava manjina usmjeren je na uspostavu optimalne ravnoteže između manjina i nacionalnih interesa, ali i pod pritiskom ekonomskih, političkih, socijalnih i međunarodnih uvjeta. Slijedeći međunarodne norme, bugarsko zakonodavstvo je reguliralo prava različitih jezičnih, religijskih i etničkih grupa. Međutim, u isto vrijeme bugarska zakonodavna tijela nemaju neprikosnoveno pravo jamčenja civilnih prava Bugarima, prema minimalnim međunarodnim standardima. U isto vrijeme Bugarska je potpisnica svih važnih međunarodnih konvencija koje se tiču prava manjina. (Karasimeonov, 1999)

Bugarski Ustav, kao i mnogi drugi u europskim državama, slijedi doktrinu tzv. jednonacionalne države, Kroz odredbe Ustavnog zakona, bugarskom zakonodavstvu nije lako prihvatiti termin „nacionalne manjine“, upravo zbog termina bugarske nacije kao nedjeljive i objedinjene. Takva formulacija nije ni osporavana u međunarodnom zakonodavstvu. Bugarski Ustav isključuje davanje bilo kakvih grupnih političkih prava različitim religijskim i etničkim grupama. Pripadnici tih grupa mogu participirati u političkom životu, ali ne kroz političku stranku koja se bazira na etničkom, rasnom ili religijskom određenju, a što je i logična posljedica iskazane unitarnosti države. Glavni pravac na kojem je utemeljeno bugarsko zakonodavstvo, a tiče se zaštite prava pripadnika manjina, zaštita je njihovih individualnih prava i to u području zaštite manjina kroz međunarodne odredbe. Takav prisup je u potpunosti odobren Europskom konvencijom o ljudskim pravima, a reflektira bit i stil međunarodnih dokumenata u području ljudskih prava, prihvaćenih nakon Drugoga

---

<sup>11</sup> Bulgaria – Constitution <http://servat.unibe.ch/law/icl/bu00000.html>

svjetskog rata. Niti jedna odredba u sebi ne sadrži posebne norme o mnogobrojnim regulacijama vezanim za manjinska prava, kao ni sam termin „manjina“. Konvencija regulira individualna, a ne grupna prava, iako je imala pozitivan utjecaj na područje zaštite ljudskih prava, kao i članova manjina kao individua. Bugarska je zemlja koja priznaje nacionalne manjine, ali im, osim individualnih, ne želi davati nikakav vid grupnih prava.

## 6. 2. Ograničena grupna manjinska prava

Države koje primjenjuju ovakav oblik grupnih prava manjina, ograničavaju definiciju nacionalnih manjina, te brojčano sužavaju pojedince koji mogu koristiti grupna prava. Definicija priznate manjine kojoj se osiguravaju grupna manjinska prava odnosi se na autohtone manjine.

MAĐARSKA. Prema mađarskom Zakonu o pravima nacionalnih i etničkih manjina<sup>12</sup> „manjine“ su one etničke grupacije koje su se na teritoriju Republike Mađarske nastanile prije najmanje jednog stoljeća, a koje su u okviru stanovništva države u manjini. Manjinama se smatraju mađarski državljani, koji se od većinskog naroda razlikuju po kulturi, jeziku i tradiciji. Zakon inzistira na nekoj vrsti autohtonosti manjina. Za razliku od Njemačke, Austrije i Slovenije, koje također samo priznaju autohtone manjine, mađarski zakon samo nekim manjinama priznaje poseban status. Prema mađarskim zakonima, pripadnik manjine ima pravo na upoznavanje, njegovanje i unapređivanje svog jezika, povijesti, prava i tradicije, kao i na obrazovanje na svom materinjem jeziku, tj. država osigurava pripadnicima manjina grupna prava. Jedno od tih prava je i ustavno pravo na

---

<sup>12</sup> Zakon broj LXXVII iz 1993. godine o pravima nacionalnih i etničkih manjina, Informator nacionalnih i etničkih manjina u Mađarskoj, br.1, Ured za nacionalne i etničke manjine, Budapest.

osnivanje mjesnih i zemaljskih samouprava, s tim da se odmah ističe da je osnovni zadatak manjinskih samouprava obrana i zaštita interesa manjina korištenjem ovlaštenja i izvršenjem zadataka koji su za te samouprave ustanovljeni zakonom.

Dok je u prošlosti manjinsko pitanje bilo za Mađarsku od važnosti zbog unutarnjih odnosa u zemlji<sup>13</sup>, danas kad je postotak manjina samo 2%, daleko su važniji vanjski činioci, a to je želja da se pokaže demokratičnost i poštivanje zapadnih sistema zaštite manjina, a s druge strane skrb za mnogobrojne Mađare koji žive u susjednim zemljama<sup>14</sup>.

Rješenja mađarskog zakonodavstva su u mnogo čemu iznad postojećih međunarodnih standarda i onog što se manjinama osigurava u drugim zemljama. Ne samo da su najosnovnija prava manjina zajamčena Ustavom, nego je Mađarska jedna od rijetkih zemalja koja ima poseban zakon o položaju i posebnim pravima nacionalnih manjina i posebnog ombudsmana za prava nacionalnih i etničkih manjina.

AUSTRIJA. Pravni status manjina u Austriji rezultat je povijesnih okolnosti i poraza Austrije u dva svjetska rata. Austrija je bila primorana na davanje ustupaka manjinama na svom teritorju. Tradicija pravne zaštite nacionalnih manjina vodi podrijetlo iz Austro-Ugarske Monarhije. Tvorcii Republike Austrije su zastupali koncept po kojemu granice nove države trebaju obuhvaća-

---

<sup>13</sup> Austro-Ugarska je bila višenacionalna zemlja u kojoj su Mađari činili samo relativnu većinu. U 18. stoljeću Mađara ima 28%, dok je početkom 20. stoljeća taj broj narastao na 54,4%, navedeno prema MARKO, A., & MARTINICKY, P., *Slovak-Magyar Relations* (History and present day in figures), Bratislava, 1995, 7-10.

<sup>14</sup> U susjednim zemljama Mađarska ima skoro 2,8 milijuna pripadnika svoje nacionalne manjine. Brigu za svoje sunarodnjake Mađarska iskazuje na razne načine – unošenjem odgovarajuće odredbe u Ustav, zaključivanjem bilateralnih sporazuma sa susjednim zemljama kojima se uređuju posebna prava manjina.

ti samo teritorij njemačkog govornog područja. Međutim, to nije bilo do kraja moguće ostvarivo. U graničnim područjima ostao je živjeti značajan broj slovenske, hrvatske i mađarske manjine. Osim njih u Beču je nastanjena relativno brojna češka manjina. Navedene manjine i danas čine najznačajnije manjinske grupe.<sup>15</sup>

Pravni izvor općeg sustava zaštite manjina predstavlja Savezni zakon o pravnom položaju narodnih grupa (Zakon o narodnim grupama)<sup>16</sup>. Zakon uvodi pojam „narodnih grupa“ i određuje ih kao grupe austrijskih državljana nastanjenih, i sa zavičajem, u određenim dijelovima državnog teritorija, čiji materinji jezik nije njemački i koje imaju vlastitu narodnost. Prema navedenom, narodna je grupa uža od pojma manjine. Pojam „narodne grupe“ priznaje isključivo jezičnu i nacionalnu osobitost njezinih pripadnika, sužavajući je na još dva dodatna uvjeta: teritorijalnu grupiranost i autohtonost (je li narodna grupa ponikla na teritoriju na kojemu živi). Osim što je pojam narodne grupe u odnosu na pojam manjine znatno uži, uvode se daljnja ograničenja u svezi s realizacijom proklamiranih prava. Zaštita se omogućava samo onim manjinama koje su brojnije zastupljene. Ostvarivanje zakonom proklamiranih prava se lokalizira, odnosno vezuje za one dijelove teritorija na kojima prevladava manjinsko stanovništvo. U katalogu prava koja se Zakonom eksplicitno daju manjinama ne navodi se pravo na obrazovanje, što znači da austrijsko pravo ne predviđa to pravo kao pravo svih pripadnika narodnih grupa. Poseban status na temelju Državnog ugovora iz 1955. godine uživaju slovenska i hrvatska manjina. Zagarantirano im je pravo na obrazovanje na vlastitom jeziku kao neposredno ustavno, individualno, javno pravo, što znači da je država dužna osigurati posebne

---

<sup>15</sup> Iz popisa 1991. godine u Austriji živi 60.000 Hrvata, 33.000 Mađara, 29.000 Slovenaca i 19.000 Čeha. Navedeno prema *The Statesman's Yearbook*, 1997 - 98, London, 1997.

<sup>16</sup> Bundesgesetz vom 7. Juli 1976 über die Rechstellung von Voksguppen in Üsterreich (Volkgruppengesetz) BGD1. 118/1976

manjinske škole na razini osnovnih i srednjih škola. Austrija osigurava grupna prava manjinama, iako ograničava pojam nacionalne manjine koja može ta prava i koristiti.

NJEMAČKA. Njemačko stanovništvo je nacionalno heterogeno.<sup>17</sup> Stranci su najčešće ekonomski imigranti kojima je otežana integracija u njemačko društvo. U poređenju s njima, broj je državljana nenjemačkog porijekla srazmjerno malen. Broj pripadnika autohtonih manjinskih grupa, Lužičkih Srba, Danaca, Frizijaca, i uvjetno Poljaka, prema grubim procjenama dostiže svega 300.000 stanovnika. O posebnom statusu manjina u Njemačkoj može se govoriti samo u odnosu na navedene grupe. Budući da je njihov udio u cjelokupnoj populaciji izrazito malen (0,5% u odnosu na broj državljana ili 0,4% u odnosu na cjelokupnu populaciju) problem manjine se u Njemačkoj marginalizira, ponekad se čak drži i nepostojećim. (Boden, 1993)

Suvremena njemačka pravna teorija, na sličan način kao i austrijska, pravo na isticanje posebnih manjinskih zahtjeva pripisuje samo onim manjinama koje se mogu svesti pod pojam „manjinske grupe“ (Volksgruppe). Pripadnici nacionalne grupe, pored objektivnih mjerila, nacionalnih, jezičnih ili religioznih osobina, izdvajaju se i jednom subjektivnom osobitošću, a to je svijest o pripadnosti grupi. Osim toga, zahtijeva se i prisutnost elemenata vezanosti narodne grupe za određeni teritorij i tendenciju utemeljenja vlastite države.<sup>18</sup> Prema tim kriterijima status narodnih grupa imaju Danci, Frizijanci i Lužički Srbi. Inzistiranjem na autohtonosti manjinskih grupa, pripadnici po broju jednako značajnih ili značajnih manjina, kao što su Poljaci, ostaju

---

<sup>17</sup> Od 80 miliona stanovnika 9% ili više od 5 miliona čine stranci sa stalnim prebivalištem u Njemačkoj, prema BODEN Martina, *Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa*, München, 1993.

<sup>18</sup> Pernathaler, P., *Volksgruppe und Minderheit als Rechtsbegriffe*, u Wittmann Bethlen, *Volksgruppenrecht*, Wien, 1980,10.

prikraćeni za takvu zaštitu. Prilikom potpisivanja Okvirne konvencije za zaštitu manjina, status manjine dobili su i Sinti i Romi s njemačkim državljanstvom.<sup>19</sup>

Problem manjinskih prava u Njemačkoj je tendenciozno minimaliziran uskraćivanjem državljanstva velikom broju stanovnika strane nacionalnosti. Ti stanovnici nisu mogli dobiti nikakva jamstva za zaštitu svoga nacionalnog, etničkog, jezičnog i kulturnog identiteta. Postojeća pravna regulativa u području zaštite manjina rezultat je povijesnih okolnosti. Ovaj zaključak se izvodi na temelju činjenice da na saveznoj razini Njemačka ne posjeduje propise koji bi jedinstveno uredili položaj manjina, kao i činjenice po kojima su ustupci pojedinim manjinskim grupama učinjeni kada je međunarodni položaj Njemačke bio oslabljen. Sadašnji posebni status narodnih grupa rezultat je poraza Njemačke u Drugom svjetskom ratu. I obrnuto, minimalne garancije koje je Njemačka dala u novopotpisanim bilateralnim ugovorima<sup>20</sup> s bivšim socijalističkim zemljama govori o njezinoj snazi u suvremenim međunarodnim političkim odnosima. Njemačka priznaje grupna prava manjinama, ali je pojam manjine vrlo sužen, pa je mali dio stanovništva u mogućnosti njegovati svoja grupna prava.

SLOVENIJA. Službena podjela manjina u Sloveniji podjela je na autohtone i alohtone. Prema zadnjem popisu iz 1991. godine

---

<sup>19</sup> Potpisujući Okvirnu konvenciju, Njemačka je skrenula pažnju na to da Konvencija ne sadrži definiciju „nacionalne manjine“, te da su stoga ugovornice slobodne same odrediti na koje će se grupe odnositi ratifikacija. Njemačka je izričito otklonila od sebe primjenu odredbi konvencije ne samo na brojne imigrante, već i na Poljake koji žive u Njemačkoj od 19. stoljeća. Council of Europe, Human rights information bulletin, br. 41/1997, str.42.

<sup>20</sup> Novopotpisanim ugovorom Poljske i Njemačke poljskoj manjini koja je vrlo brojna osporava se status manjine. Tim ugovorom Njemačka nije preuzela konkretne obveze na planu njezine zaštite.



12,16 % građana Slovenije pripadnici su manjinskih zajednica.<sup>21</sup> Ustav ne koristi uobičajen pojam „nacionalne manjine“ nego pribjegava politički neutralnom terminu narodne zajednice, ograničavajući se pritom na tri autohtone zajednice – talijansku, mađarsku i romsku.<sup>22</sup> Sama činjenica da ustavni tekst prve dvije manjine naziva narodnim (nacionalnim) zajednicama, a romsku samo zajednicom, znači da se ustavotvorac rukovodio široko prihvaćenim pristupom prema kojim se nacionalnim manjinama nazivaju kolektiviteti koji imaju matičnu državu van teritorija čiji su državljani. Favoriziranje nekih manjina, u ovom slučaju talijanske i mađarske, nije novost Ustava donešenog nakon proglašenja samostalnosti neke zemlje. Naprotiv, izdvajanje talijanske i mađarske manjine, te jamčenje posebnih prava samo njima na tzv. nacionalno mješovitim područjima, bilo je karakteristično za tu zemlju i u vrijeme kada je ona bila dio jugoslavenske federacije.

Slovenija, u stvari, poriče status manjinama koje nisu spomenute u njezinu Ustavu, pa se može zaključiti da nedefiniranje statusa tzv. imigracijskih (alohtonih) manjina, a posebice neosiguravanje mogućnosti školovanja na materinskom jeziku pripadnicima tih manjina, neizbježno vodi njihovoj asimilaciji.

---

<sup>21</sup> Najbrojnije manjine po popisu iz 1991. su bile manjine koje su bile iz drugih dijelova nekadašnje zemlje. Najviše je bilo Hrvata 2,76%, Srba 2,44 % Muslimana 1,37 %, Mađara je bilo 0,43% Talijana 0,18 %, a Roma 0,12 % Navedeno prema KLOPČIĆ, Vera. & STERENGAR, Janez,(ur) (1994)*Ethnic Minorities in Slovenia*, Ljubljana.

<sup>22</sup> Slovenski autori pravdaju takvo rješenje tvrdnjom da i međunarodno pravo, a i ustavi i zakonodavstvo drugih zemalja garantiraju poseban status i zaštitu samo tradicionalnim tipičnim nacionalnim manjinama, dok tzv. dose-ljenicima priznaju samo opća ljudska prava. Navedeno prema: ŽAGAR, Mitja (1994) *Nationality, Citizenship and Protection of Ethnic Minorities: The Case of Republic of Slovenia*, Prag, str. 257-8, 265.

Povlašteni se položaj Talijana i Mađara lakše razumijeva u kontekstu određenih povijesnih i međunarodnih ugovora koji obvezuju Sloveniju<sup>23</sup>, kao i činjenice da u tim zemljama živi slovenska nacionalna manjina (davanjem prava talijanskoj, odnosno mađarskoj manjini, otvara se prostor za poboljšanje položaja Slovenaca u Italiji i Mađarskoj). Iz svega rečenog može se zaključiti da Slovenija garantira grupna prava manjina, ali ne svima na njezinom prostoru, već samo točno određenim manjinama.

### 6. 3. Grupna prava s kulturnom autonomijom

Pojam nacionalne manjine široko je obuhvaćen, a pripadnicima manjina daju se grupna prava u obliku kulturne autonomije. Jedna od takvih država je Slovačka.

SLOVAČKA se praktički od samog svog nastanka suočila s pitanjem pravnog statusa i posebnih prava manjina koje žive na njezinu teritoriju. Manjine čine 15% stanovništva, a najbrojnija mađarska manjina čini 10% ukupnog stanovništva zemlje.<sup>24</sup> Ustav<sup>25</sup> sadrži najizravnije odredbe koje se tiču posebnih prava manjina. Ustav priznaje „nacionalne manjine i etničke grupe“, ali ne daje njihovu definiciju. Pravo manjina na obrazovanje

---

<sup>23</sup> Za položaj talijanske manjine su posebno važni londonski Memorandum o slobodnom teritoriju Trsta iz 1954, Osimski sporazum iz 1977. i slovensko-talijanski sporazum iz 1992, dok su prava mađarske manjine regulirana Konvencijom o pravima slovenske manjine u Mađarskoj i mađarske manjine u Sloveniji iz 1994.

<sup>24</sup> Iako je mađarska manjina najbrojnija, u stalnom je padu. 1961. su činili 12,43% stanovništva, a 30 godina kasnije 10,76%. Slovački izvori odbijaju tvrdnje da je takvo stanje rezultat asimilacijske politike. Od ostalih manjina Roma je 1,5%, Čeha 1%, Rusina 0,3%, Ukrajinaca 0,2%, Njemaca 0,1%. Navedeno prema Pufferova, S, *Slovakia, our native land*, Bratislava, 1996.

<sup>25</sup> The Constitution of the Slovak Republic, Issued by the National Council of the Slovak Republic.

spominje se kao individualno pravo, jer se spominju građani koji pripadaju nacionalnim manjinama ili etničkim grupama. Njima je garantirano pravo na osnivanje udruga, te stvaranje i održavanje kulturnih ustanova, s tim da je utvrđeno da se ta pitanja preciziraju zakonom. Međutim, u Slovačkoj nema posebnog zakona o pravima manjina kojima bi na precizan način bila zajamčena najvažnija grupna prava pripadnika manjinskih zajednica.

#### 6. 4. Grupna manjinska prava sa teritorijalnom autonomijom

Zemlje koje imaju ovakav model davanja grupnih prava ne ograničavaju pojmove nacionalnih manjina, te im osiguravaju grupna prava kao njegovanje jezika i kulture, ali i dodatno pravo, pravo što je pravo na teritorijanu autonomiju. Takve zemlje su Finska, Italija i Velika Britanija.

FINSKA je jedna od etnički najhomogenijih država Europe. Iako bi ta skandinavski zemlja po mnogočemu mogla biti uzor demokratičnosti, zanimljivo je da uopće nije lako doći do podataka o etničkoj strukturi društva. Statistike koje postoje po pravilu su izvedene prema materinskom jeziku stanovništva, s obzirom na to da se manjine u Finskoj izdvajaju prema materinjem jeziku, a ne prema spletu etničkih osobnosti. (Mynitti, 1993:2) Od svih manjina u Finskoj najzanimljivija je švedska i to ne samo zato što je najbrojnija. S obzirom na pravni položaj finskih Šveđana, najveći značaj imaju odredbe finskog Ustava kojima se uređuje položaj švedskog jezika u toj zemlji, te su kao nacionalni jezici izjednačeni švedski i finski. Na taj način je švedski Ustavom proglašen za nacionalni jezik zemlje, što ima daleko-sežne posljedice koje premašuju individualna prava pojedinaca na uporabu svog materinskog jezika u svakodnevnom životu, obrazovanju ili administraciji.

Formalno, švedsko stanovništvo se u Finskoj ne drži manjinom. U skladu s tim Ustav ne govori o švedskoj nacionalnoj

manjini, već o „stanovništvu koje govori švedski“ tj. o „švedskoj govornoj populaciji.“ Ponekad se govori o etničkim Fincima koji su vremenom prihvatili švedski jezik kao materinji ili o starosjediocima švedskog porijekla koji svoju nacionalnu pripadnost određuju prema zemlji u kojoj žive, pa se smatraju Fincima (Rajić:1993:243).

Alandski otoci su autonomna, demilitarizirana i jednojezična švedska pokrajina Finske na kojima je zagarantirana i ostvarena dominacija švedskog jezika i kulture. Švedski je jezik službeni jezik na tom području još od 1921. godine kada je odlukom Lige naroda uređen spor Finske i Švedske o suverenitetu nad arhipelagom u kojem 95% stanovništva čine Šveđani.. (Krivokapić, 1993, Deren-Antoljak, 1990). Na status tih otoka utjecale su i povijesne prilike u kojima je nastalo Alandsko pitanje, te činjenica da je arhipelag i pod ruskom vlašću (do 1917.) uživao određenu autonomiju. Poradi toga sadašnji položaj Alandskih otoka proizvod je jedinstvenih okolnosti uz malo vjerojatnosti da bi se taj model mogao primijeniti i na druge zemlje. Iako švedska manjina u velikom broju i dovoljno kompaktno živi i na drugim područjima Finske, ipak samo Alandski otoci imaju takav oblik autonomije, a ondje živi samo 7,8% finskih Šveđana. Iako je položaj švedske manjine veoma povoljan (postoje brojne obrazovne ustanove na švedskom, švedski je i službeni jezik, paralelno s finskim), statistika pokazuje stalno opadanje broja Šveđana ili „prirodnu“ asimilaciju. I pored svega, taj je model jedan od najboljih primjera davanja grupnih prava manjina, koja uključuju njegovanje jezika, kulture, ali i davanje teritorijalne autonomije pripadnicima manjine.

ITALIJA. Cjelokupni sustav zaštite manjina počiva na jeziku kao kriteriju obilježavanja nacionalnog identiteta s obzirom na to da je u Ustavu usvojen pojam jezične manjine. Na njemu počiva opća i jedinstvena zaštita prava jezičnih manjina. Grupna

prava u Italiji obuhvaćaju primarno jezična prava, tj. kulturnu autonomiju, iako kao dio grupnih prava Italija priznaje i teritorijalnu autonomiju.

U Italiji postoji 12 jezičnih manjina smještenih na 18 lokaliteta (Čok, 1990). Italija se, dakle, može nazvati multietničkom zemljom s najvećom raznovrsnošću manjinskih zajednica u zapadnoj Europi. Italija je unitarna decentralizirana država. Državni teritorij se dijeli na 19 pokrajina, od kojih 5 uživaju poseban oblik autonomije, tzv. posebnu autonomiju (Sicilija, Sardinija, Trentino - Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli - Venezia Giulia). Činjenica da je Ustav predvidio dvije vrste pokrajina, one s običnom i one s posebnom autonomijom, bila je odlučujuća u pogledu prava na uporabu jezika. Može se reći da na tom temelju i postoje dvije vrste manjina. Za zaštitu prve kategorije dovoljne su opće ustavne odredbe o pravu na jednakost građana, dok su za zaštitu druge kategorije manjine u tri sjeverne pokrajine Trentino-Alto Adige, Valle d'Aosta, Friuli-Venezia Giulia, koje imaju većinsko netalijansko stanovništvo, potrebne i posebne mjere zaštite. Izbjegavajući eksplicitno spominjanje nacionalnih manjina Italija je zaštitu manjina svjesno svela samo na kulturno-jezično područje.

Problem Južnog Tirola<sup>26</sup> (talijanski naziv Alto Adige), provincija Bolzano (tal. Bolzano, njem. Bozen) se profilirao, s jedne strane, kao teritorijalno pitanje, a s druge, kao problem očuvanja nacionalnog identiteta njemačkog stanovništva. Za razliku od tri ostale autonomne regije u kojima je zaštita manjina temeljena samo na zaštiti korištenja jezika, Južni Tirol ima bolje reguliran status i samostalnost. U okviru regija veliki naglasak se stavlja na kulturnu autonomiju i jezičnu ravnopravnost. Zahtjev za teritorijalnom autonomijom bio je motiviran prvenstveno razlozima očuvanja nacionalnog identiteta, a problem Južnog Tirola je postao problem bilateralnih odnosa Italije i Austrije.

---

<sup>26</sup> U Južnom Tirolu na temelju popisa iz 1981. živi 66,4% njemačkog stanovništva, 29,4% talijanskog i 4,2% ladinškog.

Nakon svega postavlja se pitanje može li primjer Južnog Tirola biti model za rješenje etničkih sporova. S jedne strane to je pozitivno iskustvo koje treba isticati kao primjer mogućega mirnog rješenja etničkih problema, dok s druge strane, teško je povjerovati da bi primjer Južnog Tirola mogao biti model za slične situacije. Svako zanemarivanje lokalnih okolnosti, povijesne tradicije, kulturoloških osobitosti i socijalnih specifičnosti može biti kontraproduktivno. Ovo je rješenje važno i za reguliranje drugih konflikata manjina. Činjenica je da je uspješan proces internacionalizacije, deeskalacije i transformacije konflikata iz negativnog postao pozitivan proces koji je doveo do mira i stabilnost.

VELIKA BRITANIJA predstavlja primjer odnosa državne vlasti prema manjinskim grupama shvaćenim u najširem značenju te riječi, dakle prema bilo kojoj grupi stanovništva koja se u odnosu na većinsko stanovništvo države razlikuje na određen način, dakle po svom rasnom, nacionalnom ili etničkom porijeklu, vjerskoj pripadnosti ili materinjem jeziku. Specifičnost državnog ustrojstva Ujedinjenog Kraljevstva utjecala je da položaj nekih od njegovih autohtonih naroda u nizu ima odlike položaja nacionalne manjine. Velika Britanija je višenacionalna država s unitarnom državnom vlašću. U njoj žive četiri naroda: Englezi, Škoti, Velšani i Irci. Osim autohtone višenacionalne strukture, suvremenu Veliku Britaniju odlikuje prisutnost velikog broja ekonomskih emigranata, različitog rasnog i etničkog porijekla. Većina imigranata potječe iz bivših kolonija britanske imperije, a u znatnijem broju dolaze u Britaniju nakon Drugog svjetskog rata.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> Statistički podaci evidentiraju samo etničko porijeklo stanovništva, pri čemu se podrazumijeva pripadnost određenoj rasi. Prema popisu iz 1991. godine u Velikoj Britaniji ima 840.000 Indijaca, 475.000 Pakistanaca, 500.000 Crnaca porijeklom sa Kariba, 212.000 crnaca iz Afrike, ostalih crnaca 178.000, Bangladežana 162.000 i 156.000 Kineza. Navedeno prema *The Statesman's Yearbook*, 1997 - 98, London, 1997

Oni se višestruko razlikuju od britanskog autohtonog stanovništva, ne samo po nacionalnom porijeklu, već i po svojim rasnim, religioznim, kulturnim i jezičnim osobitostima. Samim time je i problem njihove integracije u britansko društvo veći, nego u slučaju ekonomskih emigranata u zemljama zapadne Europe gdje nacionalne i kulturne razlike također postoje, ali njihove kulturne i duhovne vrijednosti ipak imaju zajednički korijen. Zbog rasnog i kulturnog jaza koji postoji između Britanaca i britanskih emigranata, britansko društvo moralo je prvenstveno usredotočiti pažnju na nadilaženje problema izazvanih rasnom podvojenošću, fundamentalnim vjerskim razlikama i inzistiranjem došljaka na očuvanju, sa stanovišta europskih kulturnih vrijednosti, teško prihvatljivih običaja i tradicije, a samo u mjeri u kojoj je to potrebno zbog očuvanja njihovih nacionalnih, kulturnih i jezičnih osobitosti (Poulter, 1987: 589-615).

Politika kulturnog pluralizma doživjela je svoj vrhunac u radu posebnog parlamentarnog komiteta zaduženog za istraživanje statusa pripadnika etničkih manjina u području obrazovanja, pod rukovodstvom lorda Swanna. Komitet je odbacio politiku asimilacije kao potpuno neprihvatljivu jer bi dovela do negiranja osnovne slobode svih pojedinaca da se razlikuju u pojedinim aspektima svojih života. Kada se niti jedan poseban način nije mogao predstaviti kao univerzalno odgovarajući.<sup>28</sup> Komitet se opredijelio za politiku pluralizma, pod kojom se podrazumijeva politika stvaranja pluralističkog društva. Pojam manjine je u Velikoj Britaniji shvaćen u širokom rasponu te Britanci pokušavaju različitim nacionalnim manjinama osigurati kako individualna tako i grupna prava koja uključuju i teritorijalnu autonomiju.

---

<sup>28</sup> *Education for All*, The Report of the Committee of Inquiry into the Education of Children from Ethnic Minority Group (the Swann Report), 1985.

## 6. 5. Nepriznavanje nacionalnih manjina

Države koje priznaju nacionalne manjine vide svoje građane kao pripadnike jednake kulture, i svoje državljane kao građane bez etničke ili nacionalne predizpozicije. Primjeri takvog oblika primjene individualnih prava svih građana su Grčka i Francuska.

FRANCUSKA je po svom povijesnom položaju te kolonijalnoj povijesti, ali i ekonomskom razvoju i tradiciji zemlje azila, već odavno zemlja imigracije. Pravno gledajući, republikanski model osigurava sistem integracije inspiriran modelom nacionalnog javnog prostora, koji teži „neutralizaciji“ javne sfere. Građanin se shvaća kao politički subjekt sa statusom jednakosti, koji se podvrgava općoj volji države kroz zakone i administrativne norme. Doseljenik, bez obzira na svoju različitost, automatski je uključen u naciju uz uvjet prihvatanja pravila javnog građanskog prostora. Ovaj koncept odgovara prvom modelu multikulturalnog prostora, modelu integracije. Različitosti nisu opovrgnute ili ugušene, ali su odbačene u privatnu sferu individualnog života. One ne mogu biti prihvaćene u građanskom prostoru jer on mora biti „neutralan“ i u njemu pojedinac prima, a ne dobija svoj identitet građanina. Kulturološki faktori, individualističke instance i zahtjevi za priznanjem, ukoliko nisu politički, isključeni su iz homogenog teritorija građanstva (Semprini, 1999).

GRČKA je unitarna, centralistička država gdje službeno postoje samo Grci i grčki jezik. Grčka je jedna od „najnesigurnijih“ zemalja u pogledu zaštite manjina, međutim neprestano ističe kako prihvaća muslimane kao religijsku zajednicu, ali ne i kao etničku, nacionalnu ili jezičku manjinu. Diskurs grčkog javnog mnijenja je uvjetovan tim „nacionalno-korektnim“ ter-



minima. Iako Grčka nije zemlja u demokratskoj tranziciji, s ostalim zemljama koje su napustile socijalizam, posebno zemljama jugoistočne Europe dijeli najveći broj etnokulturnih problema. Grčka je jedina zemlja jugoistoka Europe koja na svom teritoriju ne priznaje prisutnost niti jedne manjinske zajednice. Iako je dva desetljeća potpisnik mnogih međunarodnih konvencija i institucija koje se bave problemima ljudskih prava, njezina politička kultura je ostala neprijateljski raspoložena prema tim principima. Grčkom društvu i dalje nedostaje građanska kultura koja garantira vladavinu prava (Dimitras, i Papanikolatos: 2002). Krajem 1999. godine prvi put je u modernoj grčkoj povijesti počela polemika o modernizaciji politike državljanstva i manjinske politike. Na inicijativu ministra vanjskih poslova, Jorgosa Papandreua, zagovornika multikulturalizma, javnost je saznala da Grčka teži principima „etnokulturne pravde“.<sup>29</sup> Istodobno je 13 nevladinih organizacija zatražilo priznanje makedonske i turske manjine, bezuvjetnu ratifikaciju Okvirne konvencije za zaštitu nacionalnih manjina Savjeta Europe, te zaštitu ljudskih prava. Reakcija javnosti je pokazala da je takva politika nepoželjna i neprimjenjiva. Neki od vodećih političara čak su zahtijevali Papandreuovu ostavku. Tiražne novine su njegovu izjavu nazivale greškom<sup>30</sup>, a njegov stav podaničkim<sup>31</sup>. Nakon takvih reakcija grčka vlada je napustila reforme, a tolerancija prema manjinama ostala je nepromijenjenom. Primjer Grčke pokazuje kako je čak i za državu koja je integrirana u europski okvir liberalnih pluralističkih i demokratskih institucija, teško osloboditi se težine regionalnih povijesnih dramatizacija realnosti. Sadašnjost se interpretira kroz politiku predrasuda, netolerancije i isključivosti naslijeđenih iz prošlosti. Grčka nema liberalno-pluralistički i

---

<sup>29</sup> Intervju je dostupan na Radio stanici Flash, 29. 6. 1999, [www.papandreou.ge/july99/synklik27799.html](http://www.papandreou.ge/july99/synklik27799.html)

<sup>30</sup> Katherini, 30.6. 1999,2.

<sup>31</sup> To Vima 30.6. 1999,1.

demokratski pristup pitanju manjina. Kako ta zemlja ne priznaje nacionalne manjine, nije mi moguće govoriti o grupnim pravima manjina.

### Zaključak

Temelj ostvarenja cjeline prava građana, individualnih i grupnih, podrazumjeva državu stabilne demokracije s utjecajnim značajkama civilnog društva. Međutim, ostvarenje prethodnih uvjeta nerealno je očekivati u „mladim državama“ koje nužno moraju proći procese građenja nacije, a ovo je primarno uvjetovano izgradnjom temeljnih elemenata državnog, prioritetno pravnog sustava. Tek nakon toga, realno je za očekivati implementaciju međunarodnih standarda zaštite manjina. Nacionalna država je i dalje jedan od najvažnijih agenata u izgradnji kolektivnog identiteta svojih građana. Očuvanje snažnih kolektivnih identiteta je dugoročno gledajući pretpostavka političke stabilnosti i ekonomske uspješnosti.

Mit etničke homogenizacije je bio moćna sila građenja kolektiva - etnički zasnovanog identiteta. Taj je mit baza političke ideologije nacionalizma i često je eksploatiran od nacionalističkih pokreta. Međutim, mit etničke homogenosti nacije-države obično ne odgovara realnosti. Etnički je pluralizam uvijek bio realnost u većini država. Homogenitet nacionalne države treba biti utemeljen na političkim, a ne na etničko-kulturnim faktorima. Temelji države-nacije u 20. stoljeću nalaze se u principima jednakosti i zajedništva ako se nacija shvaća kao političku, a ne etničku zajednicu

Pored strogo pravnog izjednačavanja pripadnika manjina s većinskim stanovništvom (zabrana diskriminacije pripadnika manjina) neophodno je osiguravanje instituta dopunskih prava pripadnicima manjina izričito utemeljenih na zakonskim rješenjima, kako bi u praksi bili jednaki, tj. da ne bi bili podvrgnuti dis-

kriminalorskim postupcima zbog pripadnosti manjinskoj zajednici. Zbog nejednake situacije u kojoj se manjine nalaze u odnosu na većinsko stanovništvo, te posebne „privilegije“ (pozitivna diskriminacija) imaju cilj omogućiti pripadnicima manjina uživanje, njegovanje i izražavanje svoje nacionalne specifičnosti kako bi se izbjegla asimilacija u većinsku zajednicu.

Davanje „pogodnosti“ neophodno je u državama koje imaju karakter nacionalnih država, koje imaju jednu vodeću, državotvornu nacionalnu tradiciju, ali i u tzv. građanskim državama, koje u svakom pogledu podrazumijevaju izjednačenost svih nacionalnih grupa i kod kojih državotvorni karakter ima čitavo stanovništvo kao skup ravnopravnih jedinki. Pozitivna diskriminacija ima za cilj ispraviti i anulirati nejednakosti koje stvaraju objektivne životne okolnosti.

Poštivanje ljudskih prava realnije je očekivati u demokratskom društvu koje se razvija u ozračju međunarodnog i nacionalnog povjerenja, sigurnosti i gospodarskog probitka. Odnosno prethodni uvjeti svakako generiraju i višu razinu individualnih prava. Ujedno su ti uvjeti dobra pretpostavka proširenja manjinskih prava, a ne njihovo svodenje na kulturna i vjerska određenja. Pri tomu treba uvažiti činjenicu da je poimanje manjinskih prava sputano sa dva druga razloga koji prističu iz demokratskog političkog sistema. To je individualna priroda osnovnih ljudskih prava i demokratski principi prema kojima je volja većine odlučujuća. Zagovornici teza da je demokracija volja većine skloni su ograničiti implementaciju liberalnog diskursa manjinskih prava u društvo. Pri tomu kao ishodište svom protivljenju ne mogu rabiti načelo volje većine, jer liberalizam ima čvrste temelje na demokraciji uz toleranciju i jednakost svih građana. Očigledno je da ostvarenje tog cilja iziskuje veliku toleranciju i političku volju. Održanje države kao političkog identiteta nužno iziskuje razvijanje osjećaja zajedništva članova različitih etničkih grupa. Jedan od preduvjeta potpori zajedništva je povjere-

nje, a jedan od preduvjeta povjerenja je postojanje razumijevanja građana državne zajednice. Kompleksan karakter manjinskog pitanja dovodi državu u poziciju da mora odabrati između regulacije tog pitanja kroz sopstveno zakonodavstvo ili kroz bilateralne međunarodne ugovore. Na međunarodnom planu još uvijek nema važeće opće regulative kojom bi se, posve precizno, točno određeno, ciljano, definirao univerzalni set zakonskih obveza i prava, a koji bi imao općevažeći međunarodni značaj i gdje bi jasno i precizno bilo rečeno što se podrazumijeva pod pojmom manjine. Stoga postojeći međunarodni politički i zakonski dokumenti, ustavi i unutarnje zakonodavstvo različitih država tradicionalno su izbjegavali to pitanje.

Isto tako i političke, sociološkijske i pravne dvojbe u različitim shvaćanju i određenju nacionalne države u različitim djelovima Evrope dodatno usložavaju ujednačavanje pristupa pravima manjinskih zajednica, ali i individualnim pravima. U zapadnoj je Europi pojam nacije shvaćen po geopolitičkom ključu, tj. kao teritorijalni okvir države čiji stanovnici reguliranim državljanstvom postaju pripadnici francuske nacije. U centralnoj i istočnoj Europi nacija je shvaćena kao kulturna i jezična zajednica kojoj se pripadništvo određuje na temelju etničke afilacije, a ne na temelju građanskog statusa i državljanstva. Na jugoistoku i istoku Europe, prije Drugoga svjetskog rata, nije izgrađeno građansko civilno društvo. Nedostajala je srednja klasa kao nosilac političkog liberalizma i demokracije. Političke su elite bile orijentirane na nacionalna pitanja koja su smatrali važnijima od građanskih prava.

Država prihvaća zadane standarde zaštite manjina, ponekad i preko prirode općih političkih ciljeva i strategijskih određenja prilagođavajući se univerzalnim političkim okolnostima iz globalnog okruženja. Konačno, intencija države za pristup NATO-u i EU uvjetuje rješavanje manjinskog pitanja kao jedne od temeljnih obveza članstvu u tim organizacijama, smatraju rješe-

nje manjinskih pitanja obvezatnim uvjetom za integraciju, iako se zahtjevi razlikuju od države do države. „Univerzalni“ standardi koji se moraju zadovoljiti predstavljeni su u Deklaraciji OESS-a iz Kopenhagena 1990, te potvrđeni Ženevskom konvencijom. Te deklaracije su iskaz političke privrženosti, a ne zakonski obavezujući ugovori iz međunarodnog prava.

Nerijetko događa se da su države „prisiljene“ zakonski utvrditi i osigurati provedbu manjinskih prava, što se, naknadno, opravdava teškom ili nemogućom primjenom poradi gospodarskih, i socijalnih i sigurnosnih razloga. U konačnici, događa se da država svim silama izbjegava zakonsko uređenje manjinskih prava (Turska, Bugarska, Grčka, Francuska), da je država prisiljena međunarodnim sporazumom regulirati manjinska prava (Makedonija - Ohridski sporazum), odnosno da država integrirajući svoje građane donosi ustavne zakone i druge podzakonske propise, štiteći cjelinu manjinskih, a time i cjelinu individualnih prava. U provedbi cjeline manjinskih prava, politička participacija manjinskih zajednica u izvršnim i zakonodavnim tijelima države, kao najvažnije grupno pravo, može poradi interesnih razloga ujediniti dominantni politički izbor s političkim predstavnicima manjinskih zajednica, a sve poradi političkih interesnih ciljeva (Makedonija, Bugarska, Hrvatska, Srbija).

Sagledavajući zakonska rješenja manjinskih prava europskih država može se uočiti prva velika razlika koja se odnosi na priznavanje postojanja etničkih, jezičnih ili nacionalnih zajednica, te onih koji to ne priznajući, izjednačavaju sve građane. Takve države ne razgraničavaju politički od kulturnog i etničkog identiteta (Francuska, Grčka). Druga podjela onih država koje u svom zakonodavstvu imaju spomenute manjine može se izvršiti na: države koje manjinama osiguravaju samo individualna prava (Bugarska); države koje imaju ograničavajuće definicije u poimanju manjina, smatrajući manjinama samo autohtono stanovništvo, osiguravajući pripadnicima manjina grupna prava

(Njemačka, Austrija, Slovenija, Mađarska); države koje osiguravaju manjinama grupna prava koja uključuju i kulturnu autonomiju (Slovačka), te države koje osiguravaju grupna prava, uključujući i teritorijalnu autonomiju (Finska, Italija, Velika Britanija).

### Literatura:

BAUER, Otto (1907) *Die Nationalitätenfrage und die Sozialdemokratie*, Wien.

BENOIT-ROHME, Florence, HARDEMAN, Hilde (1994) „The representation of minorities in parliaments of central and eastern Europe“ *International Journal of Group Rights*, 2, str. 95-111.

BODEN Martina, (1993) *Nationalitäten, Minderheiten und ethnische Konflikte in Europa*, München.

CRAMPTON, Richard (2005) *A concise history of Bulgaria*, Cambridge University Press.

DEREN-ANTOLJAK, Štefica, (1994) „Švedani u Finskoj“, *Politička misao* 4/1990, str.76.

DIMITRAS, Panajot. i Papanikolatos, (2002) „Refleksije o politici manjinskih prava za zemlje centralne Evrope“, u (ur) Kimlicka, W., & Opalski, M., *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, str. 177.

DIMITRIJEVIĆ, Vojin, PAUNOVIĆ, Milan i ĐERIC, Vladimir (1997) *Ljudska prava*, Beograd.

DWORKIN, Gerald (1974). „Non-neutral principles“. *Journal of Philosophy*, br. 71, str. 491-506.

DWORKIN, Ronald (1977) *Taking Rights Seriously*, Duckworth, Lonon.

GALEOTTI, Anna Elisabetta (1999) „Neutrality and Recognition“ u Richard Bellamy and Martin Hollis (ur) *Pluralism and Liberal Neutrality*. London: Frank Cass, str. 51.

GELLNER, (1983) *Nations and Nationalism*, Oxford: ANDERSON, Benedict. (1983) *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London: New Left Books.

HANNUM, Hurst (1990) *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press, str.473-4.

HAMPTON, Jean (1997) *Political Philosophy*. Westview Press, str. 179-181.

HART, Herbert Lionel Adolphus, (1992) „Postoje li neka prirodna prava“, u MATULOVIĆ Miomir, (ur), *Ljudska prava*, Rijeka, str. 67.

MARKO, Augustin and MARTINICKY, Pavol (1995), *Slovak-Magyar Relations. History and Present Day Figures* Slovak Society for Protection of Democracy and Humanity, Bratislava.

MONTEFOIRE, Alan Montefiore (ur.) (1975) *Neutrality and Impartiality*. Cambridge: Cambridge University Press.

MYNITTI, Kristian (1993) *Protection of Persons Belonging to National Minorities in Finland*, Helsinki, str. 2.

KARASIMEONOV, Georgi, (1999) *The Constitutional Rights of Minorities in Bulgaria*, 15, March 2001, archived at [http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/REPORTS/r9/BU\\_9\\_Konstantinov.html](http://www.cecl.gr/RigasNetwork/databank/REPORTS/r9/BU_9_Konstantinov.html)

KIS, János (1996) *Political Neutrality*. unpublished manuscript. Budapest.

KRIVOKAPIC, Boris., (1993) *Alandski otoci – model rješavanja manjinskog problema putem autonomije?*, Arhiv za pravne i društvene znanosti 3/1993, 508-510.

KYMLICKA, Will (1989). „Liberal Individualism and Liberal Neutrality“. *Ethics*. July., str.883.

KYMLICKA, Will. (1995), *Multicultural Citizenship*, Oxford University Press.

---

KYMLICKA, Will (1998) „Western political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe“ u OPALSKI Magda (ur) *Managing Diversity in Plural Societies: Minorities, Migration, and Nation - Building in Post-Communist Europe*, Ottawa: Forum Eastern Europe.

KYMLICKA, Will, (2001) *Can Liberal Pluralizam be Exported?*, Oxford University Press, str. 38.

MONTEFOIRE, Alan Montefiore (ur.) (1975) *Neutrality and Impartiality*. Cambridge: Cambridge University Press.

MURRAY, Robert (1999) „Liberalism, culture, aboriginal rights: in defence of Kymlicka“, *Canadian Journal of Philosophy*. Vol. 29, broj 1.

LAPIDOTH, Ruth (1996) *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflict*, Washington, United States Institute of Peace Press, str. 33.

PUFFEROVA, Stanilava (1996) *Slovakia, our native land*, Bratislava, 1996.

RAWLS, John (1971), *A Theory of Justice*, Cambridge, 61.

POPOVIĆ, Nenad (2005) Manjine, istorijat, problem i načini rješavanja, u *Prava manjina*, Ogi, Niš, str.35.

POULTER, Sebastian (1987) „Ethnic Minority Customs, English Law and Human Rights“, *International and Comparative Law Quarterly*, br. 3/1987, 589-615.

RAJIĆ, Lj. „Skandinavija – jezik i granice“, u zborniku *Granice – izazov interkulturalnosti*, Beograd, 1997, str. 248.

Semprini, Andrea (1999) *Multikulturalizam*, Clio.

TAMIR, Yael (1993). *Liberal Nationalism*. Princeton: Princeton University Press.

WALDRON, Jeremy (1987). „Theoretical Foundations of Liberalism“. *Philosophical Quarterly*. vol. 37. broj 141.