
KONSTITUCIONALIZAM I PRIVATIZOVANE DRŽAVE

NENAD DIMITRIJEVIĆ

I. UVODNA SKICA PROBLEMA¹

U ovom radu pokušaću da odgovorim na pitanje šta je potrebno učiniti kako bi se multietničke države post-komunističke jugoistočne Evrope konsolidovale na demokratskim osnovima.² Verujem da u većini ovih zemalja demokratska stabilnost još uvek nije dostignuta. Takođe verujem da jedan od osnovnih uzroka ovog problema treba tražiti u ozbiljnim poteškoćama u odnosima između većinske nacije i nacionalnih manjina: ovi odnosi su pogrešno ideološki formulisani i pogrešno pravno-institucionalno strukturirani, što rezultira nedemokratskim praksama i političkom nestabilnošću. Tvrdnja o pogrešnom pristupu sugerira nepoštovanje jednog standarda koji bismo provizorno mogli nazvati ispravnim demokratskim odnosom između većinske nacije i nacionalnih manjina. Nastojaću da pokažem kako je reč o vrednosno određenom standardu koji čine univerzalni principi konstitucionalizma. Za potrebe ovog teksta, principi će biti shvaćeni kao “normativni kriterijumi odnosa između univerzalnog morala i situiranih etičkih koncepata, čija je validnost rezultat moralnih i etičkih diskursa u kojima uzimamo u obzir različite nivoe situiranih datosti (politička kultura, potrebe i interesi aktera, politička istorija, itd.)”.³ Oslanjanje na univerzalne principe ovde se nudi kao refleksivna strategija u kojoj se specifične okolnosti (“situirane datosti”) jedne zemlje uzimaju u obzir, ali se analiziraju i vrednuju iz perspektive univerzalno prihvatljivih vrednosti. Šta to znači?

¹ Zahvaljujem se Džefriju Ajsaku, Janošu Kišu i Nenadu Miševiću na kritičkim komentarima prve verzije ovog teksta.

² U tekstu ću kao oznaku za multietničke zajednice koristiti izraz “pluralna društva”. Ovaj izraz će ukazivati samo na “faktički pluralizam”, odnosno činjenicu etničke heterogenosti, pa ga ne treba razumeti kao izvod takozvanih pluralističkih teorija.

³ A. Arato, “Forms of Constitution Making and Theories of Democracy”, *Cardozo Law Review*, 1/1995, str. 219, fn. 57.

U prvom koraku, principe treba identifikovati i analizirati na apstraktan način. Osnovni cilj ovog teorijskog koraka bio bi da se rekonstruišu one temeljne vrednosti čije konsensualno prihvatanje u bilo kojoj državi predstavlja neophodan uslov dosezanja liberalnog ideala jednake slobode za sve. U narednom koraku ovaj univerzalni normativni teorijski okvir biće upotrebljen kao kriterijum za identifikaciju normi i institucija koje predstavljaju neophodan okvir za ispravno uređenje i upravljanje odnosima između većine i manjine u heterogenim društvima. Dok se u prvom koraku jednostavno pitamo o univerzalnim vrednostima koje utemeljuju liberalnu političku zajednicu, drugim korakom zalazimo u polje složenog odnosa između univerzalnog i lokalnog. Konačno, u trećem koraku analiziramo praksu, u našem slučaju etničke odnose u post-komunističkim zemljama jugoistočne Evrope. Pre nego što ovo pokušam da preciznije objasnim, dugujem čitaocu dve napomene, ili dve teorijsko-normativne teze.

Prva teza tiče se pravilnog razumevanja odnosa “teorije i prakse”. Želim da neutrališem mogući prigovor o nasilnom kauzalnom povezivanju apstraktne teorije i “stvarnog života”, prigovor koji bi u predloženom sledu koraka video zahtev da se praksa (u našem slučaju odnos između većinske nacije i nacionalnih manjina u pluralnim društvima) harmonizuje sa ispravnim uvidima apstraktnog argumenta (univerzalnim principima konstitucionalizma). Molim čitaoca da ima u vidu kako

se ovde ne implicira distinkcija između idealnog i realnog. Primat univerzalnih principa ne označava prvenstvo čistog uma nad stvarnošću: principe razumem kao vrednosti koje su već inkorporirane u političke prakse, vrednosti koje definišu ustavne demokratije i položaj pojedinaца u njima, makar nam empirijska analiza često pruža dokaze o njihovoj izobličenosti. Ovde, dakle, nije reč o primatu “umnog prava”, već o legitimacijskom utemeljenju demokratije i legitimacijskim procesima u demokratskim političkim zajednicama. Predmet legitimiranja je tenzija između normativnog samorazumevanja ustavnih demokratija i socijalnog fakticiteta političkih procesa u njima.⁴

Druga teza direktnije se tiče teme ovog teksta. Potreba za teorijom podržana je trivijalnim argumentom da su u “stvarnom životu” sva sporna pitanja odnosa između većinske nacije i nacionalnih manjina – katalog osnovnih prava, jednakost, tenzija između individualnog i grupnog identiteta, ispravni institucionalni aranžmani, ustavna definicija države, način na koji građani i grupe percipiraju državu – ne samo u visokom stepenu kontroverzna već su i neodvojiva od normativnih konsideracija. Akteri ovog odnosa nisu jednostavno u potrazi za objektivno tačnim ili istinitim odgovorima na nabrojana pitanja. Oni će po pravilu tvrditi da je *njihov* odgovor ispravan, dok je odgovor “druge strane” pogrešan. Ovde smo konfrontirani prvenstveno sa složenom mrežom interpretacijski posredovanih značenja, u kojoj prominentnu ulogu igra immanentno etič-

40

4 Up. J. Habermas, *Faktizität und Geltung* (Frankfurt/Main: Surkamp, 1993), str. 135.

ka kategorija dobrog.⁵ Ukratko, normativni (ili ideološko-normativni) argumenti i stavovi deo su empirijske realnosti odnosa većinske nacije i nacionalnih manjina u post-komunističkoj Evropi. Zato analiza ove realnosti potrebuje teorijski okvir koji će odrediti “tačku gledišta” sa koje će se pristupiti normativnim interpretacijama u sukobu.

41 Još nekoliko napomena. Prvo, “univerzalnost” pristupa koji će biti ponuđen u ovom tekstu kontekstualno je ograničena: ovde će biti reč o liberalnom univerzalizmu. Drugo, neću se baviti pitanjem položaja neliberalnih grupa u liberalnom društvu.⁶ Treće, neću tvrditi da sve zemlje na svetu treba da – kao uslov normativnog razlikovanja između ispravnog i pogrešnog – prihvate demokratski konstitucionalizam. Drugim rečima, ne želim da negiram kako postoje zemlje u kojima specifičan koncept

dobrog nadjačava zahtev za univerzalnim pravom. Jednostavno tvrdim da u takvim slučajevima nema mnogo smisla koristiti kategorije konstitucionalizma i ustavne demokratije. Moj argument će biti ograničen na sledeći scenario, tipičan (iako ne i ekskluzivan) za post-komunistička pluralna društva. Zamislimo državu čije je stanovništvo sastavljeno od pripadnika dve ili

više nacionalnih grupa. Pripadnici ovih grupa i njihove elite ističu vernost liberalnim principima, ali istovremeno proklamuju primat grupno-specifičnog dobra sopstvene nacije u odnosu prema “drugima”, nazivajući ovo grupno-specifično dobro nacionalnim interesom. Bitan elemenat praktično-političke rekonstrukcije i prezentacije ovog dobra jeste nacionalni identitet. Zamislimo dalje da i većinska nacija i nacionalne manjine insistiraju na političkom kvalitetu nacionalnog identiteta. Za većinsku naciju politički kvalitet nacionalnog identiteta ispoljava se na nivou određenja zajednice: država je nacionalna država, odnosno politička organizacija one većinske grupe državljana koji pripadaju istoj naciji. Za manjinsku naciju politički kvalitet nacionalnog identiteta ispoljava se kao zahtev za drugačijom vrstom političkog i pravnog priznanja: manjine će tipično zahtevati neki oblik autonomije, koji će po pravilu uključivati referentni zahtev za posebna manjinska prava.

Ako sada ponovo pogledamo početak ovde skiciranog pojednostavljenog scenarija, podsetićemo se da sve post-komunističke države u regionu ističu vernost liberalnom konstitucionalizmu. Nijedna nacionalna grupa

5 Za razliku od moralnog pristupa koji označava neutralnu perspektivu, etički diskurs odgovara na pitanja šta je dobro, pravedno, istinito, itd., isključivo iz perspektive pripadništva supstancijalno određenoj grupi. Pozicija etičkog diskursa uvek je označena prvim licem množine. Dok je test moralnog univerbalizma poopštivost, ovde se radi o odbrani ideje o ekskluzivnoj, neponovljivoj autentičnosti. Dok moralna pozicija primarno pita šta je *ispravno*, iz perspektive fundamentalne ravnopravnosti svih identiteta, etička pozicija primarno pita šta je *dobro*, iz perspektive fundamentalnog interesa za odbranu sopstvenog privilegovanog identiteta.

6 O tome šta su to neliberalne grupe, te o mogućim putevima regulisanja njihovog statusa u liberalnim državama, vidi npr. V. Kimlika, “Etnički odnosi i zapadna politička teorija”, *Habitus*, mart 1999.

(većina ili manjina) ne dovodi u pitanje temeljne liberalne principe. Ovde je reč o političkim zajednicama, nacionalnim grupama i građanima koji eksplicitno priznaju relevantnost ustavnih prava i liberalnih pravno-institucionalnih aranžmana. Ovo je još jedno jednostavno opravdanje za analizu koja će se kretati u okvirima liberalnog diskursa ograničene vlade i osnovnih prava. Možemo očekivati da će nas ova analiza informisati kako na početku teksta pomenute nedemokratske prakse i politička nestabilnost proizlaze ili 1) iz nesposobnosti liberalnog konstitucionalizma da upravlja pitanjima grupnog identiteta, pravde, slobode i jednakosti u pluralnim društvima, ili 2) iz nespremnosti post-komunističkih pluralnih društava da se suoče sa zahtevima liberalnog konstitucionalizma. Ako bi se prva pretpostavka pokazala tačnom, morali bismo da zaključimo da liberalizam treba da bude odbačen kao strategija za pluralna društva: suočen sa pitanjima kao što su osnovna prava, jednakost građana i jednakost grupa, odnos individualnog i kolektivnog identiteta, karakter države, institucionalna struktura koja bi bila sposobna da na pravedan način upravlja odnosima između većine i manjine, liberalizam ne može da ponudi pouzdane odgovore. Ako se pak druga pretpostavka pokaže ispravnom, zaključak bi glasio da u post-komunističkim pluralnim društvima problem nije u liberalizmu, nego je u normama i praksama koje ga izobličavaju i falsifikuju.

Pokušaću da pokažem da je samo druga pretpostavka tačna. Tvrdiću da liberalni konstitucionalizam nudi ispravne i efikasne strategije upravljanja višenacionalnim zajedni-

cama. U drugom odeljku ovog rada skiciraću jednu moguću teoriju liberalnog konstitucionalizma prilagođenu zahtevima pluralnih društava. U trećem odeljku ću ponuditi kratku kritičku analizu ustavnog regulisanja odnosa većinske nacije i nacionalnih manjina u post-komunističkim državama jugoistočne Evrope.

2. LIBERALNI KONSTITUCIONALIZAM ZA PLURALNA DRUŠTVA

Liberalni konstitucionalizam je politički aranžman zasnovan na skupu temeljnih pravila koja 1) definišu individualnu slobodu kroz formalizovani katalog osnovnih prava, 2) ustanovljavaju političku vlast, 3) postavljaju jasne granice delovanja političke vlasti. Zaštita osnovnih prava i ograničena vlada određujuća su svojstva konstitucionalizma, kao aranžmana koji treba da odgovori na najteže pitanje s kojim se suočava svaka liberalna zajednica: koji uslovi treba da budu ispunjeni da bi se politička vladavina mogla smatrati opravdanom, odnosno da bi važeći pravni i politički režim bio prihvaćen kao legitiman.

Primarno pitanje je ono o ispravnosti utemeljujućeg pravnog režima. Ovo je zato što je režim program nasilja. Kad se pokoravamo važećem ustavnom režimu, mi sarađujemo u represiji nad idealno i po pretpostavci slobodnim i ravnopravnim pojedincima koji žive pod njegovom jurisdikcijom. Mi liberalno osećamo da imamo pravo na objašnjenje koje bi opravdalo zahtev za ovakvom našom saradnjom. Opravdanje znači pokazati da su konstitutivna ili fundamentalna pra-

vila pravnog poretka sadržinski ispravna, ili barem da se razlog za pokoravanje njima može izvesti iz njihove tendencije ka ispravnosti.⁷

Odgovor na pitanje o razlogu pokoravanja političkoj vlasti tvori neupitno jezgro liberalizma. Na najopštijem nivou, odgovor glasi: moja sloboda ima biti legitimacijski kriterijum svakog pojedinog oblika moje neslobode u političkoj zajednici. Zahtev za pokoravanjem, odnosno pretnjom fizičke prinude posredovano ograničenje slobode koje vladajući formulišu u obliku pravnih normi ili političkih odluka, načelno se može opravdati samo nužnošću odbrane supstance jednake slobode svakog pojedinca. Zato jednaka sloboda predstavlja normativni standard koji obavezuje kako sve državljane u njihovoj međusobnoj komunikaciji, tako i državnu vlast, kao primarni kriterijum legitimiteta njenog “programa nasilja”. Oдавде sledi da je od principijelnog značaja oduzeti slobodu delanja onima koji su snabdeveni vladavinskim ovlašćenjima. Zaštita individualne slobode građana od samovolje vladajućih, te korespondentno uspostavljanje ograničene vlade verne principu vladavine prava, obično se definišu kao elementi *negativnog* (ograničavajućeg, razvlašćujućeg) *konstitucionalizma*.

Ali, ovo ne znači da je isključivi cilj konstitucionalizma da podigne zid između civilnog društva i političke sfere, odnosno između

građana i vlasti. Konstitucionalizam “reguliše odnose između države i društva na mnogo kompleksniji način”.⁸ Zašto ograničenje (individualne slobode, s jedne strane, i vlasti, s druge strane), te razgraničenje (između civilnog društva i javne sfere) nisu dovoljni za puno razumevanje liberalnog odnosa vladajućih i podvlašćenih? Reč je o tome da karakter ovog odnosa zahteva da konstitucionalizam preuzme još barem dve bitne funkcije. Prva, koju ću ostaviti u naznakama, određuje se terminom *pozitivni konstitucionalizam*. Ustavni aranžmani snabdevaju i pozitivnim ovlašćenjima, i to kako građane, tako i vladajuće. Vlast može biti sprečena da deluje voluntaristički samo ukoliko ustav jasno odredi šta vlast *može* da čini. U ovom smislu, pozitivni (“ovlašćujući”) konstitucionalizam predstavlja sastavni deo koncepta ograničene vlade.⁹

Sledeći skup zadataka provizorno ću nazvati *integrativnim konstitucionalizmom*. Ustav treba da kreira zajednički okvir koji će omogućiti otvorenu komunikaciju građana i vlasti, oteľotvorujući vrednosti i ciljeve koji su zajednički svim članovima društva i zbog kojih oni prihvataju državu u kojoj žive kao legitimnu zajednicu. Idealno, na ovaj način se pozitivira jedna neprotivrečna instanca identiteta, koju su svi državljani – bez obzira na razlike koje ih inače dele – spremni da priznaju. Ovom pitanju ću se još vratiti.

Jezgro ovako shvaćenog konstitucionalizma predstavljaju osnovna ustavna prava.

7 F. Michelman, “Constitutional Authorship”, u: L. Alexander (ed.), *Constitutionalism. Philosophical Foundations* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), str. 82.

8 S. Holmes, “Foreword”, u: A. Sajo, *Limiting Government* (Budapest: CEU Press, 1999) str. xi.

9 S. Holmes, *Passions and Constraint* (Chicago: Chicago University Press, 1996), str. 7.

Prvo, kategorije vladavine prava i ograničene vlade mogu se rekonstruisati samo iz perspektive osnovnih prava. Drugo, prava definišu individualni identitet. Naravno, ovo nije nesporno, čak ni u liberalnom kontekstu. Liberalna prava često su izložena kritici zbog njihovog navodnog "atomizma". Kritika kaže da ova prava promovišu identitet i interese u stvarnosti nepostojećih izolovanih pojedinaca. Prava služe da se svim drugima zabrani pristup mojoj privatnosti, čime se uobličava i štiti iluzija asocijalne, autarhično shvaćene individualne autonomije. Kritičari, u rasponu od Karla Marksa do Čarlsa Tejlora, spremno će ukazivati na ovaj problem, pripisujući mu dalekosežne posledice za konstrukciju i način funkcionisanja liberalnog društva, te poglavito za položaj pojedinca. Oni će, svaki na svoj način, reći da pravna formulacija iluzije o čoveku-monadi zanemaruje trivijalno očiglednu i suštinski važnu činjenicu da svaki čovek živi zajedno sa drugima, te da je individualni identitet dijaloška kategorija, kao izvod autentične komunikacije sa onima koji su nam (klasno, nacionalno ili na neki drugi način) bliski. Drugim rečima, moj život u slobodi je samo moj su-život sa ljudima koji su mi važni. Strogo konceptualno govoreći, važni mi mogu biti samo oni čija ljudska situacija potiče iz istog izvora kao i moja sopstvena. Liberalizam kida neophodne komunikacijske niti između mene i meni važnih drugih, pravno izjednačavajući one koji meni *moraju* biti važni (kao nosioci same mogućnosti mog identiteta), i one ko-

ji mi *ne mogu* biti važni (budući da me njihovi komunikacijski kodovi i njihov koncept dobra isključuju iz dijaloznog formiranja njihove grupe: njihov dijalog nije moj, odnosno njihov identitet nije moj identitet; ako sam ja primarno radnik ili Francuz, moja formalna jednakost sa kapitalistima ili Englezima koji žive sa mnom u istoj državi ne doprinosi ni odbrani ni promociji moje autentičnosti). Ukratko, formalizam liberalnih prava konceptualno je slep upravo za one razlike koje nas čine onima koji jesmo, pa je stoga liberalizam nesposoban da ponudi neophodno političko i pravno *priznanje* našim istinskim identitetima. Nesposoban da ponudi priznanje, liberalizam traži utočište u formalizmu negativnih prava koja dokidaju i samu mogućnost neizobličene komunikacije između ljudi.

Preliminarni liberalni odgovor na ovu kritiku dolazi iz pravne teorije. Osnovna prava su u biti odnosi koji pretpostavljaju *uzajamno priznanje*. Tipično negativno pravo treba razumeti kao pravni odnos u kome jedna strana (nosilac prava) ima ovlašćenje, dok druga strana (adresat prava) ima određene obaveze prema nosiocu prava.¹⁰ Mi moramo da jedni drugima priznamo ova temeljna svojstva. Želim da tvrdim kako su posledice ovog priznanja dalekosežne, odnosno da se njime prevazilazi kako pravni "formalizam", tako i individualistički "atomizam": iz pravno posredovanog uzajamnog priznanja proizlaze sva ostala temeljna svojstva ljudskih prava. Prvo, značenje i domet prava

44

10 A. Sajo, "Rights in Post-Communism", u: A. Sajo (ed.), *Western Rights? Post-Communist Application* (The Hague: Kluwer, 1996), str. 139-140. Up. takođe M. Matulović, *Ljudska prava* (Zagreb: Hrvatsko filozofsko društvo, 1996), str. 279 i dalje.

određeni su na apstraktan način, čime se sprečava stratifikacija zajednice po linijama socijalnih, političkih, kulturnih, nacionalnih itd. razlika između ljudi. Ono što mi priznajemo jedni drugima kao građani, i ono što državna vlast priznaje svakome od nas, tek je juristička maska sačinjena od naših osnovnih prava. Ali, ovim se ne negira naša ljudska autentičnost. Naprotiv, u daljem tekstu ću pokušati da pokažem da je ovo neophodan uslov slobodnog razvoja naše autentične ljudske ličnosti u svojoj posebnosti i neponovljivosti. Drugo, prava su opšta, odnosno ona na jednak način pripadaju svakom članu političke zajednice jednostavno po osnovu njegovog pripadništva definisanog kategorijom državljanstva.¹¹ Konačno, apstraktni karakter i opštost osnovnih prava tvore još jedno temeljeno svojstvo položaja pojedinca u liberalnoj ustavnoj državi: jednakost pred zakonom. Jednakost pred zakonom znači da smo svi mi kao državljanji priznati kao nosioci identičnog kataloga prava.

Liberalni konstitucionalizam čini najviše što može za ljude kojima je priznat pravni status autonomnih pojedinaca. Ali, valja uvek imati na umu koliko je originalno pitanje

teško: kako garantovati jednakost ljudi koji se razlikuju a da se pri tome ne povredi njihova autentičnost? Načelan, tek prividno jednostavan, liberalni odgovor glasi da se odnos jednakosti mora definisati na nivou apstrakcije koji neće ugroziti autentične identitete, nego će naprotiv delovati kao njihov zaštitnik i promoter. Odavde sledi i preliminarna identifikacija zajednice. Prihvatajući simboličku predstavu pojedinaca “koji se okupljaju kako bi formirali pravnu zajednicu slobodnih i ravnopravnih građana”,¹² liberalni konstitucionalizam bira da identitet zajednice izvede iz pravno posredovanog inter-subjektivnog priznanja koje pojedinci dodeljuju jedni drugima, a koje je stabilizovano u obliku osnovnih prava. Liberalna zajednica tada se određuje kao “totalitet osoba koje žive zajedno na teritoriji države i koje su na jednak način obavezane ustavom, odnosno odlukom očeva-osnivača da na legitiman način urede njihov zajednički život putem pozitivnog prava”.¹³ U ovom složenom odnosu između individualnog identiteta, međusobnog priznanja razlika i (u principu neupitnog) nivoa identiteta zajednice, država postaje više od “nužnog zla” i “braka iz računa”, afirmišući se kako kao čuvar

¹¹ A. Bragova, “Are There Any Minority Rights”, *Archiv für Rechts- und Sozial Philosophie*, 4/1994, str. 491-495.

¹² J. Habermas, “Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State”, u: A. Gutmann (ed.), *Multiculturalism. Examining the Politics of Recognition*, (Princeton: Princeton University Press, 1994), str. 107.

¹³ *Ibid*, str. 126. Valja primetiti da u Habermasovom čitanju referenca na formativni kapacitet osnovnih prava ne upućuje na njihov normativni primat. Habermas tvrdi da je ovde jednostavno reč o funkcionalnom objašnjenju, jer u modernim kompleksnim društvima ne postoji funkcionalni ekvivalent integrativnom kapacitetu na izloženi način shvaćenog pozitivnog prava. – J. Habermas, “Zur Legitimation durch Menschenrechte”, u: *Die post-nationale Konstellation* (Frankfurt/Main: Surkhamp, 1998), pp. 182-183.

prava na razliku, tako i kao otelotvorenje zajedničkog političkog identiteta.¹⁴

Ali mi znamo da je ova slika nekompletna. Videli smo da je kritičari mogu odbaciti kao idealizovanu, ili kao konceptualno slepu za pitanja koja su od istinski ključnog značaja za individualne i komunalne identitete. Kritičari će reći da je pravo na razliku koje je garantovano principima i aranžmanima liberalnog konstitucionalizma u najmanju ruku nedovoljno za puno priznanje onog što mi istinski jesmo. Drugim rečima, liberalizam je nesposoban da afirmiše bogatstvo naših pravih ljudskih svojstava. Odavde sledi da liberalizam nije sposoban ni da definiše i izrazi identitet zajednice. Reč je upravo o tome da liberalizam nije u stanju da vidi i prizna nešto što je inače očigledno: identitet pojedinca i identitet zajednice (moraju da) potiču iz istog izvora. Ovu kritiku je na najpregnantniji način formulisao komunitarizam. Ovde se kaže da je individualni identitet na odlučan način uobličen našom socijalnom i kulturnom pripadnošću, odnosno našim članstvom u istorijski-međugeneracijski formiranoj grupi, koju nazivamo nacijom. Konsekventno, dobra zajednica može biti konceptualizirana samo kao otelotvorenje, odnosno kao medij političkog priznanja i slobodnog razvoja onog posebnog neponovljivog dobra koje članovi zajednice dele *kao pripadnici nacije*.

Ukratko, snažan komunitarni prigovor glasi da liberalizam pada pod teretom kontradikcije koju je sam proizveo i proglasio

svojom osnovom. Nije moguće konstruisati aranžman koji će upravljati razlikama između ljudi i individualnim identitetima tako što će se apstrahovati od stvarnih razlika i stvarnih identiteta. Liberalizam promoviše puki mit kad tvrdi da su pravo na razliku i individualni identitet zaštićeni univerzalnim katalogom prava i apstraktnom jednakošću, što sve podržava i garantuje etički i politički neutralna država. Radi se o tome da liberalna država nikad nije neutralna: ona u praksi ne promoviše univerzalno pravo, nego partikularno dobro većinske nacije. Čak i ako ne prihvatimo jezgro komunitarnog argumenta, ovo je ozbiljan prigovor, čija intuitivna snaga proizlazi iz jednostavne okolnosti da je istorijski tačan. Ovde smo suočeni sa sumarnom predstavom liberalnog nacionalizma, odnosno “nacionalizma ograničenog građanskim pravima, političkom jednakošću i vladavinom zakona”.¹⁵ U naporu da uskladi posebne identitete sa univerzalnim vrednostima i aranžmanima neutralne države, liberalni nacionalizam, politički otelotvoren u nacionalnoj državi, ne osporava ničije pravo na razliku. Grupni identiteti, uključujući i nacionalni pluralizam, jednostavno se zadržavaju u privatnoj sferi. Ovim se međutim faktički kreiraju privilegije za pripadnike većinske nacije, pošto su simboli i jezik komunikacije u javnoj sferi uvek i isključivo simboli i jezik većine. Konsekventno, nacionalne manjine ostaju lišene zvaničnog (javno-političkog) priznanja. Pripadnici manjina doživće ovo nepriznavanje na

14 Up. U. Preuß, “Democracy and Constitutionalism”, u: I. Grudzinska Gross (ed.), *Constitutionalism and Politics* (Bratislava: Slovak Committee of the European Cultural Foundation, 1993), str. 76.

15 J. Kiš, “Na putu prevazilaženja nacionalne države”, *Mostovi*, 112-113/1997-1998, str. 880.

različitim nivoima života u zajednici. Primere nam pružaju simbolički identitet države (državna obeležja, praznici, itd., koji tipično referiraju na vrednosti koje su ekskluzivne za većinsku naciju), obrazovanje, informisanje, upotreba jezika pred državnim organima.¹⁶

Svaka realistična liberalna strategija za pluralna društva mora biti spremna da odgovori na izazov ovakvih prigovora. Prvo pitanje glasi da li apstraktna određenja individualnog identiteta i identiteta zajednice predstavljaju odgovarajući medijum za uobličavanje, izražavanje i zaštitu kulturno specifičnih svojstava. Drugo pitanje glasi da li je liberalizam moguć s onu stranu lažnog univerzalizma nacionalne države.

Pokušaću prvo da odgovorim na prigovor o navodnoj nesposobnosti liberalnog univerzalizma da tematizuje stvarne identitete u pluralnim zajednicama. Problem se može odrediti u terminima konflikta između kulturnog partikularizma i univerzalnih prava: pošto u liberalnoj perspektivi nijedan identitet ne može legitimno biti eliminisan ili podređen drugome, pravo pitanje glasi da li je liberalizam sposoban da pomiri i simultano podrži suprotstavljene zahteve za priznanjem.¹⁷ Ili, na drugi način: pitanje je da li prava – i, ako je odgovor da,

koji tip prava – mogu da budu univerzalno prihvaćena ne samo kao posrednik u komunikaciji između individua nego i kao posrednik u komunikaciji između nacionalnih grupa u državi.¹⁸ Izvesno je da neki oblik priznanja mog autentičnog identiteta predstavlja nužan preduslov za realizaciju moje individualne autonomije. Ja mogu da izaberem i da nastojim da realizujem životne svrhe koje smatram vrednim tek ako drugi priznaju da ja imam pravo da budem ono što jesam i što želim da budem, te ako mi dopuste da se ponašam ne samo u skladu sa svojim individualnim preferencama, već i u skladu sa meta-individualnim, socijalno-kulturnim koordinatama mog identiteta. Ovde su implicirana dva međusobno povezana pitanja: prvo se tiče socijalnog i političkog konteksta u kome se moja autonomija realizuje; sledeće je pitanje o legitimnim ograničenjima moje autonomije.

Očigledno je da je identitet koji “proizvode” ljudska prava nedovršen. Odgovor na pitanje ko sam ja kao autentično ljudsko biće nije relevantan za liberalnu socijalnu i političku konstrukciju stvarnosti. Naravno, ne radi se naprosto o tome da sa stanovišta zajednice nije važno ko sam ja. Radi se o tome da se jednakost u pravima autonomnih pojedinaca može ostvariti jedino po cenu odricanja od naših indivi-

16 “Liberalni nacionalisti nisu dovoljno ozbiljno shvatili da ono što važi za člana vlastite nacije, važi i za članove drugih jezičko-etničkih zajednica; manjinska nacionalna grupa je isto tako “mi” za sve one koji govore zajedničkim jezikom, koji su odrasli u zajedničkom ambijentu običaja i navika, kao što je i većina “mi” za one koji joj pripadaju. Građanin u manjinskom položaju nije izolovano biće.” – J. Kiš, *op. cit.*, str. 886.

17 S. Lukes, “Five Fables About Human Rights”, in: S. Shute and S. Hurley (eds.), *On Human Rights* (New York: BasicBooks, 1993), str. 37.

18 M. Rosenfeld, “Comment: Human Rights, Nationalism and Multiculturalism in Rhetoric, Ethics and Politics. A Pluralist Critique”, *Cardozo Law Review*, 4/2000, str. 1235.

dualnih istorija i socijalnih konteksta.¹⁹ Pono-
viću da je ovde implicirana značajna poteškoća
liberalizma. Mi znamo da identiteti nikad nisu
jednostavno i neupitno otvoreni, odnosno mi
znamo da identiteti nikad nisu jednostavno i
neupitno individualni. Svojstva koja su od od-
lučujućeg značaja za odgovor na pitanje o mom
identitetu nisu samo *zadata* kao cilj kome ja slo-
bodno težim, već su i *data* kao socijalno-kulturni
kontekst koji mi prethodi. Strogo empirijski
govoreći, za većinu ljudi nacionalni identitet
funkcioniše gotovo kao “prirodni” okvir njiho-
vih autonomija. Odavde može da sledi kako au-
tonomiju nije moguće u celini sagledati i kon-
ceptualizirati u terminima skiciranog formal-
nog uzajamnog priznanja. Univerzalizam for-
malno jednakih prava ne može da se slobodno
apstrahuje od onih faktičkih, socijalno kodira-
nih svojstava koja su neophodna za čovekovu
sposobnost da dela kao autonomno biće. Ovo
posebno važi za pluralna društva, pošto su raz-
like između naših socijalno-kulturno određe-
nih identiteta toliko duboke da ne mogu biti
uspešno regulisane na način formalne jedna-
kosti. Dok liberalni ustavi tipično definišu ap-
straktan (i stoga uvek u znatnoj meri kontrafak-
tički) odnos između pojedinca i države, odgo-
varajući pristup identitetu, pravima i jednako-
sti u pluralnim društvima mora da se suoči sa
mnogo kompleksnijim skupom odnosa. Prvo, za
razliku od idealne liberalne percepcije odnosa
manjine i većine kao otvorenog i promenljivog,
granice koje razdvajaju identitet većinske naci-
je od identiteta nacionalnih manjina u princi-

pu su nepromenljive. Drugo, iz činjenice da
pripadnici manjine konceptualiziraju svoj in-
dividualni identitet posredstvom grupnog
identiteta sledi da ovaj drugi treba da dobije
određeno pravno i političko priznanje. Zato u
pluralnim društvima treba računati sa neop-
hodnošću upravljanja odnosom između naj-
manje četiri tipa identiteta: individualni iden-
titet, identitet većinske nacije, identitet nacio-
nalne manjine, identitet zajednice.

Pripadnici manjina u pluralnim
društvima duboko su ukorenjeni u ona svojstva
koja obrazuju identitet njihove grupe. Ako se
ova socijalna činjenica ne prizna oni će – i po-
red garantovane im formalne jednakosti u pra-
vima – ostati zarobljeni u poziciji faktičke ne-
jednakosti. Andraš Brađova ovo sumira kao
problem faktičkih razlika u uslovima za ostvari-
vanje prava (*rights-conditions*): “Pravna norma će
biti operativna samo ako postoje faktički uslovi
za njeno poštovanje... Prava postaju stvarna tek
kad se ispune određeni faktički uslovi. Izraz
‘uslovi za ostvarivanje prava’ upućuje na one
faktičke pretpostavke koje su neophodne za
zaživljavanje pravno garantovanih osnovnih
prava u datom socijalnom kontekstu.”²⁰ Pita-
nje tada glasi šta treba da bude učinjeno kako bi
se prevladala faktička nejednakost koja onemo-
gućava pripadnike manjine da realizuju auto-
nomiju koja im je formalno priznata. Odgovor
može da bude samo jedan: pripadnicima ma-
njina moraju da budu priznata posebna prava.
Manjinska prava mogu biti utemeljena i legiti-
mirana unutar liberalnog diskursa, kao instru-

¹⁹ M. Rosenfeld, “Modern Constitutionalism...”, *op. cit.*, pp. 5-7.

²⁰ A. Bragyova, *op. cit.*, str. 506.

menti prevazilaženja faktičkog jaza u uslovima za ostvarivanje prava. U ovom kontekstu je moguće izvesti dva međusobno povezana opšta legitimirajuća razloga za liberalnu podršku manjinskim pravima. Prvo, manjinska prava su nužna za očuvanje i slobodan razvoj individualnog identiteta pripadnika manjinske grupe. Drugo, manjinska prava su nužna za očuvanje (liberalno shvaćene) jednakosti pripadnika manjinske grupe sa drugim državljanima.²¹

49 Međutim, mi znamo da se legitimitet manjinskih prava ponekad rutinski osporava ukazivanjem na njihova navodna ne-liberalna svojstva: kritika kaže da njihova egzistencija praktično znači višak prava za građane – pripadnike manjine. Oдавде bi sledilo da manjinska prava narušavaju jednakost pred zakonom i univerzalizam prava. Konačno, kritika kaže i da manjinska prava promovišu grupu u položaj subjekta manjinskih prava, što je homogenizirajući korak koji na direktan način podriva kako individualni identitet članova grupe, tako i liberalni karakter zajednice.

Ipak, na ovom mestu se treba podsetiti da su bitni kvaliteti univerzalnih ljudskih prava inkluzivnost i sposobnost za ograničavanje većinskog principa. Inkluzivnost u minimalnom smislu znači da državljani, bez obzira na razlike koje ih dele, moraju jedni druge priznati kao legitimne i ravnopravne pripadnike zajednice. Ograničavanje vladavine većine znači da individualna autonomija ne može legitimno biti osporena pozivanjem na interese ili “ispravni je uvide” većeg broja pojedinaca, niti po-

zivanjem na neki nadređeni interes zajednice kao celine: kao autonomna ličnost, sa životnim planovima koji su ekskluzivno moji, ja sam po definiciji uvek u manjini i prava su tu da me zaštite od svih onih koji bi mogli pokušati da ospore moju autonomiju ili da je “konretizuju” sadržajem koji se predstavlja kao društveno poželjan.

Uvođenje manjinskih prava ne dovodi u pitanje ova dva fundamentalna svojstva osnovnih prava. Manjinska prava štite pripadnike pred-političkih manjina od većine koja sa njima ne deli fundamentalna svojstva njihovog identiteta. Ispravno shvaćena manjinska prava ne dozvoljavaju niti “unutar-grupnu” tiraniju većine koju bi politički predstavnici grupe mogli da u ime grupe provode nad njenim pripadnicima. Manjinska prava, čak i kad ih odredimo kao grupna prava, ne štite grupu kao takvu. Ova prava jednostavno štite identitet i interese pojedinaca koji pripadaju manjinskoj grupi. Razlika između dva pristupa je nezanemariva i valja je čitati kao distinkciju između komunitarizma i liberalizma: “Kolektivna prava su opravdana ako štite jednaku slobodu i dostojanstvo pojedinca, njihov sadržaj i delokrug je prihvatljiv samo ako počivaju na istim moralnim načelima koja legitimišu građanska prava pojedinca.”²² Ovo je ultimativno utemeljenje legitimiteta manjinskih prava: manjinska prava mogu se opravdati jedino u okvirima univerzalizma osnovnih prava, kao instrumenti koji “stvaraju višak mogućnosti radi uravnotežavanja viška hendikepa, ali u ogradama jedinstvenog prav-

21 W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship* (Oxford: Clarendon Press, 1995), str. 75.

22 J. Kiš, *op. cit.*, str. 899.

nog sistema, ne probijajući njegove okvire”.²³ Shvaćena na ovaj način, manjinska prava su pravno garantovani supsidijarni zahtevi čiji je zadatak da koriguju istorijski i socijalno uslovljenu nepravednu distribuciju uslova za ostvarivanje prava. Ovaj opšti uvid ne može se osporiti ukazivanjem na to da će u pojedinim slučajevima nosilac specifičnog prava biti grupa, a ne pojedinci koji joj pripadaju (na primer, upotreba jezika pred državnim organima, upravljanje lokalnom administracijom, obrazovanje). Ovim se jednostavno poštuje činjenica da država mora da prizna pravni subjektivitet manjinskoj grupi, kako bi njeni pripadnici bili u stanju da ostvaruju svoja prava na način koji će očuvati njihovu ravnopravnost sa pripadnicima većine.²⁴ Ovakav identitet nosioca prava ne implicira da se grupi priznaje status nezavisnog etičkog subjekta. Konačno, ako su ovi uvidi tačni, sledi da manjinska prava sa “standardnim” individualnim pravima dele kvalitet inkluzivnosti, kao prava koja omogućavaju uzajamno priznanje svih državljana, bez obzira na njihovu nacionalnu pripadnost.

Sada ću kratko razmotriti pitanje kako treba da bude uređena etnički heterogena politička zajednica. Već sam izneo tvrdnju da treba napustiti koncept nacionalne države. Po-

znat nam je klasični motivacijski argument u prilog nacionalnoj državi. Kad razmišljamo o definiciji političke zajednice, prvo pitanje tiče se identiteta na kome će se zajednica temeljiti. Ovde se ne možemo, kaže dalje argument, jednostavno pozvati na osnovne principe i vrednosti političkog liberalizma, pošto pitanje o razlozima zbog kojih smo zajedno uvek upućuje na neki pred-politički nivo zajedničkog identiteta. Radi se o formativnoj političkoj odluci. Slazem se sa uvidom da je preliminarno određenje dominantnog identiteta relevantno kao osnov političke zajednice. U praktično-političkom pogledu, ovde se upućuje na krucijalni značaj procesa donošenja ustava za novu (na primer, post-revolucionarnu) zajednicu. Donošenje ustava ovde ima značenje pravne i političke definicije fundamentalnog izbora, odnosno identifikacije i pravnog priznanja dominantnog komunalnog identiteta.²⁵ Ipak želim da pokažem kako potreba za određenjem identiteta zajednice ne pretpostavlja – upravo kako ona *ne sme* da pretpostavlja – rakurs na dominantno dobro većinske nacije, gde bi se ovo dobro na eksplicitan ili implicitan način učinilo osnovom identiteta države.

Tačno je da smo “mi” koji pripadamo istoj nacionalnoj grupi po određenim

50

²³ *Ibid.*

²⁴ “Kolektivna prava se razlikuju po dva kriterijuma od zajedničkih prava udruženih pojedinaca. Prvo, njihov subjekt ne nastaje putem udruživanja, već je on naprosto dat; drugo, država mora da ga zvanično prizna, da bi postao pravni subjekt... /Subjekti ovih prava/ su jezičko-etničke zajednice, na temelju toga što ih država priznaje kao kolektivne subjekte povlastica.” – J. Kiš, *op. cit.*, str. 893, 895.

²⁵ Up. U. Preuß, “Constitutional Power-Making for a New Polity: Some Deliberations on the Relations Between Constituent Power and the Constitution”, u: M. Rosenfeld, *op. cit.*, str. 147.

svojstvima različiti od “drugih”. Tačno je i to da su mnoge savremene liberalne demokratije utemeljene kao nacionalne države. Istorijski, politička neutralnost liberalne nacionalne države zasnivala se na premisi identiteta većinske nacije koji je potom bio transformiran u liberalno neproblematičan republikanski identitet. Ovo je tipično bilo učinjeno kroz “privatizaciju” posebnih grupnih identiteta (iako istorija pruža i bogate dokaze o represiji i poništavanju manjinskih nacionalnih identiteta). Klasični liberalizam priznaje jednaka individualna prava svim državljanima, upućujući istovremeno na civilno društvo kao sferu legitimne brige za partikularne identitete. Međutim, u ovom navodno neutralnom političkom okruženju, javna komunikacija počiva na politički priznatim supstancijalnim svojstvima identiteta većinske nacije, u rasponu od državnih simbola do jezika koji se koristi u obrazovanju ili pred državnim organima. Ovo stvara probleme i tenzije u pluralnim društvima u kojima je nacionalni identitet pripadnika većinske nacije tek jedan od najmanje dva nacionalna identiteta. Činjenica da je većina numerički dominantna ne poništava drugu činjenicu: pripadništvo nacionalnoj manjini ekskluzivno je za pripadnike manjine, dok je pripadništvo nacionalnoj državi koja nosi ime većine zajedničko za pripadnike većinske nacije i nacionalnih manjina. Ova okolnost nas upozorava da moramo naći alternativni put za pristup prethodnom pitanju o određenju identiteta političke zajednice. Kako se kreiraju i održavaju osećanje pripadništva i uzajamna solidarnost u državi koja je komponovana od dve ili više nacionalnih grupa? Važnost osećanja pripadništva i

uzajamne solidarnosti sastoji se u tome što ova svojstva omogućavaju da život u okvirima države svi podanici prihvate kao nešto više od pukog pravno posredovanog pokoravanja političkoj vlasti, te kao nešto više od pukog utilitarnog odnosa prema našim su-građanima.

Ovi kvaliteti ne mogu biti ostvareni dok se ne odbace koncept i aranžmani nacionalne države. Prvi korak mogao bi se sastojati u odbacivanju predrasuda. Nacionalna pripadnost nije niti jedini mogući niti najatraktivniji (u terminima političke homogenosti i stabilnosti) osnov za izgradnju zajedničkog političkog doma. Verujem kako je trivijalno tačna tvrdnja da je pluralno društvo, definisano i organizovano u nacionalnu državu, izloženo mnogim pretnjama, koje proizlaze kako iz njegovog deficita motivacijskih kapaciteta, tako i iz njegove nesposobnosti da se suoči sa problemom političkog legitimiteta. Kada govorimo o motivacijskom problemu, nacionalnu državu neće na jednak način uvažavati svi njeni građani. Ova država neće na jednak način biti dom za one koji prihvataju *titulus* države kao svoj sopstveni (pripadnici većinske nacije), i za one kojima je ovaj *titulus* stran. Drugo, nacionalna država nije u stanju da odgovori na problem normativnog legitimiteta, zato što nije sposobna da demonstrira jednako poštovanje za sve svoje podanike. Verna svom utemeljenju, nacionalna država nužno povlači razliku između podanika koji pripadaju većinskoj naciji i pripadnika nacionalnih manjina.

Ukratko, reč nije tek o tome da u pluralnim društvima dominantni nacionalni identitet nije “prirodan” osnov zajednice – on nije niti održiv bez prevelikih troškova i rizika.

Nastanjena građanima koji pripadaju različitim nacionalnim grupama, pluralna društva nude intuitivnu predstavu mozaika zatvorenih i samodovoljnih grupnih identiteta. Ovo se čini jakim argumentom u prilog komunitarizmu. Ipak, problem je kompleksniji. I liberalno-nacionalni i komunitaristički argumenti zasnivaju se na loše utemeljenoj pretpostavci da su nacionalne kulture homogene, te da ove kulture predstavljaju jedine moguće osnove naših pravno i politički uobličених identiteta. Kultura se ovde predstavlja kao harmoničan i zatvoren skup svojstava koji se može kreirati i razvijati isključivo kroz medij nacije. Tvrdеći da je ovaj pristup pogrešan, ne želim da negiram da nacije i njihove kulture zasluđu zaštitu. Jednostavno tvrdim da su kultura, nacionalni identitet i politički identitet različite kategorije. Svaki pokušaj njihove integracije u pluralnim društvima završava kao nametanje manjinama političkog aranžmana koji je dizajniran da štiti interese većinske nacije.

Naše pitanje glasi da li je moguće doneti formativnu političku odluku o identitetu zajednice na način koji ne bi favorizovao većinsku naciju. Zajednički život u državi rezultat je mnogih istorijskih kontingencija. Ali ove kontingencije, uključujući i činjenicu da mi kao državljani pripadamo različitim nacijama, ne osporavaju činjenicu da mi živimo zajedno. U prvom koraku refleksije o *smislu* zajedničkog života potrebno je jednostavno da prihvatimo činjenicu zajedničkog života. Osmotren u istorij-

skoj perspektivi, život različitih grupa u državi delo je “zajedničke tradicije, zajedničkog delovanja, zajedničkog shvatanja, zajedničkog sećanja (i zaborava)”.²⁶ Ako je ovo tačno, tada možemo govoriti o zajedničkoj kulturi koja se obrazuje u istorijskom toku zajedničkog života različitih grupa. Ova kultura neće nužno biti nekonfliktna. Ali čak i kad smo suočeni sa teškim i neprijatnim istorijatom odnosa između grupa, možemo tvrditi da je zajednički život kreirao barem polaznu tačku za vrednovanje naših odnosa. Ova polazna tačka (ili, da upotrebim izraz Jirgena Habermasa, “horizont vrednovanja”)²⁷ zajednička je *svima nama* kao građanima određene države, ali je istovremeno ekskluzivna *samo za nas* kao građane te države. Ono što mi kao pripadnici manjinske nacije delimo sa pripadnicima većinske nacije u državi, ekskluzivno je za “nas” i “njih”, i ne može bi-

52

Vraćajući se iz ove perspektive donošenju ustava kao postupku kojim se formalizuje identitet zajednice, zaključiću da ovaj proces u pluralnom društvu mora da bude usmeren ka kreiranju sledeće temeljne poruke: *svi koji žive unutar granica države obrazuju narod*. Demokratski ustav mora ovaj fundamentalni izbor učiniti eksplicitnim. Drugim rečima, demokratski ustav za pluralno društvo mora biti formulisan na način koji će biti podjednako prihvatljiv za sve građane države. Otelotvorenje ove univerzalne prihvatljivosti treba da čini

26 J. Kiš, *op. cit.*, str. 903.

27 J. Habermas, “The Nation, the Rule of Law, and Democracy”, u: *The Inclusion of the Other* (Cambridge: Polity Press, 1998), str. 145.

konsensualno kreiran ustavni aranžman koji će biti sposoban da uravnoteži zajedničke vrednosti i univerzalizam osnovnih prava, s jedne strane, te javno priznanje posebnih identiteta (u formi manjinskih prava, kulturne i/ili teritorijalne autonomije, proporcionalne političke reprezentacije, itd.), s druge strane. Ovakav ustav moći će da funkcioniše kao temeljna povelja multi-nacionalne političke zajednice, isključujući istovremeno potrebu za posredovanjem etnički određenog narodnog suvereniteta.

3. USTAVNA DEFINICIJA DRŽAVE I MANJINSKIH PRAVA U POST-KOMUNISTIČKIM PLURALNIM DRUŠTVIMA JUGOISTOČNE EVROPE

53

Etnički odnosi predstavljaju jedno od najvažnijih pitanja socijalne i političke dinamike u post-komunističkoj jugoistočnoj Evropi. Politički identitet, institucionalna struktura, političko-teritorijalna decentralizacija i podela vlasti, politički akteri, socijalni i politički procesi u ovim zemljama, svi su u velikoj mери uslovljeni karakterom odnosa između većinskih i manjinskih nacija. U ovom odeljku ću prvo ponuditi jednu sumarnu skicu okolnosti koje mogu pomoći razumevanju specifičnosti nacionalnog identiteta i nacionalizma u regionu. Potom ću ponuditi kratku komparativnu prezentaciju ustavnih definicija države i manjinskih prava. Tvrdiću da najviši pravni akti zemalja regiona definišu državu kao jednu vrstu poseda većinske nacije. Zaključiću da je preva-

zilaženje ovog bitno pred-modernog, privatno-pravnog pristupa identitetu države neophodan uslov za uspostavljanje i stabilizovanje demokratije u ovim zemljama.

Post-komunističke države regiona odlikuju se visokim stepenom etničke heterogenosti. Zapadni put uspostavljanja nacionalne države, koji je omogućio da se kategorija nacije postepeno pacifikuje kroz republikanski koncept državljanstva, ovde nikad nije bio dostignut. Narodi regiona dočekali su moderno doba u “tuđim” apsolutističkim državama. Pomešani sa “drugima”, rasejani na teritorijama velikih imperija koje nisu imale ništa zajedničko sa zapadnim konceptom moderne nacionalne države, ovi narodi su često razvijali specifične regresivne nacionalizme, zasnovane na romantničnim mitovima i snovima o državi čije bi se granice podudarale sa dometom maternjeg jezika.²⁸ Versajski eksperiment, zasnovan na možda plemenitoj ideji o pravu na samoopredeljenje za do tada obespravljene nacije, završio je kao tragično neuspeli pokušaj da se realnost složenih i preklapajućih nacionalnih, lingvističkih, kulturnih, teritorijalnih identiteta negira jednostavnom odlukom o tome koje etničke grupe će dobiti status titularnih nacija novih država.

Nakon 1945. godine region je morao da prihvati sudbinu koja mu je dodeljena na Jalti, što je značilo podvrgavanje država i nacija novom tipu autokratske vladavine. Komunizam je počivao na nametnutom ideološkom ujednačavanju koje je delegitimiralo razlike, odnosno na dogmi predestinirane opšte

28 H. Arendt, *The Origins of Totalitarianism* (Cleveland and New York: Meridian Books, 1958), str. 232.

volje koja je funkcionisala kao obavezujuća paradigma mišljenja i življenja. Ipak, u ovoj konstelaciji status nacionalnog identiteta bio je donekle specifičan. U nastojanju da premosti problem sopstvene nesposobnosti da tematizira zbilju, ovaj režim okrenuo se ka (specifičnom razumevanju) prošlosti. Na praktično-političkom planu, koketiranje sa nacionalizmom predstavljalo je jedini oblik ideološke komunikacije sa podvlašćenima koji je obećavao kakve-takve integracijske rezultate. Komunistički režimi u Albaniji, Bugarskoj, Rumuniji, Jugoslaviji nude primere manipulacije komunističkih elita nacionalnim identitetom usmerene na stabilizaciju partije-države, što je vodilo stvaranju kvazi-nacionalnih država većinskih nacija pod kišobranom neupitne komunističke ideologije.²⁹

Pad Berlinskog zida označio je početak nove ere koja se za mnoge zemlje koje su ranije pripadale komunističkoj imperiji može sumirati kao vreme uspostavljanja i stabilizacije ustavne demokratije. Sudeći po brzini kojom je uobičen novi pravni i politički okvir (demokratski ustav baziran na primatu ljudskih prava i načelu vladavine zakona, politički pluralizam, odgovorna vlada, nezavisna javnost, itd.), ove zemlje su relativno bezbolno prešle

put od autoritarizma do demokratije. Ali, nešto pažljivija analiza različitih područja socijalnog i političkog života otkriva visok stepen kompleksnosti i mnoge kontradiktornosti u procesu demokratske transformacije. U specifičnom post-komunističkom kontekstu demokratska tranzicija nije svodiva na problem adekvatne institucionalizacije "normalne politike". U prvom planu su problemi identiteta. Individualni identitet, identitet nacionalnih grupa, identitet političke zajednice nalaze se u procesu suštinskih promena.

Istorijska rekonstrukcija, čak i kad bi bila mnogo ozbiljnija od ovde ponuđene skice, ne predstavlja dovoljan argument za objašnjenje kompleksnih odnosa između nacija u ovim državama. Prošlost nije uzrok sadašnjosti: istorija može da utiče, ali ne može da determiniše karakter današnjih fundamentalnih odluka. Prošlost je strukturalno ograničenje koje treba uzeti u obzir.³⁰ Lako je приметiti da je istorija u pojedinim slučajevima ostavila u nasleđe zemljama regiona veoma konfliktne odnose između nacija. Ipak, nijedna zajednička prošlost ne sastoji se samo od konflikata. Nakon promene režima, donosioci prvih proto-demokratskih ustava bili su u poziciji da (pre)vrednuju prošlost. Pisanje post-revoluci-

29 Ž. Puhovski, *Socijalistička konstrukcija zbilje* (Zagreb: Školska knjiga, 1990), str. 55. Treba приметiti da je komunistička oligarhija u Jugoslaviji manjinama (ili barem nekima od njih) dodeljivala određene privilegije, u obliku regionalnih i lokalnih kvazi-autonomija, koje su uključivale i pravo na upotrebu jezika u javnoj komunikaciji. O sumnjivim dometima ovakvog koncepta nacionalne ravnopravnosti pisao sam opširnije u knjizi *Slučaj Jugoslavija* (Beograd: Samizdat B92, 2001), str. 61-66.

30 Ovdje se oslanjam na analizu ponuđenu u A. Sajo/V. Losonci, "Rule by Law in East Central Europe: Is the Emperor's New Suit a Straitjacket?", u: D. Greenberg et al (eds.), *Constitutionalism and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 1993), str. 327.

onarnog ustava uvek pretpostavlja dvostruku refleksiju: onu koja će definisati odnos nosilaca novog autoriteta prema prošlosti, te onu koja će skicirati dimenzije novog koje se želi dostići. Bez istovremenog promišljanja prošlosti i budućnosti ne mogu se naći pouzdani ustavni orijentiri za sadašnjost. Kad je reč o međuetničkim odnosima, ova refleksija idealno upućuje na re-interpretaciju zajedničkog horizonta vrednovanja. Unutar ograničavajućih uslova koje nameće prošlost, ustavotvorci imaju mogućnost da formulišu koordinate zajedničkog života u obliku najviših pravnih normi, na način koji bi dao javno (pravno i političko) priznanje inkluzivnim i egalitarnim elementima zajedničkog života, odstranjujući istovremeno interpretacije koje bi nametale većinski identitet na račun manjinskog prava na razliku.³¹

55

Nastojacu da pokažem da su postkomunistički ustavotvorci u zemljama regiona propustili priliku. Oni su se odlučili za etnistički pristup pitanju identiteta države, pristup usmeren na stabilizovanje dominacije većinske nacije. Pre nego što ovo pokušam da objasnim, bilo bi korisno da vidimo kako je politički identitet definisan u preambulama ustava ovih zemalja (svi kurzivi su moji – N.D.):

“Mi, narod Albanije, svesni naše istorije i ponosni na nju, sa odgovornošću za budućnost, sa verom u Boga i druge univerzalne vrednosti... *na osnovu vekovne težnje albanskog naroda ka ostvarenju nacionalnog identiteta i jedinstva...* donosimo ovaj Ustav.” (Ustav Albanije).

“Bošnjaci, Hrvati i Srbi, *kao konstitutivni narodi (zajedno sa Drugima)*, građani Bosne i Hercegovine, ovim donose Ustav...” (Ustav Bosne i Hercegovine)

“Mi, članovi Sedme Velike Narodne Skupštine, vođeni željom da izrazimo volju naroda Bugarske, proklamujući vernost univerzalnim ljudskim vrednostima slobode, mira, humanizma, jednakosti, pravde i tolerancije... ovim proglašavamo našu odlučnost da stvorimo demokratsku i socijalnu državu zasnovanu na vladavini prava...” (Ustav Bugarske)

“*Na osnovu istorijskog prava naroda Crne Gore na sopstvenu državu...* Parlament Crne Gore usvaja i proglašava Ustav...” (Ustav Crne Gore)

“Polazeći od... neotuđivog, nedejlivog, neprenosivog i nepotrošivog prava hrvatskog naroda na samoopredeljenje i državni suverenitet... Republika Hrvatska se ovim *uspostavlja kao nacionalna država hrvatskog naroda i država pripadnika drugih nacija i manjina koji su njeni građani.*” (Ustav Hrvatske).

“Polazeći od istorijskog, kulturnog, duhovnog i državotvornog nasleđa makedonskog naroda i njegove vekovne borbe za nacionalnu i socijalnu slobodu, kao i za stvaranje sopstvene države... *Makedonija se uspostavlja kao nacionalna država makedonskog naroda, koja garantuje punu jednakost i permanentnu ko-egzistenciju*

³¹ M. Rosenfeld, “Modern Constitutionalism...”, *op. cit.*, str. 6.

građanima koji pripadaju nacionalnim grupama...” (Ustav Makedonije)

“Polazeći od vekovne borbe srpskog naroda za slobode, njegove slobodarske, demokratske i državotvorne tradicije, istorijskog razvoja i zajedničkog života svih naroda i narodnosti u Srbiji, rešeni da ostvare *demokratsku državu srpskog naroda u kojoj se pripadnicima drugih naroda obezbeđuje ostvarivanje nacionalnih prava...*” (Ustav Srbije)

“Ukazujući da smo mi, pripadnici slovenačkog naroda, stvorili naš nacionalni identitet i ostvarili našu državnost zasnovanu na zaštiti ljudskih prava i sloboda, na fundamentalnom i nepotrošivom pravu slovenačkog naroda na samoopredeljenje, koje je rezultat istorijske i vekovne borbe za oslobođenje našeg naroda...” (Ustav Slovenije, 1991)

Možemo primetiti da, kada je reč o definiciji i simboličkom legitimiranju države, jedino Ustav Bugarske nudi republikansko-građansku preambulu. Međutim, članovi 13 (religija), 36 (upotreba jezika), te član 2 Ustava koji eksplicitno zabranjuje bilo kakav oblik teritorijalne autonomije, približavaju ustavnu identifikaciju političke zajednice etničkom konceptu državnosti. U svetlosti proklamovane ravnopravnosti svih konfesija i načela odvojenosti crkve od države, teško je razumeti odredbu koja izriče da je pravoslavno hrišćanstvo “tradicionalna religija Republike Bugarske”. Odredba o upotrebi jezika još je ozbiljnija, budući da se njome samo ograničava pravo nacionalnih manjina na upotrebu jezika (“Građani čiji maternji

jezik nije bugarski, imaće pravo da uče i upotrebljavaju svoj jezik, paralelno sa obavezom da uče bugarski jezik”), već se i izbegava sama upotreba termina “manjina”.

Ustav Rumunije nema preambulu. U prvom delu Ustava čitamo da je “Rumunija suverena, nezavisna, unitarna i nedeljiva nacionalna država” (član 1). “Izvor nacionalne suverenosti je rumunski narod” (član 2), što znači da je “država utemeljena u jedinstvu rumunskog naroda” (član 4). Država “priznaje i garantuje osobama koje pripadaju nacionalnim manjinama pravo na očuvanje, razvoj i izražavanje njihovog etničkog, kulturnog, jezičkog i konfesionalnog identiteta” (član 6/1). Ova odredba praćena je stipulacijom posebne brige za titularnu naciju: “Zaštitne mere koje rumunska država preduzima... moraju biti u skladu sa principima jednakosti i ne-diskriminacije drugih rumunskih građana” (član 6/2). Ova odredba mogla bi se uzeti kao idealan izvod empirijskih analiza međuetničkih odnosa u regionu: pripadnici većinskih nacija i njihove elite u političkoj komunikaciji koriste argument *straha od manjina* koje žive u “njihovim državama”. Pokušaću da pokažem kako ovaj “egzistencijalni strah” nije lažan: reč je sistemskoj posledici načina na koji je država definisana i mesta koje je u ovim državama dodeljeno nacionalnim manjinama.

Iz citiranih odredaba moglo bi da sledi da ustavi zemalja regiona daju nedvosmišlen odgovor na pitanje o identitetu države. Država se konstituiše i legitimira kao dom većinske nacionalne grupe. U prvom odeljku kritički sam analizirao pravne i političke aranžmane nacionalne države, ukazujući na njihovu

nesposobnost da se na odgovarajući način suoče sa pitanjima grupnih identiteta, što je deficit koji u krajnjem izvodu osporava pravnu i političku jednakost svih državljana. Međutim, citirane identifikacije identiteta države čak niti ne dosežu do spornog koncepta nacionalne države. Ove *etno-nacionalistički privatizovane države* nisu ni formalno utemeljene kao etički i pravno-politički neutralne zajednice. One su eksplicitno zasnovane na neliberalnom etičkom primatu posebnog kolektivnog dobra posebne (većinske) nacionalne grupe, što rezultira oficijelnim razlikovanjem između državljana po liniji njihove nacionalne pripadnosti. Ili se barem može tvrditi da su ove države zasnovane na dva međusobno isključujuća postulata. Tačno je da njihovi ustavi definišu demokratske pravne i političke institucije, procedure političkog odlučivanja, te kataloge individualnih prava. Ali, s druge strane, vrednost ovih elemenata liberalnog konstitucionalizma već na samom početku je osporena nacionalističkim određenjem zajednice. Postkomunistički ustavotvorci opredelili su se za koncept privatizovane etničke države, odnosno države koja virtualno vlasništvo većinske nacije (u slučaju Bosne reč je o državi čiji su su-vlasnici tri nacije proglašene “konstitutivnim narodima”³²). Ustavno-pravno govoreći, u ovim državama postoje dva tipa državljana: pripadnici titularnih nacija i “ostali”. Ovaj dualitet povlači razliku između grupa-vlasnika i grupa-nevlasnika države. Možemo pitati da li je ova pravno garatovana distinkcija na neki način ublažena

priznavanjem statusa državljana pripadnicima manjinskih grupa. Budući državljeni, “ostali” su priznati kao nosioci jednakih individualnih prava. Ipak, značenje i domet prava odlučujuće su ograničeni fundamentalnom odlukom o isključenju iz vlasništva nad državom: prava, formalno dizajnirana kao jednaka za sve, osporena su izvornom odredbom nejednakosti. Individualna, naizgled liberalna prava ne garantuju se apstraktnim građanima nego pripadnicima nacionalnih grupa. Ovde se ipak ne radi o grupno-specifičnim manjinskim pravima. Prava su formalno garantovana pojedincima, ali je problem u tome da apstraktni individualni identitet, ustavnopravno govoreći, ne postoji. Građani su već po slovu ustava podeljeni na one kojima se kao pripadnicima većinske nacije garantuje oficijelno priznanje, s jedne strane, i pripadnike manjina koji su definisani posredstvom isključenja, odnosno nepripadanja većinskoj naciji, s druge strane. Konsekvenca glasi da su ustavne povelje prava pravno dizajnirane tako da se sastoje od grupnih prava za pripadnike većinske nacije.

U ovakvom pravnom i političkom kontekstu pripadnici većine tendencijski razumeju lojalnost državi kao lojalnost njihovoj sopstvenoj naciji: mi smo lojalni državi zato što je ona *naš* dom. Sledi da su pripadnici manjina lišeni ovako formulisanog fokusa lojalnosti političkoj zajednici čiji su državljeni. Oni će se možda okrenuti “matici-državi” kao čvornoj tački njihovog identiteta, faktički simulirajući

32 Up. R. Hayden, “Constitutional Nationalism and the Logic of the Wars in Yugoslavia”, u: S. Bianchini and D. Janjić (eds.), *Ethnicity in Post-Communism* (Belgrade: Institute of Social Sciences, 1996), str. 82.

većinsku praksu izjednačavanja lojalnosti naciji i lojalnosti državi. Sledeći korak u ovom lancu loše uzročnosti verovatno će biti optuživanje manjina za separatizam, kao i pogoršanje odnosa među državama.³³

Zaključicu: etno-nacionalističke države počivaju na iskrivljenoj percepciji identiteta većinske nacije, koji se formalizuje kao konačni osnov države i izvor političkog legitimiteta. Sa stanovišta pripadnika manjinskih nacija, radi se o arbitrarnom izboru, koji na direktan način ugrožava njihovu slobodu i ravnopravnost. Manjine s pravom vide ustavne povelje prava kao nekompletne, budući da se njima ne garantuju grupno-specifična prava koja bi bila institucionalizovana s ciljem zaštite njihovog identiteta i ravnopravnosti. Čak i ako se ne dogodi da ovakva utemeljujuća odredba države dovede do praktičnog pogoršanja položaja manjina, te čak i ako mere praktične politike koje slede usvajanju ustava demonstriraju poštovanje manjinskih zahteva, činjenica da je etno-nacionalistička poruka zapisana u ustavu ne gubi ništa od svog destruktivnog potencijala. Ustav je najviši zakon države i sve dok on sadrži nacionalističku definiciju zajednice, pripadnici manjina ostaće lišeni pravno i politički efektivne zaštite koja bi im garantovala ravnopravnost sa ostalim državljanima. Ovakvo stanje fundamentalne neravnopravnosti može se prevazići samo konsensualnom ustavnom revizijom u kojoj bi se većina i manjine saglasile o promeni određenja države. Ovim zemljama je – kao prethodni uslov uspostavljanja i stabilizovanja demokratije – neophodna ustavna identifikacija jednog inkluzivnog i za sve prihvatljivog okvira zajedničkog života, u kome će priznanje posebnih identiteta biti uravnoteženo sa univerzalizmom prava.

33 N. Papanikolatos, "Minorities and Minority Rights in the Balkans", Workshop Paper, Montpellier, 1998, p. 3. (<http://www.greekhelsinki.gr/english/articles/montpellier-pan.html>).