

B()Š

Beogradska
otvorena
škola

PolitiKAS



Konrad
Adenauer
Stiftung

I

Prof. dr Miodrag Jovanović i

doc. dr Vladimir Pavićević

Identitetske podele u javnoj sferi i
institucije demokratskih pluralnih
društava

E
F
G
H
I
J
K
L
M
N
O
P
Q
R
S
T
U
V
W
X
Y
Z

Miodrag A. Jovanović

Law Faculty, University of Belgrade

Minority Rights and Social Unity

- Abstract -

This paper deals with the issue of the proper interplay between values of unity and diversity. Namely, how far a polity may go in instigating politics of recognition of minority rights, while not endangering the "cement of society" (J. Elster)? This is a question for political theorists, constitutional drafters, as well as statesman. In that respect, first question arises as to what extent the diversity should be politically and legally recognized? One may distinguish between the following conceptual frameworks: a) "liberal republicanism" (C. Offe); b) "ethnic democracy" (S. Smooha); and c) "liberal multiculturalism" (J. Raz). This paper argues that the last model is most preferable one for Serbia.

However, one may notice that authors, which otherwise robustly defend multicultural political programs, such as Kymlicka, are prone to admit that even in societies with the increased level of institutional fairness, the corresponding level of the lived experience of inter-group relations is still rather low. Moreover, the fear of secession and political disintegration is not completely removed from the political agenda. Contemporary political theory provides us with several strategies for promoting social unity, and they will be briefly analyzed in the second part of the paper.

In ethnoculturally divided societies, such as Serbia, the necessary, but not sufficient step in promoting social unity concerns the recognition of minority rights. In the same time, the practice of the very same rights might in turn have the boomerang effect on the social cement of society, insofar as it will sometimes contribute to the ghettoization of minority communities, disintegration of common public sphere, or even break-up of the polity itself. In the last part of the paper I will briefly discuss several categories of minority rights – ethno-territorial autonomous arrangements, participatory rights, language rights, religious rights, symbolic rights – and their potential effects on social integration of the respective minority communities in the larger Serbian society.

Miodrag A. Jovanović

Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu

Manjinska prava i društveno jedinstvo

Uvod

Nedavno je poslanik nemačkog Bundestaga iz redova Zelenih, Štrebele (Hans-Christian Ströbele), čiju berlinsku biračku jedinicu većinski čine turski gastarbajteri, predložio kao jednu od mera društvene integracije ovih imigranata u nemačko društvo da im se omogući da državnu himnu pevaju na svom maternjem jeziku. Ovaj predlog je, kao bogohulan, oštro kritikovan i odlučno odbačen od svih relevantnih nemačkih političkih partija, a u *on-line* anketi nemačkog lista *Der Spiegel* 88% građana se izjasnilo protiv takve mogućnosti. Isti poslanik je poznat i po ranijoj inicijativi, koja je takođe odbačena,

da se neki od hrišćanskih praznika koji su državno priznati zamene određenim verskim praznicima muslimanske zajednice.¹

Pomenute epizode su ilustrativne utoliko što govore o generalnom problemu sa kojim se suočavaju moderne države, a tiče se odgovarajućeg odnosa između vrednosti jedinstva i različitosti. Naime, do koje granice država može ići u institucionalizovanju politike priznanja prava manjinskih i imigrantskih grupa, a da pri tom ne ugrozi ono što Elster naziva "cementom društva"?² Ovo je pitanje koje podjedanko treba da okupira pažnju političkih teoretičara, konstitucionalista, ali i državnika.

Državno-pravni poredak između jedinstva i različitosti

Samopodrazumevajuća je činjenica da svako društvo vrvi od raznovrsnih različitosti svojih članova. Ipak, i u takvom društvu državno-pravni poredak teži da u određenim aspektima sve svoje pripadnike tretira kao jednake. S druge strane, međutim, valja imati na umu i da svaki državno-pravni poredak, koji počiva na ustavu kao na najvišem pravnom aktu, da bi bio delotvoran, "mora se kretati oko dominantnog identiteta."³ Ovu, naizgled kontradiktornu, ustavnu privrženost jednakosti i interakciji između identiteta i različitosti, Rozenfeld ovako opisuje: "Kada razlike nikada ne bi bile zanemarivane, nemogućom bi se činila izgradnja zajedničkog identiteta ili osnove za jednakost. Međutim, kada bi sve razlike bile zanemarene, možda bi postojao prazan identitet i savršena jednakost, ali bi svaka osoba ostala potpuno otuđena od preovlađujućeg ustavnog poretka."⁴ Stoga se nepoznata u jednačini zvanoj dobro uređena država tiče upravo utvrđivanja koje su to razlike među članovima društva politički relevantne i kao takve zaslužuju da budu priznate važećim pravnim poretkom.

Prvi pristup rešavanju ovog problema jeste onaj tradicionalne liberalne doktrine, koja propagira "jednaka prava za jednake građane". Ovaj pristup, po ugledu na Ofea, možemo nazvati *liberalnim republikanizmom*.⁵ Prema ovoj koncepciji, prevashodni cilj državno-pravnog poretka jeste da jemči jednak javnopravni status svih pojedinaca koji uživaju prava i izvršavaju obaveze po osnovu pripadništva datoj političkoj zajednici tj. državljanstva. Razlike među pojedincima, pogotovo one koje proističu iz praktikovanja kulturnih običaja, ispovedanja vere ili pripadništva pojedinim društvenim gupama, u javnopravnom smislu se smatraju nebitnim, odnosno tretiraju se kao stvar privatnosti svakog pojedinca. U skladu sa tim, održivost ovog koncepta zavisi i od dosledne primene načela o zabrani diskriminacije po bilo kom od napred pomenutih osnova. Primera radi, u revolucionarnoj Francuskoj, a posebno u Alzasu, postojao je otpor ideji da Jevreji uživaju ista prava kao i ostali francuski građani. U decembru 1789. godine, grof Klermon-Toner (Claremont-Tonnerre) je taj otpor skršio sledećim rečima: "Jevrejima kao naciji treba uskratiti sve, ali im kao pojedincima treba dodeliti sve ... Svaki od njih pojedinačno mora postati građanin; ako to ne žele, oni nas moraju obavestiti, a mi ćemo onda biti prinuđeni

¹ Fazile Zahir, *Germany's anthem anathema*, at www.atimes.com/atimes/Middle_East/HE31Ak01.html

² Jon Elster, *The Cement of Society. A Study of Social Order*, Cambridge University Press, Cambridge, 1989.

³ Michel Rosenfeld, *Modern Constitutionalism as Interplay Between Identity and Diversity*, u Michel Rosenfeld (ed.), *Constitutionalism, Identity, Difference, and Legitimacy (Theoretical Perspectives)*, Duke University Press, Durham and London, 1994, p. 6.

⁴ Op. cit, p. 30, fus-nota 74.

⁵ Claus Offe, *Political Liberalism, Group Rights, and the Politics of Fear and Trust*, *Studies in East European Thought*, Vol. 53, No. 3, p. 174.

da ih isključimo.”⁶ Pristup liberalnog republikanizma se uobičajeno vezuje upravo za Francusku, ali i za Sjedinjene Američke Države.

Drugi pristup, koji izraelski sociolog Smuha naziva *etničkom demokratijom*⁷, a po njegovom sudu je karakterističan za njegovu ali i za mnoge post-komunističke zemlje srednje i istočne Evrope, zasnovan je na radikalnoj distinkciji između „većinske i manjinskih nacionalnih grupa, koja se reflektuje u njihovom različitom javnopravnom tretmanu. Većinska nacija, koja se u etničkom ključu definiše kao grupa povezana zajedničkim biološkim poreklom, jezikom i kulturom, polaže pravo na određenu teritoriju koju smatra svojom otadžbinom i ona je ta, a ne građani, koja oblikuje simbole, zakone i politiku države zarad dobrobiti većine. Tu se kao politički najrelevantnija ističe razlika između pripadnika i ne-pripadnika etničke nacije, a samo državljanstvo nije dovoljan uslov za članstvo u takvoj naciji, pa je i etnička dijaspora neretko u boljem položaju od pojedinih državljana zemlje. Najzad, oni koji ne pripadaju etničkoj naciji vrlo često se doživljavaju i kao svojevrsna pretnja njenom opstanku i integraciji.”⁸

Ipak, politički poredak u ovim zemljama ima obeležja demokratskog, što znači da sva stalno nastanjena lica koja to zatraže mogu steći državljanstvo i uživati ljudska, građanska, politička, kulturna i socijalna prava. Povrh toga, manjinske zajednice uživaju i određena kolektivna prava, a u izvesnim slučajevima i autonomiju. Manjinama je, takođe, dozvoljeno da stupaju u koalicije sa većinskom nacijom. Međutim, ova demokratija je, po rečima samog Smuhe, defektna, utoliko što su prava ne-pripadnika „na neki način inferiorna” u odnosu na prava pripadnika etničke nacije. Otuda, „etnička demokratija pati od inherentne suprotnosti između etničkog porekla i građanske jednakosti. Država privileguje većinu i teži da ojača njene interese pre nego da služi svim građanima jednako. Manjina ne može u potpunosti da se poistoveti sa državom, ne može u potpunosti da se izjednači sa većinom i ne može u potpunosti da državu smatra legitimnom.”⁹

Treći pristup stoji na sredokraći između prethodna dva, utoliko što polazi od liberalnog načela o jednakim građanskim pravima, ali uviđa da njegova primena u određenim sferama vodi nepravednim ishodima, pa otuda pledira za institucionalizaciju „grupno-diferenciranih”¹⁰, odnosno posebnih kolektivnih prava manjinskih grupa.¹¹ Ovaj koncept, koji Kiš naziva *liberalnim multinacionalizmom*¹², Raz *liberalnim multikulturalizmom*¹³, a

⁶ Nav. prema, T. K. Oommen, *New Nationalisms and Collective Rights: The Case of South Asia*, u Stephen May et. al. (eds.), *Ethnicity, Nationalism and Minority Rights*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, p. 122.

⁷ Vidi tipologiju svih modela demokratije u, Sammy Smooha, *Types of Democracy and Modes of Conflict Management in Ethnically Divided Societies*, Nations and Nationalism, Vol. 8, No. 4, 2002, p. 424.

⁸ Pretnja o kojoj je reč može biti stvarna ili umišljena i plod je različitih strahova (biološko „slabljenje”, demografska ekspanzija, kulturno osiromašenje, politička nestabilnost, vojne nebezbednost itd.). Strahovi bivaju dodatno uvećani u slučajevima u kojima etnička manjina ima matičnu zemlju koja se prema njoj postavlja zaštitnički i u svojstvu patrona. Sammy Smooha, *The Model of Ethnic Democracy: Israel as a Jewish and Democratic State*, Nations and Nationalism, Vol. 8, No. 4, 2002, pp. 477, 478.

⁹ Op. cit, p. 478.

¹⁰ Will Kymlicka, *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*, Clarendon Press, Oxford, 1995, p. 34.

¹¹ Vidi, Miodrag A. Jovanović, *Recognizing Minority Identities Through Collective Rights*, Human Rights Quarterly, Vol. 27, No. 2, 2005, pp. 625-651.

¹² Janos Kis, *Beyond the Nation State*, Social Research, Vol. 63, No. 1, Spring 1996, pp. 191-245.

¹³ Joseph Raz, *Multiculturalism: A Liberal Perspective*, Dissent, Winter 1994, pp. 76-79.

većina drugih autora samo multikulturalizmom, odbacuje napred opisanu tradicionalnu liberalnu politiku "benignog zanemarivanja" (*benign neglect*), proglašavajući etnokulturnu neutralnost države za mit; jer odluke o službenom jeziku, državnim praznicima, unutrašnjim granicama i tsl. neizbežno u sebe uključuju priznavanje i podržavanje određenih (većinskih) etnokulturnih grupa. Kako je jasno da manjinske grupe mogu biti jednostavno preglasane ili isključene u pogledu resursa ili političkih mera koje su od važnosti za njihov opstanak, to se politički program multikulturalizma zalaže za pravno i institucionalno priznanje različitih manjinskih identiteta.¹⁴

Koje promene u državno-pravnom poretku iziskuje primena takvog jednog programa uočavamo iz izveštaja australijske *Komisije za pravnu reformu*, u kojem se kaže da "multikulturalizam kao društvena politika zahteva sistematsko ispitivanje australijskog prava na dva nivoa, kako bi se osiguralo

- da ono, što je moguće više, izražava kulturne vrednosti svih različitih etničkih grupa koje sada konstituišu savremeno australijsko društvo i

- da ono promoviše efektivnu, stvarnu jednakost pred zakonom (ne samo formalnu jednakost) i da se primenjuje tako da nema neželjeni, diskriminatorni uticaj na članove etničkih manjinskih grupa."¹⁵

Politika priznanja i njeni limiti

Svaki nepristrasan pratilac razvitka političke teorije u poslednjih dvadesetak godina složiće se sa Kimlikinom konstatacijom da su "multikulturalisti uspešno redefinisali pojmove javne debate", utoliko što "teret dokaza ne pada više isključivo na branioce multikulturalizma da pokažu da njihove predložene reforme neće stvoriti nepravde; teret dokaza jednako pada i na branioce za-razliku-slepih institucija da pokažu da status quo ne stvara nepravde za manjinske grupe."¹⁶ Globalno širenje političkog diskursa multikulturalizma je za uzvrat dovelo i do toga da su mnoge države sveta tradicionalne političke strategije asimilacije i nacionalne homogenizacije zamenile određenim multikulturnim političkim merama, poput teritorijalnih autonomija i jezičkih prava za nacionalne manjine, različitih kulturnih i verskih prava za imigrante ili zasebnih pravnih režima upravljanja zemljištem za autohtone narode. Najzad, kao što to Kimlika primećuje u uvodu svoje nove knjige, multikulturalizam je izvršio i snažan uticaj na "internacionalizaciju" odnosa država-manjine, namećući se kao "novi okvir za reformisanje ovih odnosa".¹⁷

Međutim, problem pred kojim su se našli svi zagovornici politike priznanja ogleda se u sledećoj dilemi: "Kako da pomirimo zahteve različitosti, s jedne strane, i društvenog jedinstva i kohezije, s druge strane?"¹⁸ Sâm Kimlika ovaj problem razmatra u svetlu

¹⁴ Tejlor je prvi u potpunosti afirmisao tzv. politiku priznanja. On kaže: "Kao što svi moraju imati jednaka građanska prava i jednaka biračka prava, bez obzira na rasu ili kulturu, tako isto svi treba da uživaju pretpostavku da njihova tradicionalna kultura poseduje vrednost." Charles Taylor, *The Politics of Recognition*, u Amy Gutmann (ed.), *Multiculturalism (Examining the Politics of Recognition)*, Princeton University press, New Jersey, 1994, p. 68.

¹⁵ The Law Reform Commission, *Multiculturalism and the Law*, Issues Paper No. 9, January 1990, p. 7-8.

¹⁶ Will Kymlicka, *Comments on Shachar and Spinner-Hallev: An Update from the Multiculturalism Wars*, u Christian Joppke and Steven Lukes (eds.), *Multicultural Questions*, Oxford University Press, Oxford, 1999, p. 113.

¹⁷ Will Kymlicka, *Multiculturalism on the Move: Navigating the New International Politics of Diversity*, Oxford University Press, Oxford, 2007 (forthcoming)

¹⁸ Bhikhu Parekh, *Managing Multicultural Societies*, Round Table, October 1997, p. 523.

podele multikulturnih društava na *polietnička* (u kojima je multikulturalnost posledica uvećanja imigrantske populacije) i *multinacionalna* (u kojima postoje tradicionalne nacionalne manjine). Za ona prva, on kaže da "postoji frapantno malo dokaza da voljni imigranti izazivaju bilo kakvu vrstu pretnje jedinstvu i stabilnosti države"¹⁹, jer su oni često usmereni na razjašnjavanje osnova nacionalnog jedinstva i sve što u skladu sa tim zahtevaju jeste da ključne državne institucije izađu u susret njihovim kulturnim različitostima (npr. da se Sikima zaposlenim u određenim policijskim službama dozvoli nošenje turbana).

S druge strane, u multikulturnom društvu, u kojem egzistira dve ili više nacionalnih manjina, kojima u Kimlikinoj liberalnoj teoriji manjinskih prava sleduju tzv. prava na samoupravu²⁰, opasnosti po društveno jedinstvo su mnogo veće. Kimlika kaže da ovaj zaključak proizilazi iz sledećeg: "Ako građanstvo (*citizenship*) predstavlja članstvo u političkoj zajednici, onda u stvaranju preklapajućih političkih zajednica, prava na samoupravu nužno doprinose dvojnomo građanstvu i mogućim sukobima oko toga sa kojom se političkom zajednicom građani najdublje poistovećuju."²¹ Da li izlaz iz takve situacije treba tražiti u "zajedničkim građanskim pravima"? Ne nužno, jer "povesni dokazi ukazuju na to da odbijanje zahteva za samoupravom u ime zajedničkog građanstva prosto unapređuje otuđenje i secesionističke pokrete."²² Međutim, ni udovoljavanje zahtevima za samoupravom, pogotovo ako se to čini kroz neki vid teritorijalne manjinske autonomije, ne dovodi uvek do harmonične saradnje između različitih nacionalnih grupa. Naprotiv, nekada to samo produbljuje krizu zajedničkog identiteta i osećaja solidarnosti prema jedinstvenoj političkoj zajednici, što u sledećem koraku proizvodi secesionističku krizu.²³

Marija Elozegui smatra da Kimlika jeste dobar poznavalac multikulturnih prilika severnoameričkih država, Kanade i SAD, ali da nedovoljno pažnje posvećuje problemima koji su karakteristični za evropski kontinent. Prvi od njih se tiče sukoba liberalnog evropskog kulturnog nasleđa sa islamskim imigracionim zajednicama, čiji zahtevi ne idu uvek u pravcu integracije u novopridošla zapadna društva. Drugi problem se odnosi na secesionističke pokrete, koji u Evropi često posežu za neliberalnim sredstvima borbe za ostvarenje vlastitih ciljeva.²⁴ Kada se ove primedbe dodaju problemima koje je sâm Kimlika već otvorio, onda pitanje o mogućim izvorima društvenog jedinstva i kohezije u multikulturnim društvima koja afirmišu, pre nego osporavaju, različitosti, postaje još zaoštrenije.²⁵ Pomenuti autor čak kaže da na to pitanje nije moguće ni dati jasan odgovor, jer sumnja "da su bilo kakvi očigledni ili laki odgovori dostupni."²⁶

¹⁹ Will Kymlicka, *Social Unity in a Liberal State*, Social Philosophy & Policy, Vol. 13, No. 1, 1996, p. 119.

²⁰ W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*, op. cit, pp. 27-30.

²¹ W. Kymlicka, *Social Unity in a Liberal State*, op. cit, p. 122.

²² Op. cit, p. 124.

²³ Kimlika kao negativne strane multinacionalne federalizacije države vidi u nepostojanju poboljšanja "stepena proživljenog iskustva među-grupnog života", kao i to što secesionistička opcija ne nestaje sa političke pozornice. Will Kymlicka, *Multiculturalism and Minority Rights: West and East*, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 4/2002, at http://www.ecmi.de/jemie/download/Focus4-2002_Kymlicka.pdf, p. 14.

²⁴ Maria Elósegui, *Ein Fatum für Interkulturalismus gegen den Multikulturalismus*, Archiv für Rechts und Sozialphilosophie, Vol. 87, Heft 2, 2001, S. 191.

²⁵ Ipak, valja napomenuti da je Kimlika u poslednjih nekoliko godina uložio značajan napor da prouči koje efekte bi primena liberalne teorije manjinskih prava mogla da ima Evropi, pogotovo u zemljama bivšeg

Ipak, pažljiviji uvid u savremenu političku teoriju pokazuje da postoji nekoliko odgovora na pitanje kako multikulturalna društva prerastaju u multikulturalne političke zajednice. Tako, Vajnstok smatra da postoje tri strategije za promovisanje društvenog jedinstva, koje se, pak, može poistovetiti sa "kontinuiranom željom na strani dela stanovništva da nastavi da živi pod istim političkim institucijama, ili, možda još jasnije, sa *odsustvom* bilo kakve želje da se raskinu postojeće veze političkog udruživanja."²⁷ Te tri strategije su *participativna*, *nacionalistička* i *konstitucionalna*.²⁸ Prva od njih u središte stavlja ulogu građanina. Tu se kaže da "u cilju neutralisanja centrifugalne sile kulturnih, etničkih, verskih i drugih identiteta, savremena pluralistička društva promovišu prakse koje su povezane sa onom jednom ulogom koju svi mi možemo deliti uprkos našim razlikama, to jest, ulogom građanina."²⁹ Nacionalistička strategija "tvrdi da u cilju obezbeđivanja potrebnog stepena jedinstva, građani koji žive pod zajedničkim političkim institucijama moraju deliti zajednički nacionalni identitet."³⁰ Konstitucionalna strategija, opet, ne teži "da se 'takmiči' sa dubokoslojnim kulturnim i etničkim identitetima konstitutivnih zajednica multikulturalnog društva, već pre da ih potčini 'principijelnom' identitetu koji se kreće oko apstraktnih moralnih i političkih principa koji mogu biti uneti u ustav."³¹ Najzad, sam Vajnstok je mišljenja da je poverenje to koje konstituise ključni element "društvenog cementa". Međutim, poverenje ne sme biti "rezultat prostog nametanja sa vrha, od strane institucija, zakona, političkih mera", već upravo suprotno, institucije treba da proisteknu iz našeg političkog delovanja, one treba da "svedoče o ozbiljnosti sa kojom pristupamo cilju održavanja i jačanja veza poverenja sa našim sugrađanima (*concitoyens*)."³² Vajnstok je uveren da upravo u slučaju društava koja su suočena sa realnom opasnošću od secesije, ovako shvaćeno poverenje "sprečava društva da se raspadnu u vremenima krize kada je ono što mnogi ljudi osećaju da predstavlja *raison d'être* tog društva dovedeno u pitanje."³³

Parek govori o pet različitih modela integracije manjina u multikulturalno društvo. Prema *proceduralnom* modelu, "manjine zadržavaju slobodu da prigrle većinski način života, ili da to učine samo delimično, ili da vode potpuno izolovane i samo-dovoljne živote, pod uslovom da ispunjavaju osnovne pravne obaveze prema državi." Ovo stanovište je najpre

real-socijalizma. Vidi, Vil Kimlika i Magda Opalski (ur.), *Može li se izvoziti liberalni pluralizam?*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 2002; Na drugom mestu, imao sam prilike da polemišem sa nekim od ključnih Kimlikinih stavova kada je o reč primeni ove teorije u pomenutim društvima. Miodrag A. Jovanović, *Territorial Autonomy in Eastern Europe – Legacies of the Past*, Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe, Issue 4/2002,

www.ecmi.de/jemie/download/Focus4-2002_Jovanovic_Kymlicka.pdf

²⁶ W. Kymlicka, *Social Unity in a Liberal State*, op. cit, p. 128.

²⁷ On ovaj pojam razlikuje od sličnih pojmova stabilnosti, kohezije i saradnje. Daniel Weinstock, *Building Trust in Divided Societies*, Journal of Political Philosophy, Vol. 7, No. 3, 1999, p. 289.

²⁸ Ova podela se izričito pominje u ranijoj verziji Vajnstokovog teksta, koja se nadalje citira, a dostupna je na http://www.philo.umontreal.ca/textes/Weinstock_Building_Trust.pdf

²⁹ Op. cit, p. 3.

³⁰ Op. cit, p. 4; Miller daje prednost republikanskom konceptu građanstva u pluralističkom društvu, u odnosu na liberalnu i libertarijansku strategiju, ali i naglašava da osećaj pripadnosti zajedničkom nacionalnom identitetu (*common sense of nationality*) predstavlja "suštinsku osnovu za politiku te vrste." David Miller, *Citizenship and Pluralism*, Political Studies, Vol. 43, 1995, p. 449-450.

³¹ D. Weinstock, *Building Trust in Divided Societies*, op. cit. p. 6.

³² Op. cit, p. 25.

³³ Op. cit, p. 26.

artikulisao Hobs, ali se iznova javlja u delima Nozika i Oukšota. *Asimilacioni* model polazi od pretpostavke da nijedno društvo ne može biti stabilno sve dok svi njegovi članovi ne pripadaju istoj nacionalnoj kulturi, ne dele zajedničke vrednosti, ideale i moralna uverenja. Pristalice ovoga pristupa, u koje Parek ubraja Rusoa i Herdera, smatraju da je samo u takvim uslovima moguće izgraditi preko potrebnu solidarnost i zajednički osećaj pripadništva.³⁴ Parek treći model naziva *bifurkacionim* i smešta ga negde između prethodna dva, stoga što zagovara delimičnu asimilaciju. Osnovna teza ovog pristupa je da "sve što je neophodno za jedinstvo političke zajednice jeste da građani treba da dele zajedničku *političku kulturu*, uključujući i zajednički skup političkih vrednosti, praksi i institucija." Rols je afirmisao ovaj model u svom *Političkom liberalizmu*, a jedna od njegovih verzija je i Habermasov "ustavni patriotizam". Pobornici *pluralističkog* modela idu korak dalje, smatrajući da je prethodni model i dalje nepovoljan za manjine, jer od njih očekuje da se prilagode postojećoj političkoj kulturi, koja je najčešće odraz većinskog kulturnog obrasca. Stoga oni smatraju da preovlađujuće političke vrednosti, simboli, ceremonije i uopšte kolektivno samorazumevanje jedne zajednice mora da bude preispitano tako da u sebe integriše i pripadnike manjinskih grupa. Prvo lice množine 'mi' "mora da bude rastegljivo kako bi stvorilo novi zajednički prostor unutar kojeg 'oni' može da postane deo novokonstituisanog 'mi'".³⁵ Tipični predstavnici ovog stanovišta su Kimlika, Tejlor i Bojbok. Najzad, jednu od strategija za rešavanje ovoga problema predstavlja i tzv. *miletski* model. Tu se pojedinci posmatraju prevashodno kao kulturna bića, čiji su životi duboko ukotvljeni u kulturu određenih zajednica. Prema ovom modelu, država nema nikakav poseban moralan status, već predstavlja prost okvir u kojem bi pomenute zajednice "trebalo da budu slobodne da slede tradicionalne načine života i da se upuštaju u nužne društvene, političke i ekonomske interakcije."³⁶

Jedinstvo kroz različitost - slučaj Srbije

Na više mesta sam već zastupao tezu da Srbija kao heterogeno društvo mora usvojiti određene mere multikulturnog političkog programa da bi za sve svoje građane mogla da predstavlja istinsku multikulturnu zajednicu.³⁷ U svetlu ovde razmatranog problema valja, međutim, napomenuti da pored poštovanja različitosti, ista pažnja mora biti posvećena i učvršćivanju duha zajedničke pripadnosti i jedinstva.³⁸ U tom smislu je jasno da neke kategorije manjinskih prava, u određenim društvenim i istorijskim kontekstima, pre mogu destabilizovati društvo, no potpomoći ostvarenju njegovog jedinstva.³⁹

³⁴ Bhikhu Parekh, *Integrating Minorities in a Multicultural Society*, Ulrich K. Preuss and Ferran Requejo (eds.), *European Citizenship, Multiculturalism, and the State*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1998, p. 70.

³⁵ Op. cit, p. 71.

³⁶ Op. cit, p. 72.

³⁷ Vidi, Miodrag A. Jovanović, *Kolektivna prava u multikulturnim zajednicama*, Službeni glasnik, Beograd, 2004, str. 264-301 i Miodrag A. Jovanović, *Serbia: From Ethnic Nationhood to Multicultural Citizenship*, u Linas Eriksonas and Leos Müller (eds.), *Statehood Before and Beyond Ethnicity - Minor States in Northern and Eastern Europe, 1600-2000*, Brussels: P.I.E. - Peter Lang Publishers, 2005, 319-339.

³⁸ Tako i, B. Parekh, *Integrating Minorities in a Multicultural Society*, op. cit, p. 81.

³⁹ Kimlika i Norman takođe smatraju da je nemoguće ponuditi bilo kakve dalekosežne i sveobuhvatne generalizacije na temu uticaja manjinskih prava na koncept građanstva i društvenog jedinstva, već da to pitanje "mora biti istraženo empirijski, u specifičnim kontekstima". Will Kymlicka and Wayne Norman,

Manjinska prava se mogu na različite načine klasifikovati⁴⁰, ali će za potrebe ovoga teksta to biti učinjeno na sledeći način: 1. etno-teritorijalni autonomni aranžmani; 2. prava delotvornog političkog učeša; 3. jezička prava; 4. verska prava; 5. simbolička prava. U nastavku teksta će biti učinjen pokušaj da se u grubim crtama utvrdi do koje mere pojedini tipovi manjinskih prava u specifičnim okolnostima srpskog društva doprinose ostvarenju ideala društvenog jedinstva.

1. Etno-teritorijalni autonomni aranžmani; Iako je u političkoj teoriji prisutno stanovište po kojem pravo na teritorijalnu autonomiju predstavlja ekstenziju demokratskog prava na udruživanje pojedinaca, pa stoga grupa u pitanju može biti određena po najrazličitijim kriterijumima⁴¹, u stvarnosti se susrećemo sa situacijom u kojoj pretenzije prema tim pravima potiču prevashodno od etnokulturno određenih grupa. Otuda i definicije teritorijalne autonomije vrlo često ističu upravo pomenutu dimenziju. Pa tako, Rut Lepidot određuje teritorijalnu političku formu autonomije kao "aranžman koji ima za cilj da grupi koja se razlikuje od većine stavnosti države, ali koja konstituise većinu u određenom regionu, dodeli sredstva putem kojih će izraziti svoj zasebni identitet."⁴² Na sličan način, Hanum zastupa stanovište da "pravo na autonomiju priznaje pravo manjine i autohtonih zajednica da vrše značajno unutrašnje samo-opredeljenje i kontrolu nad sopstvenim poslovima na način koji nije nespojiv sa vrhovnom suverennošću države – shvaćenom na odgovarajući način."⁴³ Najzad, treba napomenuti i to da u okviru važećeg međunarodnog pravnog poretka, "manjine ili narodi još uvek nemaju pravo na autonomiju", iako se ono vremenom može razviti pod okriljem nastajućeg prava na demokratiju, koje je deo šireg koncepta "unutrašnjeg" aspekta samoopredeljenja.⁴⁴

Ako za ovu priliku izuzmemo pokrajinu Kosovo i Metohija, za koju srpski ustavotvorac u preambuli kaže da uživa "suštinsku autonomiju", a čiji je finalni status predmet međunarodnog arbitriranja, u Srbiji nema drugih etnoteritorijalnih aranžmana. Na početku poslednje decenije XX veka, Demokratska zajednica vojvodanskih Mađara

Citizenship in Culturally Diverse Societies: Issues, Contexts, Concepts, u Will Kymlicka and Wayne Norman (eds.), *Citizenship in Diverse Societies*, Oxford University Press, Oxford, 2001, p. 40.

⁴⁰ Dž. T. Levi, recimo, korsiti termin "kulturna prava" da bi njima označio prava različitih etnokulturnih grupa i smatra da postoji osam vrsta ovih prava. To su: 1) izuzeća od zakona koji kažnjavaju ili otežavaju običaje neke kulture; 2) pružanje pomoći za aktivnosti koje većinska etnokulturna grupa upražnjava bez pomoći; 3) prava na samoupravu; 4) spoljašnja pravila koja ograničavaju slobodu ne-pripadnika grupe; 5) unutrašnja pravila koja se pod pretnjom ekskomunikacije vrše nad članovima grupe; 6) priznanje i primenjivanje tradicionalnog pravnog sistema neke kulture; 7) predstavljanje manjina u državnim organima i telima; i 8) simbolični zahtevi za potvrđivanjem vrednosti, statusa ili postojanja različitih grupa. Jacob T. Levey, *Classifying Cultural Rights*, u Ian Shapiro and Will Kymlicka (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, New York University Press, 1997, pp. 22-66.

⁴¹ Tako, Poge smatra da se građani mogu udruživati po bilo kom osnovu, uključujući tu i "zubare, ljubitelje pasa, sakupljače markica, ratne udovice, socijaliste ili ljubitelje Poršea", i oni to, pod određenim proceduralnim uslovima, mogu činiti i zarad stvaranja "teritorijalno zasnovane političke jedinice koja demokratski upravlja svojim unutrašnjim poslovima" ili formiranja "teritorijalno zasnovanih grupa koje mogu preoblikovati unutrašnje političke granice." Thomas W. Pogge, *Group Rights and Ethnicity*, u I. Shapiro and W. Kymlicka (eds.), *Ethnicity and Group Rights*, op. cit, p. 203.

⁴² Ruth Lapidoth, *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, United States Institute of Peace Press, Washington, 1996, p. 33.

⁴³ Hurst Hannum, *Autonomy, Sovereignty, and Self-Determination – The Accommodation of Conflicting Rights*, University of Pennsylvania Press, 1990, 473-474.

⁴⁴ Hans-Joachim Heinze, *On the Legal Understanding of Autonomy*, u Markku Suksi (ed.), *Autonomy – Applications and Implications*, Kluwer Law International, The Hague, 1998, p. 32.

razvila je koncept manjinske samouprave. Bilo je to u vreme kada je pomenuta stranka bila jedina politička organizacija ove manjine. Po rečima Šandora Pala, ovaj koncept "ne zagovara pravo na samoopredeljenje do otepljenja, ali za uzvrat traži *samoupravu* (obeležio M. J.) u sopstvenim stvarima i ostvarivanje kolektivnih nacionalnih prava u nekoliko izuzetno važnih oblasti: obrazovanju, kulturi, informisanju, službenoj upotrebi jezika, sudstvu."⁴⁵ Dokument pod nazivom *Mađarska autonomija*, koji je usvojen 25. aprila 1992. u Kanjiži, predviđao je stvaranje teritorijalne etničke autonomije, tzv. Mađarske autonomne oblasti, koja bi nastala udruživanjem sledećih opština: Kanjiže, Sente, Ade, Bečeja, Bačke Topole, Malog Idoša i Subotice u Bačkoj, te Čoke u Banatu. U dokumentu se još kaže da bi na ovoj teritoriji službeni i ravnopravni bili mađarski i srpskohrvatski jezik, grb bi utvrdila njena skupština, dok bi zastava bila trobojka: crveno-belo-zelena (bez grba i petokrake). Grb i zastava bi se isticali uz državna znamenja. Organi Mađarske autonomne oblasti bili bi: skupština, oblasno veće (kao izvršni organ) i predsednik autonomne oblasti.⁴⁶ Ovaj plan nikada u potpunosti nije napušten od strane političkih partija vojvođanskih Mađara.

U pokušaju da svoju liberalnu teoriju manjinskih prava primeni na istočnoevropske zemlje, Kimlika smatra da ne postoje suštinski razlozi zašto principi pravde koji važe za zapadna društva ne bi važili za i ona sa istoka Evrope. Otuda on smatra da ako su etnoteritorijalni aranžmani i federalizam doveli do "mira, demokratije, slobode i prosperiteta u multinacionalnim državama poput Španije, Kanade, Belgije, Britanije i Švajcarske, zašto ne i u Rusiji, Makedoniji ili Ukrajini?"⁴⁷ Na drugom sam mestu pokušao da pokažem da stvari ni izbliza nisu tako jednostavne⁴⁸, jer kontinuirani teritorijalni sporovi u ovom delu sveta⁴⁹, nasleđe real-socijalističke autonomije, kao ljuštore bez liberalno-demokratskog sadržaja⁵⁰, te loša iskustva sa raspadom bivših federacija, doprinose snažnom, i reklo bi se opravdanom, otporu tih država prema etnoteritorijalnim aranžmanima, koji bi u krhkim uslovima demokratske tranzicije i konsolidacije pre potkopavali no učvršćivali društveno jedinstvo u tim sredinama.⁵¹

2. *Prava delotvornog političkog učešća*; Iako se pomenuto pravo na samoupravu nacionalnih manjina može tumačiti upravo kao vid unutrašnjeg aspekta prava na samoopredeljenje, on nužno ne znači i stvaranje zasebnih teritorijalnih autonomija. U tom

⁴⁵ Šandor Pal, *Koncept manjinske samouprave Demokratske zajednice vojvođanskih Mađara*, u Miloš Macura, Vojislav Stanovčić (urednici), *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, izd. SANU, Beograd, 1996, str. 437.

⁴⁶ Op. cit, str. 440.

⁴⁷ Will Kymlicka, *Nation-Building and Minority Rights: Comparing West and East*, Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol. 26, No. 2, 2000, p. 201.

⁴⁸ M. A. Jovanović, *Territorial Autonomy in Eastern Europe – Legacies of the Past*, op. cit.

⁴⁹ Istvan Bibó je još 1946. sjajno zapazio da "Najteže posledice na međusobne odnose ovdašnjih nacija proističu iz nesredjenog teritorijalnog statusa i deformacija u političkoj kulturi Srednje i Istočne Evrope. Udaljeni posmatrač bi to formulisao na taj način da je politički život ovih prostora zasićen sitničavima i nerazrešivim teritorijalnim protivrečnostima, te da je svaka ovdašnja nacija u stalnom sporu sa gotovo svim svojim susedima." Istvan Bibó, *Beda malih istočnoevropskih država*, Izdavačka knjižarnica Zorana Stojanovića, Sremski Karlovci, Novi Sad, 1996, str. 65.

⁵⁰ Koji je stvarni domašaj teritorijalne autonomije u jednopartijskom režimu, koji sankcioniše slobodu misli i govora, gde nema podele vlasti, a ustav je samo mrtvo slovo na papiru?

⁵¹ O negativnom uticaju federalnog ustrojstva na tranzicioni saldo istočnoevropskih država, više u Miodrag A. Jovanović, *Federalism and Transition - East European Record*, Institute for Federalism, Fribourg, 2007 (forthcoming)

smislu, Thornberi s pravom napominje da se sadržina unutrašnjeg aspekta samoopredjeljenja sastoji u pravu manjinskih zajednica da aktivno uzmu učešća i budu zastupljeni u političkom životu zajednice, pre nego u njihovom pravu na teritorijalnu autonomiju. To stanovište, opet, "ne podrazumeva antitezu između autonomije i participacije; naprotiv, 'aktivno' učešće u životu države može voditi autonomnim strukturama, tako što pojedinci i grupe pronalaze nivo organizacije koji odgovaraju efikasnoj participaciji."⁵²

Preporuke iz Lundá o efikasnom učešću nacionalnih manjina u javnom životu iz 1999. godine⁵³ predviđaju, između ostalog, i katalog mera koje se tiču takvog učešća manjina na nivou centralne vlasti. One uključuju:

- posebne režime predstavljanja nacionalnih manjina, na primer, kroz zagarantovan broj mesta u parlamentu ili u parlamentarnim komisijama ili kroz druge oblike učešća u legislativnom procesu;
- formalne ili neformalne sporazume o dodeljivanju pripadnicima manjinskih zajednica mesta u vladi, vrhovnom ili ustavnom sudu, u drugim konsultativnim i visokim državnim organima;
- mehanizme kojima se obezbeđuje da su manjinski interesi zaštićeni unutar relevantnih ministarstava, npr. tako što je neko od personala zadužen da pokreće pitanje njihove zaštite; i
- specijalne mere za manjinsko učešće u javnim službama, kao i odredbe o javnim uslugama na jeziku nacionalnih manjina.

Za delotvorno učešće manjina u političkom životu države se može reći da je od ključne važnosti za njihovu punu integraciju u šire društvo. Otuda se srpskom ustavotvorcu možda može uputiti zamerka što nije posebnom odredbom istakao značaj participativnih manjinskih prava. Ipak, u članu 77 – Ravnopravnost u vođenju javnih poslova – predviđeno je da "Pripadnici nacionalnih manjina imaju, pod istim uslovima kao ostali građani, pravo da učestvuju u upravljanju javnim poslovima i da stupaju na javne funkcije." U stavu 2 se još kaže da "Pri zapošljavanju u državnim organima, javnim službama, organima autonomne pokrajine i jedinica lokalne samouprave vodi se računa o nacionalnom sastavu stanovništva i odgovarajućoj zastupljenosti pripadnika nacionalnih manjina." U kampanji za parlamentarne izbore zakazane za 21. januara 2007. godine već su nagovešteni i pravci moguće saradnje različitih političkih partija sa relevantnim strankama nacionalnih manjina i valja se nadati da će to dovesti i do delotvornog učešća manjinskih predstavnika u budućoj srpskoj vladi. Najzad, s obzirom na to da prema slovu novog Ustava (član 172) Ustavni sud čini 15 sudija, postoji dovoljno prostora da se upostavi neka vrsta ustavne konvencije po kojoj bi u taj sastav obavezno ulazio bar jedan predstavnik iz redova nacionalnih manjina.

3. *Jezička prava*; Jedno od međunarodnopravno zagarantovanih prava manjina tiče se očuvanja njihovog posebnog identiteta.⁵⁴ Jezik je jedno od najznačajnijih obeležja

⁵² Patrick Thornberry, *The Democratic or Internal Aspect of Self-Determination With Some Remarks on Federalism*, u Christian Tomuschat (ed.), *Modern Law of Self-Determination*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1993, p. 134.

⁵³ Foundation on Inter-Ethnic Relations, *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life & Explanatory Note*, September 1999, dostupno na adresi http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_en.pdf

kolektivnog identiteta, pa otuda posebna potreba za merama koje će zaštititi manjinske jezičke zajednice. Čak i klasičan liberal, kakav je Dworkin, praveći opasku o jeziku jednog naroda, zapaža da bi "jedva imalo smisla reći da bi ljudi u narednim generacijama više voleli da im jezik nije na određeni način osiromašio, gubljenjem određene strukturalne mogućnosti. Nedostajale bi im reči kojima bi izrazili – to će reći, pokazali – žaljenje."⁵⁵ Drugim rečima, ako bi i buduće generacije, koje nemaju mogućnost da donose odluke o statusu maternjeg jezika, pre želele da on bude sačuvan nego ne, onda to još i pre važi za aktuelnu generaciju.

Kada se napravi uporednopravna analiza posebnih režima zaštite manjinskih jezika, mogu se, najopštije gledano, ustanoviti tri takva režima.⁵⁶ Prvi je *model jezičkog režima koji je povezan sa teritorijalnom autonomijom*. Taj je režim primenjen u Belgiji, koja je članom 4 važećeg Ustava podeljena na tri jednojezičke oblasti, u kojima dominiraju holandski, francuski i nemački jezik, i jednu dvojezičnu oblast, glavnog grada Brisela, u kojem podjednak status uživaju holandski i francuski jezik. Sličan jezički režim karakteriše i Olandska Ostrva, na kojim švedska jezička zajednica čini 94% ukupnog stanovništva. U Italiji, priznato je pravo germanofonske populacije pokrajine Bolcano da koristi svoj jezik u kontaktu sa sudskim organima, telima i kancelarijama javnih službi u pokrajini, te na upotrebu toponima na nemačkom jeziku. Ovaj režim karakteriše i Indiju, Španiju, Rusiju, Dansku, sa specifičnim autonomnim oblastima, Farskim Ostrvima i Grenlandom, te Ukrajinu, u kojoj je specijalni status garantovan krimskoj oblasti. Drugi model jezičkog režima je povezan sa konceptom personalne autonomije. Ovaj tip autonomije "primenjuje se na sve pripadnike određene grupe unutar države, bez obzira na mesto njihovog prebivanja."⁵⁷ Ovaj režim je karakterističan za zaštitu Sami jezičke manjine u Švedskoj, Norveškoj i Finskoj, mađarske, italijanske i romske manjine u Sloveniji, te za zaštitu manjina, na različitim nivoima vlasti, u Mađarskoj. Najzad, poslednji model jezičke zaštite povezan je sa administrativnim, istorijskim ili razlozima tradicije. Takav režim zaštite je primenjen u Austriji, u selima sa hrvatskom ili slovenačkom populacijom; u Danskoj, za nemačku jezičku manjinu u severnom delu Šlezvig-Holštajna; u Finskoj, za švedsku jezičku manjinu, posebno u selima u kojima čine većinu; u Nemačkoj i Holandiji, za frizijsku jezičku manjinu; u Italiji, za slovenačku, francusku i regionalne jezičke manjine; u Velikoj Britaniji, za Čovečije Ostrvo, gde je pored engleskog jezika, u zvaničnoj upotrebi i Manks; te u Slovačkoj, gde je regulisana upotreba manjinskih jezika u odnosima sa lokalnim organima vlasti.⁵⁸ U okviru posebnog člana 79, koji reguliše Pravo na očuvanje posebnosti, novi Ustav Republike Srbije kombinuje drugi i treći režim i predviđa brojna jezička prava pripadnika

⁵⁴ Vidi, Yoram Dinstein, *Collective Human Rights of Peoples and Minorities*, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 25, Part 1, 1976, p. 118.

⁵⁵ Ronald Dworkin, *Can A Liberal State Support Art?*, u *A Matter of Principle*, Harvard University Press, 1985, p. 230.

⁵⁶ Ova podela je preuzeta od Péter Kovács, *Individual and Collective Rights in the Constitutional Evolution – A Positivist Approach*, u Kalman Kulscar (ed.), *Dual Images – Multiculturalism on Two Side of Atlantic*, The Royal Society of Canada and Institute for Political Science of the Hungarian Academy of Sciences, Budapest 1996, 228.

⁵⁷ R. Lapidot, *Autonomy – Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*, op. cit, p. 37; Ipak, Kovač s pravom zapaža da kod primene ovoga principa u praksi dolazi do svojevrstne "reteritorijalizacije". P. Kovács, *Individual and Collective Rights in the Constitutional Evolution – A Positivist Approach*, op. cit, p. 225.

⁵⁸ Op. cit, p. 234-235.

nacionalnih manjina: na korišćenje svog jezika i pisma; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, državni organi, organizacije kojima su poverena javna ovlašćenja, organi autonomnih pokrajina i jedinica lokalne samouprave vode postupak i na njihovom jeziku; na školovanje na svom jeziku u državnim ustanovama i ustanovama autonomnih pokrajina; na osnivanje privatnih obrazovnih ustanova; da na svome jeziku koriste svoje ime i prezime; da u sredinama gde čine značajnu populaciju, tradicionalni lokalni nazivi, imena ulica, naselja i topografske oznake budu ispisane i na njihovom jeziku; na potpuno, blagovremeno i nepristrasno obaveštavanje na svom jeziku, uključujući i pravo na izražavanje, primanje, slanje i razmenu obaveštenja i ideja; na osnivanje sopstvenih sredstava javnog obaveštavanja, u skladu sa zakonom.

Usvajajući ovu strategiju, srpski ustavotvorac s pravom odbacuje rezonovanje po kojem "kada predstavnici manjinske kulture počnu da zahtevaju od države finansirano podučavanje na njihovom sopstvenom jeziku, jedna ujedinjujuća kultura počinje da se raspada."⁵⁹ To, opet, ne znači da za promovisanje društvenog jedinstva od ključne važnosti nije upravo obaveza svih građana države, uključujući i pripadnike nacionalnih manjina, da poznaju većinski jezik zajednice, jer samo tako mogu uživati punopravni status građana i van sredine u kojima njihova grupa predstavlja većinu.⁶⁰ S druge strane, jedna od mogućih mera kojima se pospešuje integracija manjina jeste i ona, ranije primenjivana u Vojvodini, kojom se promoviše učenje manjinskih jezika od strane pripadnika većine. Na taj način se manjinskim zajednicama šalje jasan signal da se njihova kultura doživljava kao važan segment sveukupnog multikulturalnog ambijenta društva.

4. *Verska prava*; Multikonfesionalnost, kao vid multikulturalnog karaktera jednog društva, politički je bila priznata već u osobenom *miletskom sistemu* koji je praktikovan u Otomanskoj imperiji. Pored zvanične religije carstva, islama, ovaj sistem je dozvoljavao autonomno organizovanje još tri verske zajednice – grčke pravoslavne, jermenske pravoslavne i jevrejske. One su, bez obzira na brojnost, među sobom bile jednake, kao što su i prema muslimanskoj zajednici imale iste dužnosti, u pogledu oblačenja, zabrane prozelitizma ili mešovitih brakova. Radilo se o specifičnom "režimu tolerancije", stvorenom za verske zajednice⁶¹, ali ne i za njihove pripadnike, koji kao pojedinci nisu imali slobodu savesti ili udruživanja protiv sopstvenih verskih zajednica.⁶²

Za današnja multikulturalna društva, izazovi najčešće ne potiču od priznanja tradicionalnih verskih prava, onih koja se tiču slobode veroispovesti ili opšteg pravnog režima uređenja odnosa između države i crkve⁶³, već od zahteva za izuzećem od opštih pravnih pravila

⁵⁹ George Fletcher, *The Case for Linguistic Self-Defense*, in Robert McKim and Jeff McMahan (eds.), *The Morality of Nationalism*, Oxford University Press, New York, 1997, p. 335.

⁶⁰ Na drugom mestu sam pokušao da pokažem da postoje legitimni interesi većinskog naroda u Srbiji da dodatnim merama zaštiti svoje ćirilčno pismo. Miodrag A. Jovanović, *Linguistic Legitimacy for a Majority in Multicultural Society: The Case of the Serbian Cyrillic Alphabet*, *Indian Journal of Federal Studies*, Vol. 7, No. 1, 2006, pp. 1-11.

⁶¹ Michael Walzer, *On Toleration*, Yale University Press, New Haven and London, 1997, p. 17-18, 67.

⁶² Kimlika kaže da je miletski sistem "koristan podsetnik da individualna prava nisu jedini način da se stvori religiozni pluralizam" Will Kymlicka, *Two Models of Pluralism and Tolerance*, u David Heyd (ed.), *Toleration: An Elusive Virtue*, Princeton University Press, New Jersey, 1996, pp. 81-105.

⁶³ U Evropi je moguće uočiti tri osnovna tipa eklezijastičkog pravnog sistema. Prvi tip karakteriše postojanje državne crkve i on je prisutan u Engleskoj, Danskoj, Grčkoj, Švedskoj i Finskoj. Drugi tip počiva na odvojenosti države od crkve, ali istovremeno priznaje i njihove brojne zajedničke zadatke. U ovu

koja se odnose na ostale građane jednog društva. Levi definiše izuzeća (*exemptions*) na sledeći način: "Prava izuzeća su negativne slobode koje se individualno vrše i dodeljene su pripadnicima religijske ili kulturne grupe čiji su običaji takvi da bi opšti i tobož neutralni zakon za njih predstavljao očigledan teret."⁶⁴ Izuzećima se, dakle, uvodi razlikovanje između adresata normi, na način da se nekima dopušta izvesna sloboda, koja drugima nije garantovana. Ovakvi zahtevi su u poslednje vreme posebno uočljivi u zapadnim društvima u kojima živi veliki broj pripadnika imigrantskih zajednica. Primera radi, u Velikoj Britaniji su različite verske zajednice izlazile sa specifičnim zahtevima za izuzećem – jevrejska u pogledu verskog metoda klanja životinja, romska u pogledu nomadskog načina života, mulsimanska u pogledu zasebnog personalnog pravnog režima, zajednica Sika u pogledu nošenja turbana i brada, rastafarijanska u pogledu ritualnog korišćenja kanabisa.⁶⁵

Parek je mišljenja da ako je u multikulturnom društvu cilj ostvarenje liberalnih vrednosti pravičnosti i jednakosti, onda valja imati na umu dve stvari. Prva je da "moramo uzeti u obzir da jednako postupanje može po svojoj sadržini biti i različito, a ne identično", a druga je da "moramo razviti odgovarajuća konceptualna i institucionalna oruđa da osiguramo da različito postupanje ne dovede do nepoštene diskriminacije ili povlašćenosti."⁶⁶ To znači da jednakost zahteva jednako postupanje prema onima koji su "u relevantnim aspektima" jednaki. U multikulturnim društvima, problem nastaje kada treba odrediti "koji su aspekti *relevantni*, da li dva pojedinca koja pripadaju različitim kulturama jesu *jednaki* s obzirom na taj aspekt i šta se računa kao jednako *postupanje*."⁶⁷

Srpski Ustav jemči slobodu veroispovesti (čl. 43), ravnopravnost crkava i verskih zajednica, njihovu odvojenost od države i slobodu da samostalno uređuju unutrašnju organizaciju (čl. 44). Pre donošenja Ustava, stupio je na snagu i novi Zakon o crkvama i verskim zajednicama, koji je u javnosti izazvao dosta polemike.⁶⁸ Do sada, međutim, nije bilo ozbiljnijih zahteva za izuzimanjem određenih verskih zajednica iz opštih režima pravnog regulisanja nekih pitanja. U tom smislu, valja pomenuti inicijative koje dolaze od predstavnika Islamske zajednice, a tiču se izuzimanja pripadnika vojske muslimanske veroispovesti iz režima ishrane koji nije usaglašen sa pravilima njihove religije, kao i zahtev da pripadnicama ove vere bude omogućeno da im lice bude pokriveno na

grupu država spadaju Nemačka, Belgija, Španija, Italija, Austrija i Portugalija. Najzad, sistem striktnog razdvajanja države i crkve je prisutan u Francuskoj, kao i u Holandiji. Vidi, Gerhard Robbers (ed.), *State and Church in the European Union*, Nomos, Baden-Baden, 1996, p. 324.

⁶⁴ J. T. Levey, *Classifying Cultural Rights*, op. cit, p. 25.

⁶⁵ Vidi, Sebastian Poulter, *Ethnicity, Law and Human Rights – The English Experience*, Oxford University Press, Oxford, 1998.

⁶⁶ Bhikhu Parekh, *Equality in Multicultural Society*, Citizenship Studies, Vol. 2, No. 3, 1998, p. 410. Uporedi i W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship*, op. cit, p. 114-115.

⁶⁷ B. Parekh, *Equality in a Multicultural Society*, op. cit, p. 402; Beri oštro kritikuje ovu poziciju, primećujući da kako god mi gledali na primere izuzeća, radi se o nejednakosti u pravima – "Da li su to opravdane nejednakosti ili nisu, to je drugo pitanje. Ali sugerisati da je to zaista superiorniji oblik jednakosti nego što je to onaj liberalni, koji kaže da imamo jednaka prava kada imamo ista prava, znači igrati se rečima." Brian Berry, *Culture and Equality – An Egalitarian Critique of Multiculturalism*, Polity Press, Cambridge, 2001, p. 38.

⁶⁸ Kritike su išle u dva pravca. Pojedine verske zajednice su zamerale što zakonodavac pravi razliku između tradicionalnih crkava i verskih zajednica i konfesionalnih zajednica i drugih verskih organizacija. U drugoj ravni, kritike su se svodile na tezu da ovaj zakon, svojim pojedinim rešenjima, krši princip razdvajanja države i crkve.

fotografijama za lične isprave.⁶⁹ U ovim, kao i u sličnim slučajevima, neophodno je izvršiti odgovarajući test "razumnog balansiranja" između zahteva verskih zajednica i potreba šireg društva. Taj test, po rečima Pareka, obuhvata različite faktore, kao što su značaj koji praktikovanje nekog ponašanja ima za manjinsku zajednicu, vrsta, domašaj i troškovi promena koji se zahtevaju u životu šireg društva, kao i sposobnost društva da te promene sprovede, a da ozbiljno ne naruši sopstvenu stabilnost i jedinstvo.⁷⁰

5. *Simbolička prava*; Mnogi etnokulturni sporovi se vode oko pitanja koja nisu u direktnoj vezi sa nečijom sposobnošću da vodi život u skladu sa sopstvenom kulturom, niti neposredno utiču na raspodelu političke moći među različitim kolektivitetima u društvu. Ti sporovi tiču se naziva države, izgleda zastave, zvanične uniforme, državne himne, državnih praznika, zvaničnog naziva etnokulturne grupe ili načina na koji je ta grupa predstavljena u školskim udžbenicima istorije i tsl. Ono što povezuje sve ove zahteve jeste činjenica da su svi oni usmereni na priznanje određenog obeležja kolektivnog identiteta – priznanje konstitutivnosti jednog naroda u državi, njegovog doprinosa široj političkoj zajednici ili njegove različitosti i posebnosti. Otuda, "to što je zahtev u većoj meri simbolički ne znači nužno da je manje važan nego onaj koji je očigledno u većoj meri substantivan."⁷¹

Kao što smo videli u uvodu ovog teksta, jedna od najosetljivijih sfera ostvarivanja simboličkih prava tiče se državnih praznika. Kimlika napominje da bi bilo veoma teško, "premda možda ne nemoguće, da se postojeći javni praznici i radne nedelje zamene sa 'neutralnijim' rasporedima za škole i vladine službe."⁷² Varadi takođe upozorava na kompleksnost ovog problema: "Ako se kao državni i školski neradni dani postave praznici religije većine, to očigledno nije 'jednako pravo za jednake građane', već zaštita jednog (većinskog) kolektiviteta na račun drugog, ili drugih (manjinskih). Preostale opcije bi bile da neradni dani budu praznici svih veroispovesti (što može biti teško sprovodljivo), ili pak da se prihvate kao državni i školski praznici svetkovine većine i najznačajnijih (po broju i po istorijskim okolnostima) verskih manjina. Sve te opcije stoje na pozicijama kolektivnih prava. Te pozicije bi se mogle izbeći samo na taj način što bi se postavili državni i školski praznici koji se neće podudarati sa verskim praznicima nijedne religije – što se takođe ne čini ni primamljivim, ni praktičnim rešenjem. Dileme su ozbiljne i jednostavnog rešenja nema."⁷³

Kako u Srbiji stoje stvari po ovom pitanju? Postojeći Zakon o državnim i drugim praznicima⁷⁴ čini se da uspostavlja izvesnu ravnotežu između kolektivnih većinskih i manjinskih prava. S jedne strane, on predviđa da verski praznici većinske religije budu priznati kao državni praznici, ali s druge strane, on priznaje i kolektivno pravo manjinskih religijskih zajednica, koje su brojčano i istorijski najrelevantnije u Srbiji, da njihovi ključni verski praznici budu neradni dani za pripadnike tih religija.⁷⁵ Kada je reč o

⁶⁹ Nacrt novog srpskog zakona o ličnim ispravama predviđa ovu vrstu izuzeća.

⁷⁰ B. Parekh, *Equality in a Multicultural Society*, op. cit, p. 399.

⁷¹ J. T. Levey, *Classifying Cultural Rights*, op. cit, p. 47.

⁷² W. Kymlicka, *Multicultural Citizenship – A Liberal Theory of Minority Rights*, op. cit, p. 115.

⁷³ Tibor Varadi, *Osvrt na kolektivna većinska i manjinska prava*, u M. Macura, V. Stanovčić (ur.), *Položaj manjina u Saveznoj Republici Jugoslaviji*, op. cit, str. 78.

⁷⁴ *Zakon o državnim i drugim praznicima u Republici Srbiji*, Sl. glasnik Republike Srbije, br. 43, od 17. jula 2001.

⁷⁵ U članu 4 je predviđeno da zaposleni imaju pravo da ne rade u dane sledećih verskih praznika: pravoslavni – na prvi dan krsne slave; katolici i pripadnici drugih hrišćanskih verskih zajednica – na prvi

izboru 15. februara, odnosno crkvenog praznika Sretenja, za Dan državnosti Srbije, onda nema sumnje da bi se to teško moglo nazvati etnokulturno neutralnom odlukom. Samo bi se u jednom vrlo ograničenom smislu moglo govoriti o pravu svakog građanina Srbije, pa i pripadnika, recimo, bošnjačke ili turske nacionalne manjine, da praznuje kao Dan državnosti datum kada su Srbi 1804. godine podigli ustanak protiv otomanskih zavojevača. U tom pogledu, pre se može govoriti o kolektivnom pravu većinske nacije da takav jedan datum slavi kao državni praznik. Međutim, s obzirom na burnu istoriju Srbije, na česte teritorijalne i državno-pravne promene, na različite ratne sukobe u kojima je učestvovala, ovaj datum predstavlja jedno od najboljih rešenja za koje su zakonodavci mogli da se odluče. Ne samo da 15. februar, simbolizujući određene događaje iz davne prošlosti, ni na koji način ne vređa povesno pamćenje manjinskih zajednica nastanjenih u današnjoj Srbiji, već naprotiv, slaveći početak borbe za samostalnost i, što je još važnije, udaranje ustavnih temelja moderne srpske države, ovaj datum ima izgleda da bude prihvaćen kao legitiman od strane najvećeg broja njenih građana. Da bi on to zaista i postao, čini se da bi prilikom njegovog obeležavanja prihvatljivije za sve građane Srbije bilo isticati upravo značaj tog dana za početak moderne srpske ustavnosti.⁷⁶

Kada je reč o novoj-staroj himni Republike Srbije *Bože pravde*, kritike koje su upućivane od strane pojedinih predstavnika manjinskih zajednica, da ova svečana pesma teško da može biti istinski posvojena od strane onih koji ne pripadaju većinskom narodu, u velikoj su meri opravdane. To je stoga što se u tekstu himne u svim strofama, pa tako i u prvoj koja se najčešće peva, pominje izričito samo "srpski rod", što u današnjem kontekstu stvara utisak da se ova pesma obraća samo jednom, doduše predominantnom, delu naroda. Ipak, kao i u raspravi o nemačkoj himni, i ovde treba voditi računa da je i srpska izvorno nastajala u vreme znatnije etničke homogenosti društva. Nadalje, kod velikog broja Srba je dugo posle raspada SFRJ postojala frustracija u pogledu zadržanih znamenja – zastave i himne – bivše države, pa je tako za mnoge upravo mogućnost njihove promene i restauracije starih obeležja doživljena kao ključna prednost novostvorene pravne situacije u kojoj je Srbija, ne svojom voljom, postala samostalna država. Međutim, kako se odustalo od predloga da tekst himne bude integralni deo novog Ustava, pa je članom 7 predviđeno da se izgled i upotreba grba, zastave i himne uređuje zakonom, to je možda još uvek moguće izvršiti izvesne intervencije koje bi uvažile kritike manjinskih zajednica. Budući da je se već uobičajilo da se umesto izvornih stihova *Bože spasi, bože hrani/srpskog kralja, srpski rod peva srpske zemlje/srpski rod*, s obrazloženjem da je u Srbiji oblik vladavine republika, ne bi bilo nemoguće, samo u prvoj strofi, koja bi se jedino i pevala prilikom zvaničnog intoniranja, izvršiti još jednu korekciju, tako da taj deo glasi *naše zemlje/naš narod*. Tako bi u prvom delu te strofe, kroz stihove *Moćnom rukom vodi, brani/ budućnosti srpske brod*, bio očuvan spomen na

dan Božića i u dane Uskršnjih praznika počev od Velikog petka zaključno sa drugim danom Uskrsa, prema njihovom kalendaru; pripadnici islamske zajednice – na prvi dan Ramazanskog bajrama i prvi dan Kurbanškog bajrama; pripadnici jevrejske zajednice – na dan Jom Kipura. Većinska verska zajednica ostvaruje pravo da se njeni verski praznici – prvi dan Božića (7. januar) i Vaskršnji praznici, koji se računaju prema julijanskom kalendaru – slave kao državni praznici Republike Srbije (član 2), dok se Sveti Sava i Vidovdan praznici koji se slave radno (član 5).

⁷⁶ O ovom pitanju vidi opširnije u, Gabriella Elgenius, *National Days and Nation-Building*, u L. Eriksonas and L. Müller (eds.), *Statehood Before and Beyond Ethnicity - Minor States in Northern and Eastern Europe, 1600-2000*, op. cit, pp. 363-384.

ime države i naziv titularne nacije, ali bi u ostatku teksta bilo naglašeno da ta država pripada svim njenim građanima, bez obzira na etnokulturnu pripadnost.

Zaključak

Promovišući koncept liberalnog multikulturalizma, Raz navodi u kojim sve oblastima država treba da preduzme mere kako bi ostvarila ovaj normativni ideal. Prva je u oblasti obrazovanja: Naime, svi mladi treba da budu obrazovani, ako je to želja njihovih roditelja, unutar kulturnih obrazaca sopstvene grupe. Međutim, svi oni moraju biti podučavani i istoriji i kulturnoj tradiciji ostalih kultura nastanjenih u državi. Običaje i tradicije različitih kulturnih grupa treba, u okvirima široko postavljenih granica tolerancije, priznati u pravu i u svim javnim telima, kao i u privatnim organizacijama i kompanijama koje obavljaju javne usluge. Nadalje, neophodno je prekinuti vezu između siromaštva, nedovoljnog stepena obrazovanosti i etniciteta. Druga je oblast kulture. Tu je potrebna izdašna javna podrška autonomnim kulturnim institucijama, dobrovoljnim organizacijama, bibliotekama, muzejima, umetničkim grupama. Najzad, to je sfera informisanja, jer javni prostor, uključujući onaj u elektronskim medijima, mora biti prilagođen svim kulturnim grupama. Rezultati ovih političkih mera treba da vode društvenoj integrisanosti manjinskih grupa i većem socijalnom jedinstvu, budući da "liberalni multikulturalizam ne vodi odbacivanju zajedničke kulture, već nastajanju nove zajedničke kulture koja poštuje sve grupe u državi i gostoljubiva je u pogledu njihovog prosperiteta."⁷⁷

Država Srbija se jasno ustavnopravno opredelila za promociju ovakvog vida multikulturalizma. Na to pre svega upućuje član 48 Ustava – Podsticanje uvažavanja razlika – u kojem se kaže: "Merama u obrazovanju, kulturi i javnom obaveštavanju, Republika Srbija podstiče razumevanje, uvažavanje i poštovanje razlika koje postoje zbog posebnosti etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta njenih građana." Ovo se opredeljenje potvrđuje i članom 81, koji se tiče razvijanja duha tolerancije – "U oblasti obrazovanja, kulture i informisanja Srbija podstiče duh tolerancije i međukulturnog dijaloga i preduzima efikasne mere za unapređivanje uzajamnog poštovanja, razumevanja i saradnje među svim ljudima koji žive na njenoj teritoriji, bez obzira na njihov etnički, kulturni, jezički ili verski identitet." Od toga koliko će se dosledno i efikasno primenjivati mere koje za cilj imaju ostvarivanje proklamovanih vrednosti zavisiće i krajnji stepen ostvarenog društvenog jedinstva.

⁷⁷ J. Raz, *Multiculturalism: A Liberal Perspective*, op. cit, p. 78-79.

tijela imaju naročitu simboličku ulogu u predstavljanju građana zemlje. Građani koji drže da nisu odraženi u zakonodavnom tijelu mogu se otuđiti od političkog procesa i dovesti u pitanje njegovu legitimnost. Premda nije jedini način predstavljanja, predstavljanje u zakonodavnom tijelu je osobito važan način, a želja da se u njemu bude prikladno predstavljen mora se uzeti ozbiljno.

Bojim se da je ovo prilično neodređen zaključak jer nisam pokušao definirati ili braniti nijedan specifičan model grupnog predstavljanja. Štoviše, mislim da na općenitoj razini nije moguće reći puno više. Demokracija podrazumijeva predanost načelu političke jednakosti, no nema načina da se iz tog apstraktnog načela izvede jedan jedini najbolji sustav predstavljanja (Beitz 1989; Dworkin 1987; Dahl 1989; pogl. 10-14). Ima mnogo načina postizanja političke jednakosti, a opće je poznato da isходи konkretnih izbornih mehanizama ovise o kontekstu. Oni uvelike ovise o političkoj kulturi zemlje, uključujući i način na koji su organizirane stranke, te obrasce glasanja građana. Slične su izborne reforme u različitim zemljama imale izrazito različit ishod u predstavljenosti zastupljenih skupina. (Usporedite učinak razmjernog predstavljanja sa stranačkim listama u Italiji i Norveškoj.)

Sve što sam u ovom poglavlju pokušao pokazati jest da grupno predstavljanstvo nije inherentno neliberalno ili nedemokratsko.²⁶ To je uvjerljiv prođuetak naših postojećih demokratskih tradicija, te je u nekim okolnostima to možda najprikladniji način osiguranja primjerenog glasa za interese i gledišta manjina. Budući da je bitno da se u političkom procesu manjine pošteno saslušaju, i sami prijedlozi za grupno predstavljanstvo zasluđu da ih se pošteno sasluša.

8. poglavlje

Tolerancija i njene granice

Do sada sam nastojao pokazati kako liberali mogu i kako bi trebali prihvatiti određena grupno-diferencirana prava za etničke skupine i nacionalne manjine. No to je prihvaćanje uvijek uvjetno i ograničeno. Zahtjevi nekih skupina premašu ono na što liberalizam može pristati. Liberalne demokracije mogu uvažiti i prigrliti mnoge oblike kulturne raznolikosti, ali ne sve. Ovo će poglavlje istražiti granice liberalne tolerancije i kako bi liberalne države trebale odgovoriti kad se te granice prekorače.

Liberalna načela nameću dva fundamentalna ograničenja manjinskim pravima. Kao prvo, liberalna koncepcija manjinskih prava neće opravdati (osim pod izvanrednim okolnostima) "unutrašnja ograničenja", to jest zahtjev neke manjinske kulture za ograničavanje temeljnih građanskih ili političkih sloboda njenih vlastitih pripadnika.¹ Liberali predano podupiru prava pojedinaca da sami odluče koji su aspekti njihova kulturnog naslijeđa vrijedni prenošenja. Liberalizam je predan gledištu (a možda je njime čak i

definiran) da bi pojedinci trebali imati slobodu i sposobnost dovođenja u pitanje a možda i revidiranja tradicionalne prakse svoje zajednice, počnu li smatrati kako nisu više vrijedne njihove privrženosti.

Liberalna su načela dobrohotnija prema zahtjevima "izvanjske zaštite", koje smanjuju ranjivost manjine na odluke širega društva. No i ovdje postoje značajne granice. Liberalna pravednost ne može prihvatiti nikakvo pravo koje jednoj skupini omogućuje da ugnjetava ili iskorištava druge skupine, kao u apartheidu. Izvanjske su zaštite legitimne samo ukoliko promiču jednakost među skupinama, ispravljajući zapostavljenost ili ranjivost koju trpe pripadnici neke konkretne skupine.

Ukratko, liberalno gledište podrazumijeva slobodu unutar manjinske skupine i jednakost između manjinske i većinske skupine. Sustav manjinskih prava koji poštuje ta dva ograničenja je, vjerujem, besprijekorno liberalan. On je u skladu s temeljnim liberalnim vrijednostima te ih, štoviše, promiče.

Zbog ova dva ograničenja liberalna koncepcija manjinskih prava ne može uvažiti sve zahtjeve svih manjinskih skupina. Primjerice, neke kulturne manjine ne žele sustav manjinskih prava koji je vezan uz promicanje individualne slobode ili osobne autonomije. Neke se skupine zapravo mogu opirati takvom sustavu jer on može implicirati da se njihovo unutrašnje ustrojstvo reorganizira prema liberalnim standardima demokracije i individualne slobode.

Primjerice, plemenska vlada Pueblo Indijanaca diskriminira pripadnike plemena koji odbacuju tradicionalnu religiju skupine. Slično tome, u nekim su manjinskim kulturama djevojčice diskriminirane pri ponudi obrazovanja, a ženama se uskraćuje aktivno i pasivno biračko pravo. Te mjere ne štite skupinu od odluka širega društva. Umjesto toga, ograničavaju slobodu pojedinih pripadnika unutar

skupine u revidiranju tradicionalne prakse. Kao takve nisu u skladu ni s jednim sustavom manjinskih prava koji se poziva na individualnu slobodu ili osobnu autonomiju. Štoviše, ograničavanje vjerske slobode, ili uskraćivanje obrazovanja djevojčicama, krši jedan od razloga zbog kojih liberali žele zaštititi kulturnu pripadnost – naime, da pripadnost nekoj kulturi omogućuje odluku o tome kako voditi svoj život. Te se vrste unutrašnjih ograničenja ne mogu opravdati ili obraniti unutar liberalne koncepcije manjinskih prava.

S obzirom na ova ograničenja i uvjete, neki zagovornici manjinskih prava možda misle da je pomirenje manjinskih prava s liberalizmom Pirova pobjeda. Da bi se u liberalnoj teoriji našlo mjesta za manjinska prava – mogli bismo reći – potrebno je ograničiti ta prava na takav način da više ne odgovaraju stvarnim ciljevima manjinskih skupina. Ja sam branio pravo nacionalnih manjina da se održe kao kulturno posebna društva, ali samo ako i utoliko što se i same rukovode liberalnim načelima. Pa ipak, zar nije ono što neke manjine priželjkiju upravo mogućnost da odbace liberalizam i organiziraju svoje društvo na tradicionalnim, neliberalnim načelima? Nije li to dio onoga što ih čini kulturno posebnima? Ako pripadnici neke manjine izgube mogućnost da provode vjersku ortodoksiju ili tradicionalne spolne uloge, nisu li izgubili dio *raison d'être* održavanja kao posebnog društva? Nije li inzistiranje na poštivanju individualnih prava nova verzija staroga etnocentrizma, koji se može naći kod Milla i Marxa, koji (liberalnu) većinsku kulturu postavlja kao standard kojeg se moraju držati manjine?

Ako neka manjina nastoji ugnjetavati druge skupine, tada bi se većina ljudi složila da je intervencija opravdana u ime samoobrane protiv agresije. No što ako ta skupina ne želi vladati drugima i lišavati ih njihovih resursa, te umjesto toga jednostavno želi na miru upravljati vlastitom

zajednicom u skladu sa svojim tradicionalnim neliberalnim normama? U takvom bi se slučaju moglo činiti pogrešnim nametati liberalne vrijednosti. Dokle god manjine ne žele nametnuti svoje vrijednosti drugima, ne bi li im trebalo dopustiti da organiziraju svoje društvo kako žele, čak i ako to podrazumijeva ograničavanje slobode njihovih vlastitih pripadnika? Doista, nije li fundamentalno *netolerantno* prisiljavati miroljubivu nacionalnu manjinu ili vjersku sektu – koja ne predstavlja nikakvu prijetnju bilo kome izvan skupine – da reorganizira svoju zajednicu prema "našim" liberalnim načelima individualne slobode?

To su teška pitanja, i potaknula su značajne konflikte, ne samo između liberala i neliberala, nego i unutar samog liberalizma. Jer sama je tolerancija fundamentalna liberalna vrijednost. Pa ipak se čini kako promicanje individualne slobode ili osobne autonomije povlači za sobom netoleranciju prema neliberalnim skupinama. Ukazao sam prije kako je teorija manjinskih prava koja unaprijed isključuje unutrašnja ograničenja besprijekorno liberalna, budući da je čvrsto utemeljena na vrijednosti individualne slobode. Pa ipak, drugi mogu svoju teoriju smatrati neliberalnom, upravo zato što je njena neumoljiva predanost individualnoj autonomiji netolerantna prema neliberalnim skupinama.

Među liberalima je prisutna opsežna i sve veća rasprava o tome je li u liberalnoj teoriji fundamentalna vrijednost autonomija ili tolerancija. Tu se suprotnost opisuje na različite načine – na primjer, suprotnost između liberalizma "prosvjetiteljstva" i "reformacije" (Galston 1995), ili između "obuhvatnog" i "političkog" liberalizma (Rawls 1993a; Moon 1993), ili između "kantijanskog" liberalizma i liberalizma *modus vivendi* (Larmore 1987). U pozadini svih tih suprotnosti nalazi se slična briga – naime, unutar granica liberalnih država postoje mnoge skupine koje ne cijene osobnu autonomiju i koje ograničavaju mogućnost svojih

pripadnika da dovode u pitanje i odbacuju tradicionalne prakse. Zasnivanje liberalne teorije na autonomiji prijeti otuđivanjem tih skupina i potkopavanjem njihove privrženosti liberalnim institucijama, dok liberalizam utemeljen na toleranciji može pružiti sigurniju i širu osnovu legitimnosti vlasti.

Oni liberali koji ističu toleranciju a umanjuju značaj autonomije često završavaju sa stajalištem prema manjinskim pravima koje je posve različito od onog koje ja branim. Primjerice, Chandran Kukathas je naklonjeniji od mene prema zahtjevima kulturnih skupina za nametanje unutar-njih ograničenja vlastitim pripadnicima, budući da misli kako liberalizam nije predan vrijednosti autonomije. Pa ipak je manje naklonjen prema zahtjevima manjinskih kultura za specijalne izvanjske zaštite *vis-à-vis* šire zajednice. Liberalna tolerancija, prema njegovom gledištu, podrazumijeva da im država pomogne na miru, a ne putem javnog financiranja škola, jezičnih prava, prava na veto ili ponovnog povlačenja političkih granica (Kukathas 1992a; 1992b).

Prema ovom gledištu, liberali bi trebali uvažavati neliberalne skupine, dokle god one ne traže nikakvu podršku od širega društva i ne nastoje drugima nametnuti svoje vrijednosti. To je pristup "živi i pusti druge da žive", etika uzajamnog neuplitanja. Ukratko, liberalna tolerancija odobrava neka unutrašnja ograničenja, ali ne odobrava nikakve izvanjske zaštite.

Mislim da je to pogrešno, ne samo zbog toga što se ne dopuštaju izvanjske zaštite (koje sam ovdje branio u šestome poglavlju) nego i zato što se legitimiraju unutrašnja ograničenja. Dakako, mjera u kojoj liberalne države mogu nametnuti liberalne vrijednosti kulturnim skupinama, osobito nacionalnim manjinama, ima značajne praktične i

moralne granice, koje ću raspraviti poslije. No postoje i stvarne suprotnosti između liberalnih načela i zahtjeva neliberalnih skupina, i s tim se suprotnostima moramo otvoreno suočiti.

U ovom ću poglavlju, dakle, pokušati razjasniti na koje načine liberalizam može, a na koje ne može, podržati neliberalne skupine. Počet ću s idejom tolerancije i pokazati zašto je tradicionalna liberalna koncepcija tolerancije ovisna o predanosti autonomiji, a ne njena alternativa (podpogl. 1). Zatim ću razmotriti u kojoj se mjeri promicanje liberalnih načela može shvatiti kao "sektaske" (podpogl. 2), prije no što zaključim s nekim prijedlozima o tome kako bi liberalne države trebale odgovoriti na neliberalne skupine unutar svojih granica (podpogl. 3).

1. Liberalizam i tolerancija

Liberalizam i tolerancija su usko povezani, i povijesno i konceptualno. Razvoj vjerske tolerancije bio je jedan od povijesnih korijena liberalizma. Vjerska je tolerancija na Zapadu proizašla iz beskonačnih vjerskih ratova te priznanja i katolika i protestanata da stabilan ustavni poredak ne može počivati na zajedničkoj vjeri. Prema Rawlsu, liberali su jednostavno proširili načelo tolerancije na druga sporna pitanja o "značenju, vrijednosti i svrsi ljudskog života" (Rawls 1987: 4; 1985: 249; 1993a: str. xxviii).

No ako se liberalizam doista može shvatiti kao proširenje načela vjerske tolerancije, važno je znati da je vjerska tolerancija na Zapadu poprimila vrlo specifičan oblik – naime, ideje individualne slobode savjesti. Sada je sloboda vjeroispovijesti, širenje svoje religije, promjena svoje religije ili čak napuštanje religije u potpunosti – temeljno individualno pravo. Ograničavanje pojedinca da se koristi tim

slobodama shvaća se kao kršenje jednog fundamentalnog ljudskog prava.

Ima i drugih oblika vjerske tolerancije koji nisu liberalni. Utemeljeni su na ideji kako bi svaka vjerska skupina trebala biti u mogućnosti da slobodno organizira svoju zajednicu prema svojoj zamisli, što znači i na neliberalnim načelima. U "miletskom sustavu" Otomanskoga Carstva, na primjer, i muslimani, i kršćani i Židovi bili su priznati kao samoupravne jedinice (ili "milet") te im je bilo dopušteno vlastitim pripadnicima nametnuti restriktivne vjerske zakone.

Budući da se miletski sustav navodi kao važan presedan i model manjinskih prava (Sigler 1983; Van Dyke 1985: 74-5; Thornberry 1991: 29), valja ga pomnije razmotriti. Otomanski su Turci bili muslimani koji su tijekom četnaestoga i petnaestoga stoljeća osvojili velik dio Srednjeg istoka, sjeverne Afrike, Grčke i istočne Europe i time stekli mnogo židovskih i kršćanskih podanika. Iz raznih teoloških i strateških razloga Osmanlije nisu tim manjinama dopustili samo slobodu prakticiranja svoje vjere, nego i općenitiju slobodu da u čisto unutrašnjim poslovima upravljaju sami sobom, s vlastitim pravnim kodeksima i sudovima. Oko pet stoljeća, između 1456. i sloma Carstva u Prvome svjetskom ratu, tri su nemuslimanske manjine bile službeno priznate kao samoupravne zajednice – grčki pravoslavci, armenski pravoslavci i Židovi – od kojih je svaka bila dalje podijeljena na razne lokalne upravne jedinice, obično utemeljene na etnicitetu i jeziku. Na čelu svakog mileta bio je odgovarajući crkveni poglavar (vrhovni rabin i dva pravoslavna patrijarha).

Pravne tradicije i prakse svake vjerske skupine, osobito u pitanjima obiteljskog statusa, poštivale su se i provodile širom Carstva. Međutim, premda su kršćanski i židovski mileti mogli slobodno upravljati svojim unutrašnjim poslovima, njihovi su odnosi s vladajućim muslimanima bili vrlo

uređeni. Primjerice, nemuslimani nisu mogli privlačiti sljedbenike a crkve su mogli graditi samo s odobrenjem. Mješoviti brakovi su ograničeni, a nemuslimani su morali plaćati specijalne poreze umjesto vojne službe. No u tim okvirima, "uživali su potpunu samoupravu, pokoravajući se vlastitim zakonima i običajima". Bila im je zajamčena kolektivna sloboda vjeroispovijesti, zajedno s posjedovanjem crkava i samostana, a mogli su imati i vlastite škole (vidi Runciman 1970: 27-35; Braude i Lewis 1982: 1-34).

Taj je sustav bio, općenito, human, tolerantan prema grupnim razlikama i izuzetno stabilan. Kako primjećuju Braude i Lewis: "Skoro pola tisućljeća Osmanlije su upravljali Carstvom koje je bilo isto tako raznoliko kao i bilo koje u povijesti. Začudo, to je politički i multireligijsko društvo funkcioniralo. Muslimani, kršćani i Židovi su se molili i učili rame uz rame, obogaćujući svoje posebne kulture" (Braude i Lewis 1982: 1).

No to nije bilo liberalno društvo jer nije priznavalo nijedno načelo *individualne* slobode savjesti. Kako je svaka vjerska zajednica bila samoupravna, nije bilo izvanjske prepreke da se ta samouprava utemelji na vjerskim načelima, uključujući i provođenje vjerske ortodoksije. Stoga je unutar svake vjerske zajednice bilo malo prostora za individualno disidentstvo, ili ga uopće nije bilo, i malo slobode za promjenu svoje vjere, ili je nije ni bilo. Premda muslimani nisu pokušavali potiskivati Židove, ili vice versa, potiskivali su heretike unutar vlastite zajednice. Hereza (dovođenje u pitanje ortodoksnog tumačenja islamskog učenja) i apostazija (napuštanje svoje vjere) su unutar muslimanske zajednice bile kažnjivi zločini. Ograničenja individualne slobode savjesti postojala su i u židovskim i kršćanskim zajednicama.

Miletski je sustav bio u stvari federacija teokracija. Bilo je to duboko konzervativno i patrijarhalno društvo, suprot-

stavljeno idealima osobne slobode koje su podržavali liberali od Lockeja do Kanta i Milla. Razni su se mileti razlikovali u mjeri u kojoj su provodili vjersku ortodoksiju. Tijekom 500-godišnje povijesti mileta bilo je mnogo razdoblja u kojima su liberalni reformatori unutar svake zajednice poticali na ustavna ograničenja vlasti miletskih poglavara. A u drugoj polovici devetnaestoga stoljeća neki su mileti usvojili liberalne ustave i time, u stvari, preobratili vjersku teokraciju u svjetovni sustav liberalno-demokratske samouprave za razne nacionalne skupine u Carstvu. Liberalni su reformatori nastojali iskoristiti milete kao temelj za sustav federalnih institucija koje nacionalnim manjinama pružaju izvanjske zaštite – ograničavajući vlast drugih skupina nad njima – a da pri tome i dalje ustavno poštuju građanska i politička prava individualnih pripadnika.²

No u Otomanskom je Carstvu općenito bilo znatnih ograničenja slobode pojedincu da dovede u pitanje ili odbaci crkveno učenje. Osmanlije su prihvatili načelo vjerske tolerancije, ukoliko se ona "razumijeva kao nešto što označava pripravnost dominantne religije da koegzistira s drugima" (Braude i Lewis 1982: 3), ali nisu prihvatili posve zasebno načelo individualne slobode savjesti.³

Otomanski je miletski sustav možda najrazvijeniji model neliberalne vjerske tolerancije, no varijacije tog modela mogu se naći u mnogim drugim razdobljima i na mnogim drugim mjestima. A to je, kao što sam primijetio u trećem poglavlju, ona vrsta sustava kakvu priželjkiju neke neliberalne manjine danas. Ona se često zahtijeva u ime "tolerancije". No to nije ona vrsta tolerancije koju su povijesno podržavali liberali. Te skupine ne žele da država štiti pravo svakog pojedinca na slobodno izražavanje, preispitivanje i revidiranje svojih vjerskih uvjerenja. Naprotiv, upravo je to ono čemu se protive. Ono što žele jest moć da ograniče vjersku slobodu vlastitih pripadnika.⁴

Stoga nije dovoljno reći da liberali vjeruju u toleranciju. Pitanje je – u koju vrstu tolerancije? Povijesno su liberali vjerovali u vrlo specifičnu ideju tolerancije – onu koja uključuje slobodu individualne savjesti, a ne samo kolektivne vjeroispovijesti. Liberalna tolerancija štiti pravo pojedinaca na disidentstvo od svoje skupine, kao i pravo skupina da ih država ne progoni. Ona ograničava moć neliberalnih skupina u ograničavanju slobode vlastitim pripadnicima, kao i moć neliberalnih država u uskraćivanju slobode kolektivne vjeroispovijesti.

Mislim da to pokazuje kako su liberali autonomiju i toleranciju povijesno shvaćali kao dvije strane iste medalje. Ono što odlikuje *liberalnu* toleranciju upravo je njena predanost autonomiji, to jest ideji da bi pojedinci trebali imati slobodu procjenjivanja i eventualno revidiranja svojih postojećih ciljeva (Mendus 1989: 56).

2. Je li liberalizam sektaški?

Je li predanost liberalizma autonomiji prihvatljiv temelj vlasti u suvremenom pluralističkom društvu, s obzirom da neke skupine ne cijene autonomiju? Bi li liberali trebali pokušati iznaći neki alternativni temelj liberalnoj teoriji koju može uvažiti takva skupina, to jest iznaći oblik tolerancije koji je tolerantniji prema neliberalnim skupinama?

Mnogi su liberali počeli tražiti takvu alternativu. U svojim novijim djelima, na primjer, Rawls se distancira od predanosti autonomiji, s opravdanjem da neki ljudi ne smatraju kako se njihovi ciljevi potencijalno mogu revidirati, a braniti liberalne institucije na toj osnovi je stoga "sektaško" (1987: 24; 1985: 246).⁵ Taj prigovor ponavljaju i drugi "politički liberali" (Larmore 1987; Galston 1991; Moon 1993). Oni žele braniti liberalne institucije na način koji će

odgovarati i onima koji odbacuju ideju da se ljudi mogu odmaknuti od svojih ciljeva i tako ih procjenjivati.

Mislim da Rawlsov argument ne funkcionira. No to je važno pitanje, i valja ga pomnije istražiti jer pomaže u razjašnjavanju točki suprotstavljanja između liberalnih načela i zahtjeva neliberalnih manjina. Rawlsov prijedlog ne ide za tim da se u potpunosti odbaci ideja autonomije, nego, prije, da se ograniči njen domašaj. Konkretno, on želi da se i dalje pozivamo na autonomiju u *političkim* kontekstima, izbjegavajući je pritom u drugim kontekstima. Ideja da možemo oblikovati i revidirati svoju koncepciju dobra je, kaže on sada, strogo "politička koncepcija" osobe, koja se usvaja isključivo u svrhu određivanja naših javnih prava i odgovornosti. Ona ne služi, tvrdi on, kao općenit iskaz odnosa između jastva i njegovih ciljeva primjenjiv na sva područja života, ili kao točan prikaz našeg najdubljeg samorazumijevanja. Naprotiv, u privatnom životu sasvim je moguće i vjerojatno je da je naš osobni identitet vezan uz konkretne ciljeve na način koji unaprijed isključuje racionalnu reviziju. Kako on kaže:

Bitno je naglasiti da građani u svojim privatnim poslovima, ili u unutrašnjem životu udruženja kojima pripadaju, mogu na svoje konačne ciljeve i privrženosti gledati na način koji je vrlo različit od načina koji podrazumijeva politička koncepcija. Građani mogu imati, a obično i imaju u bilo kom danom trenutku, sklonosti, posvećenosti i odanosti za koje vjeruju da se ne bi, a doista i ne bi mogli ni trebali, držati podalje od njih i objektivno procijeniti sa stanovišta njihova čisto racionalnog dobra. Oni mogu smatrati jednostavno nezamislivim da na sebe gledaju odvojeno od određenih religijskih, filozofskih i moralnih uvjerenja, ili od određenih trajnih privrženosti i odanosti. Ta su uvjerenja i privrženosti dio onoga što

bismo mogli nazvati njihovim "nejavnim identitetom". (Rawls 1985: 241)

Dakle, Rawls više ne pretpostavlja kako se vjerska opredjeljenja ljudi mogu revidirati ili autonomno potvrditi. On prihvaća da su ti ciljevi možda toliko bitni za naš identitet da se ne možemo odmaknuti od njih i podvrgnuti ih procjenjivanju i reviziji. Međutim, u političkim kontekstima ne uzimamo u obzir moguće postojanje takvih "konstitutivnih" ciljeva. Kao građani i dalje smatramo da imamo "interes najvišeg reda" za svoju sposobnost za autonomiju, iako kao *privatni pojedinci* možda ne smatramo da imamo ili cijenimo tu sposobnost. Rawlsova koncepcija autonomne osobe i dalje predviđa jezik javnog opravdavanja na kojem ljudi razmatraju svoja prava i obveze kao građani, iako on možda ne opisuje njihov "nejavni identitet" (Rawls 1980: 545).

Dakle, Rawls razlučuje svoj "politički liberalizam" od "obuhvatnog liberalizma" Johna Stuarta Milla. Mill je naglašavao kako bi ljudi trebali biti u mogućnosti procijenjivati vrijednost naslijeđenih društvenih praksi na svim područjima života, a ne samo političkog života. Ljudi se ne bi trebali pokoravati društvenim običajima samo zato što su to običaji, nego samo onda ako su dostojni privrženosti. Svaki pojedinac mora sam odrediti mogu li se običaji "priladno prilagoditi njegovim vlastitim prilikama i karakteru" (Mill 1982: 122). To inzistiranje na pravu ljudi da dovedu u pitanje i revidiraju društvene prakse nije bilo ograničeno na političku sferu. Doista, Mill je ponajviše bio zabrinut zbog običaja ljudi da u svom svakodnevnom osobnom životu slijepo slijede popularne trendove i društvene običaje. Dakle, Millov je liberalizam utemeljen na idealu racionalne refleksije koji se odnosi na naše djelovanje općenito i koji bi trebao "uputiti našu misao i postupanje u cjelini" (Rawls 1987: 6).

Rawls je zabrinut što mnogi ljudi ne prihvaćaju Millovu ideju autonomije kao načela koje upravlja ljudskom mišlju i djelovanjem općenito. Međutim, misli da takvi ljudi, unatoč tome, mogu prihvatiti ideju autonomije ako se ona ograniči na političke kontekste, ostavljajući im slobodu da na svoj nejavni identitet gledaju na posve različit način. Ljudi mogu prihvatiti njegovu političku koncepciju "a da nisu u drugim dijelovima svog života predani obuhvatnim moralnim idealima koji se često povezuju uz liberalizam, na primjer, idealima autonomije i individualnosti" (Rawls 1985: 245).

Rawlsovo viđenje našeg nejavnog identiteta, naravno, vrlo je blisko "komunitarnoj" koncepciji jastva koju brani Michael Sandel (vidi pogl. 5, podpogl. 4). I doista, jedan je način razumijevanja Rawlsova "političkog liberalizma" gdje se kaže kako su, za Rawlsa, ljudi u privatnom životu komunitaristi, a u javnom životu liberali. No je li to suvislo stajalište? Problem je objasniti zašto bi netko prihvatio ideal autonomije u političkim kontekstima ako ga ne prihvaća i općenitije. Ako pripadnici neke vjerske zajednice svoje religijske ciljeve drže konstitutivnima tako da nemaju mogućnost odmak od tih ciljeva kako bi procijenili, zašto bi prihvatili političku koncepciju osobe koja pretpostavlja da imaju tu mogućnost (a štoviše i "interes višeg reda" za korištenje tom mogućnošću)?

Možda Rawls misli kako svatko može prihvatiti njegovu političku koncepciju zato što se oni, koji općenito ne cijene sposobnost autonomije, mogu u privatnom životu jednostavno suzdržati od njene primjene. Kao što sam primijetio u petom poglavlju, premda liberalno društvo dopušta racionalno procjenjivanje i reviziju nećijih ciljeva, ono ne prisiljava na taj čin. Stoga čak i ako se ovo gleda na autonomiju kosi sa samorazumijevanjem neke vjerske manjine, nema nikakve štete u njegovu prihvaćanju za političke svrhe.

No od prihvaćanja Rawlsove političke koncepcije osobe štete trpe neliberalne manjine – naime, koncepcija unaprijed isključuje svaki sustav unutrašnjih ograničenja koji sputava pravo pojedinca unutar skupine da revidira svoje koncepcije dobra. Primjerice, unaprijed isključuje mogućnost da neka vjerska manjina zabranjuje apostaziju i prozelitizam ili sprječava svoju djecu da upoznaju druge načine života. Takva manjina može ove građanske slobode smatrati životima. No ako u svrhu političke rasprave prihvate postavku kako ljudi imaju interes višeg reda za primjenu svoje sposobnosti oblikovanja i revidiranja neke koncepcije dobra, oni nemaju načina izraziti svoje uvjerenje u štetnost dopuštanja prozelitizma i apostazije.

Uzmite u obzir kanadski slučaj *Hofjer v. Hofjer*, koji se ticao ovlasti Huteritske crkve nad svojim pripadnicima. Huteriti žive u velikim poljodjelskim zajednicama, zvanim kolonije, unutar kojih nema privatnog vlasništva. Dva su pripadnika jedne huteritske kolonije bila doživotno prognana zbog apostazije. Oni su zahtijevali svoj dio imovine kolonije, čijem su stvaranju pridonijeli godinama rada. Kad je kolonija odbila zahtjev, dva su je bivša pripadnika tužila sudu. Usprotivili su se činjenici da nemaju "nikakvo pravo da u bilo kojem trenutku u životu napuste koloniju a da pri tome ostave sve, čak i odjeću koju imaju na sebi" (Janzen 1990: 67). Huteriti su praksu branili opravdanjem kako sloboda vjeroispovijesti štiti mogućnost kongregacije da živi u skladu sa svojim vjerskim učenjem, čak i ako to ograničava slobodu pojedinaca.

Kanadski je Vrhovni sud prihvatio tvrdnju huterita. No nije baš sigurno da se tvrdnja huterita može braniti jezikom Rawlsova "političkog liberalizma". Kao što je, u izdvojenom mišljenju, primijetio sudac Pigeon, uobičajeno liberalno poimanje slobode vjeroispovijesti "obuhvaća pravo svakog pojedinca da po volji promijeni svoju religiju". Stoga crkve "ne mogu postavljati pravila čiji je učinak lišavanje njihovih pri-

padnika te fundamentalne slobode". Pravi je doseg vjerskog autoriteta stoga "ograničen na ono što je u skladu s ispravno razumljenom slobodom vjeroispovijesti, to jest slobodom pojedinca ne samo da usvoji neku religiju nego i da je po volji napusti". Sudac Pigeon je mislio kako je ljudima u huteritskoj koloniji bilo "gotovo posve nemoguće" odbaciti svoja vjerska učenja, zbog visoke cijene promjene (svoje religije), te su stoga bili stvarno lišeni slobode vjeroispovijesti.⁶

Gledište suca Pigeona je, čini mi se, savršeno u skladu s Rawlsovim "političkim liberalizmom". Pigeon pretpostavlja – kao što Rawls kaže da bismo za svrhe političkog argumenta i zakonskih prava trebali pretpostaviti – da ljudi imaju temeljni interes za sposobnost oblikovanja i revidiranja svoje koncepcije dobra. Stoga, zaključuje on, moć vjerskih zajednica nad vlastitim pripadnicima mora biti takva da pojedinci mogu slobodno i učinkovito primjenjivati tu sposobnost. Da su huteriti prihvatili Rawlsovu koncepciju osobe, tada bi i oni prihvatili gledište da se sloboda vjeroispovijesti mora tumačiti s obzirom na sposobnost pojedinca da oblikuje i revidira svoja vjerska uvjerenja.⁷

Isto se pitanje pojavilo u slučaju *Wisconsin v. Yoder* u Sjedinjenim Državama; ticao se ovlasti amiške zajednice nad svojim pripadnicima. Amiši su, poput huterita u Kanadi, svojim pripadnicima pokušali otežati napuštanje skupine, premda na drugačiji način. Željeli su ispisati svoju djecu iz škole prije dobi od 16 godina, kako bi strogo ograničili mjeru u kojoj djeca upoznaju izvanjski svijet. I oni su branili svoj stav tvrdeći da sloboda vjeroispovijesti štiti slobodu skupine da živi u skladu sa svojim učenjem, čak i ako to ograničava individualnu slobodu djece. Američki je Vrhovni sud prihvatio tvrdnju amiša, no i ovdje je suvislost tvrdnje amiša ovisila o njihovu izričitom odbacivanju Rawlsove "političke koncepcije" osobe, koja naglašava sposobnost da se oblikuju i revidiraju naši ciljevi.⁸

Stoga Rawlsova strategija prihvatanja autonomije samo u političkim kontekstima, umjesto kao opće vrijednosti, nema uspjeha. Prihvatanje vrijednosti autonomije u političke svrhe omogućuje njenu primjenu u privatnom životu – implikacija kojoj će biti skloni samo oni koji autonomiju prihvaćaju kao vrijednost uopće.⁹ Rawls nije objasnio zašto bi ljudi koji su u privatnom životu komunitaristi u političkom životu trebali biti liberali. Rawls možda ima pravo da: "Unutar različitih konteksta možemo pretpostaviti raznovrsna gledišta na našu osobu bez protuslovlja dokle god se ta gledišta podudaraju kad to zahtijevaju okolnosti" (Rawls 1980: 545). No on nije pokazao da se ta gledišta stvarno podudaraju. Naprotiv, očito su u sukobu u pitanjima unutargrupnog disidentiteta kao što je prozelitizam, apostazija i obvezatno obrazovanje.

Zašto Rawls nije vidio taj sukob? Možda zato što misli kako je njegova politička koncepcija jedina koja može zaštititi vjerske manjine od netolerancije većine. Na stanovitom broju mjesta ukazuje da je, čim priznemo neminovno mnoštvo vjerskih skupina u društvu, jedini održiv način sprječavanja proganjanja manjinskih vjera osiguranje "jednake slobode savjesti" pojedinaca (npr. Rawls 1982b: 25-9; 1989: 251). No to je pogrešno – moguće je osigurati toleranciju između skupina a da pri tome se ne štiti tolerancija prema individualnom disidentstvu unutar svake pojedine skupine. Sustav poput miletskog osigurava prvo a da ne osigurava potonje. Ako želimo braniti građanska prava pojedinaca, moramo stoga ići dalje od potrebe za grupnom tolerancijom i pružiti nekakvo tumačenje u čemu je vrijednost toga da se pojedincima omogućuje sloboda oblikovanja i revidiranja svojih konačnih ciljeva.¹⁰

Rawls stoga griješi kad pretpostavlja kako može izbjeći pozivanje na općenitu vrijednost individualne autonomije a ne potkopati svoj argument za prvenstvo građanskih pra-

va. Puka činjenica društvenog pluraliteta, odvojena od bilo kakve pretpostavke *individualne autonomije*, ne može sama za sebe obraniti puni raspon liberalnih sloboda.¹¹ Ako je, kao što tvrde komunitaristi, privatni identitet ljudi stvarno vezan uz određene ciljeve, takve da oni nemaju interesa ni mogućnosti dovesti ih u pitanje ili ih revidirati, tada je sustav poput miletskog koji odobrava unutrašnja ograničenja unutar svake skupine možda izvrstan odgovor na pluralizam. Ako pojedinci nisu sposobni za revidiranje svojih naslijeđenih vjerskih opredjeljenja, ili ako nije važno da se pojedincima omogući primjenjivati tu sposobnost, tada miletski sustav možda najbolje može zaštititi i unapređivati te konstitutivne ciljeve.

To i nije baš nov zaključak. Zagovornici unutrašnjih ograničenja već dugo tvrde kako bi, jednom kad odbacimo pretpostavku da je autonomija vrijednost uopće, vjerskim i kulturnim skupinama trebalo dopustiti da štite konstitutivne ciljeve svojih pripadnika ograničavajući im određena individualna prava (npr. Kukathas 1992a; McDonald 1991b; Karmis 1993; Mason 1993). Sandel sâm brani pravo amiša da ispisuju svoju djecu iz škole, tvrdeći kako bi se sloboda savjesti trebala razumjeti kao sloboda da se slijede svoji konstitutivni ciljevi, a ne kao sloboda izbora svoje vjeroispovijesti (Sandel 1990). On tvrdi da je vjerska pripadnost ljudi tako duboko konstitutivna za ono što jesu da im je najvažniji interes zaštita i unapređivanje identiteta, te da nemaju nikakav usporediv interes zbog koga bi se mogli "odmaknuti" i procijeniti taj identitet. Stoga ima malo ili uopće nema vrijednosti (a možda čak ima i sasvim određene štete) u učenju amiške djece o izvanjskome svijetu.

Ovdje je prisutan istinski konflikt s kojim se moramo iskreno suočiti. Ako ćemo braniti individualnu slobodu savjesti, a ne tek grupnu toleranciju, moramo odbaciti komunitarnu ideju kako su ciljevi ljudi fiksirani i kako se

ne mogu racionalno revidirati. Moramo podržati tradicionalno liberalno uvjerenje u osobnu autonomiju.

3. Uvažavanje neliberalnih manjina

Zašto je Rawls nesklon podržavanju autonomije kao općenitog ljudskog interesa? Što ne valja s Millovim "obuhvatnim" liberalizmom? Problem je, kaže Rawls, to što ne prihvaća svatko ideal autonomije, pa bi stoga pozivanje na njega u političkom životu bilo "sektaško". Obrana individualnih prava koja se temelji na autonomiji priziva "ideale i vrijednosti koje se općenito ne [...] dijele u demokratskom društvu", i stoga "ne može osigurati dovoljno suglasnosti". Utemeljiti liberalizam na spornoj vrijednosti poput autonomije značilo bi kako liberalizam "postaje tek još jedno sektaško učenje" (Rawls 1987: 6, 24; 1985: 246).

To je legitimno gledište, ali ga Rawls prenaglašava i iz njega izvlači pogrešan zaključak. Ideja kako imamo interes za to da možemo procjenjivati i revidirati svoje naslijeđene koncepcije dobra u velikoj je mjeri prihvaćena u zapadnim demokratskim društvima.¹² Postoje neke izolirane manjine koje odbacuju taj ideal; među njima su urođeničke skupine (Pueblo Indijanci) i vjerske sekte (amiši i menoniti). Te skupine pružaju izazov liberalnim demokracijama jer često zahtijevaju unutrašnja ograničenja koja se kose s individualnim građanskim pravima. Ne možemo jednostavno ignorirati taj zahtjev ili ignorirati činjenicu odbacivanja ideje autonomije.

No Rawlsova strategija nije nikakvo rješenje pitanja koja izaziva postojanje neliberalnih manjina. Njegova je strategija da se i dalje zakonski poštuju individualna prava, ali na temelju "političkog" a ne "obuhvatnog" liberalizma, što očito ne udovoljava zahtjevima neliberalnih manjina. One

žele unutrašnja ograničenja koja bi imala prednost nad individualnim pravima. Rawlsov politički liberalizam isto je tako neprijateljski raspoložen prema tom zahtjevu kao i Millov obuhvatni liberalizam. Činjenica da je Rawlsova teorija manje obuhvatna ne čini njegovu teoriju naklonjenijom zahtjevima neliberalnih manjina.

Kako bi onda neka liberalna država trebala postupati prema neliberalnim manjinama? Pokazao sam kako je svaka teorija koja pripadnicima manjinskih kultura ne odobrava supstancijalna građanska prava s liberalnoga gledišta ozbiljno manjkava. Neki od kritičara tvrde da sam stoga "krenuo u smjeru upletanja" u mnoge postojeće manjinske kulture – primjerice, da sam priklonjen nametanju liberalnog režima Pueblo Indijancima i njihovom prisiljavanju da poštuju vjersku slobodu protestanata u rezervatu.¹³

No time se miješaju dva različita pitanja: (1) koje su vrste zahtjeva manjina u skladu s liberalnim načelima i (2) bi li liberali trebali nametnuti svoja gledišta manjinama koje ne prihvaćaju neke ili nijedno od tih liberalnih načela? Prvo je pitanje *identificiranja* obranive liberalne teorije manjinskih prava; drugo je pitanje *nametanja* te liberalne teorije.

Do sada sam bio usredotočen na prvo pitanje, tj. identificiranje obranive liberalne koncepcije manjinskih prava. S obzirom na to pitanje, vjerujem kako se najuvjerljivije može obraniti liberalna teorija koja je utemeljena na vrijednosti autonomije te da nijedan oblik grupno-diferenciranih prava koji ograničava građanska prava pripadnika skupine stoga nije u skladu s liberalnim načelima slobode i jednakosti. Miletski sustav ili teokracija Pueblo Indijanaca, s liberalnog su gledišta ozbiljno manjkavi.

No to ne znači da liberali mogu nametati svoja načela skupinama koje ta načela ne dijele. To je, vjerujem, dovoljno očigledno, ako je ta neliberalna skupina neka druga zemlja. Vlada Saudijske Arabije ženama ili nemuslimanima

nepravedno uskraćuje politička prava. No iz toga ne slijedi da bi liberali izvan Saudijske Arabije trebali prisilno intervenirati kako bi primorali Saudijce da svakome daju pravo glasa. Slično tome, njemačka vlada nepravedno uskraćuje politička prava djeci i unucima turskih "gastarbajtera", koji su rođeni na njemačkom tlu i za koje je Njemačka jedini dom koji poznaju. No iz toga ne slijedi kako bi liberali izvan Njemačke trebali upotrijebiti silu da primoraju Njemačku na promjenu svojih zakona o državljanstvu.

U tim je slučajevima početna moralna prosudba dovoljno jasna. S liberalnog gledišta, nečija prava nepravedno osporava njegova vlastita vlada. No ono što nije jasno jest koji je pravi lijek, to jest koja je treća strana (ako ijedna) ovlaštena intervenirati kako bi prisilila vladu na poštivanje tih prava?

Isto se pitanje postavlja kad je neliberalna skupina samoupravna nacionalna manjina unutar jedne zemlje. Primjerice, plemensko vijeće Pueblo Indijanaca krši prava svojih pripadnika ograničavajući slobodu savjesti i primjenjujući spolno diskriminirajuća pravila o pripadnosti.¹⁴ No koja je treća strana (ako ijedna) ovlaštena prisilno intervenirati kako bi primorala vijeće Pueblo Indijanaca na poštivanje tih prava?

Liberalna nam načela govore da pojedinci imaju određena prava, kao što je individualna sloboda savjesti, koja njihove vlade moraju poštivati. No kad smo identificirali ta prava, suočavamo se sada s vrlo različitim pitanjem nameravanja liberalizma. Ako neka konkretna vlada ne poštuje ta prava, tko ima ovlaštenje da se umiješa i prisili na poštivanje tih prava? (Uočite da pod "nametanjem" liberalizma mislim na prisilnu intervenciju treće strane kako bi primorala na poštivanje liberalnih prava. Neprisilna intervencija trećih strana druga je stvar, nju ću raspraviti kasnije.)

Stav liberala prema nametanju liberalizma promijenio se tijekom godina. U međunarodnom su kontekstu liberali

postali više nego sumnjičavi prema upotrebi sile kako bi strane države bile primorane držati se liberalnih načela. Mnogi su liberali devetnaestoga stoljeća, uključujući Johna Stuarta Milla, mislili da su liberalne države imale puno pravo kolonizirati strane zemlje kako bi ih podučile liberalnim načelima. Suvremeni su liberali, međutim, općenito napustili to učenje kao nerazborito i nelegitimno i nastoje promicati liberalne vrijednosti putem obrazovanja, uvjeravanja i financijskih poticaja.¹⁵

U slučaju nacionalnih manjina, međutim, liberali su puno pripravniji podržati prisilnu intervenciju treće strane. Primjerice, mnogi američki liberali pretpostavljaju da američki Vrhovni sud ima legitimno ovlaštenje da poništi sve odluke plemenskog vijeća Pueblo Indijanaca koje krše individualna prava. Američki liberali često pretpostavljaju da imati neko pravo ne znači samo da bi zakonodavci trebali poštivati nečije pravo kad donose zakone, nego bi trebao postojati i neki sustav sudske revizije kojim bi se osiguralo da zakonodavac poštuje nečije pravo. Štoviše, tu bi sudsku reviziju trebalo vršiti na državnoj razini. To jest, pored raznih državnih i plemenskih sudova koji revidiraju zakone države i plemenskih vlada, trebao bi postojati i Vrhovni sud kojem su sve vlade unutar zemlje naposljetku odgovorne. Mnogi američki liberali često govore – kao da je dio samog značenja "prava" – kako bi u svakoj zemlji trebao postojati jedan sud s ovlaštenjem da revidira odluke svih vlada unutar te zemlje, kako bi osigurao da one poštuju liberalna prava.

To je vrlo partikularističko razumijevanje pravā. U nekim liberalnim zemljama (npr. Britaniji) postoji snažna tradicija poštivanja individualnih prava, no ne postoji ustavna povelja o pravima te nikakva osnova po kojoj bi sudovi poništili parlamentarne odluke koje krše individualna prava. (Isto je vrijedilo i za Kanadu do 1982.) U drugim zemljama postoji sudska revizija, no ona je decentralizirana, to

jest političke podjedinice imaju vlastite sustave sudske revizije, ali ne postoji jedna ustavna povelja o pravima, kao ni jedan sud kojem su odgovorne sve razine vlasti. Štoviše, to je prilično dugo vrijedilo i za Sjedinjene Države. Do donošenja Četrnaestoga amandmana državna su zakonodavna tijela bila odgovorna državnim sudovima za poštivanje državnih ustava, no nisu bila odgovorna saveznom Vrhovnom sudu za poštivanje savezne Povelje o pravima.

Lako je shvatiti zašto su američki liberali priklonjeni odluci da se Vrhovnome sudu dade nadležnost nad djelovanjem državnih vlada. Povijesno je ova vrsta savezne sudske revizije, potpomognuta saveznim trupama, bila potrebna za poništavanje rasističkih zakona južnih država koje su državni sudovi poduprli. S obzirom na središnju ulogu koju su igrali savezni sudovi u borbi protiv rasizma, američki su liberali razvili snažnu predanost načelu centralizirane sudske revizije, prema kojem bi jedno tijelo trebalo imati ovlaštenje da revidira i poništi djelovanje svih razina vlasti unutar svake zemlje, na temelju jedne povelje o pravima.

No bi li se ista vrsta centralizirane sudske revizije, koja se primjenjuje na državne vlade, trebala primijeniti i na samoupravne nacionalne manjine, kao što su indijanske plemenske vlade ili Pridružena država Puerto Rica? Poput državnih vlada, plemenske vlade povijesno nisu bile podložne saveznoj Povelji o pravima. No mnogi su liberali to nastojali promijeniti te su stoga donijeli Zakon o građanskim pravima Indijanaca iz 1968., koji indijanske plemenske vlade podvrgava većini aspekata savezne Povelje o pravima. No i ovdje su plemenske vlade odgovorne samo plemenskim sudovima, a ne (osim pod izuzetnim okolnostima) saveznom sudovima. I Pridružena država Puerto Rico je tek posljednjih godina postala podložna saveznoj Povelji o pravima i sudskoj reviziji saveznih sudova, iako nije baš jasno kako se i zašto to dogodilo.¹⁶

Suvremeni su liberali, dakle, postali neskloniji nametanju liberalizma stranim zemljama, no pripravniji da liberalizam nametnu nacionalnim manjinama. Mislim da je to nedosljedno. Mnogi razlozi zbog kojih bismo trebali biti neskloniji nametanju liberalizma drugim zemljama ujedno su i razlozi da budemo sumnjičavi prema nametanju liberalizma nacionalnim manjinama unutar zemlje. I strane države i nacionalne manjine tvore posebne političke zajednice s vlastitim pravima na samoupravu. Pokušaj nametanja liberalnih načela silom često se shvaća – u oba slučaja – kao oblik agresije ili paternalističkog kolonijalizma. Posljedica je da se ti pokušaji često izjalove. Stanje mnogih bivših kolonija u Africi pokazuje kako će liberalne institucije vjerojatno biti nestabilne i kratkotrajne kad se pojave kao posljedica nametanja izvana, a ne kao unutrašnje političke reforme. Naposljetku, liberalne institucije mogu zaista funkcionirati samo ako su pripadnici samoupravnog društva, bilo da je to neovisna zemlja ili nacionalna manjina, internalizirali liberalna uvjerenja.¹⁷

Između stranih država i nacionalnih manjina postoje, naravno, značajne razlike. Pa ipak, vjerujem kako u oba slučaja ima razmjerno malo prostora za legitimno prisilno upletanje. Odnosi između većinske i manjinske nacije u multinacionalnoj državi trebali bi biti utvrđeni mirnim pregovorima, a ne silom (kao što je to slučaj s međunarodnim odnosima). To znači traganje za nekom osnovom sporazuma. Najsigurnija bi osnova bio sporazum oko fundamentalnih načela. No ako dvije nacionalne skupine ne dijele temeljna načela i ako ih se ne može uvjeriti da usvoje načela one druge, morat će se osloniti na neku drugu osnovu uvažavanja, kao što je *modus vivendi*.

Proizašli će sporazum možda predvidjeti izuzimanje nacionalne manjine od saveznih povelja o pravima i od sudske revizije. A, kao što sam napomenuo, suvremena su

liberalna društva nekim nacionalnim manjinama stvarno omogućila takva izuzeća. Štoviše, ta su izuzeća često jasno navedena u povijesnim uvjetima federacije pod kojima je nacionalna manjina pristupila široj državi. U slučajevima kad je nacionalna manjina neliberalna, to znači da većina neće moći spriječiti kršenje individualnih prava unutar manjinske zajednice. Liberali u većinskoj skupini moraju naučiti živjeti s tim, baš kao što moraju živjeti s neliberalnim zakonima u drugim zemljama.

To ne znači kako bi liberali trebali stajati postrani i ne poduzimati ništa. Nacionalna manjina koja upravlja na neliberalan način postupa nepravedno. Liberali imaju pravo, i odgovornost, da otvoreno govore protiv takve nepravednosti. Stoga bi liberalni reformatori unutar te kulture trebali nastojati promicati svoja liberalna načela, putem razuma ili primjera, a liberali izvan nje trebali bi pružiti podršku svakom naporu kojeg skupina čini u liberaliziraju svoje kulture. Budući da su najtrajnije oblici liberalizacije oni koji proizlaze iz unutrašnje reforme, liberali izvan skupine trebali bi se prvenstveno usredotočiti na pružanje takve vrste podrške.

Štoviše, postoji značajna razlika između prisilnog nametanja liberalizma i pružanja raznih poticaja liberalnim reformama. I opet je to očito u međunarodnom kontekstu. Primjerice, želja bivših komunističkih država da uđu u EZ zapadnim je demokracijama dala moć da potiču liberalne reforme u Istočnoj Europi. Članstvo u EZ je snažan, ali neprisilan poticaj za liberalnu reformu. Slično tome, mnogi su mislili kako pregovori o Sjevernoameričkom sporazumu o slobodnoj trgovini pružaju povoljnu priliku da se izvrši pritisak na meksičku vladu da popravi svoju reputaciju u vezi s ljudskim pravima. Težnja Meksikanaca za sporazumom o kontinentalnoj slobodnoj trgovini pružila je Sjedinjenim Državama i Kanadi stanovitu moć da u Meksiku

potiču liberalne reforme. Očito ima mnogo sličnih prilika da većinska nacija na neprisan način potakne nacionalne manjine na liberaliziranje svoga unutrašnjeg uređenja. Naravno, prikladni su oblici pritiska ograničeni. Primjerice, jedna je stvar odbijanje proširivanja trgovinskih privilegija, a posve druga nametanje potpunog embarga ili blokade. Granica između poticaja i prisile nije oštra, a gdje je točno povući pitanje je o kojem se u međunarodnom kontekstu mnogo raspravlja (vidi Damrosch 1989).

Konačno, liberali mogu poticati razvoj i jačanje međunarodnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava. Mnoga su indijanska plemena izrazila pripravnost da se pridržavaju međunarodnih deklaracija o ljudskim pravima i da odgovaraju međunarodnim tribunalima zbog prigovora na kršenja prava unutar njihove zajednice. Štoviše, pokazali su veću pripravnost da prihvate tu vrstu međunarodne revizije nego mnoge većinske nacije, koje ljubomorno čuvaju svoj suverenitet u unutrašnjim poslovima. Većina se indijanskih plemena ne protivi svim oblicima izvanjske revizije. Ono čemu se protive jest da budu podložni ustavu svojih osvajača, u čijem sastavljanju nisu imali nikakvog udjela, i protive se da budu odgovorni saveznom sudovima, koji su sastavljeni isključivo od neindijanskih sudaca.

Mislim kako to pokazuje da je uobičajena pretpostavka američkih liberala da unutar svake zemlje mora postojati jedan sud koji je temeljni zaštitnik individualnih prava, izgleđa, dvostruko pogrešna, barem u slučaju multinacionalnih država. Povijest je pokazala vrijednost odgovornosti vlada za poštivanje ljudskih prava. No u multinacionalnim državama odgovarajući forumi za reviziju djelovanja samoupravnih nacionalnih manjina mogu takoreći preskočiti saveznu razinu. Mnoge bi nacionalne manjine podržale saveznu razinu odluke samoupravnih nacionalnih manjina revidiraju ponajprije njihovi vlastiti sudovi, a zatim međunarodni

sud. Savezni bi sudovi, kojima dominira većinska nacija, imali malo ili uopće ne bi imali nadležnost u revidiranju i poništavanju te odluke.

Međunarodni mehanizmi mogli bi se pojaviti na regionalnoj kao i na globalnoj razini. Primjerice, europske zemlje sporazumjele su se da uspostave vlastite multilateralne tribunale za ljudska prava. Možda bi se američka vlada i indijanska plemena mogli sporazumjeti da uspostave neki sličan bilateralan tribunal za ljudska prava, u kojem su obje strane pravedno zastupljene. Ima mnogo načina da se mehanizmi za poštivanje individualnih prava ojačaju na konsenzualan način, a da se nacionalnim manjinama jednostavno ne nameću liberalne vrijednosti.

To ne znači kako savezna intervencija radi zaštite liberalnih prava nije nikad opravdana. Intervencija je očito opravdana u slučaju teškog i sustavnog kršenja ljudskih prava, kao što je ropstvo ili genocid ili masovno mučenje i progoni, baš kao što su to i opravdanja za interveniranje u strane zemlje. Točan trenutak u kojem je intervencija u unutrašnje poslove neke nacionalne manjine opravdana nije jasna, baš kao što nije jasna ni u međunarodnom kontekstu. Mislim da je tu potencijalno relevantan stanovit broj faktora, među kojima je: ozbiljnost kršenja prava u manjinskoj zajednici, stupanj konsenzusa unutar zajednice o legitimnosti ograničavanja individualnih prava, mogućnost disidentskih pripadnika skupine da napuste zajednicu ako žele, te postojanje povijesnih sporazuma s nacionalnom manjinom. Primjerice, je li opravdano intervenirati u slučaju indijanskog plemena koje ograničava slobodu savjesti – zacijelo ovisi o tome upravlja li njime tiranski diktator koji nema javnu podršku i koji sprečava ljude da napuste zajednicu, ili o tome ima li plemenska vlada široku osnovu podrške i mogu li vjerski disidenti slobodno otići.¹⁸

Slučajevi koji se tiču novopridošlih useljenika vrlo su različiti. U tim je slučajevima legitimnije prisiliti na poštivanje liberalnih načela, zbog razloga koje sam raspravio u petome poglavlju. Mislim da nije pogrešno kada liberalne države uporno tvrde da useljavanje povlači za sobom prihvaćanje legitimnosti državnog provođenja liberalnih načela, dokle god useljenici to unaprijed znaju i unatoč tome se odlučuju na dolazak.

Složeniji su slučaj stare etničke skupina ili vjerske sekte kojima je dopušteno da mnogo godina, čak i u mnogo generacija, održavaju određene neliberalne institucije. To uključuje amiše i menonite koji su se iselili u Sjedinjene Države i Kanadu početkom ovog stoljeća, kao i hasidske Židove u New Yorku. Iz raznih razloga, tim su useljeničkim skupinama, kad su stigle, dana izuzeća od uobičajenih zahtjeva koji se tiču integracije, te im je dopušteno da održavaju određena unutrašnja ograničenja. Sada možemo žaliti zbog tih povijesnih izuzeća, no ona su dana i mi ih ne možemo u potpunosti odbaciti, osim ako nisu pretjerano nepravedna (npr. ako su zajamčila manjini pravo da očuva ropstvo). Oslanjajući se na određena prešutna ili izričita obećanja o njihovom pravu na održavanje zasebnih institucija, te su skupine sada izgradile i očuvale odijeljene enklave koje ovise o određenim unutrašnjim ograničenjima. Da ta obećanja nisu dana, te su se skupine možda mogle iseliti u neku drugu zemlju. Kao što sam primijetio u šestom poglavlju, nije jasno koliki bi značaj, moralno govoreći, trebalo pri- dati tim vrstama povijesnih argumenata, no čini se kako te skupine imaju veće pravo na održavanje unutrašnjih ograničenja nego novopridošli useljenici.¹⁹

4. Zaključak

Legitimnost nametanja liberalnih načela neliberalnim nacionalnim skupinama ovisi o izvjesnom broju faktora. Pitanje kako bi dvije kulture ili dvije zemlje trebale razriješiti razlike koje se tiču fundamentalnih načela vrlo je složeno pitanje i za njega samog bi bila potrebna cijela jedna knjiga. Moja je zamisao u ovoj knjizi prvenstveno – otkriti koja su fundamentalna načela liberalizma. Mnogi suvremeni liberalni teoretičari tvrde da građani nekog liberalnog društva, potaknuti liberalnim načelima pravednosti, ne pridaju političko značenje svojoj kulturnoj pripadnosti. Pokazao sam kako je to pogrešno i da su liberalna načela pravednosti u skladu s određenim oblicima specijalnog položaja za nacionalne manjine te da ih štoviše zahtijevaju. Naravno, pripadnici nekih manjinskih kultura odbacuju liberalizam. U tim će slučajevima pripadnici liberalnije većine morati sjesti s pripadnicima te nacionalne manjine i pronaći način zajedničkog života. Liberali nemaju nikakvo automatsko pravo da neliberalnim nacionalnim manjinama nameću svoja gledišta. No imaju pravo, štoviše i odgovornost, da identifikiraju kakva su to stvarno gledišta. Odnosi između nacionalnih skupina trebali bi se utvrditi razgovorom. No ako će liberalna teorija išta pridonijeti tom razgovoru, zacijelo će to biti izricanjem implikacija liberalnih načela slobode i jednakosti. To nije prvi korak u pravcu upletanja. Prije je to prvi korak u započinjanju razgovora.

To je pitanje važno držati u vidu. Pitanje kako izići na kraj s neliberalnim kulturama ne javlja se samo u kontekstu manjinskih kultura. Premda ima nekih neliberalnih nacionalnih manjina, ima i neliberalnih većinskih kultura i neliberalnih homogenih nacionalnih država. (Štoviše, neke su nacionalne manjine u Africi i Istočnoj Europi puno liberalnije od većinskih kultura.) U svim su tim slučajevima

liberali i unutar i izvan neliberalne skupine suočeni s pitanjem koji su postupci legitimni pri promicanju njihovih liberalnih ideala. Koji god su odgovori prikladni u tim drugim slučajevima, vjerojatno će biti prikladni i za manjinske kulture.

Štoviše, važno je ne stvarati prerañ zaključak o neliberalnoj prirodi neke konkretne manjinske kulture.²⁰ Liberalnost neke kulture pitanje je stupnja. Kao što sam primijetio u trećem poglavlju, sve kulture imaju neliberalne niti, baš kao što malo kultura u potpunosti suzbija individualnu slobodu. Govoriti kao da je svijet podijeljen na potpuno liberalna društva s jedne strane, i potpuno neliberalna s druge, sprečava konstruktivan razgovor između kultura (Parekh 1994; Modood 1993).

Čak i kad vođe manjina izražavaju neprijateljstvo prema liberalizmu, važno je upamtiti politički kontekst. Ti vođe možda jednostavno odgovaraju na činjenicu da su se liberali odupirali zahtjevima manjine za samoupravu ili drugim izvanjskim zaštitama. Ako ispitamo način na koji manjinske kulture stvarno postupaju prema svojim pripadnicima, s obzirom na poštivanje građanskih sloboda i toleranciju prema disidentstvu, one su često isto toliko liberalne koliko i većinska kultura.

Primjerice, kad neki urođenički vođe kažu da više cijene prava zajednice od individualnih prava, ono što često misle jest da pridaju veliku važnost njihovu priznanju kao posebne kulture i društva s inherentnim pravima na samoupravu.²¹ Oni žele da ih se prizna kao posebnu nacionalnu zajednicu i u tom smislu zahtijevaju "pravo zajednice", a ne samo individualna prava. Oni ne govore – nužno – da pridaju malo ili nimalo važnosti slobodi pojedinaca unutar svoje zajednice. Štoviše, mnogi su promatrači opazili kako su urođeničke kulture u svojoj unutrašnjoj organizaciji često posve individualističke. Mnoge urođeničke kulture

očituju duboku antipatiju prema ideji da jedna osoba može biti gospodar druge (npr., de Onis 1992: 39). Tvrđnja kako urođenički narodi daju prednost kolektivnim pravima nad individualnim pravima često je tvrdnja o važnosti urođeničke samouprave *vis-à-vis* širega društva, a ne tvrdnja o tome kako bi se samouprava trebala primjenjivati *vis-à-vis* pripadnika zajednice.

Ne kanim poreći razmjere neliberalne prakse u nekim kulturama. To je velik izazov liberalnoj teoriji manjinskih prava. No taj izazov nije značajka isključivo manjinskih kultura. Liberalima se postavlja i kad odgovaraju na neliberalnu praksu u većinskim kulturama i etnički homogenim nacionalnim državama. Liberali trebaju dublje promisliti o tome kako potaknuti liberalizaciju socijalnih kultura i o ulozi prisilne i neprisilne intervencije treće strane u taj proces. Odbacivanje ideje samouprave nacionalnih manjina neće odagnati taj problem.

9. poglavje

Spone koje vežu

Do sada sam pokušao pokazati da su grupno-diferencirana manjinska prava u skladu s temeljnim liberalnim načelima individualne slobode i socijalne pravednosti i da su uobičajeni liberalni prigovori na toj osnovi neuvjereni. No iza tih se uobičajenih prigovora skriva još jedna zabrinutost, zabrinutost za utjecaj tih prava na osjećaj zajedništva ili bratstva.

Naravno, liberalima jezik "zajedništva" ili "bratstva" nikada nije bio baš ugodan. Kao posljedica toga, liberalni se strahovi na tom području često izražavaju drugim izrazima, naročito jezikom "građanstva". No, koja god bila terminologija, strah je da će grupno-diferencirana prava potkopati osjećaj zajedničkog građanskog identiteta koji liberalno društvo drži na okupu. Ta će prava biti izvor nejedinstva koje bi moglo dovesti do raspada zemlje ili, manje dramatično, do smanjene pripravnosti na podnošenje uzajamnih žrtava i pravljenje kompromisa neophodnih za djelatnu demokraciju. Jedini je način razvijanja zajedničkog građanskog

Milan Vukomanović

ANTAGONISTIČKA TOLERANCIJA

Marta 2005. godine, Boris Tadić, predsednik Srbije, dao je izjavu koja je izazvala priličnu kontroverzu i reakcije u javnosti. On je, naime, rekao da crkva treba da se pita oko problema u društvu. Neke javne ličnosti su se bezrezervno složile s predsednikom, ukazujući na novu socijalnu i političku ulogu verskih zajednica u postkomunizmu. Drugi su se odlučno izjasnili protiv, karakterišući njegovu izjavu kao poziv na desekularizaciju, pa čak i klerikalizaciju države.

Ovakvo stanje stvari u Srbiji odražava, u dobroj meri, konfuziju tipičnu za postsocijalistička društva i mlade demokratije o ulozi i statusu religijskih zajednica u novim političkim okolnostima, uključujući i njihov odnos prema državi i društvu. Nova uloga crkava i verskih zajednica u balkanskim državama omogućava im i da se bave društvenim problemima, a to je nešto što je bilo gotovo nemoguće u periodu socijalizma. Pa ipak, neka od relevantnih pitanja, koja smo već dotakli na početku četvrtog poglavlja u kontekstu Srpske pravoslavne crkve, ređe se postavljaju u ovom kontekstu. Na primer, kakav je *stvarni opseg* društvenih i političkih problema koji spada u domen crkvenih nadležnosti i njihovog ustavnog okvira? Koliko su verske zajednice *u stanju* da se nose s tim problemima i kakav je njihov *kapacitet* u pogledu rešavanja tih problema? Koliko su odgovori crkava i verskih zajednica na savremene društvene probleme zaista *relevantni*? Kakva je njihova *vizija društva*? Štaviše, kakav je njihov odnos prema civilnom društvu? Da li religijske organizacije sebe vide kao deo civilnog društva ili ne?

U periodu socijalizma, država je jednostrano određivala karakter svog odnosa prema religijama. U postsocijalizmu se, međutim, zbilo puno važnih promena u domenu odnosa crkve i države. Navedimo samo neke od njih:

1) Revitalizacija religijskog života: religija nije više samo privatna stvar, već ima svoje mesto u javnoj sferi; 2) novi zakoni o verskim slobodama i pravni status religijskih zajednica; 3) obnova verskih institucija, hramova i drugih ustanova; 4) religije su dobile svoje mesto u javnim i privatnim medijima, mogu emitovati svoje programe i osnivati

radio i TV stanice; 5) one dobijaju finansijsku pomoć od države u povraćaju svoje imovine; 6) nova uloga religija u javnom školstvu, socijalnom radu i filantropiji; 7) uloga verskih zajednica u ekonomiji (učesće u biznisu, bankarstvu i ekonomskom preduzetništvu); 8) nova normativna uloga verskih zajednica, njihova etička, kao i političko-simbolička funkcija, itd.

U nekim slučajevima, religijske organizacije pružaju novi ideološki okvir u vojsci popunjavajući jaz stvoren nakon propasti komunizma. Ali njihova društvena uloga ipak nije dovoljno jasna. Puno društvenog prostora ostaje neiskorišćeno baš s njihove strane. S druge strane, uočava se njihova politizacija i politička instrumentalizacija kako spolja, tako i iznutra. Čini se, isto tako, da ni koncept društva nije dovoljno razrađen u javnom religijskom diskursu. Kada, na primer, verske zajednice snažno ističu svoje etničke odlike i veze (što je na Balkanu inače čest slučaj), tu pojam naroda – u smislu neizdiferencirane, monističke, skoro metafizičke kategorije – prevladava, dok se pojam građanstva ili građanskog društva retko pojavljuje u javnim saopštenjima predstavnika religijskih institucija. Izgleda da za verske zajednice na Zapadnom Balkanu ideja društvenog pluralizma, uključujući različite interese, identitete, sklonosti i izbore savremenog *homo optionis*-a, još uvek predstavlja priličan izazov.

U trećem poglavlju smo već istakli razliku između koncepta *pluralnosti*, kao stanja stvari, i *pluralizma* kao afirmativnog odnosa prema takvom stanju stvari, ili ideje koja takav odnos normativno opravdava. Ukazali smo i na razliku između *teološkog* konteksta religijskog pluralizma, s jedne strane, i religijskog pluralizma u *socijalnoj i javnoj sferi*. Videli smo da su moguća pluralna društva u *teološkom* smislu, u kojima, međutim, ideja verskog pluralizma nema većinsku podršku i u samom *društvu* ili javnoj, pravno-političkoj sferi.

Istorijski gledano, balkanske države su često ispoljavale neku vrstu "antagonističke tolerancije" (Hayden, 2002) prema manjinskim verskim zajednicama. U situacijama u kojima su imale političku dominaciju, one su istorijski ispoljavale minimalnu dozu tolerancije prema drugim religijama, osobito onim koje su ranije i same bile dominantne. To posebno važi za odnos prema islamu na Balkanu. Taj minimalistički koncept tolerancije (koji ne podrazumeva više od pukog *podnošenja* prisustva Drugog na svojoj "tradicionalnoj teritoriji"), bio je dosta tipičan za pretprosvetiteljsku Evropu.

Nasuprot takvom shvatanju, moderne liberalno-demokratske države sagledavaju međureligijsku i interkonfesionalnu toleranciju u znatno pozitivnijim terminima, kao aktivan i dinamičan odnos prema religijskom pluralizmu i verskim slobodama.

Simbolički izraz te vrste antagonističke tolerancije može se prepoznati u odnosu prema manjinskim hramovima, kao i drugim verskim objektima, u pojedinim balkanskim metropolama, prestonicama. Ako odnos prema islamu uzmemo kao primer, vidimo da danas u Beogradu postoji samo jedna džamija – Bajrakli džamija na Dorćolu. Još 1865. godine Beograd je imao desetak džamija unutar svoje varoši. Videli smo iz prethodnog poglavlja da se tu nalazio i izvestan broj tekija (s tri-četiri različita derviška reda), dok se 1688. više od 70 islamskih bogomolja (51 džamija i 22 mesdžida) rasprostiralo beogradskim religijskim pejzažem.¹ Nijedna nova džamija nije, međutim, podignuta od osmanskog perioda, a Beograd je, ipak, jedan suviše veliki džemat za samo jednu džamiju.² Zanimljivo je, s druge strane, da je tokom osmanskog perioda samo jedna pravoslavna crkva bila aktivna u varoši: crkva sv. Arhandela Mihajla ili današnja *Saborna crkva*, podignuta između 1837. i 1845. na prostoru Beogradske mitropolije. Uporedimo tu situaciju s Atinom ili Sofijom, drugim balkanskim prestonicama. U Atini je tek uoči Olimpijskih igara 2004. odobreno da se izgradi prva nova džamija još od turskog perioda, a u Solunu ima čak i obučarskih radnji u građevinama koje su nekad bile bogomolje. U Sofiji je takođe aktivna samo jedna džamija, a u muzeju u centru grada nalazi se puno eksponata iz prehršćanskog i hrišćanskog perioda, uključujući tu razne statue, ikone i freske. Jednom je i taj muzej bio džamija, što se lako može primetiti po ostacima srušenog minareta. Ali na njoj nigde ne piše da je to nekad bila džamija. U muzeju nema nikakvih islamskih eksponata, čak ni neke table na zidu ove građevine koja bi svedočila o tome da se tu nekad nalazila mošeja.

Stvari izgledaju još gore ako se uzme u obzir da su u postmiloševićevskoj, demokratskoj Srbiji, marta 2004, zapaljene jedine preostale džamije u Beogradu i Nišu, nakon vandalskog uništavanja pravoslavnih hramova na Kosovu. Još jednom su se, dakle, ovog puta u 21. veku, hramovi i drugi religijski objekti našli na udaru nasilnih političkih antagonizama, dok se politička dominacija opet surovo ispoljila putem uništavanja

¹ Videti Divna Djurić Zamolo (1977: 57).

² Prema podacima Islamske zajednice Srbije, oko 200.000 muslimana živi danas u Beogradu, mada se ta cifra čini preteranom u odnosu na popis stanovništva iz 2002. godine.

verskih građevina. Postoji, na žalost, tendencija u nekim delovima Balkana da se zapostavi njihova islamska prošlost ili da se, pak, o njoj govori pretežno u negativnim terminima (kao što su "turski jaram", "despotizam", "tiranija" i drugi stereotipi koje prepoznamo čak i u školskim udžbenicima iz devedesetih godina). Taj stav se, u poslednje vreme, lagano menja u ovim društvima, ali danas se čak i u Sloveniji, članici Evropske Unije, vodila ozbiljna polemika oko toga da li treba dozvoliti izgradnju prve džamije u toj zemlji. Ako tome pridodamo religijsku dimenziju balkanskih ratova koncem prošloga veka,³ možemo se zapitati kakva je realna perspektiva interreligijskog dijaloga, naročito između muslimana i hrišćana, u ovom delu Evrope. Moglo bi se, zapravo, reći da pravi, autentični dijalog s islamom na Balkanu nije još ni započeo. Tek u novije vreme on je na dnevnom redu i u Evropskoj Uniji. Kada je reč o Zapadnom Balkanu, neki skromniji koraci ka međureligijskom dijalogu na teološkom, interpersonalnom i institucionalnom nivou načinjeni su još tokom socijalizma. Ali to očigledno nije bilo dovoljno. Činjenica da su verske zajednice bile instrumentalizovane pre, i, tokom sukoba devedesetih ukazuje na to da su ovakvi dijalozi bili više „kozmetički“ po svom karakteru, da nisu uhvatili korenja. Religijski simboli su bili uglavnom zloupotrebljavani, a čak se i službena crkvena štampa, poput *Pravoslavlja* ili *Glasa koncila*, stavila na stranu nacionalista i podstakla uzavrelu atmosferu uoči samih konflikata.⁴

Religija je moćan izvor legitimитета za bilo koje strukture moći, osobito kada verska zajednica ima tradicionalne, istorijske veze s etničkom zajednicom, kao što je to najčešće slučaj na Balkanu. U konfliktnim situacijama, s obzirom na svoju simboličku moć, religije mogu poslužiti kao dodatni 'izvor neprijateljstva',⁵ te tako doprineti sukobu. S druge strane, religije mogu biti i akteri pomirenja i nenasilne društvene transformacije⁶. Dijalog je važan ne samo da bi se zalečile posledice prethodnih sukoba, nego da bi se mir stabilizovao i sprečili budući sukobi. Tokom većeg dela 20. veka malo pažnje je posvećivano autentičnom, neposrednom dijalogu između predstavnika različitih verskih

³ Na primer, veliki broj hramova i drugih religijskih građevina uništen je u tim sukobima, dok su neki sveštenici maltretirani i ubijani. U nekim slučajevima, predstavnici religijske hijerarhije su pozivali na nastavak konflikta kada je bilo moguće i realno uspostaviti primirje ili usvojiti neki mirovni plan.

⁴ Vidi Marijana Radulović, 2001.

⁵ Vidi David Steele, 1994.

⁶ *Ibidem*.

zajednica u bivšoj Jugoslaviji. Pre, ali i nakon etničkih i religijskih sukoba i ratova koji su obeležili veći deo protekle decenije, susretanja predstavnika verskih zajednica, kao i naučnika, religijskih stručnjaka, bila su dosta često, ispolitizovana u svetlu trenutne politike republika i zemalja kojima te zajednice pripadaju. U jednoj takvoj, dosta neodređenoj i konfuznoj atmosferi, desilo se da same crkve nisu uložile dovoljno napora i truda u sprečavanju, ili bar reagovanju na sukobe u bivšoj Jugoslaviji, pa se danas, kao što smo videli, u naučnim krugovima često postavlja pitanje da li su, možda, i one same predstavljale deo problema, odnosno bile učesnice u tom konfliktu. Bez obzira na različita stanovišta i sporenja stručnjaka oko tog kontroverznog pitanja, jasno je da crkve i druge religijske zajednice mogu učiniti mnogo više na planu pomirenja i a zalečenja pogubnih posledica rata u proteklom periodu.

Izgleda da bi se prethodno iskustvo neislamskih verskih zajednica s islamom na Balkanu (bar u onim područjima gde muslimani ne predstavljaju većinu) moglo opisati kao stav tolerancije, ali ne puno više od toga. A tolerancija nije dovoljna, čak i kada nije antagonistička. Pluralnost i diverzitet bi trebalo da prerastu u izvorni pluralizam i dijalog kao prateći stav u tim društvima. Češće je, pak, sama tolerancija bila antagonistička. Prema izveštaju o razvoju ljudskih resursa u Srbiji Programa za razvoj Ujedinjenih nacija (UNDP) iz 2005. godine, socijalna distanca prema etničkim manjinama u toj državi je naizrazitija u odnosu na Albance (41.4%) i Muslimane-Bošnjake (31.3%).⁷ Kada je reč o izgradnji džamije u mestu prebivališta ispitanika, procenat neprihvatanja je preko 50%. Na žalost, najveći stepen etnocentrizma se ispoljava kod mlade generacije između 20 i 23 godine starosti. Ti mladi ljudi su tek započeli svoje osnovno školovanje kada su počeli ratovi u prethodnoj Jugoslaviji.

U knjizi *Evropa između evolucije i eutanazije*,⁸ Tomaž Mastnak zastupa jednu dosta ekstremnu, u osnovi esencijalističku, tezu da je duboka, fundamentalistička mržnja Evropljana prema muslimanima imala presudnu ulogu u konstituisanju Evrope kao političke zajednice. Od krstaških ratova do danas, muslimani se doživljavaju kao arhineprijetelji hrišćanstva, ali i hrišćanske Evrope, pri čemu je taj odnos neprijateljstva

⁷ *Danas*, October 3, 2005, p. 16.

⁸ U naš je ova knjiga objavljena pod naslovom *Evropa: istorija političkog pojma* (Mastnak, 2007).

RECON Online Working Paper
2008/04

European Identity Formation
in the Public Sphere and in
Foreign Policy

Thomas Risse and
Jana Katharina Grabowsky

Why ask for a European identity?

Issues of European identity have become quite popular among scholars from different disciplines and among politicians from different countries and parties. Since the project of a European constitution was initiated, the debate has also become politically salient, e.g. with regard to the references in the constitution's preamble. The research community has mostly focused on identity-related questions in the context of the legitimacy of European integration. The more policies are transferred to the European level, the more the European Union's (EU) political system has to rely on the acceptance of the affected citizens. The higher the sense of loyalty toward a political community among its citizens, the more they are prepared to accept inconvenient decisions and policies by its government.

Focusing on democratic legitimacy, many authors argue that the European Union lacks a *demos*. As far as output legitimacy is concerned, "government for the people" seems to be guaranteed, to use Abraham Lincoln's famous quote. But a democracy is also a government "by the people" and "of the people." While there is much discussion on the EU's democratic procedures especially with regard to the European parliament, conventional wisdom holds that the EU lacks a *demos* mainly because there is neither a European identity nor a European public sphere (Kielmansegg 1996; Scharpf 1999).

This paper claims that European identity formation becomes visible empirically in increasingly Europeanized public spheres. We argue in this paper that empirical research on European identity as well as European public sphere has moved far beyond the normative debate (for a detailed discussion see Herrmann and Brewer 2004; Risse forthcoming). Thus, we want to show that European identity and public sphere are closely connected and European identity is particularly visible in debates on foreign and security policy. Scholars have demonstrated empirically on the levels of both mass public opinion and of elite discourses a gradual Europeanization of national identities in the sense that "Europe" and the EU have become an "imagined community" (Anderson 1991) in addition to and interacting with one's sense of belonging to a national imagined community. Moreover, we can also observe the Europeanization of public spheres whenever European issues are discussed in the national media. We show that the public sphere plays an important role for the emergence of a common identity. Yet, empirical research also demonstrates that the Europeanization of identities and public spheres varies widely across EU member states and across ideological orientations. Finally, this paper uses European foreign policy as a particularly relevant policy field in which we can observe identity narratives at work.

Concepts and findings of European identity

Instead of complaining about the low visibility of European identity compared to national identity, it is worth looking into concepts of multiple identities and identity formation as well as empirical findings. Social constructivism tells us that social identities are no eternal facts but changing in composition and content. Who is part of the group to which the identity refers and what it is that binds the group and also separates it from others is redefined time and time again. A social identity in general can be described as "that part of the individual's self-concept which derives from his knowledge of his membership of a social group (or social groups) together with the value and emotional significance attached to that membership" (Tajfel 1981: 255). So

identity concerns the personal affection to a social group as well as the integration of the group's value to the individual concept of self. Collective identities draw attention to the in-group and its consensual understanding of a shared identity. As for political identities, the group to which this emotional value is attached concerns salient political communities (Herrmann and Brewer 2004).

In Anderson's influential definition nations are "imagined communities" (Anderson 1991) but the same can be said about other large groups holding a common identity such as regions – or Europe. Individuals hold multiple identities which is particularly interesting in the case of a European identity. These identities can form different relations to each other (cf. Kantner 2004a: 86). As for *separate* identities, I could be the only German in my sports club, as a result of which my identification as a soccer club associate would be independent from my national identification. These two social groups do not overlap in this case. Second, there are *cross-cutting* identities when two social groups overlap but are not integrated. I can feel a strong attachment to my soccer club and to Europe at the same time. And some but not all associates feel European and not all Europeans are in my sports club. Third, identities can be *nested* like concentric circles so that every member of the smaller group also feels attached to the larger one. Inhabitants of Berlin might identify with their city and region, but also with Germany as a whole. In this case, multiple identities are conceived analogous to Russian Matruska dolls. A fourth concept (Risse 2004) of a *marble cake* is related to the models of cross-cutting and nested identities but refrains from its hierarchical conceptualization since the various components of an individual's identity cannot be neatly separated. Rather, they influence each other, mesh and blend. This becomes particularly evident with regard to political identities. Regional identities of Berliners contain important elements of German identity and maybe even European identity referring to similar values or historic references. The marble cake model refers not only to the composition but also to the content of multiple identities. And it suggests a Europeanization of identities pertaining to distinct political communities rather than the addition of a European layer to other political identities that people might hold.

Statistical analyses in particular confirm the multiplicity of identities pertaining to political communities. Over the past decades, identification with Europe has become a significant secondary identity for citizens who also identify with their national communities. While the ratio between "exclusive nationalists" who only identify with their nation-state, and "inclusive nationalists" who also identify with Europe, varies widely across the EU, it can be demonstrated that this cleavage is extremely salient as a predictor of attitudes toward European integration (Citirin and Sides 2004; Hooghe and Marks 2005). It is important to note in this context that the new Eastern European member states do not differ much from "old Europe." East Europeans on average do not tend to be more Euro-sceptic than, say, Scandinavians or British, and they are also not more Euro-philic than, say, Italians or Portuguese.

As to what it means to identify with Europe, Bruter shows that European citizens distinguish between a cultural and historical Europe, on the one hand, and a political Europe, on the other (Bruter 2004). Political Europe refers to the EU as a result of which the EU now occupies the identity space for modern statehood in Europe (Laffan 2004). Cultural Europe refers to a broader concept of Europe as historically and culturally embedded entity. With the EU's enlargement to 30+ member states, the boundaries of cultural and political Europe increasingly overlap leading inevitably to tensions between the two concepts. This is already visible in the public discourses

about Turkish EU membership (cf. Wimmel 2006). Those in favour of Turkish membership define the EU in largely political terms as a post-nationalist and constitutional entity. As long as Turkey implements human rights, democratic rule, and market economy (the so-called "Copenhagen criteria"), there cannot be principled objections against its EU membership. In contrast, many opponents invoke cultural visions of Europe focusing on religion and Christianity as distinct civilizations. As a result, a predominantly Muslim country could never qualify for EU membership, no matter how secular its political system.

While it has been shown that Europeans – elites and masses – alike, hold multiple identities incorporating the EU in their concepts of community, we know less about how these various identities pertaining to local, national, and supranational communities interact. Yet, the "marble cake" model mentioned above can be used to demonstrate how concepts of Europe and Europeaness resonate with different conceptualizations of the nation-state in France, Germany, Spain, Poland, and Great Britain (Risse 2001). In each of these cases, the nation-states and the identity constructions pertaining to them have been around much longer than the EU as a result of which "Europe" resonates differently with each of these constructions. Moreover, it usually took severe challenges (critical junctures) leading to identity crises to open up identity space for Europe and the EU.

In the (West) German case, for example, the defeat of nazism and World War II led to a thorough re-building of national identity. German post-war European identity has been constructed as overcoming the country's own past of nationalism and militarism. In the Spanish case, Europe and the EU were framed as part of a comprehensive economic and political modernization program in the post-Franco era (Diez Medrano 2003). Following various crises of the French Fifth Republic, policy-makers in Paris constructed Europe as an extension of French Republican values writ large. The Polish case is one of an ongoing identity crisis in which various ways to re-construct the Polish nation and to overcome both the Nazi occupation and subsequent Communism resonate very differently with Europe and the EU. Finally, Europe has not made many inroads into British (particularly English, to be precise) identity discourses. In this case, Europe still constitutes the "friendly other."

A major problem for the emergence of a collective European identity concerns the lack of psychological existence of the EU in people's mind (Castano 2004). While the EU is "for real" for European elites who have to deal with it in their daily lives, it is more remote for the European citizens. The well-known European blame-game of policy-makers ("Europe made me do it") strengthens a sense of alienation from Europe. In addition, the EU is only slowly developing identity markers that are typical for nation-states. The European flag has recently become such a marker, and the Euro has assumed center-stage in people's identification with the EU (irrespective of whether they like it or not) (Risse 2003; Hymans 2004). However, a major problem for the psychological reality of Europe for the citizens concerns the lack of clearly defined borders and boundaries of the European Union. From this point of view, the various levels of integration can be very confusing for people: "Euro-land" (identity marker: single currency) only encompasses thirteen members. "Schengenland," another visible identity marker (passport-less travel) consists of non-EU members such as Norway, while the EU member Great Britain does not participate in it.

Related to the unclear borders is the question of the "other" of a European identity. Whenever something is integrated and included, by definition something else is excluded and left out. Since European borders are unclear, it is as difficult to define who is out as it is to say who is in. Yet, depending on context, people use the mechanism of "othering" in different ways so that the ingroup is more coherent than the out-group. The most important "othering" in elite narratives about the EU does not refer to out-groups in the contemporary international system, but to the continent's own past of wars, nationalisms, and autocratic rule, whether fascist or communist (Risse 2001; Risse and Engelmann-Martin 2002). In this sense, the construction of modern Europe serves to overcome the continent's own past. Such identity narratives are particularly salient in Germany and Spain, but also in many of the new Central Eastern European member states. In addition, historical accounts differentiate between Europe and other powers (Neumann 2006), people in German border communities refer to "the East" as a threatening "other" (Meinhof 2004) and EU officials in the EU Committee on Employment and Social Affairs identify the United States and Japan as the out-group (Wodak 2004). Particularly the latter indicates that in the economic field where European integration is most advanced, the market competition helps to differentiate between a European model, on the one hand, and the American and Japanese systems, on the other.

Explaining identity change toward Europe

Just like the question of what identity is, the question how it evolves is mostly discussed with reference to the emergence of national identities¹. The classical studies by Benedict Anderson and Eric Hobsbawm emphasize particularly the importance of political elites (Hobsbawm 1990; Anderson 1991). According to Anderson, the social identity within political institutions predates the political identity of a nation. The identity is translated to the whole population through the emerging newspaper market where latest events are framed in a national context.

For Ernest Gellner it is the market economy that makes people integrate to take advantage of opportunities (Gellner 1983). Gellner's student Anthony D. Smith tries to explain why people are so passionate about their nations that they are willing to sacrifice their lives for them. He argues that pre-existing history – though it may be re-interpreted for a nation – is important on the emotional side (Smith 1991; Smith 2001). With the concepts so different it can still be said in a constructivist view that they all shape the belief of what a community has in common (Herrmann and Brewer 2004). In a way they can be differentiated according to different contents of identities.

As for the European identity, the first scholars of European integration such as Karl W. Deutsch and Ernst B. Haas already thought about identity in their integration theories (for further discussion cf. Risse 2005). Deutsch saw identification as resulting from a process of integration (Adler and Barnett 1998). Yet, he also drew on communication and common language as keys to identity formation (Deutsch 1957). Haas is more precise on the different effects of European integration with regard to new identities naming three mechanisms: identity as a spill-over from instrumental behaviour towards integration, identification with Europe as driving force behind integration

¹ However, European identity formation can also be discussed in the context of international institutions and their capacity to generate trust between actors.

and a pressure to conformity as a process of habitualization (Haas 1958). The first mechanism with its functionalist logic would mean that those (interest) groups that profit most from integration, identify most. However, there is no indication that farmers identify more than other groups with the EU despite the high expenditures for the Common Agricultural Policy.

For Haas' second mechanism that the "good Europeans" are those who promote European integration, there is some evidence that this played a role in the early days of integration (Parsons 2002; Parsons 2003). Empirical evidence with regard to mass public opinion also appears to suggest that identity strengthens support for integration and not vice versa (Citirin and Sides 2004; Hooghe and Marks 2004). But this mechanism cannot answer our question, since it does not explain how a European identity emerges.

Haas' third mechanism of socialization is based on the logic of appropriateness in contrast to the first mechanism which draws on a more instrumental logic of consequences (March and Olsen 1998). As institutions matter and play a role in people's lives, people get used to them and are willing to transfer loyalty. This also incorporates socio-psychological arguments that identification needs "psychological existence" (Castano 2004) to become real – though still imagined – for people. Of course Europe, i.e. the European Union, is most real for those directly involved in EU politics in Brussels as their work experience is closely related to EU institutions and rules. As far as empirical data are concerned, there is evidence that those who are directly involved in daily EU business identify more with Europe (Egeberg 1999; Lewis 2000; for national administration Wessels 2000; Laffan 2004; for EU correspondents Siapera 2004; Wodak 2004). Their European identity is intertwined with their professional identities. This would also correspond to theories of national identity formation which is said to evolve among political and functional elites first.

Differences in socialization would also explain the higher degrees of European identification among elites as well as among better educated and better informed citizens (Hooghe 2003), since they deal more with the EU or at least know of its significance. As to mass public opinion, (secondary) identification with Europe increased since the 1990s (Citirin and Sides 2004) when the EU became more visible and mattered more in people's lives. The visibility of the EU increased with a common European passport design, the end of border controls and a common currency.

Persuasion constitutes a final mechanism that is complementary to socialization. Here the active role of agents such as EU institutions to construct a European identity is emphasized. Europe may not only become real for people but EU actors and others seeing themselves as Europeans deliberately promote European identity. Propaganda that stresses values and interests in a particularly European manner and refers to a common past and future gives people concepts to make sense of the increasing salience of Europe. Some examples can highlight the deliberate goal of EU actors to promote European identity. EU education policy, for example, aims at forming a sense of European identity in European schools (Savvides 2006: 177). Flying the European flag alongside national flags also serves to construct the EU as an imagined community in conjunction with the nation-state (Laffan 2004). In sum, there is a process of deliberate identity promotion by European institutions that aims at persuading Europeans of their commonness.

Having introduced different mechanisms of identity formation, we conclude that people have to be aware of Europe on a daily basis in order to identify with it. Public spheres constitute one form of social space in which attempts at increasing the visibility of the European Union as well as at persuasion take place. It is in public debates that Europe and the EU become meaningful. Thus, questions of European identity and of the emergence of a European public sphere are closely related.

European identity and European public sphere²

For quite some time, the debate about a European public sphere, just like the debate on European identity, was largely confined to normative reasoning in the absence of valid empirical data (Schlesinger 1993; Grimm 1995; Kielmansegg 1996; Abromeit 2003). Grimm (1995) saw a public sphere as a pre-condition for a viable European democracy. Kielmansegg (1996) argued that the EU lacks basic premises to develop towards a 'community of communication', because language differences inhibit Europeans from speaking meaningfully to each other. One of the first empirical studies on the subject matter came to a similar conclusion, namely that there is a European "public sphere deficit" as part of the larger democratic deficit (Gerhards 1993).

Almost fifteen years later, a veritable research community has formed studying the emergence of a European public sphere from a variety of perspectives (for an overview see Meyer 2004). This research mostly concentrates on mass media (and the internet) as – albeit problematic – proxies for the European public sphere (see Meyer 2002; Trenz 2002; Díez Medrano 2003; Kantner 2004b; Koopmans and Erbe 2004; Pfetsch 2004; Oberhuber, Bärenreuter et al. 2005; Trenz 2005; Sifft, Brüggemann et al. 2007). These studies no longer search for a European public sphere outside of and separate from national public spheres. Rather, the emphasis is on the degree to which national public spheres are gradually Europeanized and European issues are regularly dealt with by the various national media (on the one hand Trenz 2005; and Sifft et al. 2007 on the other). Moreover, the existing literature can be distinguished according to the role attributed to the media. First, one can analyze media as political actors in their own right that contribute to and comment on European policy-making. Studies then typically analyze editorials and other opinion articles in the media (e.g. Pfetsch 2004). Second, one can also study media – as the term implies – as observers, mediators, as well as reflections of a larger public discourse. This approach is chosen by the majority of research teams who then often use frame analysis to examine particular debates concerning the degree to which issues are debated from merely national perspectives or from a common European point of view enabling transborder communication. It is through these frame analyses that questions of European identity formation can be put to an empirical test.

The older literature on the subject assumed that identity is a pre-condition for the emergence of a public sphere. A community must be in place in order to be able to communicate with each other. Claims about the absence of an EU public sphere, therefore, usually contain the argument that since there is no sufficiently strong European identity, there cannot be a public sphere (for example Kielmansegg 1996; Offe 2003). This argument is based on the assumption that citizens enter the public sphere with a given identity and that the debate in the public sphere should be aimed at tran-

² The following draws on (Van de Steeg and Risse 2007). See also Risse (forthcoming).

scending differences in identity, position, or interests (see Calhoun 2002 for a critique). Here, identity is treated as a given, established prior to, and outside of the public sphere. If there is no collective identity, there cannot be a public sphere almost by definition:

Yet, a public sphere does not pre-exist outside social and political discourses, but constitutes a social construction in the strict sense of the word (see also Kantner 2004b). It is being constructed through social and discursive practices creating a common horizon of reference, and, at the same time, a transnational community of communication over issues that concern "us as Europeans" rather than "us as British, Germans, French, or Dutch." From this perspective, the question of whether we can observe the emergence of Europeanized public spheres enabling transnational communication is very closely related to issues of collective identity.

Thus, the relationship between identity and the public sphere is less troublesome from a social constructivist understanding of collective identities (see, for example, Eisenstadt and Giesen 1995). Here, public spheres and identities are not treated as a given. Public spheres emerge in the process during which people debate controversial issues. The more we debate issues, the more we engage each other in our public discourses – and the more we actually create political communities. This is related to Calhoun's argument that identities are defined and redefined in the public sphere, which makes them open to change: "Participation in democratic public life is not, however, separate from the processes through which culture is produced and reproduced in modern societies; it is integral to them, and likewise part of the process by which individual and collective identities are made and remade" (Calhoun 2002:157).

This implies that similar meaning structures and frames of reference constitute a necessary condition to enable transnational communication across borders, but they are not sufficient per se to constitute a public sphere. In order to communicate meaningfully, we need to be aware of each other. Engaging in a debate requires listening to each other's arguments and trying to persuade each other (cf. Habermas 1981). It certainly implies contestation, and it may or may not lead to consensus. But a community of communication in a public sphere implies, at a minimum, that speakers in a public sphere recognize each other as legitimate participants in a debate. We might disagree fundamentally, but we take each other's statements seriously in a democratic polity. Nationalists deny this legitimacy. Polarizations along national lines by definition create boundaries using national "self-other" distinctions. A certain degree of collective identification with the European Union is necessary to treat fellow Europeans from other member states as legitimate voices in one's own national public sphere. It does not imply a deep sense of loyalty toward each other, but some minimum sense of belonging to the same political community is required.

However, this sense of community ought not to be treated as a prerequisite of a communicative discourse. Rather, it emerges *in the course* of a debate in the public sphere, in the process of arguing and debating. Actively engaging in a discourse on issues of common concerns actually leads to collective identification processes and creates a community of communication rather than pre-supposing it. Why should Europe be an exception? This line of thought implies that "debating Europe" actually builds the community of fate in a European public sphere. It constitutes Europeans as *Europeans* who can no longer remain neutral observers, but have to take a stance in a community of communication. Thus, identity formation is closely related to the public sphere which constitutes the arena in which identities evolve and gain meaning for the citizens.

While most empirical studies on the Europeanization of public spheres mentioned above use frame analysis to investigate the emergence of similar meaning structures across national public spheres, some go a step further and try to analyze references to a collective European identity. E.g., Sifft, Brüggemann et al. (2007) analyzed newspaper editorials and searched for the usage of the word "we". They conclude that compared to nations Europe is distant and ranges way behind nations as objects of identification. Yet, it is remarkable that a European "we" exists at all that goes beyond national boundaries. Here, further studies are useful of what and whom the national identity consists of and against whom the "we" is constructed. Oberhuber et al. (2005) find with regard to the debate on the Constitutional Treaty that many newspapers differentiate between the reality of Europe as struggle for power and a vision of Europe that solves problems. Here a community of purpose is imagined and wished for. An analysis of media reports on the "Future of Europe" debate sparked by Joschka Fischer's famous speech at Berlin's Humboldt University also showed ample references to a European community of fate, precisely because visions of the future of European integration were so contested (see Trenz 2007).

Last not least, the analysis of the so-called "Haider debate" in five EU member states (including Austria) in 2000 largely confirmed the emergence of a community communication (Van de Steeg 2006; Van de Steeg and Risse 2007). The debate about Haider was about what constituted the EU as a political community. Irrespective of one's view of the so-called European sanctions, the EU was constructed as the new, modern, and united Europe based on human rights, democracy, and the rule of law. The modern EU's "other" was Europe's own past of World War II, the Holocaust, Nazism, and xenophobia, represented today by Jörg Haider and his party. In other words, a particular European identity was constructed in the course of the debate itself that depicted core values of the European "in-group" against which the "other", the "out-group" was positioned. Those who supported the EU 'sanctions' used this identity construction to expel Haider and his followers discursively from the community as "ghosts from the past." Those who argued against the sanctions, did not deny the vision of a Europe of moral and legal standards, but focused particularly on the legal issue to suggest that sanctions were an inappropriate answer to Haider. Interestingly enough, this identity construction of the EU as a legal community also featured very saliently in a European-wide debate about a completely different issue, namely the question of participation in the US-led intervention in Iraq in 2002/2003. An analysis of British, German, and U.S. newspapers demonstrated that the emphasis on (international) law distinguished European (British and German in this case) from U.S. media (Renfordt 2007a).

Overall, it can be stated that not only a European public sphere is emerging but that there is some evidence regarding a collective European identity as being constructed in the course of transnational debates about European issues of common concern to Europeans. While the future of the EU and its institutional composition are hotly contested throughout Europe, debating these questions in a transnational public sphere as issues of common concern already constitutes Europe as a community of communication. We do not have to look much further for a collective European identity.

European identity and foreign policy

So far, we have argued that we can empirically observe the emergence of European collective identities at both levels of mass public opinion and among European elites. At the same time, a gradual emergence of a European public sphere through the Europeanization of national public spheres is also taking place leading to transnational communities of communication which reinforce collective European identities. While these communities are still in the making and vary from issue to issue as well as from member state to member state, this is a far cry from claims in the literature according to which a European *demos* is not only empirically non-existing but also theoretically impossible. But identities do not emerge out of thin air. Rather, they are actively created, reinforced, and strategically constructed, usually by political elites. One issue area in which we can observe such active identity construction concerns European foreign policy.

There is nothing special about the EU being actively engaged in creating a unique foreign policy identity. Nation-states have always used foreign and defense policy to distinguish themselves from others, to claim a special purpose, "*une mission civilisatrice*," and to promote as well as externalize their own values toward the outside world. Foreign policies then serve to reify national identities internally and to establish oneself in the international system as a force to be reckoned with. In that sense, each and every great power – from the Roman to the British empires, from the U.S. to the Soviet Union and even to China – inevitably becomes a "normative power" (referring to Manners 2002; Diez Medrano 2003).

The term "normative power" already illustrates how close foreign policy and identity issues are related. The norms form the substantive identity content of an international actor and are transported to the outside world. While the concept of normative powers is often only vaguely defined (cf. Sjursen 2006: 236), it also fails to specify the means by which certain norms are realized. Thus, civilian and military powers are introduced as two opposite concepts with regard to the means of foreign policy: while military powers rely on coercive means to ensure their goals, civilian powers prefer political and economic power over the use of force as incentives and sanctions to realize their objectives (Manners and Whitman 2003: 388). As far as the discussion about the EU's foreign policy identity is concerned it is probably more reasonable to speak of a civilian identity (cf. Börzel and Risse 2007).

A civilian identity has the following preferences of means and goals in foreign policy (Maull 2001: 124–126; Sjursen 2006: 249): security arrangement to constrain the use of force through cooperation; integration up to partial supranationalism; democracy and human rights promotion; non-violence in conflicts; social equity and sustainable development; interdependence and the division of labor; cosmopolitan international law. These values are complementary to a certain degree but they may also conflict. It is particularly in the cases of conflicting values that a polity's foreign policy identity becomes visible. Take Germany: It was only during the late 1990s with the Kosovo crisis that its "civilian identity" was put to a test (Harnisch and Maull 2001; Maull 2001). The EU is no exception. The more the EU acquires military means in the context of European Security and Defense Policy (ESDP), the more we can ascertain whether it remains a "civilian power" prioritizing conflict prevention and peaceful resolution of conflicts over the use of military force. In opposition to some researchers that proclaim the end of civilian identity with this "militarization" (Manners 2006; Howorth

2007), Börzel and Risse argue that "...the EU is only recently emerging as a civilian power, precisely because it only now disposes of the entire spectrum of policy instruments necessary to effectively promote 'civilization' of international relations [...by...] actually taking 'effective multilateralism' seriously..." (Börzel and Risse 2007: 25)

With regard to the values of a European civilian identity the question emerges of how particularly "European" the promotion of democracy, the rule of law and human rights are. Only when defined distinctly European, the values can be differentiated from those of the US to form the content of a particularistic European identity. For decades, the United States was the biggest norm exporter and promoter in international relations and especially in Europe, e.g. after World War II in Germany with educational and financial programs. But Europe has developed a specific European version of these values stressing social and economic rights as well as the welfare state and categorically opposing the death penalty. These European interpretation of universalistic values combined with the focus on effective multilateralism contribute to a particularistic identity content for the EU in foreign policy (see also the European Security Strategy European Council 2003).

The core values of human rights, democracy and the rule of law thus interpreted in a European way are exported by the EU since the 1990s to other countries. EU development policy, neighbourhood policy and most explicitly the European Initiative on Democracy and Human Rights are the most important instruments to export European values. These civilian values were also considered for conflict prevention, crisis management and peace-keeping missions of the European Union (Börzel and Risse 2007). Thus, over the last decade or so, the EU has tried to develop and promote a distinctive foreign policy identity in its external relations.

Apart from the external dimension, foreign policy also influences identity processes internally. Inner reification is particularly evident in EU enlargement policy, which is probably the most successful instrument for value export. Ever since the fall of the Berlin Wall the historic chance of "reuniting Europe" was emphasized (see the European parliament's information brochure 2003 on Eastern enlargement) suggesting that the countries of central and eastern Europe had somehow left the continent. This framing in the historic context already reveals the identity dimension of enlargement. Accession candidate states have to fulfil the Copenhagen criteria that include democracy, human rights, the rule of law and minority rights as political criteria. Progress reports check on the development in these areas with the powerful possibility to freeze the accession process altogether (Maresceau 2003). The policy practice of Eastern enlargement gave the EU the possibility to develop an explicit role and identity with regard to its values. Furthermore, the EU reassured itself of its own foundations and changed its treaties. The treaties now explicitly state values such as democracy, the rule of law, human rights (Sedelmeier 2003: 10).

Another example of internal identity construction through foreign policy is the European Security and Defence policy. Since the Anglo-French St. Malo decision, the EU has built a military structure when in 1999 the member states set a goal to have an EU intervention force ready within 60 days (Howorth 2007). With the military and its use in military interventions not only the European identity as civilian power is put to a test, but also a core national policy is touched. Traditionally perceived as high politics and at the heart of national sovereignty, security policy is becoming more and more institutionalized on the European level. Here the identity question will inevitably

arise: what should these soldiers die for? This is the "real-life" test for common European values in the future. Thereby, European foreign policy identity is touching not only on questions of legitimacy (who decides who is to die for Europe?), but also on the emotional and affective processes of identification with values and the willingness to make sacrifices.

Thus, the EU's foreign policy is part and parcel of a process of identity construction during which the EU exports its values externally and reifies its identity internally. Once again, there is a strong link to the Europeanization of public spheres. The Iraq war is an excellent illustration of the link between European identity, the public sphere, and foreign policy. During the 2003 US-led intervention in Iraq Europe was not only divided between "old" and "new", as US secretary of defence Donald Rumsfeld put it, but also very united. The European support for the use of military force was in general considerably lower in EU member states than in the US, as the willingness for transatlantic cooperation (Isernia and Everts 2006). Hundred thousands of Europeans gathered in huge anti-war demonstrations – demonstrations for their values and in some instances against the US. Together with public opinion judging the intervention as unjustified (European Commission 2003) it was here that a European public sphere became visible. This moment was stressed by Habermas and Derrida in their essay publicized in major European newspapers (Habermas and Derrida 2003) thereby contributing themselves to the new construction of European identity in the context of foreign policy. The fact that certain values at discussion with the Iraq intervention lead to mass mobilization throughout Europe – old and new – affirms that foreign policy identity links up with personal identification. Moreover, as Swantje Renfordt has shown in detail, a common legal discourse emerged even between supporters and opponents of the U.S. interventions which further distinguished European from American public spheres (Renfordt 2007b).

Conclusions: European identity, the public sphere, and foreign policy

Identity, public sphere and foreign policy are closely linked research areas. To study identity formation on the European level it is conceptionally and empirically promising to focus on debates in the public sphere, particularly debates on foreign policy. Identity theory based on constructivist approaches focuses on social dimensions in building forms of legitimacy for an evolving European polity and policy-process. It is no longer controversial that multiple identities exist with European identity interwoven with national identities. In this context and with regard to the substantive content of European identity, we can observe the emergence of two distinctive constructions: first, a political, modern, and secular EU Europe built upon universal values of democracy, human rights, the rule of law, and social market capitalism; second, a more exclusionary and traditional Europe emphasizing Christian values against immigrants and non-Christian candidate countries such as Turkey. The two identity constructions are increasingly contested in the public sphere and become visible through the emerging politicization of the European political process.

As to the mechanisms of European identity formation, we do not have a good explanatory theory yet. Institutionalists, of course, point to the identity-shaping nature or institution-building and refer to the interlinked history of nationalism and modern state-building. With regard to the EU, some limited evidence points to processes of

socialization, learning, and persuasion. Moreover, the emergence of Europeanized public spheres also contributes to identity formation, the more EU issues are contested and debated as questions of common European concern. There is increasing evidence that European issues are indeed debated at the same time across the EU using similar frames of reference. Moreover, a transnational community of communication appears to be forming no longer treating fellow Europeans as "foreigners," but as legitimate speakers in the public sphere. Last not least, media analyses of particular debates such as the "Haider case," the future of Europe and the constitutionalization of the treaties appear to indicate that identity-related frames and meaning constructions become increasingly salient across Europe.

Foreign policy is particularly interesting for identity formation since questions of content and composition can be well observed here. As we have argued, the EU is actively promoting a "civilian identity" through exporting its values abroad – from enlargement to neighbourhood policies and association agreements and so forth. Moreover and the more the EU acquires military means, this identity construction has an internal component which is linked to the question of what people are willing to sacrifice for "Europe."

Having shown the close link between European identity formation and European public spheres, we encourage researchers on European public sphere to look more closely at incidences of identity formation to contribute to discerning mechanisms of (European) identity formation. On the other hand, we call researchers on European identity to put theoretical conclusion on the possibility of a European identity formation to a test by analysing debates on hard issues such as foreign policy.

References

- Abromeit, H. (2003) 'Möglichkeiten und Ausgestaltung einer europäischen Demokratie', in A. Klein, R. Koopmans, H.-J. Trenz, L. Klein, C. Lahusen and D. Rucht (eds) *Bürgerschaft, Öffentlichkeit und Demokratie in Europa*, Opladen, Leske & Budrich.
- Adler, E. and M. Barnett (1998) *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Anderson, B. (1991) *Imagined Communities. Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. London, Verso.
- Börzel, T. A. and T. Risse (2007) 'Venus Approaching Mars? The EU as an Emerging Civilian World Power'. Paper prepared for the Bi-Annual Conference of the European Union Studies Association (EUSA), Montreal, Canada, May 197-19 2007.
- Bruter, M. (2004) 'Civic and Cultural Components of a European Identity. A Pilot Model of Measurement of Citizens' Levels of European Identity', in R. K. Herrmann, T. Risse and M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield: 186-213.
- Calhoun, C. (2002) 'Imagining Solidarity: Cosmopolitanism, Constitutional Patriotism, and the Public Sphere', *Public Culture* 14(1): 147-171.
- Castano, E. (2004) 'European Identity: A Social-Psychological Perspective', in R. K. Herrmann, M. Brewer and T. Risse (eds) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield: 40-58.
- Citrin, J. and J. Sides (2004) More than Nationals. How Identity Choice Matters in the New Europe.. R. K. Herrmann, T. Risse and M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham MD: Rowman & Littlefield: 161-185.
- Deutsch, K. W. (1957) *Political Community and the North Atlantic Area. International Organization in the Light of Historical Experience*, Princeton: Princeton University Press.
- Diez Medrano, J. (2003) *Framing Europe: Attitudes toward European Integration in Germany, Spain, and the United Kingdom*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Egeberg, M. (1999) 'Transcending Intergovernmentalism. Identity and Role Perceptions of National Officials in European Decision-Making', *Journal of European Public Policy* 6(2): 457-474.
- Eisenstadt, S. N. and B. Giesen (1995) 'The Construction of Collective Identity', *European Journal of Sociology* 36(1): 72-102.
- European Commission (2003) *Flash Eurobarometer 151. Iraq and Peace in the World*, Brussels: European Commission.
- European Council (2003) *A secure Europe in a better world – European Security Strategy*, Brussels: European Institute for Security Studies.
- European Parliament (2003) *Reuniting Europe. The fifth enlargement*, Brussels: European Parliament.
- Gellner, E. (1983) *Nations and Nationalism*, Ithaca: Cornell University Press.
- Gerhards, J. (1993) 'Westeuropäische Integration und die Schwierigkeiten der Entstehung einer europäischen Öffentlichkeit', *Zeitschrift für Soziologie* 22: 96-110.

- Grimm, D. (1995) 'Does Europe Need a Constitution?', *European Law Journal* 1(3): 282-302.
- Haas, E. B. (1958) *The Uniting of Europe. Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, J. (1981) *Theorie des kommunikativen Handelns*, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, J. and J. Derrida (2003) 'February 15 or What Binds Europeans Together: A Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in the Core of Europe', *Constellations* 10(3): 291-297.
- Harnisch, S. and H. Maull (eds) (2001) *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester: Manchester University Press.
- Herrmann, R. K. and M. B. Brewer (2004) 'Identities and Institutions. Becoming European in the EU' R. K. Herrmann, T. Risse and M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield: 1-22.
- Hobsbawn, E. (1990) *Nations and nationalism since 1780. Programme, myth, reality*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hooghe, L. (2003) 'Europe Devided? Elite versus public opinion on European integration', *European Union Politics* 4(3): 281-304.
- Hooghe, L. and G. Marks (2004) 'Does identity of economic rationality drive pulic opinion on European integration?', *PSOnline*: 1-5.
- (2005) 'Calculation, Community, and Cues, Public Opinion on European Integration', *European Union Politics* 6(4): 419-443.
- Howorth, J. (2007) *Security and Defence Policy in the European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Hymans, Jacques E. C. (2004) 'The Changing Color of Money. European Currency Iconography and Collective Identity', *European Journal of International Relations* 10(1): 5-31.
- Isernia, P. and P. P. Everts (2006) 'European Public Opinion on Security Issues', *European Security* 15(4): 251-469.
- Kantner, C. (2004a) 'Gemeinsam geteilte Grundüberzeugungen und die Entstehung einer supranationalen europäischen Identität', *Berliner Debatte Initial* (15).
- (2004b) *Kein modernes Babel. Kommunikative Voraussetzungen europäischer Öffentlichkeit*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kjelmansegg, P. G. (1996) 'Integration und Demokratie', in M. Jachtenfuchs and B. Kohler-Koch (eds) *Europäische Integration*, Opladen: Leske + Budrich: 47-71.
- Koopmans, R. and J. Erbe (2004) 'Towards a European Public Sphere', *Innovation* 17(2): 97-118.
- Laffan, B. (2004) 'The European Union and Its Institutions as 'Identity Builders'', in R. K. Herrmann, T. Risse and M. Brewer (eds) *Transnational Identities: Becoming European in the EU*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield: 75-96.
- Lewis, J. (2000) 'The Method of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure', *Journal of European Public Policy* 7(2): 261-289.
- Manners, I. (2002) 'Normative Power Europe. A Contradiction in Terms?', *Journal of Common Market Studies* 40(2): 235-258.

- (2006) 'Normative Power Europe Reconsidered. Beyond the Crossroads', *Journal of European Public Policy* 40(2): 182-199.
- Manners, I. and R. G. Whitman (2003) 'The 'Difference Engine'. Constructing and Representing the International Identity of the European Union', *Journal of European Public Policy* 10(3): 380-404.
- March, J. G. and J. P. Olsen (1998) 'The Institutional Dynamics of International Political Orders', *International Organization* 52(4): 943-969.
- Maresceau, M. (2003) 'Pre-Accession', in M. Cremona (ed.) *The Enlargement of the European Union*, Oxford: Oxford University Press: 10-42.
- Maull, H. W. (2001) 'Germany's Foreign Policy, Post-Kosovo: Still a Civilian Power?', in S. Harnisch and H. W. Maull (eds) *Germany as a Civilian Power? The Foreign Policy of the Berlin Republic*, Manchester, Manchester University Press: 106-127.
- Meinhof, U. H. (2004) 'Europe Viewed from Below. Agents, Victims, and the Threat of the Other', in R. K. Herrmann, T. Risse and M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham MD: Rowman & Littlefield: 214-244.
- Meyer, C. (2002) *Europäische Öffentlichkeit als Kontrollsphäre. Die Europäische Kommission, die Medien und politische Verantwortung*. Berlin: Vistas.
- Meyer, J.-H. (2004) 'Gibt es eine Europäische Öffentlichkeit? Neuere empirische Studien zu Demokratiedefizit', *Berliner Journal für Soziologie* 14(1): 135-143.
- Neumann, I. B. (2006) 'European Identity and Its Changing Others', NUI Paper 710.
- Oberhuber, F., C. Bärenreuter, et al. (2005) 'Debating the European Constitution. On Representation of Europe/the EU in the Press', *Journal of Language and Politics* 4(2): 227-271.
- Offe, C. (2003) 'Is there, or can there be, a 'European Society'?', in I. Katzenhagen and W. Lamping (eds) *Demokratien in Europa*, Opladen, Leske + Budrich: 71-90.
- Parsons, C. (2002) 'Showing ideas as causes. The origins of the European Union', *International Organization* 56(1): 47-84.
- Parsons, C. (2003) *A Certain Idea of Europe*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Pfetsch, B. (2004) 'The Voice of the Media in the European Public Sphere. Comparative Analysis of Newspaper Editorials', Integrated Report WP3.
- Renfordt, S. (2007a) *Auf dem Weg zu einer europäischen Öffentlichkeit? Eine Medienanalyse europäischer und amerikanischer Debatten über den Irak-Krieg 2003*, Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Müller.
- (2007b) 'Do Europeans Speak With One Another in Time of War? Results of a Media Analysis on the 2003 Iraq War', RECON Online Working Paper 2007/17. Available at: <http://www.reconproject.eu/>
- Risse, T. (2001) 'A European Identity? Europeanization and the Evolution of Nation-State Identities', in M. G. Cowles, J. A. Caporaso and T. Risse (eds) *Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- (2003) 'The Euro between national and European identity', *Journal of European Public Policy* 10(4): 287-503.
- (2004) 'European Institutions and Identity Change. What Have We Learned?', in R. K. Herrmann, T. Risse and M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities*, Lanham MD: Rowman & Littlefield: 247-271.

- (2005) 'Neofunctionalism, European identity, and the puzzles of European integration', *Journal of European Public Policy* 12(2): 291–309.
- (forthcoming) *We the European peoples? Identity, Public Sphere, and European Democracy*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Risse, T. and D. Engelmann-Martin (2002) 'Identity Politics and European Integration: The Case of Germany', in A. Pagden (ed.) *The Idea of Europe. From Antiquity to the European Union*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Savvides, N. (2006) 'Investigating Education for European Identity at Three 'European Schools'. A research proposal', *Research in Comparative & International Education* 1(2): 174–186.
- Scharpf, F. W. (1999) *Regieren in Europa*, Frankfurt am Main: Campus.
- Schlesinger, P. R. (1993) 'Wishful Thinking: Cultural Politics, Media, and Collective Identities in Europe', *Journal of Communication* 43(2): 6–17.
- Sedelmeier, U. (2003) 'EU Enlargement, Identity and the Analysis of European Foreign Policy. Identity Formation Through Policy Practice', EUI Working Papers RSC No. 2003/13.
- Siapera, E. (2004) 'EU Correspondents in Brussels. Between Europe and the Nation-State', in R. K. Herrmann, T. Risse and M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham MD: Rowman & Littlefield.
- Sifft, S., M. Brüggemann, K. K. v. Königslow, B. Peters and A. Wimmel (2007) 'Segmented Europeanization: Exploring the Legitimacy of the European Union from a Public Discourse Perspective', *Journal of Common Market Studies* 45(1): 127–155.
- Sjursen, H. (2006) 'The EU as a 'Normative' Power. How Can This Be?', *Journal of European Public Policy* 13(2): 235–251.
- Smith, A. D. (1991) *The Ethnic Origin of Nations*, Oxford: Blackwell.
- (2001) *Nationalism: Theory, Ideology, History*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tajfel, H. (1981) *Human Groups and Social Categories*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Trenz, H.-J. (2002) *Zur Konstruktion politischer Öffentlichkeit. Zivilgesellschaftliche Subpolitik oder schaupolitische Inszenierung?*, Baden-Baden: Nomos.
- (2005) *Europa in den Medien. Die europäische Integration im Spiegel nationaler Öffentlichkeiten*, Frankfurt am Main: Campus.
- (2007) 'Quo vadis Europe?' Quality newspapers struggling for European unity', in J. E. Fossum and P. Schlesinger (eds) *The European Union and the Public Sphere. A Communicative Space in the Making?*, London: Routledge.
- Van de Steeg, M. (2006) 'Does a public sphere exist in the European Union? An analysis of the content of the debate on the Haider case', *European Journal of Political Research* 45(4): 609–634.
- Van de Steeg, M. and T. Risse (2007) *The Emergence of a European Community of Communication: Insights from Empirical Research on the Europeanization of Public Spheres*. Berlin: Center for Transnational Relations, Foreign and Security Policy.
Available at:
http://www.atasp.de/downloads/eps_vandesteeg_risse_070513.pdf
- Wessels, W. (2000) *Die Öffnung des Staates. Modelle und Wirklichkeit grenzüberschreitender Verwaltungspraxis, 1960–1995*, Opladen, Leske + Budrich.

Wimmel, A. (2006) *Transnationale Diskurse in Europa. Der Streit um den Türkei-Beitritt in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*, Frankfurt: Campus.

Wodak, R. (2004) 'National and Transnational Identities. European and Other Identities Constructed in Interviews with EU Officials', in R. K. Herrmann, T. Risse and M. B. Brewer (eds) *Transnational Identities. Becoming European in the EU*, Lanham MD: Rowman & Littlefield: 97-128.

RECON Online Working Papers

2008/04

Thomas Risse and Jana Katharina Grabowsky
European Identity Formation in the Public Sphere and in Foreign Policy

2008/03

Jens Steffek
Public Accountability and the Public Sphere of International Governance

2008/02

Christoph Haug
Public Spheres within Movements
Linking Transnational Social Movements
Research and the (Re)search for a European Public Sphere

2008/01

James Caporaso and Sidney Tarrow
Polanyi in Brussels
European Institutions and the Embedding of Markets in Society

2007/19

Helene Sjursen
Integration without democracy?
Three conceptions of European security policy in transformation

2007/18

Anne Elizabeth Stie
Assessing Democratic Legitimacy
From a Deliberative Perspective
An Analytical Framework for Evaluating the EU's Second Pillar Decision-Making System

2007/17

Swantje Renfordt
Do Europeans Speak With One Another in Time of War?
Results of a Media Analysis on the 2003 Iraq War

2007/16

Erik Oddvar Eriksen and John Erik Fossum
A Done Deal? The EU's Legitimacy Conundrum Revisited

2007/15

Helene Sjursen
Enlargement in Perspective
The EU's Quest for Identity

2007/14

Stefan Collignon
Theoretical Models of Fiscal Policies in the Euroland
The Lisbon Strategy, Macroeconomic Stability and the Dilemma of Governance with Governments

2007/13

Agustín José Menéndez
The European Democratic Challenge

2007/12

Hans-Jörg Trenz
Measuring Europeanisation of Public Communication
The Question of Standards

2007/11

Hans-Jörg Trenz, Maximilian Conrad and Guri Rosén
The Interpretative Moment of European Journalism
The Impact of Newspaper Opinion Making in the Ratification Process

2007/10

Wolfgang Wagner
The Democratic Deficit in the EU's Security and Defense Policy – Why Bother?

2007/09

Helene Sjursen
'Doing Good' in the World?
Reconsidering the Basis of the Research Agenda on the EU's Foreign and Security Policy

2007/08

Dawid Friedrich
Old Wine in New Bottles?
The Actual and Potential Contribution of Civil Society Organisations to Democratic Governance in Europe

2007/07

Thorsten Hüller
Adversary or 'Depoliticized' Institution?
Democratizing the Constitutional Convention

2007/06
Christoph Meyer
The Constitutional Treaty Debates
as Revelatory Mechanisms
Insights for Public Sphere Research
and Re-Launch Attempts

2007/05
Neil Walker
Taking Constitutionalism
Beyond the State

2007/04
John Erik Fossum
Constitutional Patriotism
Canada and the European Union

2007/03
Christian Joerges
Conflict of Laws as Constitutional Form
Reflections on International Trade Law
and the *Biotech* Panel Report

2007/02
James Bohman
Democratizing the Transnational Polity
The European Union and the
Presuppositions of Democracy

2007/01
Erik O. Eriksen and John Erik Fossum
Europe in Transformation
How to Reconstitute Democracy?

Reconstituting Democracy in Europe (RECON)

RECON seeks to clarify whether democracy is possible under conditions of complexity, pluralism and multilevel governance. Three models for reconstituting democracy in Europe are delineated and assessed: (i) reframing the EU as a functional regime and reconstituting democracy at the national level; (ii) establishing the EU as a multi-national federal state; or (iii) developing a post-national Union with an explicit cosmopolitan imprint.

RECON is an Integrated Project financed by the European Commission's Sixth Framework Programme for Research, Priority 7 – Citizens and Governance in a Knowledge-based Society. Project No.: CIT4-CT-2006-028698.

Coordinator: ARENA – Centre for European Studies, University of Oslo.

Project website: www.reconproject.eu

RECON Online Working Paper Series

The Working Paper Series publishes work from all the researchers involved in the RECON project, but it is also open to submissions from other researchers working within the fields covered by RECON. The topics of the series correspond to the research focus of RECON's work packages. Contact: admin@reconproject.eu.

Editors

Erik O. Eriksen, ARENA – University of Oslo

John Erik Fossum, ARENA – University of Oslo

Editorial Board

Ben Crum, *Vrije Universiteit Amsterdam*

Zdzislaw Mach, *Jagiellonian University Krakow*

Yvonne Galligan, *Queen's University Belfast*

Agustín José Menéndez, *University of León*

Christian Joerges, *European University Institute*

Helene Sjursen, ARENA – University of Oslo

Ulrike Liebert, *University of Bremen*

Hans-Jörg Trenz, ARENA – University of Oslo

Christopher Lord, *University of Reading*

Wolfgang Wagner, *Peace Research Institute Frankfurt*

