

pregledno izvirno znanstveno delo
prejeto: 1999-04-14

UDK 323.15.000.34(4)
323.15:32(4)

MANJŠINSKO VPRAŠANJE IN EVROPSKA MEDNARODNA POLITIKA

Mateja SEDMAK

Znanstveno-raziskovalno središče Republike Slovenije Koper, SI-6000 Koper, Garibaldijska 18

IZVLEČEK

Pričujoči tekst predstavlja večplastno in kompleksno naravo manjšinskega vprašanja, pri čemer je posebna pozornost posvečena soočanju evropske mednarodne skupnosti z navedeno problematiko. Kljub aktualnemu in pogosto perečemu položaju manjšinskih skupin znotraj posamičnih nacionalnih entitet se mednarodna politična sfera sooča z dejstvom neobstoječega celovitega sistema zaščite narodnih manjšin in neobstoječimi splošnimi pravili regionalnega in/ali mednarodnega prava. Vzpostavitev celovite in enotne mednarodne manjšinske politike ovirajo številni problemi: primanjkljaj splošno sprejete definicije manjšin, problemi, izhajajoči iz koncepta kolektivnih pravic, vprašanja, ki se nanašajo na teritorialno suverenost in integriteto, in drugi. Soočanja z manjšinskim vprašanjem in z vprašanjem manjšinskih pravic so tako še vedno prva in osrednja skrb posamičnih držav, znotraj katerih se manjšinske skupnosti nahajajo.

Ključne besede: manjšine, manjšinsko vprašanje, mednarodno pravo, Evropa

LA QUESTIONE MINORITARIA E LA POLITICA INTERNAZIONALE DELL'EUROPA

SINTESI

Il contributo presenta la multiforme e complessa natura della questione minoritaria, con particolare attenzione al modo in cui affronta tale problematica la comunità internazionale europea. Nonostante l'attuale e spesso delicata situazione dei gruppi minoritari all'interno delle varie entità nazionali, la politica internazionale si confronta con la mancanza di un sistema globale di tutela delle minoranze nazionali e con l'assenza di norme generali di diritto regionale e/o internazionale. La creazione di una politica minoritaria internazionale globale e unitaria è ostacolata da numerosi problemi: la mancanza di una definizione delle minoranze accettata da tutti, problemi che scaturiscono dal concetto dei diritti collettivi, questioni che riguardano la sovranità e l'integrità territoriale ed altri. La questione minoritaria e quella dei diritti delle minoranze continuano così a restare il primo e centrale problema dei singoli stati, all'interno dei quali vivono le minoranze. Il contributo è costituito dall'introduzione, parzialmente riveduta, del progetto di ricerca e di sviluppo "Modelli di istruzione bilingue nella scuola elementare" e rappresenta un esame generale della questione minoritaria nell'area internazionale europea, con particolare accento su singole voci, particolarmente scottanti.

Parole chiave: minoranze, questione minoritaria, diritto internazionale, Europa

UVOD

Predstavljeni članek je delno preoblikovani uvod v razvojno-raziskovalni projekt "Modeli dvojezičnega izobraževanja v osnovni šoli" in hkrati splošen pregled manjšinskega vprašanja v evropskem mednarodnem prostoru s posebnimi poudarki na posamičnih, še posebej perečih iztočnicah.

Manjšinsko vprašanje predstavlja večplasten in kompleksen problem družbenih, političnih, socialno-ekonomskih, prostorskih in drugih razsežnosti. Pestrost manjšinskih pojavnih oblik pa postane razvidna šele pri soočenju s konkretnimi manjšinskimi skupinami v konkretnih geografskih prostorih. Omenjena raznolikost in kompleksnost se tako odraža v problemu definiranja koncepta narodnostnih manjšin in v problemu oblikovanja enotne mednarodne zaščitne politike le-teh. Ko govorimo o manjšinah in reševanju manjšinskega vprašanja, se moramo zavedati celovitosti raziskovalnega problema in dejstva, da smo priča dolgotrajnemu procesu, ki ni nikoli dokončen. Nasprotno, vedno znova se v različnih družbeno-zgodovinskih obdobjih in konkretnih geografskih prostorih pojavljajo vprašanja, ki se nanašajo na status manjšin. Pri obravnavi manjšinskega vprašanja se je potrebno osredotočiti na konkretno državo, njen družbeno-politični položaj ter ekonomske, socialne in kulturne pogoje, v katerih manjšina živi in deluje. Prav tako pa je za razumevanje statusa konkretne manjšinske skupine ključno, da smo pozorni na tiste procese, odnose in pojave, ki posredno ali neposredno vplivajo na položaj manjšine in njene možnosti pri uresničevanju manjšinskih pravic (Vratuša, 1989).

Urejen pravni položaj, socialno-ekonomska varnost in uporaba maternega jezika ter kulture tako v privatni kot javni sferi so pogoji, ki tvorijo temelj svobodnega razvoja in delovanja manjšin. V tem okviru je potrebno posebej izpostaviti materni jezik kot temeljni kamen obstoja in razvoja vsakega naroda. Nega in reprodukcija maternega jezika preko izobraževalnega sistema sta še posebej občutljivi področji vsakega manjšinskega naroda. Poleg tega kategorijo maternega jezika mednarodni statistični urad Organizacije združenih narodov uvršča med ključne elemente pri statistično-demografskem evidentiranju manjšin (Klemenčič, 1989). Jezik in njegova družbena produkcija in reprodukcija sta potemtakem področji, katerima moramo posvetiti kar največ pozornosti. Pri obravnavi manjšinskega vprašanja in reševanju problemov, ki so s tem vprašanjem neposredno povezani, ne smemo spregledati pomena celovitega pristopa in dolgoročnega planiranja, ki sta za obravnavo tako občutljive in kompleksne problematike ključnega pomena.

MANJŠINSKO VPRAŠANJE IN EVROPSKA MEDNARODNA POLITIKA

Z vprašanjem zaščite narodnih manjšin in vprašanjem manjšinskih pravic se je Evropa soočila po prvi svetovni vojni. Geografsko-politične spremembe takratnega časa so se namreč odražale v dejstvu, da so določene skupine ljudi izgubile svojo nacionalnost in se znašle v geografskem prostoru sosednjih držav. Mednarodno pravo takratnega obdobja je kmalu spoznalo, kako nevarni za mednarodno sožitje so lahko problemi, izvirajoči iz manjšinskih vprašanj. Kljub naporom Zveze narodov in drugih mednarodnih organizacij, da bi vzpostavili mednarodni sistem zaščite manjšin, tovrstna politika v povojni Evropi ni zaživela. Da enotna mednarodna manjšinska politika ni bila sprejeta, je bilo krivo dejstvo, da pravila in predpisi zaščite niso bili vsesplošno upoštevanji. Poleg tega se je pojavil tudi resen problem neenotne definicije koncepta manjšin, s pomočjo katere bi to skupino ljudi lahko identificirali in ji priznali pravice, ki ji iz omenjenega koncepta pripadajo (Benoit-Rohmer, 1996).

Padec berlinskega zidu in zlom komunizma sta z ostalimi spremljajočimi družbenimi fenomeni (migracije, nacionalizem itd.) privedla do ponovnega soočenja evropskih držav s perečim manjšinskim vprašanjem. Številne regije centralne in vzhodne Evrope so preplavili etnični, religiozni in/ali nacionalni konflikti. Drastičnost družbenih sprememb v devetdesetih letih je tako dosegla svoj vrhunec v balkanski vojni, ki je s stališča procesa evropske unifikacije "korak nazaj". Vprašanje manjšin se je pod vplivom omenjenih dogodkov ponovno znašlo v centru političnih debat posamičnih vlad in mednarodnih organizacij.

Evropska mednarodna politična sfera se trenutno sooča z dejstvom neobstoječega koherentnega in celovitega sistema zaščite narodnih manjšin in z neobstoječimi splošnimi pravili regionalnega in/ali mednarodnega prava. Zasledimo pa lahko posamezne deklaracije in določila, ki se s tem vprašanjem vendarle konfrontirajo. Mednarodno pravo se pri obravnavi navedene problematike srečuje z vrsto nerešenih vprašanj: opazen in pereč je primanjkljaj vsesplošno sprejete *definicije*, kaj "nacionalne manjšine" pravzaprav so, in problem, ki izhaja iz vprašanja *kolektivnih pravic* (v mednarodnem pravu manjšina sama po sebi nima pravic, pravice se nanašajo na posameznike kot pripadnike etničnih manjšin) (ibid.). Nekatere evropske države odsotnost definicije koncepta manjšin s pridom izkoriščajo za odlašanje pričetka reševanja manjšinske problematike. Istočasno pa se moramo zavedati, da je raznolikost manjšinskih skupin tolikšna, da je enotno definicijo, ki bi vključevala tako heterogeno populacijo, zelo težko formulirati. Problem postavitve enotne terminologije pa je, nenazadnje, tudi posledica različnih percepcij problema med nacionalnimi enotami. Odsotnost preciz-

ne definicije se v realnosti odraža v dejstvu, da je prepoznanje manjšin in njihovih pravic ter morebitna aplikacija protektivne politike še vedno prepuščena dobri volji posameznih evropskih držav.

Večina mednarodnih organizacij (OSCE, Evropska unija, EEC in druge), ki se soočajo s ponovno evalvacijo manjšinske politike v Evropi v devetdesetih letih, se zavzema za takšen pristop, ki bi dosegel dvoje: *obstanek in zaščito* kulturnih raznolikosti in ohranitev *miru ter varnosti* na evropskem kontinentu (Williams, 1989). Poleg tega se mednarodno pravo zavzema ne le za ohranitev in promocijo manjšinskih identitet, temveč tudi za dejstvo, da naj bi manjšine uživale enake pravice kot ostali narodi v državi (Williams, 1989). V tem okviru ne smemo prezreti dejstva, da za ohranitev posebnih identitetnih specifik manjšinske skupine princip ne-diskriminacijskih ukrepov in politike sam po sebi ni dovolj.

Mednarodno pravo (s predpisi in direktivami) zagotavlja jezikovnim manjšinam svobodno uporabo *maternega jezika* tako v privatni kot javni sferi (Lepretre, 1992; Benoit-Rohmer, 1996). Svobodna uporaba maternega jezika je pripadnikom manjšin torej dana, v resnici pa pravica do te svobode, glede na konkretne državne entitete, drastično variira. V tem okviru se kot problem pojavlja predvsem uporaba manjšinskega jezika v uradni sferi. Da bi se izognile "jezikovni pravici", določeni z mednarodnimi akti, nekatere države izpostavljajo argument, da bi uradno sprejetje dvojezičnosti ali večjezičnosti ogrozilo nacionalno kohezijo in državno enotnost. Poleg tega te iste države pogosto izpostavljajo tudi potencialni problem rekrutiranja dvoali večjezičnih državnih uslužbencev (torej državnega birokratskega aparata), ki bi z uradnim priznanjem manjšinskega jezika postal obveza in dolžnost države (Bellin, 1989). Ne glede na omenjene realne probleme, pa kršitve določil in predpisov mednarodnih aktov (npr. Kopenhagenski dokument 1990), ki predpisujejo uporabo manjšinskega jezika v javni sferi, mednarodna skupnost ne bi smela prezreti. Žal so obveznosti, ki jih mednarodni akti v tem okviru postavljajo državam, pogosto zastavljeni tako široko, da proces aplikacije zahtevanih principov dovoljuje in omogoča velika odstopanja. Obstoječi mednarodni dokumenti prav tako zavezujejo države, da omogočijo članom manjšinskih skupnosti, poleg izobraževanja v uradnem jeziku države, v kateri se manjšine nahajajo, tudi izobraževanje in usposabljanje v maternem jeziku manjšin (Benoit-Rohmer, 1996). Način aplikacije omenjenih predpisov pa se, ponovno, drastično razlikuje glede na "manjšinsko usmeritev" posamičnih držav.

Glavni oviri za vzpostavitev enotne evropske manj-

šinske zakonodaje sta še vedno obstoječa nasprotujoča si pristopa k obravnavi konfliktnega manjšinskega vprašanja: prvi pristop temelji na *integraciji*, drugi na *multikulturalizmu* (Baetens-Beardsmore, 1995). Države, ki zagovarjajo prvi princip (Francija, Bolgarija, Romunija, Grčija, Turčija in druge), ne želijo ogroziti enotnosti in etnične homogenosti nacionalne države, zato manjšine na njihovem teritoriju ne morejo/smejo obstajati. Države, ki jih uvrščamo v to skupino, delujejo po sledečem principu: potencialne kulturne, religiozne in druge razlike izničijo, čemur sledi še proces integracije in/ali asimilacije. Četudi je koncept multikulturalizma v sodobnem evropskem političnem diskurzu zelo aktualen, je ideja multikulture Evrope in multikulture stvarnosti še daleč od realne uresničitve.

Manjšinsko vprašanje je tesno povezano tudi z vprašanjem *teritorialne integritete*. Istočasno, ko posamične evropske države pozdravljajo uvedbo poenotene zaščitne politike manjšin, pa ne dopuščajo vmešavanja v področja t. i. državne suverenosti in teritorialne integritete (Benoit-Rohmer, 1996). Vlade posameznih držav izražajo evidentno bojazen, da bi priznanja manjšinskih pravic ogrozila teritorialno integriteto držav (konflikt na področju nekdanje Jugoslavije je tovrsten strah le še podkrepil). Po drugi strani pa nam zgodovinski primeri pričajo, da prav državna zaščita manjšinskih pravic omogoča razvoj harmoničnih odnosov med manjšino in državo in torej manjšanje nevarnosti secesionističnih teženj.

SKLEP

Manjšinsko vprašanje in znotraj njega nahajajoči se problem manjšinskih pravic odlikavata večno aktualnost in vsesplošno prisotnost na evropskem kontinentu. Navkljub očitni potrebi po enotnem in skladnem mednarodnem pristopu k reševanju manjšinskega vprašanja se vse-evropska zakonodaja na tem področju le počasi uveljavlja. Soočenje z manjšinskim vprašanjem in z vprašanjem manjšinskih pravic ostaja tako še vedno prva in osrednja skrb posamičnih držav, znotraj katerih se manjšinske skupnosti nahajajo. Splošno sprejeto priznanje manjšinskih skupin in njihovih pravic s strani mednarodnih organizacij, mednarodnega prava in posamičnih držav bi pomenilo priznati raznolikost in večkulturnost ljudi. Priznati, sprejeti in spoštovati, tudi po pravni poti, omenjeno raznolikost pa pomeni zmanjšati in razpršiti predsodke in stereotipe, povečati medkulturno tolerantnost in sožitje ter nenazadnje aktivno in realno pripomoči k idealistično zastavljeni ideji raznolike in vendarle enotne Evrope, h kateri se je mednarodna politika zavezala že pred dobrimi petdesetimi leti.

THE MINORITY QUESTION AND EUROPEAN INTERNATIONAL POLICY

Mateja SEDMAK

Science and Research Centre of the Republic of Slovenia Koper, SI-6000 Koper, Garibaldijeva 18

SUMMARY

In the 1990's European international political area is again faced with an unsettled question of national minorities and their rights. Geographical and political changes confronted national entities of the old continent with the problems mentioned already after World War I, when certain groups of people lost their nationality and found themselves in geographical regions of the neighbouring countries. Despite the gravity and actuality of the problem European international community is marked by a non-existent complete and uniform system of protection of national minorities and non-existent general rules of regional and/or international law. Only individual rules and regulations are confronted with the serious minority question. Due to numerous different forms of minority groups the minority question represents a complex problem of social, political, spatial and other extensions. The establishment of a uniform protective international legislation for minorities, living in the European cultural area, is hindered by numerous problems: the problem of establishing a uniform definition what national minorities actually are, unsettled legal questions on individual/collective rights, the questions of state integrity, integrity and the right (not) to interfere in the so-called "internal affairs" of individual countries and others. By encountering and legally solving the minority question the international community will be faced with many multi-layer problems: how to simultaneously ensure the existence and protection of cultural diversity, preservation of peace and security in Europe, how to reach consistent implementation and respect of regulations on bi- or multi-linguism and introduction of the minority language into public/official sphere and educational sphere, how to unite the opposing concepts of multi-culturalism and integration/assimilation, between which the internal policies of individual national entities are functioning and others. Encountering and dealing with the minority question, therefore, still remains the first and the main concern of individual countries, where there are actual minority groups.

Key words: minorities, minority question, international law, Europe

VIRI IN LITERATURA

Apeltauer, E. (1993): Multilingualism in a Society of the Future. *European Journal of Education*, 3, 28, 273-294.

Artigal, J. P. (1995): Multilingualism for all - a Catalan Perspective. V: *Multilingualism for all - European Studies on Multilingualism*. Denmark, Swets & Zeitlinger B. V, Roskilde University, 169-181.

Baetens Beardsmore, H. (1995): The European School experience in multilingual education. V: *Multilingualism for all - European Studies on Multilingualism*. Denmark, Swets & Zeitlinger B. V, Roskilde University, 21-68.

Bellin, W. (1989): Ethnicity and Welsh Bilingual Education. *Contemporary Wales, An Annual Review of Economic & Social Research*, 3. Wales, Cardiff University of Wales Press, 77-97.

Benoit-Rohmer, F. (1996): The Minority Question in Europe, Text and Commentary. Germany, International Institute for Democracy, Council of Europe.

Klemenčič, V. (1989): Metodologija uradnih popisov prebivalstva pripadnikov slovenske manjšine v Italiji, Avstriji in na Madžarskem. V: *Narodne manjšine*. Zbornik referatov in razprav. Ljubljana, SAZU, Medakademski odbor za proučevanje narodnih manjšin in narodnosti, 31-45.

Krašovec, S. (1987): Pri slovenski manjšini v Avstriji in

Italiji. Ljubljana, Slovenska akademija znanosti in umetnosti.

Lepretre, M. (1992): The Catalan Language Today. Barcelona, Generalitat de Catalunya - Departament de Cultura.

Luk, A. (1980): The Italian and Hungarian Nationalities in the Socialist Republic of Slovenia. V: *Minorities: Bridge Among the Nations: On the Occasion of the XXIst Conference*. Ljubljana, Committee of Information of SR Slovenia, 33-55.

Stranj, P. (1989): Slovensko šolstvo v Italiji. V: *Narodne manjšine*. Zbornik referatov in razprav. Ljubljana, 157-170.

Vratuša, A. (1989): Nekatere značilnosti današnjega položaja Slovencev v Avstriji in Italiji. V: *Narodne manjšine*. Zbornik referatov in razprav. Ljubljana, 173-185.

Žabjek, S. (1980): An Account of the Problems of the Slovenes Living in Italy. V: *Minorities: Bridge Among the Nations: On the Occasion of the XXIst Conference*. Ljubljana, Committee of Information of SR Slovenia, 21-33.

Williams, C. H. (1989): New Domains of the Welsh Language: Education, Planning and The Law. *Contemporary Wales, An Annual Review of Economic & Social Research*, 3. Wales, Cardiff University of Wales Press, 41-76.