

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

**Branka Stjepanović**

**Učinkovitost politike pogojevanja Evropske unije na področju varstva manjšin: primer  
Slovaške in Hrvaške**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

**Branka Stjepanović**

**Mentor: izr. prof. dr. Damjan Lajh**

**Učinkovitost politike pogojevanja Evropske unije na področju varstva manjšin: primer  
Slovaške in Hrvaške**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

*Kažu da najbolji idu najtežim putem, zato i jesu najbolji."*

*Velik hvala za pomoč pri pisanju te magistrske naloge gre mentorju dr. Lajhu, vodji programa, dr. Ferfili, očetu Branislavu in materi Nikolini, botri Koviljki in moji veliki ljubezni, fantu Marku, ker so mi vedno in brezpogojno stali ob strani, tudi ko sem mislila, da ne bom zmogla izpeljati naloge do konca.*

*Posebno se še zahvaljujem svojim dekletom Dani, Oli, Kaji, Irenci, Mimi, Tini in Eni, ki so vedno verjele, da zmorem.*

## **Povzetek: Učinkovitost politike pogojevanja na pogojevanja Evropske unije na področju varstva manjšin: primer Slovaške in Hrvaške**

Magistrska naloga je rezultat analize učinkovitosti politike pogojevanja Evropske unije na področju varstva manjšin na Slovaškem in Hrvaškem. Politika pogojevanja EU do držav srednje in vzhodne Evrope je opisana kot sposobnost EU, da vpliva na državo kandidatko in zagotovi pozitivne politične, gospodarske in kulturne spremembe. Nesprejemanje specifičnih zahtev, kot so kulturne in jezikovne pravice pripadnikov manjšin v obdobju predtranzicije (od leta 1990 do leta 1997 na Slovaškem in od leta 1990 do leta 1999 na Hrvaškem), opozarja na nerazumevanje osnovnih liberalnih vrednot, na katerih temelji EU in so hkrati nujen prvi pogoj za sodelovanje na področju usklajevanja evropskih politik. Analiza odkriva tudi številne pomanjkljivosti evropskih politik na področju varstva manjšin, in sicer od pomanjkljivosti definicije manjšine, široko zastavljenih kopenhagenskih pogojev do možnosti njihove zlorabe. V obdobju t. i. posttranzicije na Hrvaškem in Slovaškem (med leti 1998 in 2003 na Slovaškem in 2000 in 2012 na Hrvaškem) vidimo, da so ekonomske prednosti prostega trga in strah pred popolno politično izoliranostjo od zahoda spodbudili pojavitev novih strank na politični sceni obeh držav, ki so bolj skrbele za potrebe in pravice pripadnikov manjšin. Zadnje poglavje ponuja nekatere predloge za dodatno okrepitev vpliva EU na področju varstva manjšin danes.

Ključne besede: politika pogojevanja Evropske unije, manjšine, Slovaška, Hrvaška.

### **Summary: The effectiveness of conditionality policy of the European Union in the field of protection of minorities: the case of Slovakia and Croatia**

This thesis is the result of the analysis of the European Union's conditionality policy in the field of protection of the minorities in Slovakia and Croatia. The conditionality policy of the EU towards the Central and Eastern European countries can be described as the EU's ability to affect and ensure the aspiring EU candidate countries to make positive political, economic and cultural changes. The rejection of specific demands, such as the cultural and linguistic rights of minorities in the pre-transition period (from the year 1990 to 1997 in Slovakia and from the year 1990 until 1999 in Croatia), can highlight the failure to understand the basic liberal values on which the EU is built. These liberal values also constitute a necessary precondition for the cooperation in the field of coordination of European policies. The analysis has unearthed a number of deficiencies in European policies that focus on the protection of minorities. These deficiencies range from the flawed definition of what constitutes a minority, to the too broadly defined Copenhagen criteria that are open to being abused. In the so called post-transition period, the economic benefits of the free market and the fear of total political isolation from the west, have prompted the rise of new political parties and the adoption of a number of laws and initiatives that worked in favour of the minorities (In between the years 1998 and 2003 in Slovakia and between 2000 and 2012 in Croatia). The last chapter offers some suggestion for the strengthening of the EU's influence in the field of protection of minorities today.

Key words: conditionality policy of the European Union, minorities, Slovakia, Croatia.

**Pogosto uporabljene kratice:**

CARDS – Programme of Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilization,

EK – Evropska komisija,

EU – Evropska unija,

EP – Evropski parlament

IPA – Instrument for Pre Accession Assistance,

MKSNJ – Mednarodno kazensko sodišče za nekdanjo Jugoslavijo,

OKVNM – Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin,

OVSE – Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi,

PAHRE – Programme of Community Aid to the Countries of Central and Eastern Europe,

SFRJ – Socialistična Federativna Republika Jugoslavija,

UZPNM – Ustavni Zakon o pravicah narodnih manjšin

# KAZALO

1 Uvod.....	9
2 Metodološki okvir .....	10
2.1 Relevantnost in cilji magistrske naloge.....	10
2.2 Hipoteze in raziskovalna vprašanja.....	10
2.3 Metode raziskovanja .....	11
2.3.1 Analiza in interpretacija primarnih virov .....	11
2.3.2 Analiza in interpretacija sekundarnih virov .....	11
2.3.3 Študija primera .....	12
2.3.4 Primerjalno raziskovanje.....	12
2.3.5 Družboslovni intervju.....	12
2.3.6 Struktura.....	12
3 Teorija liberalizma (po Moravsciku).....	14
3.1 Idejni liberalizem: identiteta in legitimna družbena ureditev.....	16
4 Politika pogojevanja EU do držav srednje in vzhodne Evrope.....	19
4.1 Kopenhagenski pogoji in Acquis.....	19
4.2 Model zunanje spodbude.....	21
4.3 Model finančne pomoči.....	21
4.3.1 Program PHARE .....	22
4.3.2 Program CARDS.....	23
4.3.3 IPA.....	23
4.4 Jasnost pogojev in odzivnost ciljne vlade .....	24
5 Problematika razvoja politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin .....	26
5.1 Pomanjkljivost definicije manjšine v mednarodni in evropski zakonodaji.....	26
5.2 Odvisnost EU od pravil, sprejetih v okviru drugih mednarodnih organizacij (Sveta Evrope in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi).....	29
5.2.1 Mehanizmi za zaščito manjšinskih pravic v okviru OVSE.....	31
5.2.1.1 Institucionalizacija EU-OVSE sodelovanja .....	35

5.3	Mehanizmi varstva manjšin v okviru Sveta Evrope.....	35
5.3.1	Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin.....	36
5.3.2	Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin .....	36
5.3.3	Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih.....	39
5.4	Razvoj mehanizmov varstva manjšin v EU .....	40
5.4.1	Rimska pogodba.....	40
5.4.2	Enotni evropski akt.....	40
5.4.3	Badinterjeva komisija.....	40
5.4.4	Maastrichtska pogodba.....	41
5.4.5	Amsterdamska pogodba .....	43
5.4.6	Enakostni direktivi .....	44
5.4.7	Pogodba iz Nice in Listina EU o temeljnih pravicah .....	45
5.4.8	Lizbonska pogodba .....	46
6	Manjšinska politika v predtranzicijskem obdobju na Slovaškem in Hrvaškem.....	48
6.1	Manjšinska politika na Slovaškem 1990–1997 .....	48
6.1.1	Slovaški nacionalizem in odnos do EU.....	52
6.2	Manjšinska politika na Hrvaškem 1990–2000.....	53
6.2.1	Hrvaška identiteta in Tuđmanova vizija EU v devetdesetih letih .....	59
7	Manjšinska politika na Slovaškem v posttranzicijskem obdobju (1999–2004).....	64
7.1	Nove možnosti v »postmečiarjevi« eri .....	64
7.2	Zahteve EU v obdobju 1997–2003 in program PHARE.....	66
7.3	Poročila o napredku in odzivnost slovaške vlade na zahteve EU .....	67
7.3.1	Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (1998) .....	67
7.3.2	Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (1999) .....	68
7.3.3	Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (2000) .....	69
7.3.4	Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (2001) .....	70
7.3.5	Poročila Evropske komisije o napredku Slovaške (2002/2003).....	71
8	Manjšinska politika na Hrvaškem v posttranzicijskem obdobju (2000–2013).....	73
8.1	Nove možnosti v »posttuđmanovi« eri.....	73

8.2	Zahteve EU in programi finančne pomoči .....	77
8.3	Poročila o napredku in odzivnost Hrvaške vlade na zahteve EU.....	78
8.3.1	Poročila Evropske komisije o napredku Hrvaške (2005/2006/2007).....	78
8.3.2	Poročila Evropske komisije o napredku Hrvaške (2008/2009/2010).....	80
8.3.3	Poročila Evropske komisije o napredku Hrvaške (2011/2012).....	81
9	Ključne pomanjkljivosti skupne manjšinske politike EU .....	83
10	Ukrepi za okrepitev vpliva EU na področju varstva manjšin.....	84
11	Sklep.....	87
12	Literatura .....	89

## **KAZALO SLIK**

Slika 6.1:	Hočemo li ponovno voziti Juga?.....	62
------------	-------------------------------------	----



# 1 Uvod

Čeprav se ideja o priključitvi držav srednje in jugovzhodne Evrope Evropski uniji (EU) pojavlja takoj po razpadu komunizma leta 1989 in čeprav je zunanja politika nekaterih držav (Poljske, Madžarske) odražala zanimanje za sprejem evropskih norm in povečanje mednarodnega sodelovanja z drugimi državami (Vachudova 2001, 17), je moč na Slovaškem in Hrvaškem ostala v rokah nacionalističnih elit, ki so z zatiranjem pravic posameznih družbenih skupin (predvsem pripadnikov manjšin), spodbujanjem korupcije in etničnih napetosti omogočile sistematično spremembo pravil in zlorabo oblasti. Strankarska politika je bila v devetdesetih letih v obeh državah usmerjena v zaščito nacionalne suverenosti/državnosti, spoštovanje karizmatičnih voditeljev in v nedemokratične napade (predvsem na svobodo medijev) ter proti »ostalim«<sup>1</sup> (Fisher in Haughton 2008, 441–452; Deegan Krause 2006).

Državljska politika postnacionalističnih držav v devetdesetih letih opozarja na njihovo osredotočenost na klasično definicijo liberalne demokracije, ki temelji na izgradnji nacionalne države in vladavini večine, medtem ko moderni liberalizem, na katerem temeljijo ideje in vrednote nove Evrope, prvič sooča države z novim pojmovanjem »pluralne demokracije«, ki odpira prostor novim družbenim skupinam, kot so pripadniki manjšin (Sasse 2006, 4–5). Hkrati ne zahteva le spoštovanja etnične, kulturne, jezikovne in verske identitete vsakega posameznika, ampak tudi ustvarjanje primernih razmer, ki omogočajo izražanje, ohranjanje in razvijanje te identitete (Okvirna konvencija o varstvu narodnih manjšin 1993 (OKVNM 1995)). Tako razumevanje demokracije se je po mnenju nacionalistov globoko dotaknilo vprašanja novonastale suverenosti (Sasse 2006, 5).

Čeprav sta bili v devetdesetih vladi na Hrvaškem in Slovaškem ustanovljeni po demokratičnih načelih, je lahko neenakomerna porazdelitev moči povzročila socialni in ekonomski monopol posameznih družbenih skupin in njihovo prevlado na političnih področjih obeh držav. Da bi ohranili moč, sta v devetdesetih avtoritarni vladi v državah zavračali sprejem evropskih zahtev, tudi za ceno vključitve v EU, kar je prvič pod vprašaj postavilo novo politiko EU do držav srednje in vzhodne Evrope (Vachudova 2001, 20).

---

<sup>1</sup> Fisher in Haughton 2008 (441–442) definirata kot »ostale« Srbe na Hrvaškem in Madžare na Slovaškem.

## 2 Metodološki okvir

### 2.1 Relevantnost in cilji magistrske naloge

Za analizo učinkovitosti politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin sem se odločila zaradi ponovne aktualnosti teme v EU v zadnjem času. Magistrska naloga bo predstavljala empirično raziskavo politike pogojevanja na področju varstva manjšin s posebno osredotočenostjo na pomanjkljivosti politike pogojevanja v predpristopnem obdobju na primeru Hrvaške in Slovaške. Hrvaška je prva od držav zahodnega Balkana, ki je postala polnopravna članica EU. S svojim prehodom iz nacionalizma v demokracijo bi morala biti zgled državam v regiji, vendar je takoj po vstopu v EU dobila negativno podobo zaradi uspešnega homofobnega referendumu – ki je z ustavo zagotovil, da je zakon izključno »skupnost moškega in ženske« – zahtev za prepoved cirilice v Vukovarju in neprimerne povzdigovanja ustaške države (Baker in Adler 2013; Mladina 2013). V analizo sem vključila še Slovaško, saj mi bo zaradi podobnega zgodovinskega ozadja omogočila primerjavo prehodov iz nacionalizma v demokracijo dveh držav in ocenitev uspešnosti politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin v obeh državah.

Cilj magistrske naloge je ugotoviti, ali so spremembe, ki so jih sprejele države v posttranzicijskem obdobju, posledica učinkovite politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin na Hrvaškem in Slovaškem.

### 2.2 Hipoteze in raziskovalna vprašanja

H1: Politika pogojevanja EU sledi modelu »zunanje spodbude« oziroma EU nagrajuje državo članico s članstvom pod določenimi pogoji. Hkrati je država članica pripravljena sprejeti pogoje, ki jih prinese članstvo, »če končna nagrada presega stroške spremembe v domači politiki in če so pogoji jasni ter posledice očitne« (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 672 in Johnson 2008, 37).

S pomočjo hipoteze sem si zastavila naslednja raziskovalna vprašanja:

- *Ali so bili stroški spremembe domače politike v devetdesetih letih na Slovaškem in Hrvaškem previsoki?*
- *Ali lahko govorimo o jasno zastavljenih merilih, ki jih mora država izpolniti na področju varstva manjšin?*

- *Ali lahko govorimo o učinkoviti politiki pogojevanja EU na primeru slovaške in hrvaške manjšinske politike v posttranzicijskem obdobju (oz. od leta 1998 na Slovaškem in od leta 2000 na Hrvaškem)?*

Učinkovitost politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin bom vrednotila na temelju:

- jasno zastavljenih meril, ki izhajajo iz ključnih dokumentov Sveta Evrope, Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE), EU in poglobljene analize predpristopnih poročil Evropske komisije (EK) o napredku držav;
- odzivov Slovaške in Hrvaške v predtranzicijskemu oz. posttranzicijskemu obdobju.<sup>2</sup>

## **2.3 Metode raziskovanja**

### **2.3.1 Analiza in interpretacija primarnih virov**

Primarna analiza je raziskovalna metoda, ki temelji na preučevanju izvirnih podatkov (Glass 1976, 3). V magistrskem delu bom analizirala dokumente, na katerih temelji politika pogojevanja EU na področju varstva manjšin, in sicer na treh ravneh: na ravni Sveta Evrope, na ravni OVSE in na ravni EU. Pregled in analiza dokumentov mi bo pomagala pri opredeljevanju pravil, ki so jih države dolžne izpolniti na svoji poti v EU, in pri ocenjevanju jasnosti zastavljenih pravil. Prav tako bom z analizo predpristopnih poročil EK dobila širšo sliko o napredku in odzivu držav v predpristopnih pogajanjih. V magistrski nalogi bom hkrati uporabljala sprejeto zakonodajo na nacionalni ravni na Hrvaškem in Slovaškem, relevantno za ocenjevanje napredka na področju varstva manjšin.

### **2.3.2 Analiza in interpretacija sekundarnih virov**

Sekundarna analiza je raziskovalna metoda, ki temelji na preučevanju že obstoječih podatkov s ciljem razvijanja novih spoznanj in idej (Glass 1976, 3). Z uporabo Moravscikove teorije liberalizma bom opredelila vrednote, na katerih temelji EU, in ocenila skladnost domačih politik z zahtevami EU v pred- in posttranzicijskem obdobju.

---

<sup>2</sup> Pri klasifikaciji predtranzicijskega oziroma posttranzicijskega obdobja na Hrvaškem in Slovaškem uporabljam opredelitev Fisherja in Haughtona (2008), ki predtranzicijsko obdobje na Slovaškem definirata med leti 1990 in 1997 in na Hrvaškem med 1990 in 1999. Začetek posttranzicije oziroma prehoda iz nacionalizma v demokracijo v obeh državah enačita s koncem vladavine vodilnih ljudi v državah, Franja Tuđmana (leto 2000) oz. Vladimirja Mečiarja (leto 1998).

### **2.3.3 Študija primera**

Študija primera omogoča poglobljeno analizo posameznih konkretnih primerov v resničnem življenju, tudi ko ima raziskovalec na razpolago zelo omejeno število virov (Hoon 2013, 522 in Lijphart 1971, 691). V magistrski nalogi bom opravila štiri študije primera, analizo manjšinske politike na Hrvaškem in Slovaškem v predtranzicijskem obdobju v luči delovanja prvega hrvaškega predsednika, Franja Tuđmana (do leta 1999), oz. slovaškega predsednika vlade Vladimírja Mečiarja (do leta 1998) in analizo manjšinske politike v posttranzicijskem obdobju oz. od leta 1998/2000 do vstopa držav v EU na temelju pregleda poročil EK o napredku držav v procesu predpristopnih pogajanj.

### **2.3.4 Primerjalno raziskovanje**

Primerjalno raziskovanje služi kot orodje za analizo podrobnosti in razlik med manjšim številom primerov. Z njim lahko ugotovimo, ali so skupni pojavi posledice istih vzrokov (Hantrais 1995). Z uporabo primerjalnega raziskovanja bom poskušala odgovoriti na prvo raziskovalno vprašanje in ugotoviti, ali so podobnosti v načinu vladanja na Hrvaškem in Slovaškem vzrok za zavračanje evropskih norm.

### **2.3.5 Družboslovni intervju**

Kvalitativni družboslovni intervju je bolj splošno formuliran kot kvantitativni družboslovni intervju. Temelji na idejah in anketirančevem lastnem razumevanju obravnavane problematike (Torkar et al. 2011, 43–46). Intervju sem opravila po elektronski pošti z dr. Vesno Stanković Pejović, strokovno sodelavko na Fakulteti političnih znanosti v Zagrebu, ki se ukvarja s politiko pogojevanja EU in varstvom manjšin. Vprašanja so se večinoma nanašala na učinkovitost politike EU na področju varstva manjšin, pomanjkljivosti te politike na evropski ravni in na uspešnost sprejema ter izvajanje evropskih zahtev na področju varstva manjšin hrvaške vlade v procesih predpristopnih pogajanj. Dr. Vesna Stanković Pejović me je usmerila k nadaljnjemu branju njenih strokovnih izdelkov.

### **2.3.6 Struktura**

Magistrska naloga je sestavljena iz petih tematskih delov. V prvem delu sem v uvodu povzela problematiko celotne naloge, ki jo bom podrobneje opisala v vsakem poglavju. V drugem delu sem definirala hipotezo in metode raziskovanja, v tretjem bo sledila teoretična opredelitev liberalizma, v četrtem bom definirala politiko pogojevanja EU. V petem delu bom opravila poglobljen pregled dokumentov, na katerih temelji politika pogojevanja EU na področju varstva manjšin, in sicer na ravni Sveta Evrope, OVSE in na ravni same EU. V

šestem in sedmem poglavju bo sledila analiza manjšinske politike na Hrvaškem in Slovaškem v predtranzicijskem obdobju in analiza poročil Evropske komisije o napredku Hrvaške in Slovaške na področju varstva manjšin v posttranzicijskem obdobju. V zadnjem poglavju bom na temelju pregleda dokumentov in opravljene lastne analize predpristopnih pogaja opredelila ključne pomanjkljivosti politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin in podala nekatere predloge za njihovo odpravo.

### 3 Teorija liberalizma (po Moravsciku)

Teorija liberalizma temelji na treh osnovnih predpostavkah. Osnova predpostavka je, da so v mednarodni politiki glavni akterji racionalni posamezniki in zasebne skupine, ki sodelujejo s ciljem uveljavljanja lastnih interesov. Liberalna teorija temelji na t. i. »bottom up« principu, v katerem zahteve posameznikov in družbenih skupin posledično vplivajo na interese in osnovno vedenje države (Moravscik 1997, 517). Posamezniki znotraj družbenih skupin načeloma opredelijo svoje materialne in idejne interese ter s procesi kolektivnega ukrepanja poskušajo le-te realizirati. Posamezniki in družbene skupine ravna jo racionalno in izključno s ciljema ustvarjanja državne blaginje in doseganja osebnih interesov. Liberalisti posledično zavračajo utopično idejo, da je harmonija interesov med posamezniki in družbenimi skupinami naravni pojav (Moravscik 1997, 517).

Politika je vedno problematična, zaradi pomanjkanja razumevanja in različnih interesov akterjev je prisotno tekmovanje. Večje, kot so pričakovane koristi, močnejša je spodbuda družbenih skupin in posameznikov za ukrepanje in doseganje posameznih ciljev in interesov (Moravscik 1997, 517). Neenak političen vpliv, različna temeljna prepričanja o zagotavljanju javnih dobrin in pomanjkanje potrebnih materialnih sredstev za izvajanje določenih reform včasih omogočajo družbenim skupinam in posameznikom, da se izognejo porazdelitvi in plačevanju družbenih stroškov. Za državo kot celoto je to zelo negativno, neenakomerno porazdeljena politična moč večkrat povzroča konflikte v družbi (Moravscik 1997, 517).

V nasprotju s tem pa dopolnilna prepričanja, povezana z določanjem mej, vzpostavljanjem državnih institucij in zagotavljanjem lokalnih družbenih praks, spodbujajo harmonijo in sodelovanje. Kjer je družbena moč enakomerneje porazdeljena, se stroški in koristi ukrepov bolj razdelijo med posameznimi družbenimi skupinami. Zaradi obstoja legitimnih državnih institucij in jasno definiranih skupnih interesov je spodbuda za prisilno in samovoljno delovanje posameznikov na določenem območju manj verjetna (Moravscik 1997, 517).

Naslednja predpostavka liberalne teorije je, da državne institucije predstavljajo neko podskupino domače družbe. Socialna moč posameznikov in skupin civilne družbe oblikuje politično sfero na nižji državni ravni, večinoma na lokalni ali regionalni. Posamezne skupine (odvisno od njihove moči) začnejo sčasoma delovati na državni ravni, njihovi interesi postanejo hkrati interesi celotne države. V liberalni teoriji ni država en akter, ampak skupek več različnih družbenih akterjev, ki z različnimi institucijami uveljavljajo svoje interese. Ta pluralistični prostor hkrati ne pomeni, da imajo vsi posamezniki in skupine enak vpliv na oblikovanje državne politike, temveč da vsaka vlada zastopa v večji meri interese in ideale

ene skupine ljudi ostale pa v manjši (Moravscik 197, 518). Teoretično razlikujemo zelo različne oblike vladavine, od klasične tiranske vladavine posameznika do širšega demokratičnega zastopanja. Narava državnih institucij bistveno vpliva na delovanje države v mednarodnem okolju (Moravscik 1997, 518).

Strategije, kot so ohranjanje ravnotežja moči, prevlada nasprotnika ali prevzem vloge globalne velesile v svetovni politiki, razumemo kot politične možnosti, ki so dane določeni državi za delovanje v mednarodni skupnosti, in so ključne za doseganje njenih političnih ciljev in interesov. Države so podvržene stalnemu spreminjanju potreb delovanja v mednarodnem okolju (Moravscik 1997, 518).

Po mnenju liberalistov (Moravscik 1997, 519–20) države ne maksimalizirajo svojih interesov za vsako ceno. Narava in intenzivnost državne podpore temeljnim državnim interesom, kot so zaščita politične in pravne suverenosti, ozemeljske celovitosti, nacionalne varnosti ali ekonomske blaginje, se močno razlikujejo glede na stanje v družbi. Nič nenavadnega ni, da se država zavestno odreče lastni suverenosti ali ogrozi lastno gospodarsko blaginjo. Kljub temu je v liberalnem pogledu za realizacijo tega družbeni kompromis nujen (Moravscik 1997, 520).

Tretja predpostavka liberalne teorije je, da prioritete in cilji države določajo načine njenega delovanja v mednarodnem sistemu. Ta pristop poudarja pomembnost večjega demokratičnega sodelovanja med državami in manjšo uporabo sile. Prav tako pravi, da so večje trgovinske vezi, uveljavljanje vladavine prava in večja zaščita temeljnih človekovih pravic in svoboščin posledice politike *soodvisnosti*.<sup>3</sup> Večji večni mir v mednarodni skupnosti dosežejo le liberalistične demokratične države, ki gojijo miroljubne odnose z drugimi državami (Moravscik 1997, 520–521).

Po analizah mednarodnega strateškega ravnanja držav je mogoče temeljne vzorce politike soodvisnosti razdeliti v tri kategorije (Moravscik 1997, 520–521):

- Interesi določene države so izključno enostranski, razdelitev stroškov za doseganje teh ni optimalna za ostale. Prevladujoče družbene skupine v eni državi poskušajo uresničiti lastne interese in povzročajo stroške prevladujočim družbenim skupinam v drugih državah. V tem primeru se vlade soočajo s pogajalsko igro, ki jim po eni strani zagotavlja nekaj vzajemnih dobičkov, po drugi pa povzroča rast meddržavnih napetosti in konfliktov.

---

<sup>3</sup> Keohane in Nye 1977 v Sigfried Schieder and Manuela Spindler (2014, 64) definirata politiko soodvisnosti kot potencial za skupne dobičke pri mednarodnem sodelovanju. Z drugimi besedami; realizacija individualnih državnih preferenc je odvisna od odločitev vseh vpletenih držav.

Liberalisti trdijo, da je od višine stroškov, ki so jih vlade priseljene plačati, da bi dosegle zelene cilje, odvisna njihova motiviranost in pripravljenost na tveganje.

- Interesi določene države so enostranski, kljub temu stroški njihove realizacije niso nesprejemljivi za druge države.
- Interesi in motivi sodelovanja med državami so večstranski. Države se skupno zavzemajo za institucionalizirano usklajevanje politik, saj lahko večji pretok informacij in delitev obveznosti izboljšata blaginjo vseh vpletenih držav. Politična soodvisnost med državami na mednarodni ravni hkrati vpliva na sprejem posameznih odločitev na državni ravni.

### **3.1 Idejni liberalizem: identiteta in legitimna družbena ureditev**

Idejni liberalizem je zasnovan na liberalnem učenju Johna Stuarta Milla, Giuseppeja Manzinnija in Woodrowa Wilsona in temelji na splošnih predpostavkah, da so univerzalna načela človekove svobode, enakosti in emancipacije najbolj uresničena v kontekstu neodvisno-demokratske državne ureditve. Svoboda je absolutna pravica posameznika, ki jo je treba ohraniti za vsako ceno. Hkrati sta samoodločba narodov in širitev demokracije edini sredstvi za zagotavljanje miru in stabilnosti na dolgi rok (W. Buton 1965, 569; Recchia in Urbinati 2009, 2; J. Zentner 1994, 582).

Temelj demokratično urejene družbe mora biti *vlada*. Cilji in interesi njenega delovanja morajo biti odraz ciljev in hkrati interesov celotne družbe (J. Zentner 1994: 582–583). Liberalisti takšno družbo imenujejo organsko združenje posameznikov, ki deluje s ciljem samorazvoja. Država daje veliko svobode samodelovanju posameznikov, hkrati tudi to svobodo varuje pred negativnimi poskusi zatiranja nadaljnjega razvoja celotne družbe (J. Zentner 1994, 583).

Liberalisti izpostavljajo kot pomemben element družbe tudi *družbeno identiteto* – sklop temeljnih vrednot (geografske meje, politični sistem in ekonomsko-socialno ureditev države), ki je ključen za delovanje države in prisotnost/odsotnost miru in konfliktov na določenem območju. Vsako od vrednot si lahko predstavljamo kot javno dobro, ki mora biti jasno definirana z zakoni. Ozemeljska celovitost, politična suverenost in nacionalna varnost so po mnenju liberalistov pomembni elementi določene identitete. Družbeni akterji bodo zagotovili podporo vladi v zameno za institucije, ki jo bodo tudi varovale. Edino na ta način je zagotovljena legitimnost družbene ureditve in povzdignjena zavest o pomembnosti zakonitih



mej, političnih institucij in družbenoekonomske ureditve države v zunanjepolitičnih odnosih (Moravscik 1997, 525).

Elementi družbene identitete so zelo tesno povezani s pojmom *narod*, ki določa legitimnost državnih mej, razporeditev državljanskih pravic in ekonomsko ter socialno stanje v državi. Korenine nacionalne identitete izhajajo iz skupnega nabora jezikovnih, kulturnih in verskih vrednot ali skupnih zgodovinskih izkušenj določenega naroda (Moravscik 1997, 525–526). Pri pojasnjevanju nastanka konfliktov oz. čezmejnega sodelovanja poudarja realizem močno vlogo relativne moči,<sup>4</sup> liberalisti pač posebno pomembnost pripisujejo prav nacionalni identiteti in njenemu varovanju. Idejni liberalisti menijo, da multietničnost družbe močno vpliva na vzorce politično-gospodarskega razvoja, izobraževalno politiko in delovanje političnih institucij. Idejni liberalisti se zavedajo, da je v homogenih državah, kjer meje sovpadajo z osnovnimi vzorci identitete, sožitje in vzajemno priznavanje verjetnejše. V zelo heterogenih državah, kjer obstajajo velike delitve prebivalstva, lahko zelo različni interesi spodkopljejo moč domačih institucij, povečajo možnost za oborožene spopade in nastanek novih identitet ter preoblikovanje obstoječih mej (Moravscik 1997, 525–526). Če etnična skupina predstavlja manjšino v eni državi in večino v drugi državi, se bo verjetno zavzela za pridruževanje večini. Če je etnična skupina manjšina v obeh državah, je verjetneje, da bo težila k ustanavljanju lastne države. V vsakem primeru bo etnična skupina v razpravah in morebitnih konfliktih izrazila potrebo po oblikovanju oz. definiranju lastne identitete (Myron 1971, 674).

Drugi element družbene identitete je povezan z zaupanjem posameznikov v delovanje političnih institucij. Idejni liberalizem temelji na trditvi, da lahko razlika v dojemanju legitimnosti delovanja političnih institucij povzroči konflikte med družbenimi skupinami znotraj ene države. Kjer lahko uresničevanje legitimnega političnega reda in sprejemanje odločitev v eni državi ogrozita legitimno delovanje političnega sistema drugih držav, so pojavi konfliktnosti in nestrpnosti med državami zelo verjetni. Nasprotno – kjer sprejem odločitev v eni državi sproža nove možnosti za sprejem norm, izboljšanje trgovinskih vezi z drugimi državami, boljše varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin, je sodelovanje in sožitje med državami (in znotraj ene države) verjetnejše (Moravscik 1997, 527).

---

<sup>4</sup> Realizem temelji na štirih predpostavkah, da je 1) *država ključni akter mednarodne politike* in da je moč gonilna sila v mednarodnih odnosih; 2) da v *mednarodnem sistemu prevladuje stanje anarhije* oz. vsaka država prizna sebe kot najvišjo oblast in ne prizna nobene višje sile nad sabo; 3) da *države stalno maksimalizirajo svoj položaj relativne moči* v mednarodnem sistemu. Ker vse države nimajo vojaških zmogljivosti, vlada negotovost o namenu drugih držav. Posledično si države prizadevajo za povečanje lastne moči in doseganje svetovne hegemonije; 4) da je *preživetje osnovna potreba vseh držav* v mednarodnem sistemu, saj zagotavlja avtonomnost, ki je prvi pogoj za uresničitev ostalih potreb (Toft 2005, 382).

Nesprejemanje specifičnih kulturnih in jezikovnih pravic, neenakomerna podelitev moči in pomanjkljive socialno-ekonomske pravice posameznih družbenih skupin so večkrat vzrok konfliktov (Hughes in Sasse 2003, 3).

Kot primer Moravscik (1997, 526) navaja številne zgodovinske primere spopadov zaradi različnega dojemanja pomembnosti političnih norm, ideologij in družbeno-ekonomskih ureditev držav. Kljub pojavu novih borcev za svobodo in demokracijo v začetku dvajsetega stoletja in ponovnemu pojavu t. i. fenomena demokratičnega miru (*democratic peace*<sup>5</sup>) se liberalisti zavedajo, da so konflikti obeležili večji del evropske zgodovine v tem obdobju. Vojne na Balkanu, reintegracija Nemčije in razpad Čehoslovaške opozarjajo, da sta družbena identiteta in želja po nacionalni avtonomiji ključna elementa za izbruh konfliktov in oblikovanje novih držav (Moravscik 1997, 526).

Tretji element družbene identitete, pomemben v zunanjepolitičnem okolju, je družbeno-ekonomska ureditev države. Sodobni liberalni teoretiki (v nasprotju s klasičnimi) priznajo, da različne družbene preference in stopnje regulacije omejujejo delovanje trgov (Moravscik 1997, 527). V liberalnem smislu zahteva čezmejno sodelovanje spremembo obstoječih družbeno – ekonomskih praks in pri tem nalaga dodatne stroške. Primer EU kaže, da je predhodno usklajevanje in razumevanje njenih osnovnih vrednot nujen prvi pogoj za sodelovanje na področju regulatornih politik. Regulatorni pluralizem lahko omeji mednarodno sodelovanje, zlasti gospodarsko liberalizacijo (Moravscik 1997, 528). EU zato spodbuja sodelovanje in usklajevanje politik med državami, saj ekonomska soodvisnost članic in skupno delovanje omogočata zagotavljanje prostega pretoka blaga, ljudi, storitev in kapitala. To posledično prinaša boljšo ekonomsko modernizacijo in nove tehnologije. Če bi države zavračale liberalizacijo in sprejem mednarodnih norm, bi tvegale gospodarsko in politično regresijo, ki bi v končni fazi pripeljala do trajnega občutka negotovosti (Vachudova 2001, 70; Jović 2006, 13–14). Tudi vladajoče elite so pojav novih mednarodnih norm v novonastalih evropskih državah (posebej tranzicijskih<sup>6</sup>) dojemale kot grožnjo in napad na novo nacionalno identiteto. O tem več v 6. poglavju.

---

<sup>5</sup> Teoretiki demokratičnega miru verjamejo, da je mednarodni sistem masa demokratičnih držav. Demokratični mir temelji na predpostavki, da demokratična država nikoli ne vstopa v vojno z drugo demokratično državo, ker imajo nova sredstva za mirno reševanje konfliktov. Demokratične države se zavedajo posledic, zato ne bodo stopile v vojno. Po hladni vojni je v mednarodnih odnosih prevladovalo mnenje, da je v svetu nastopilo obdobje daljšega miru (Russet 2014, 5).

<sup>6</sup> Navajam primer novonastalih evropskih držav, Slovaške in Hrvaške, v katerih so vodilni ljudje (Tuđman na Hrvaškem in Mečiar na Slovaškem) v devetdesetih letih sistematično gojili lastno strankarsko politiko, ki je temeljila na zaščiti nacionalne suverenosti/državnosti, spoštovanju karizmatičnih voditeljev, notranji privatizaciji, nedemokratičnih napadih (predvsem na svobodo medijev), zavračanju evropskih norm in boju proti »ostalim« oz. Srbom na Hrvaškem in Madžarom na Slovaškem (Fisher in Houghton 2008, 441–42).

## 4 Politika pogojevanja EU do držav srednje in vzhodne Evrope

EK se trudi že od samih začetkov EU predstaviti kot skupnost, v kateri vlada mir, stabilnost in demokracija. Želja vzhodnih in srednjevzhodnih evropskih držav po vstopu v EU se je pokazala kot nov izziv za stare članice (Vachudova 2005, 102). Ekonomski interesi EU so tako razdelili postkomunistično Evropo na tri območja: prvo območje so sestavljale države srednje in vzhodne Evrope, in sicer Češka, Slovaška, Madžarska, Poljska, Slovenija, Latvija, Litva in Estonija. Drugo območje so sestavljale države nekdanje Sovjetske zveze, ki so bile bistvene za varnostni pomen EU, čeprav EU za te države gotovo ni predvidela perspektive članstva. Tretje območje so sestavljale balkanske države, nekdanje članice Socialistične Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), in sicer Hrvaška, Makedonija, Bosna in Hercegovina (BiH), Srbija in Albanija. Območje Balkana je bilo za EU posebnega varnostnega pomena, saj je na te države gledala kot na svoje potencialne članice (Hughes et al. 2004, 21–22).

Leta 1992 je EK prvič ponudila državam vzhodne Evrope perspektivo članstva s ciljem spodbujanja gospodarskih reform, naložb in zmanjšanja obstoječega nacionalizma (Vachudova 2005, 102). Zaradi obstoja etničnih konfliktov na Balkanu in kršitev pravic narodnih manjšin na ozemlju Slovaške se je pojavila potreba po pritiskanju EU na neliberalne vlade, da zagotovijo spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Problem, ki se je pojavil v začetku devetdesetih let, je bila pomanjkljivost evropskih standardov varstva manjšin<sup>7</sup> v pravnem redu EU. EU je morala razviti politiko z večjim poudarkom na varstvu manjšin, saj je bil to edini način, da zagotovi širitev sistematičnih sprememb, spoštovanje temeljnih človekovih pravic in svoboščin v nekdanjih komunističnih državah Evrope (Hughes et al. 2004, 10).

### 4.1 Kopenhagenski pogoji in Acquis

Na splošno lahko pogoje, ki jih morajo izpolniti potencialne kandidatke za članstvo v EU, razdelimo v tri skupine: politični (kopenhagenski) pogoji, ekonomski (kopenhagenski) pogoji in sprejem *acquie communautaire*, t. i. pravnega reda skupnosti. Kopenhagenski pogoji so bili sprejeti leta 1993 na zasedanju Evropskega sveta v Kopenhagenu s ciljem ponujanja možnosti članstva državam srednje in vzhodne Evrope (Vachudova 2005, 120–123).

---

<sup>7</sup> Vojne na Balkanu so bile glavni razlog, da so se države članice EU odločile vključiti spoštovanje manjšinskih pravic kot pogoj za vstop v EU (Bokulić in Kostadinova 2008, 9).

EU je od bodočih držav članice zahtevala:

- oblikovanje institucij, ki zagotavljajo demokracijo, vladavino prava, varstvo temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter spoštovanje in zaščito varstva manjšin (prvič v zgodovini),
- obstoj dobro delujočega tržnega gospodarstva in zmogljivost za spopadanje s konkurenčnimi pritiski in tržnimi silami znotraj EU,
- sposobnost države članice, da prevzame obveznosti članstva (absorbira pravni red skupnosti), vključno z upoštevanjem ciljev politične, ekonomske in monetarne unije (Wammen 2005; Vachudova 2005, 120–123).

Zadnji in manj formalni pogoj za vstop v EU so dobrososedski odnosi. Da bi se izognila uvažanju zunanjih političnih sporov, je EU od držav srednje in vzhodne Evrope zahtevala rešitev nesoglasij in ponovno vzpostavljanje dobrososedskih odnosov (Vachudova 2005, 120–123).

Leta 1999 je urad za komunikacijo EK sprejel poseben sklop pravil v procesu stabilizacije in pridruževanja držav jugovzhodne Evrope, ki med drugim zahteva popolno sodelovanje z Mednarodnim kazenskim sodiščem za nekdanjo Jugoslavijo (MKS NJ), spoštovanje človekovih pravic in pravic pripadnikov manjšin, spodbujanje sprave, ustvarjanje realnih možnosti za vrnitev beguncev in notranje razseljenih oseb ter uspešno regionalno sodelovanje (Rangelov 2006, 366).

Prioritete in cilji EU v odnosu do vsake potencialne države kandidatke so jasno definirani v skladu z navedenimi pogoji. Pravni red je zelo specifičen in obsega okoli 80.000 strani različnih političnih predpisov – temeljnih pogodb, pravnih primerov Sodišča EU, skupnih ukrepov, podpisanih konvencij, resolucij in mednarodnih pogodb. Leta 1998 je EK prvič objavila redno poročilo o napredku držav v procesu pridruževanja EU, od leta 1997 pa ima na predlog Sveta EU ključno vlogo pri nadzorovanju držav članic pri sprejemu in implementaciji zahtev EU. Redna poročila, ki jih EK objavlja vsako leto, so kratek povzetek dosežkov držav kandidatk v preteklem enoletnem obdobju na posameznih političnih področjih (Vachudova 2005, 129). Redna poročila so sestavljena iz več virov; poročil Evropskega parlamenta, številnih vladnih in nevladnih organizacij ter mnenj starih držav članic o napredku države kandidatke v preteklem enoletnem obdobju. Poročila vsebujejo splošne opise dosežkov držav kandidatk, s katerimi naj bi EK dala jasno sliko o stanju njihovih predpristopnih pogajanj in

odgovorila na vprašanje, ali so države na dobri poti, da v prihajajočem krogu širitve postanejo polnopravne članice EU (Vachudova 2005, 129).

## **4.2 Model zunanje spodbude**

Politika EU do držav vzhodne Evrope je na splošno zamišljena kot »zahodni projekt« spodbujanja demokracije s pogojevanjem držav (Hughes et al. 2004, 16). Hughes in Sasse (2003, 1) tako politiko pogojevanja EU do držav srednje in vzhodne Evrope, ki je nastala v devetdesetih, definirata kot sposobnost EU, da vpliva na države kandidatke in zagotovi pozitivne ekonomske, politične in kulturne spremembe.

Vachudova (2005, 82–103) razlikuje dva vpliva EU na države srednje in vzhodne Evrope.

- *Pasivni vpliv* – izhaja iz same privlačnosti EU in ni povezan z neko njeno konkretno politiko. Države se namreč zavedajo ekonomske odvisnosti od EU. »Odvise države« bodo poskušale na vse načine izkoristiti prednosti liberalizacije in bodo zato pripravljene sprejeti pogoje.
- *Aktivni vpliv* – temelji predvsem na političnem pogojevanju in sposobnosti države, da absorbira pravni red EU, kar pomeni sprejetje in prenos predpisov v domačo zakonodajo, prestrukturiranje domačih institucij in spremembo domačih političnih praks po standardih EU.

Politika pogojevanja EU na splošno sledi modelu »zunanje spodbude« oziroma EU nagraduje državo članico s članstvom pod določenimi pogoji. Ta nagrada se nanaša na institucionalno pomoč, ki izhaja iz številnih sporazumov med EU in državo kandidatko. EU državo kandidatko nagradi (s finančnimi sredstvi oz. članstvom), če le-ta izpolnjuje zahtevane pogoje. V nasprotnem primeru ji nagrado odvzame (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 671). Smith (1998, 9) pravi, da pogojevanje mogoče ni najboljši način spodbujanja demokracije in spoštovanja temeljnih človekovih pravic, saj lahko suspenzija razvojne pomoči ali prekinitve trgovinskih odnosov poslabša situacijo in nepošteno »kaznuje ljudstvo za grehe njenih vladarjev«. Bolj kot politika pogojevanja je za državo koristna krepitev ekonomskega in političnega sodelovanja, ki pozitivno prispeva k procesu notranjih sprememb.

## **4.3 Model finančne pomoči**

Moč EU v odnosu do držav vzhodne Evrope se najbolj izraža s prenosom modela razvojne pomoči in njene politične in institucionalne kulture (Hughes et al. 2004, 12). Širitev EU na

vzhod je zahtevala dodatna finančna sredstva, nove institucionalne strukture in nove strokovnjake. Predpristopna politika EU se je razvila iz evropskih sporazumov, podpisanih z Madžarsko, Poljsko, Češko, Slovaško, Romunijo, Bolgarijo, Slovenijo in Baltskimi državami na Vrhu v Kopenhagenu leta 1993, in iz Pristopnega partnerstva z državami zahodnega Balkana iz leta 1999 (Shoraka 2010, 116).

Predpristopni sporazumi z Romunijo, Bolgarijo, Češko in Slovaško tako prvič omenjajo človekove pravice kot načela, ki »navdihujejo domačo in zunanjo politiko in predstavljajo bistvene elemente vzajemnega sodelovanja med državami«. Sporazum o pristopnemu partnerstvu z državami zahodnega Balkana gre korak naprej in navaja, da je »*varstvo manjšin obvezujoče za bodoče države kandidatke*«. Predpristopno partnerstvo vidi OKVNM<sup>8</sup> kot normativno osnovo manjšinske politike EU, na njenem temelju lahko razvija lastno manjšinsko politiko in ocenjuje uspešnost ter dosežke države kandidatke na področju varstva manjšin (Shoraka 2010, 116).

#### **4.3.1 Program PHARE<sup>9</sup>**

Čeprav je bil program PHARE s ciljem izboljšanja institucionalnih zmogljivosti in financiranja javnih naložb oblikovan že leta 1989, je bil del proračuna, namenjen spodbujanju demokracije in spoštovanju temeljnih človekovih pravic, končno dorečen šele leta 1991 (Hughes et al. 2004, 22).

Finančna podpora politični tranziciji in demokratični konsolidaciji je bila postavljena na stranski tir, saj so države članice bolj težile k ekonomskemu razvoju in izgradnji uspešnih tržnih ekonomij. To je najbolj vidno v obdobju med leti 1989 in 1995, ko je EU izgradnji demokracije iz programa PHARE namenila samo 1 % proračuna. Poleg tega je EU prednostno pomagala tistim državam, ki so bile zanjo ekonomsko pomembnejše. Še zanimivejše je, da je tretjina celotnih sredstev PHARA v obdobju 1990–1996 šla v dve državi, v Poljsko in na Madžarsko. Razporeditev pomoči tako opozarja, da je EU že od samih začetkov širitve na vzhod bolj osredotočena na ekonomski razvoj potencialnih kandidat kot na razvoj demokracije in človekovih pravic, a od držav srednje in vzhodne Evrope vseeno pričakuje uspešno izpolnjevanje zahtevanih meril, in to neodvisno od finančne pomoči, ki jim je na voljo (Hughes et al. 2004, 22–23).

---

<sup>8</sup> Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin (OKVNM), sprejeta v okviru Sveta Evrope leta 1995, je prvi zakonito zavezujoč instrument za stalno ocenjevanje stanja na področju varstva manjšin v EU (Stanković-Pejnović 2010, 147).

<sup>9</sup> Programme of Community Aid to the Countries of Central and Eastern Europe (PHARE) – Program Skupnosti za pomoč državam vzhodnih in srednjeevropskih držav.

### 4.3.2 Program CARDS

Leta 2000 je EU razvila novi program predpristopne pomoči – CARDS,<sup>10</sup> ki je bil namenjen izključno državam zahodnega Balkana (Albaniji, BiH, Srbiji, Črni gori, Makedoniji in Kosovu v skladu z Resolucijo 1244/99 Varnostnega sveta OZN) v procesu stabilizacije in pridruževanja (Shoraka 2010, 116). Na Vrhu v Zagrebu so se države članice EU z državami zahodnega Balkana dogovorile, da bodo Stabilizacijsko-pridružitveni sporazum obravnavale kot sredstvo za pripravo trajnostnih reform v regiji. Proces pridruževanja držav zahodnega Balkana EU vsebuje tri faze: podpis Stabilizacijsko-pridružitvenega sporazuma, izvajanje njegovih zahtev in finančno podporo EU državi kandidatki. Po novem so države zahodnega Balkana kot potencialne kandidatke postale upravičene do finančne pomoči iz programa CARDS v višini 4,6 milijarde evrov (Sela in Shabani 2011, 29).

Kot eden od temeljnih pogojev za upravičenost bodoče članice do sredstev iz programa CARDS je bilo navedeno »spoštovanje manjšinskih pravic«. Program CARDS je deloval na podlagi Regionalnega strateškega dokumenta, ki je bil dopolnjen z Vzajemnim okvirnim programom (*Mutual Annual Indicative Programme*) in je vseboval prioriteta področja, ki jim država mora slediti, če si želi postati članica EU. Države kandidatke so tako dolžne okrepiti lastne institucije, vključno s pravosodjem in notranjimi zadevami, čezmejno sodelovanje in zasebni sektor ter spoštovanje temeljnih človekovih pravic. V primeru kršitev v okviru prioriteta področij lahko Svet EU prekliče dostavo finančne pomoči, ki je bila prvotno namenja državi kandidatki (Shoraka 2010, 116–117).

### 4.3.3 IPA

Novi instrument predpristopne pomoči – IPA (*Instrument for Pre Accession Assistance*) je leta 2007 nadomestil programa PHARE in CARDS. IPA je zagotovila splošni okvir za finančno podporo državam (11,5 milijarde evrov), ki so sodelovale v procesu pristopanja k EU v obdobju 2007–2013. Predpristopna pomoč je namenjena povečanju učinkovitosti in institucionalnih zmogljivosti države, čezmejnemu sodelovanju, gospodarskemu in socialnemu razvoju in razvoju podeželja (EK 2014a). Z oblikovanjem enotnega mehanizma predpristopne pomoči je EU nadaljevala z lastnimi prizadevanji za okrepitev spoštovanja človekovih pravic, nediskriminacije in varstva pripadnikov manjšin v državah, ki se pripravljajo na članstvo v EU (Shoraka 2010, 116–117).

---

<sup>10</sup> *Programme of Community Assistance for Reconstruction, Development, and Stabilization* – Program Skupnosti za obnovo, razvoj in stabilizacijo držav zahodnega Balkana.

#### 4.4 Jasnost pogojev in odzivnost ciljne vlade

Schimmelfennig in Sedelmeier (2004, 670) opozarjata, da uspešnost politike pogojevanja v državah vzhodne in jugovzhodne Evrope težko merimo, saj sta proces sistematične gospodarske preobrazbe in vpeljeva novih demokratičnih pravil včasih nesprejemljiva za države. Na drugi strani jasno določena pravila izboljšujejo verodostojnost pogojevanja, saj ciljni državi sporočajo, da se ne more izogniti sprejetju pravil z manipuliranjem o njihovem pomenu. Bolj so pravila jasna, učinkovitejši je prenos. Velikost nagrade posebno vpliva na uspešnost sprejema in izvajanje novih pravil. Obljuba članstva ima močnejši vpliv na potencialne članice kot obljava, recimo, finančne pomoči. Bolj, ko se približuje dan vstopa v EU, večji je interes ciljne vlade za sprejem in uveljavljanje zahtev (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 673–674).

V skladu z modelom zunanje spodbude mora biti EU tudi pripravljena zadržati nagrado, če gospodarske in politične spremembe v državi niso vidne, saj je njen interes za podelitev nagrad oz. članstva manjši kot interes ciljne države za njeno pridobitev. Soodvisnost je zelo asimetrična in deluje v korist EU. Države srednje in vzhodne Evrope so obrobne pomena za gospodarstvo EU, države kandidatke pa so po drugi strani gospodarsko izjemno odvisne od EU, zato imajo s pristopom veliko večje koristi od EU kot ta od njihovega članstva (Vachudova 2005, 109; Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 674).

Če so države članice soočene z jasnimi merili in verodostojnim pogojevanjem in če je vsem članicam ponujena enaka nagrada, bodo po modelu zunanje spodbude potencialne kandidatke sprejele nagrado le, če velikost nagrade presega stroške sprememb domače politike. Pomembno je poudariti, da so stroški spremembe domače politike vedno visoki, v nasprotnem primeru politika pogojevanja ne bi bila potrebna. Politika pogojevanja ima lahko v povezavi z višino stroškov, ki jo plačajo potencialne kandidatke za članstvo, dvojni vpliv (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 673–674):

- stroški spremembe domače politike so sprejemljivi in so uravnoteženi s potencialno nagrado (spremembe domače politike se uravnesajo s prednostmi prostega trga);
- spremembe domače politike zahtevajo dodatne stroške socialnega varstva posameznih skupin (večjo zaščito manjšinskih pravic), kar posledično zvišuje politično moč takšnih skupin in zmanjšuje politično moč obstoječih političnih elit, kar je za njih včasih za njih nesprejemljivo.



Večje, kot so prednosti članstva, večja je potencialna politična volja države, da zadovolji »vsiljene« politične in ekonomske zahteve (Vachudova 2001, 5). EU se lahko pogaja z državo neposredno z medvladnimi pogajanjmi oz. posredno prek pooblaščenih domačih akterjev. V slednjem primeru pogojevanje spremeni domačo politično strukturo v korist domačih akterjev, ki bodo zato podprli prenos EU pravil. Na koncu ima ključno besedo vlada, saj sprejetje pogajanj zahteva avtoritativno odločitev ciljne vlade, ki skuša uravnotežiti domače in mednarodne pritiske ter s sprejemom pogajanj povečati svojo politično korist. Država bo sprejela pogajanja izrecno in le, če bo končna nagrada presegala stroške spremembe domače politike (Schimmelfennig in Sedelmeier 2004, 674).

## **5 Problematika razvoja politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin**

V naslednjem poglavju bo sledil pregled ključnih dokumentov, sprejetih na ravni OVSE in Sveta Evrope, in njihov pomen za razvoj politike pogojevanja EU na področju varstva manjšin. Sledil bo pregled ključne zakonodaje, sprejete na omenjenem področju na ravni EU.

Analiza dokumentov mi bo pomagala odgovoriti na drugo raziskovalno vprašanje o jasnosti zastavljenih pogojev, ki jih mora država izpolniti na svoji poti v EU.

Preden analizo dokumentov bom v naslednjem podpoglavju na kratko opisala problematiko definiranja pojma *manjšine*, ki je zelo močno ovirala sprejem zakonodaje na področju varstva manjšin na ravni EU.

### **5.1 Pomanjkljivost definicije manjšine v mednarodni in evropski zakonodaji**

V mednarodnih odnosih je številna leta obstajalo prepričanje, da je »varstvo manjšin možno edino in izključno pod pogojem, da je pojem manjšine jasno definiran« (Topidi 2010, 13). Glede na to so se v mednarodni skupnosti pojavili številni poskusi oblikovanja enotne definicije manjšine. Zgodovinsko gledano je Stalno meddržavno sodišče – *Permanent Court of international Justice (PCIJ)* Društva Narodov oblikovalo eno od prvih modernih definicij tega pojma. V skladu z odločitvijo Stalnega meddržavnega sodišča je *manjšina* (Topidi 2010, 13): »Skupina ljudi, ki živi v določeni državi in si deli rasno, religijsko in jezikovno tradicijo, različno od tiste rasne, religijske in jezikovne tradicije, ki je značilna za večinsko prebivalstvo. Pripadniki manjšin si bodo tako prizadevali ohranjati in vzdrževati to tradicijo, vzgajati otroke v duhu te tradicije ter si zagotavljati medsebojno podporo in pomoč«.

Leta 1950 je bila predlagana podobna definicija pojma s strani Podkomisije Organizacije združenih narodov (OZN) za preprečevanje diskriminacije in varstvo manjšin. Novi pristop pripadnike t. i. *etnične manjšine* definira kot (Topidi 2010, 14):

Manjše skupine ljudi, ki si želijo ohraniti stabilno skupno etnično, religijsko in jezikovno tradicijo, ki je zelo različna od tiste, ki je značilna za večinsko prebivalstvo določene države:

- 1) te manjše skupine morajo vsebovati ustrezno število ljudi, da bi lahko razvile skupne etnične, jezikovne in religijske vrednote,
- 2) člani teh skupin morajo spoštovati zakone države, v kateri živijo in katere so državljani.

Definiranje pojma manjšine se je pri sprejemu Ustanovne listine OZN<sup>11</sup> in Splošne deklaracije o človekovih pravicah (SDČP)<sup>12</sup> leta 1948 v okviru OZN pokazalo kot neuspešno. Tako OZN v svojih prvih dokumentih ne omenja pojma manjšine (Pejić 1997, 669). Leta 1966 je v okviru OZN sprejet Mednarodni Pakt o državljskih in političnih pravicah (MPDPP),<sup>13</sup> ki je prvi pravno zavezujoči dokument, ki se nanaša na pojem manjšine (Pejić 1997, 669).

MPDPP v 27. členu tako prvič navaja, da v »tistih državah, v katerih živijo etnične, verske ali jezikovne manjšine, osebam, ki pripadajo takšnim manjšinam, ne bo odvzeta pravica, da skupaj z drugimi člani svoje skupine uživajo svojo lastno kulturo, izpovedujejo in prakticirajo svojo vero ali uporabljajo svoj jezik« (MPDPP 1966).

Začetna faza 27. člena MPDPP se nanaša na etnične, verske in jezikovne skupine ljudi, ki so dalj časa prisotne v eni državi in so v zgodovini razvile skupne vrednote. Čeprav 27. člen ne definira izrecno pojma manjšine, prvič v zgodovini poudarja potrebo po zaščiti kolektivnih skupinskih pravic, z uporabo izraza »v skupnosti z drugimi člani« presega potrebo zgolj po zaščiti individualnih pravic posameznikov (Pejić 1997, 673; Trifunovska 1999, 9).

Ta kolektivni element manjšinske zaščite najde pozneje podporo v številnih mednarodnih dokumentih, in sicer Mednarodni konvenciji o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije,<sup>14</sup> Konvenciji UNESCO o prepovedi diskriminacije v izobraževanju,<sup>15</sup> Konvenciji o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida,<sup>16</sup> Deklaraciji o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanj,<sup>17</sup> Deklaraciji OZN o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim, etničnim ali jezikovnim manjšinam<sup>18</sup> (Pejić 1997: 674–675; Trifunovska 1999, 12–16).

---

<sup>11</sup> Ustanovna listina OZN – UN *Charter of fundamental rights*. Sprejeta 26. junija 1945 v okviru OZN, v veljavi od 24. oktobra 1945.

<sup>12</sup> Splošna deklaracija človekovih pravic – *Universal Declaration of human rights*. Podpisana 10. decembra 1948.

<sup>13</sup> Mednarodni Pakt o državljskih in političnih pravicah – *International Convent on Civil and Political Rights*. Sprejet v okviru OZN 16. decembra 1966 z resolucijo št. 2200 A (XXI). Veljati je začel 23. marca 1976 v skladu z 49. členom.

<sup>14</sup> Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije – *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Sprejeta v okviru Generalne skupščine OZN 21. decembra 1965.

<sup>15</sup> UNESCO Konvencija o prepovedi diskriminacije v izobraževanju – *UNESCO Convention Against Discrimination in Education*. Sprejeta 10. decembra 1960.

<sup>16</sup> Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida – *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Sprejeta v okviru OZN 9. decembra 1948.

<sup>17</sup> Deklaracija o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanj – *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion and Belief*. Sprejeta v okviru OZN 25. novembra 1981.

<sup>18</sup> Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim, etničnim ali jezikovnim manjšinam – *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Sprejeta v okviru OZN 18. decembra 1992.

Kolektivna manjšinska zaščita varuje kulturno in politično identiteto pripadnikov manjšin skupin in omogoča doseganje uspešnejšega političnega, gospodarskega in kulturnega sodelovanja pripadnikov manjšin z državo in mednarodnimi organizacijami. Če je prisotno nenehno zavračanje manjšinskih pravic in visoka stopnja diskriminacije, temeljne človekove pravice vseh pripadnikov družbe ne bodo nikoli enako zagotovljene, kar bo povzročilo družbene negotovosti in spodbudilo konflikte (Alfredsson 1999, 16).

Po letu 1989 je v Evropi prvič močneje poudarjena potreba po zaščiti manjšinskih pravic. Države srednje in vzhodne Evrope so bile pod močnim vplivom ideje o suverenosti, teritorialni celovitosti in nacionalni enotnosti, zato so morale zastareli koncept *država = narod* spremeniti, saj je ustvarjal podobo o manjšinah kot drugorazrednih članih družbe (Alfredsson 1999,16).

Priporočilo Parlamentarne skupščine Sveta Evrope 1201 iz leta 1993 tako prvič na evropskem ozemlju definira pojem narodne manjšine. Definicija pravi, da se narodna manjšina nanaša na (Klopčič 2005, 125): »Skupino oseb, ki živi na območju države in so njeni državljani ter imajo dolgotrajne in izrazito čvrste vezi z državo, vendar ohranjajo različne etnične, kulturne, verske in jezikovne značilnosti in čeprav so dovolj številčni, je njihovo število manjše od števila drugega prebivalstva države ali njene regije«.

OVSE definira pripadnike manjšin kot: »manjšo skupino posameznikov, ki je bolj ranljiva in v slabšem položaju glede uveljavljanja demokratične moči v državi kot pripadniki večinskega prebivalstva« (Topidi 2010, 16).

V novejši literaturi najdemo številne liberalnejše avtorje. Packer (v Topidi 2010, 16) definira manjšino kot »skupino ljudi, ki se svobodno povezujejo s ciljem uveljavljanja lastnih želj, ki so hkrati različne od tistih, ki si jih prizadeva uveljaviti večina«. Čeprav je definicija zelo odprta, je problem, da lahko manjšina po Packerju zajema katerokoli sociološko skupino in se ne nanaša izključno na etnično ali narodno manjšino (Topidi 2010, 16).

Naslednji zelo znan poskus definiranja pojma manjšine najdemo v Capotortijevi študiji iz leta 1979. Predlog OKVNM povzema elemente definicije iz znane študije, ki pod pojmom manjšina definira (Klopčič 2005, 125): »skupino ljudi, ki je številčno manjša od drugega prebivalstva države, katere člani so državljani države, v kateri živijo, in imajo etnične verske ali jezikovne značilnosti, različne od drugega prebivalstva države, ter so vodeni z željo ohranitve te kulturne različnosti«.

Primerjava predhodnih definicij opozarja na različno razumevanje pojma manjšine. Prvo bolj tradicionalno razumevanje je navezano na pogoj tradicionalne poseljenosti, ki vsebuje zahtevo po dolgotrajnih in čvrstih vezeh pripadnikov manjšin z državo, medtem ko novejša, liberalnejša razumevanje manjšin zapušča koncept tradicionalnega enačenja pojma manjšine in državljanstva (Topidi 2010, 15 in Klopčič 2005, 125).

Pojem manjšina, tako na mednarodni ravni kot v evropski zakonodaji, nima jasne definicije (Hughes in Sasse 2003, 5; Alfredsson 1999, 5; Pejić 1997, 669).

Kljub pomanjkljivosti enotne definicije je EU vztrajala pri vzpostavitvi sistema skupne manjšinske zaščite, saj so dogajanja na območju Evrope v zgodnjih devetdesetih letih predstavljala grožnjo miru in varnosti v celotni Evropi. Civilna vojna med estonsko in rusko narodno manjšino v Estoniji, spor med madžarsko narodno manjšino in Slovaško večino na Slovaškem in etnične vojne na območju nekdanje Jugoslavije so samo nekateri primeri, ki pojasnjujejo potrebo EU, da sprejema pobude in se bolj vplete v preprečevanje konfliktov in krizno upravljanje po hladni vojni na območju Evrope (Alfredsson 1999, 5).

## **5.2 Odvisnost EU od pravil, sprejetih v okviru drugih mednarodnih organizacij (Sveta Evrope in Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi)**

Vprašanje zaščite manjšinskih pravic je bilo gotovo zelo sporno za celotno mednarodno skupnost do konca 20. stoletja (Topidi 2010, 11–12). Obdobje med leti 1975 in 1990 je v Evropi znano kot obdobje blokovskega antagonizma. Nenehni napetosti med obema deloma razdeljene Evrope je mogoče slediti od sprejema Helsinške sklepne listine (1975) do zasedanja v Kopenhagenu (1990) in sprejema Pariške listine za novo Evropo (Hughes in Sasse 2003, 8; Flis 1991, 119). V tem obdobju je Zahod nenehno »bičal«  
Vzhod zaradi nespoštovanja temeljnih človekovih pravic, Vzhod pa se je branil s trditvijo, da gre pri človeških pravicah izključno za notranjo zadevo prizadetih držav. Stanje v vzhodni Evropi po letu 1975 je bilo res zaskrbljujoče, ljudi so zapirali zaradi političnih razlogov oz. ko so si upali zagovarjati svoja mnenja o določenih političnih in humanitarnih zadevah. Čeprav je zavest ljudi o pomembnosti temeljnih človekovih pravic v tem obdobju močno naraščala, je bil vzhodni blok predvsem zainteresiran za »zacementiranje«  
svojih povojnih pridobitev v srednji Evropi, kar je utemeljeval z načeli o ozemeljski celovitosti vseh držav in grupacij, zatem z načeli nespremenljivosti meja in z načelom ozemeljske nedotakljivosti, ki sodi med klasična načela mednarodnega prava (Flis 1991, 118).

V začetku dvajsetega stoletja je bilo mednarodno pravo pravno zavezujoče za državo le, če se je nanašalo na njeno suverenost in neodvisno delovanje, zaščita suverenosti je bila definirana

kot najvišja državna prioriteta. V pravnem smislu je imel koncept suverenosti v mednarodnem pravu najpomembnejši značaj. V kombinaciji z nacionalizmom je omejeval poskuse držav, da z zaščito (manjšinskih) pravic lastnega naroda posegajo v notranje zadeve drugih držav (Topidi 2010, 11–12).

Evropska gospodarska skupnost (EGS) ni imela jasno razvitih mehanizmov za zaščito temeljnih človekovih pravic v ustanovnih pogodbah. Sprva ni imela potrebe po razvijanju teh mehanizmov, saj je bila bolj osredotočena na ekonomski razvoj skupnega trga (Topidi 2010, 11–12).

Čez leta so številne mednarodne organizacije posvetile večji del svojega dela dogovoru o skupni manjšinski zaščiti. EU je tako zelo pozno – šele leta 1990 – začela aktivno sodelovati pri razvoju tega trenda (Topidi 2010, 11–12). Norme, povezane z varstvom manjšin, so na evropski ravni nastale po padcu komunizma in ko se je pojavila potreba po asimilaciji novonastalih družbenih skupin v bolj odprto, liberalno Evropo (Pejić 1997, 669). Nova širitev EU na vzhod je sprožila potrebo po definiranju novih pravil. Šele kopenhagenski pogoji iz leta 1993, zbrani v prvem službenem dokumentu EU, prvič jasno izražajo potrebo po večji zaščiti temeljnih človekovih pravic in potrebo po večjem varstvu pripadnikov manjšin (Topidi 2010, 52).

Alston in Weiler (v Topidi 2010, 52) navajata pet razlogov za razvoj politike varstva človekovih pravic v EU:

- zadušiti je bilo treba ksenofobične in rasistične ideje na evropskem ozemlju,
- krepiti je bilo treba vlogo promotorja demokracije in človekovih pravic EU v mednarodnih odnosih,
- pojavila se je potreba po soočanju z izzivi nove širitve, trendi globalizacije in oblikovanjem skupne monetarne unije,
- razširiti je bilo treba pristojnosti v pravosodju in notranjih zadevah,
- pojavila se je potreba po končnem izvajanju sprememb, sprejetih z Amsterdamsko pogodbo.

Topidi (2010, 52) kot pomemben dejavnik razvoja politike človekovih pravic v EU dodaja še pripravo Listine EU o temeljnih pravicah,<sup>19</sup> med ostale razloge šteje še pritok velikega števila beguncev in imigrantov na območje EU, ki je predstavljal dodatno grožnjo ozemeljski celovitosti nekaterih držav, in stalne kršitve človekovih pravic, posebno manjšinskih, na območju novonastalih držav na Balkanu.

Razvoj mednarodnega prava zahteva od držav sprejem ustreznih ukrepov s ciljem ohranjanja kulturne in jezikovne raznolikosti pripadnikov manjšin. V tej luči se je tudi EU odločila za oblikovanje novega okvira manjšinske zaščite na podlagi potreb, ki so se pojavile s širitvijo EU na vzhod (Topidi 2010, 1). Čeprav so v osemdesetih in devetdesetih letih dvajsetega stoletja države EGS na multilateralni ravni sprejele številna skupna pravila, ki se nanašajo na varstvo temeljnih človekovih pravic in manjšin, ta niso imela večjega pomena v državah članicah EGS (Shoraka 210, 68).

EU je bila zelo šibka v političnem smislu. Glede na dejstvo, da EU ni imela jasno razvitega mehanizma varstva manjšin, so Pariška listina za novo Evropo<sup>20</sup> in Kopenhagenski dokument Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) iz leta 1990<sup>21</sup> ter Okvirna konvencija Sveta Evrope o varstvu narodnih manjšin (OKVNM)<sup>22</sup> Sveta Evrope iz leta v leto ostajali edina rešitev za zaščito manjšinskih pravic v državah v tranziciji. EU je tako bila zaradi pomanjkljivosti lastne politike varstva manjšin prisiljena ocenjevati napredek držav kandidatk v procesu predpristopnih pogajanj z izposojenimi pravili OVSE in Sveta Evrope (Hughes in Sasse 2003, 7).

### **5.2.1 Mehanizmi za zaščito manjšinskih pravic v okviru OVSE**

V sredini sedemdesetih let 20. stoletja se je začel proces oblikovanja Konference za varnost in sodelovanje v Evropi (KVSE), znan tudi kot helsinški proces,<sup>23</sup> ki je bil tesno povezan z vprašanjem manjšin. Potreba po zaščiti manjšinskih pravic se je prvič pojavila leta 1975 s sprejemom Helsinške sklepne listine, ustanovitvenega dokumenta KVSE, ki je temelj novega,

---

<sup>19</sup> Listina o temeljnih pravicah EU – *Eu Charter of fundamental rights* je sklenjena na zasedanju Evropskega sveta junija 1999 v Kölnu in vključuje splošna načela Evropske konvencije o človekovih pravicah iz leta 1950; temeljne pravice, ki veljajo za državljane EU, in ekonomske in socialne pravice, ki so določene v Socialni listini Sveta Evrope in v Listini skupnosti o temeljnih socialnih pravicah. Uradno so jo razglasili predstavniki Sveta, Komisije in Parlamenta v Nici decembra 2000. Decembra 2009 je z začetkom Lizbonske pogodbe postala pravo zavezujoča (EK 2014b).

<sup>20</sup> Pariška Listina za novo Evropo – *Paris Charter for New Europe*, sprejeta na srečanju voditeljev držav in vlad med 19. in 21. novembrom leta 1990 v Parizu v okviru KVSE.

<sup>21</sup> Dokument kopenhagenskega srečanja Konference o človekovi dimenziji KVSE – *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human dimension of the CSCE*, sprejet 29. junija 1990.

<sup>22</sup> Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin – *Framework Convention for the Protection of National Minorities*, sprejeta leta 1. februarja 1995 v okviru Sveta Evrope, v veljavo je stopila 1. februarja 1998.

<sup>23</sup> Petintrideset evropskih držav (vse, razen Albanije), Združene države Amerike (ZDA) in Kanada so začele proces multilateralnega sodelovanja (Shoraka 2010, 85).

celovitega pristopa za vzpostavljanje miru in varnosti ter ponovnega dialoga med Zahodnim in Vzhodnim svetom (Thornberry in Estbanez 2004, 17). Do leta 1990 je bila KVSE organizirana v obliki multilateralnih srečanj med državami. Po koncu hladne vojne, leta 1990, so na Vrhu v Parizu države KVSE izrazile potrebo po oblikovanju stalnih institucij in krepitvi operativnih zmogljivosti, ki bodo omogočile lažje soočanje z novimi izzivi po koncu hladne vojne (OVSE 2014a).

Ključni koraki v procesu ustanavljanja KVSE/OVSE so sprejem Helsinške sklepne listine iz leta 1975,<sup>24</sup> Dunajskega dokumenta iz leta 1989, Kopenhagenskega dokumenta iz leta 1990 in Pariške listine za novo Evropo iz leta 1990. Velik korak naprej je bil storjen tudi s srečanjem strokovnjakov na področju varstva manjšin v Ženevi leta 1991. Leta 1992 je bila sprejeta Helsinška deklaracija, ki je uvedla institut Visokega komisarja za narodne manjšine. Leta 1994 je bil na Vrhu v Budimpešti dosežen sporazum o oblikovanju OVSE (Thornberry in Martin Estbanez 2004, 17 in OVSE 2014a).

OVSE se je že od drugih mednarodnih organizacij, ki se ukvarjajo z zaščito manjšinskih pravic, razlikoval po tem, da je bil usmerjen v razvoj pravno nezavezujočih norm oz. v »razvoj norm brez pomembnejšega pravnega pomena« (Topidi 2010, 33).

Helsinška sklepna listina iz leta 1975 vključuje zavezanost držav k »učinkovitemu uresničevanju civilnih, političnih, ekonomskih, socialnih, kulturnih pravic pripadnikov manjšin« (Topidi 2010, 34). V 7. poglavju 3. člena države prav tako priznajo pravico posameznika do prakticiranja lastne vere – samostojno ali v skupnosti z drugimi. Sodelujoče države so se v 4. členu istega poglavja obvezale, da bodo na ozemlju, kjer so narodne manjšine, spoštovale pravico manjšinskih pripadnikov do enakosti pred zakonom. Na podlagi tega naj bi se dejansko spoštovale njihove človekove pravice in temeljne svoboščine in varovalo njihove lastne interese (Inv.si 2014).

Pariška listina za novo Evropo iz leta 1990 prvič poudarja, da »mir, pravičnost, stabilnost in demokracija zahtevajo zagotavljanje etničnih, kulturnih, jezikovnih in religijskih vrednot pripadnikov manjšin« (Hughes in Sasse 2003, 8).

Kopenhagenski dokument iz leta 1990 odraža zavezanost držav k »spoštovanju temeljnih človekovih pravic in svoboščin ter razvoju družbe, ki temelji na pluralni demokraciji in vladavini prava, ki je hkrati prvi pogoj za vzpostavitev trajnega miru in varnosti na območju Evrope« (OVSE 2014b).

---

<sup>24</sup> Helsinška sklepna listina – *Helsinki Final Act*, sprejeta 1. avgusta 1975 na srečanju predsednikov držav in vlad v okviru prvega srečanja KVSE v Helsinkih.



Kopenhagenski dokument vključuje najširši spekter manjšinske zaščite. Narodnim manjšinam je posvečeno celotno 4. poglavje (od 30. do 40. člena) (Inv.si 2014). Med pravicami so tudi splošna obvezanost držav članic k spodbujanju lastne identitete narodnih manjšin (člen 33), prepoved diskriminacije (člen 31), pravica do uveljavljanja lastnega jezika (člen 32.1), pravica do izvajanja lastne vere (člen 32.3), pravica do združevanja, ki vključuje tudi čezmejno sodelovanje s pripadniki iste manjšine v drugih državah (člen 32.6), pravica do ustanavljanja lastnih kulturnih, izobraževalnih in religijskih institucij (člen 32.2) ter pravica do politične participacije (člen 35). Dokument ima velik pomen za romsko skupnost, saj je romska narodna manjšina primer manjšine, ki je edini omenjen v dokumentu (Topidi 2010, 34 in Inv.si 2014). Kopenhagenski dokument v 40. členu navaja, da »sodelujoče države jasno in nedvoumno obsojajo totalitarizem, rasno in etnično sovraštvo, antisemitizem, ksenofobijo in diskriminacijo zoper kogarkoli kot tudi zatiranje na verski in ideološki osnovi« (OVSE 2014b).

Izražajo trdno odločenost, da okrepijo napore za odpravo teh pojavov v katerikoli obliki. Sodelujoče države prepoznavajo v tem kontekstu poseben problem Romov (Ciganov). (Klopčič 2005, 129). Najpomembnejši prispevek dokumenta je pravica posameznika do identifikacije z določeno narodno manjšino oz. pravica do samouvstitve k določeni narodni manjšini, kar prvič jasno pomeni, da državne institucije nimajo pravice odločati o tem, ali nekdo pripada manjšini ali ne, temveč je to izključno odločitev posameznika (Topidi 2010, 34).

Na srečanju strokovnjakov za človekove pravice in varstvo manjšin v Ženevi 1991 je bilo prvič omenjeno, da poseganje v notranje zadeve držav v odnosu do manjšin ni absolutno prepovedano, kar je navedeno v tretjemu poglavju Ženevskega poročila, ki pravi, da: »Vprašanja, ki zadevajo narodne manjšine in osebe, ki jim pripadajo, kar vključuje tudi skladnost z mednarodnimi obveznostmi in zavezami, so zadeve legitimnega mednarodnega pomena in zato ne morejo biti izključno v pristojnosti držav« (OVSE 2014c).

Kljub pravici posameznikov do samoidentifikacije in dejstvu, da prihaja do spreminjanja tradicionalnega koncepta *država = narod*, je neuspeh poskusa držav, da zagotovijo varnost različnih subnacionalnih skupin, najbolj viden v tem, da v dokumentih pripadniki manjšin nimajo predvidene pravice do avtonomnosti (Pentassuglia 2001, 5).

Avtonomnost je omenjena v Kopenhagenskem dokumentu kot dogovor sodelujočih držav, da »ustvarijo pogoje za zaščito in spodbujanje etnične, kulturne in jezikovne identitete narodnih manjšin, kot en od načinov za doseganje teh ciljev je /.../ tudi oblikovanje neodvisne lokalne

in regionalne uprave, ki ustreza zagotavljanju specifičnih potreb pripadnikov manjšin, vendar v skladu s politikami domače države« (Pentassuglia 2001, 5).

Tudi institut Visokega komisarja za narodne manjšine (v nadaljevanju Visoki komisar), ki je bil ustanovljen leta 1992, odraža številne slabosti. Helsinška deklaracija – Izzivi za spremembe iz leta 1992 – definira mandat Visokega komisarja kot »instrument preprečevanja konfliktov v najzgodnejši fazi, kar vključuje zgodnje opozarjanje in zgodnje ukrepanje v situacijah, ki vključujejo občutljiva manjšinska vprašanja in lahko povzročijo napetosti ter spodbudijo konflikte« (Giorgi 2004, 6).

Naloga Visokega komisarja je, da deluje izključno na področju preprečevanja konfliktov in v pokonfliktnih situacijah. S sredstvi preventivne diplomacije ugotavlja in poskuša najti rešitve za etnične napetosti, ki predstavljajo nevarnost za mir in stabilnost ali za odnose med državami OVSE (Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri mednarodnih organizacijah na Dunaju 2014). Giorgi (2004, 6) pravi, da je jasno, da napetosti na področju varstva manjšin, ki niso potencialno nevarne za države članice, ne sodijo v področje dela Visokega komisarja. Problematičnost v mandatu Visokega komisarja vidi tudi v njegovi komunikaciji z nevladnim sektorjem, ki velja za enega od največjih dosežkov držav na tem področju.

Omejenost njegovega delovanja je vidna v 2. poglavju, členu 5(b), ki pravi, da »Visoki komisar za narodne manjšine ne bo upošteval manjšinskih vprašanj, za katera obstaja sum povezanosti z delovanjem kriminalnih organizacij« (Helsinška deklaracija – Izzivi za spremembe 1992, 2. poglavje, člen 5b; Giorgi 2004, 6). Kljub nekaterim pomanjkljivostim je nevarnost nastanka etničnih konfliktov, posebej v novonastalih tranzicijskih državah srednje in vzhodne Evrope ter nekdanje Sovjetske zveze, sprožila potrebo po oblikovanju njegovega mandata. Čeprav njegova priporočila niso pravno zavezujoča, je EU s finančnimi sredstvi in dodatno promocijo njegovega dela povečala njihov pomen. Visoki komisar je na ta način pripravil niz poročil, projektov in mnenj, namenjen vladam držav članic EU (Topidi 2010, 35).

Zaradi izrazito kompleksne strukture, pomanjkljivosti ustanovne pogodbe in pomanjkanja pravne odgovornosti države v primeru, da ne spoštuje sprejetih pravil, so lahko mehanizmi OVSE samo dopolnilo že obstoječemu sistemu manjšinskega varstva, razvitemu na mednarodni ravni in v okviru Sveta Evrope (Topidi 2010, 35). Čeprav je OVSE razvil ogromno število norm, zlasti na področju varnosti, med njimi ni vidne hierarhije in tudi potrebe po njenem razvoju (International Democracy Watch 2014).

### **5.2.1.1 Institucionalizacija EU-OVSE sodelovanja**

Evropska skupnost je bila vključena v Helsinški proces že na začetku. Od leta 1989 so predsednik EK in predstavniki predsedujoče države EU aktivno sodelovali na srečanjih OVSE na najvišji ravni. Leta 2002 je EK ustanovila posebno enoto (znotraj Generalnega direktorata za zunanje sodelovanje) za krepitev odnosov med EU, Svetom Evrope in OVSE. Sodelovanje med EU in OVSE je bilo močnejše okrepljeno z ustanavljanjem institucije Visokega komisarja za skupno zunanjo in varnostno politiko (SZVP) leta 1997. Prvi Visoki komisar za skupno zunanjo in varnostno politiko, Javier Solana, je leta 1997 na zasedanju Stalnega sveta OVSE poudaril potrebo po krepitvi sodelovanja med organizacijami, saj obe »priznavata zavezanost k demokraciji, stabilnosti in blaginji v Evropi in širše«. Menil je še, da mednarodni organizaciji, kot sta OVSE in EU, ne bi smele delovati individualno, ampak izključno skupaj in za enake cilje (Shoraka 2010, 88). Na srečanju je bilo hkrati dogovorjeno, da se Visoki komisar za SZVP EU in Visoki komisar OVSE lahko srečujeta kadarkoli se pojavi potreba po tem, neodvisno od rednih srečanj predstavnikov EU in OVSE na nižjih ravneh (Shoraka 2010, 88).

Leta 2003 je Svet EU objavil Osnutek sklepa o sodelovanju med EU in OVSE (v nadaljevanju Osnutek) na področjih preprečevanja konfliktov in upravljanja v kriznih in pokonfliktnih situacijah. Kljub krepitvi odnosov med dvema organizacijama v Osnutku ni bilo vidnih rezultatov sodelovanja. Razloge lahko pripišemo zelo zapleteni organizacijski strukturi OVSE in pogostemu spreminjanju diplomatov (Shoraka 2010, 89).

Med ključne razloge neučinkovitega sodelovanja med dvema organizacijama lahko štejemo tudi različne prioritete med procesom širitve na vzhod, saj je EK v večini primerov zanemarjala opozorila OVSE. Najboljši primer so kršitve pravic ruske manjšine v Estoniji in Latviji, kjer se je EK bolj osredotočila na izpolnjevanje ekonomskih kot političnih pogojev držav. Misija OVSE se je v obeh državah prisilno končala leta 2001, čeprav je spoštovanje manjšinskih pravic, posebej v Estoniji, ostalo zelo vprašljivo (Shoraka 2010, 89).

## **5.3 Mehanizmi varstva manjšin v okviru Sveta Evrope**

Svet Evrope je bil ustanovljen leta 1949 kot najstarejša panevropska mednarodna organizacija. Danes šteje 47 držav, od tega je 28 držav članic EU.

V Statutu Sveta Evrope piše, da so glavne naloge organizacije (Ministrstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije 2014)

- varstvo človekovih pravic, demokracije in pravne države,

- ozaveščanje ljudi in spodbujanje razvoja evropske kulturne identitete in raznolikosti,
- iskanje skupnih rešitev za probleme, kot je diskriminacija manjšin, sovraštvo do tujcev, nestrpnost, varstvo okolja, bioetika, trgovina z ljudmi itd.,
- pomoč pri utrjevanju demokratičnih sistemov v Evropi s podporo političnim, zakonodajnim in ustavnim reformam.

### **5.3.1 Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin**

Evropska konvencija o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin (EKČP) je bila podpisana 4. novembra 1950 v Rimu in je v veljavi od 3. septembra 1953. EKČP je prvi pravno zavezujoč dokument – mejnik v razvoju mednarodnega prava na področju človekovih pravic, ki prvič povzema nekatere pravice, navedene v SDČP (Svet Evrope 2013). Pogoj za pristop k Svetu Evrope in hkrati vstop v EU je podpis in ratifikacija EKČP, s čimer države potrjujejo varovanje temeljnih človekovih pravic, na katerih temeljita pravičnost in mir v svetu, saj jih je mogoče nadalje razvijati le z dejansko politično participacijo vseh evropskih držav (EKČP 1950).

EKČP je najučinkovitejši pravni instrument v Evropi, vendar ne varuje pravic pripadnikov manjšin. Namesto tega v 14. členu zagotavlja, da je »uživanje pravic in svoboščin, določenih s Konvencijo, zagotovljeno vsem ljudem brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine« (Topidi 2010, 25). Protokol št. 12 iz novembra 2000 in posebno člen 1 imata širši obseg kot 14. člen EKČP, saj s ponavljanjem določb iz 14. člena EKČP izrecno navaja, da noben organ oblasti ne bo razlikoval na podlagi okoliščin, navedenih v prvem odstavku Protokola št. 12 (Topidi 2010, 25–26). Čeprav člen 1 dodaja del, ki se nanaša na diskriminacijo s strani organov oblasti kot del protokola, ne spreminja in ne razveljavlja 14. člena EKČP (Topidi 2010, 26).

### **5.3.2 Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin**

Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin (OKVNM) je bila podpisana 1. februarja 1995 na zasedanju Sveta Evrope v Strasbourgu, v veljavo je stopila 1. februarja 1998. Je ena od najcelovitejših pravno obvezujočih pogodb za varstvo pravic pripadnikov narodnih manjšin. Čeprav ne vsebuje definicije manjšine, poudarja, da je varstvo manjšin mednarodna zadeva, in ne le stvar v pristojnosti nacionalnih držav (Stanković Pejnović 2010, 147).

Zaradi pomanjkljivosti lastnih standardov na področju varstva manjšin v EU in potrebah po širitvi na vzhod, je bila EU prisiljena dopolniti normativno praznino na tem področju s »tujimi standardi«. OKVNM je v devetdesetih letih postala referenčna točka za ocenjevanje napredka držav kandidat na področju varstva manjšin v EU. Danes OKVNM ni več samo sredstvo političnega pogojevanja. Sprejem in implementacija njenih načel v državah kandidatkah odražata sposobnost države kandidatke, da prevzame in pravilno izvaja obveznosti, ki izhajajo iz članstva v EU (Hilion 2008, 5).

Države pogodbenice OKVNM so se leta 1995 prvič obvezale, da bodo uveljavljale popolno in dejansko enakopravnost pripadnikov manjšin na vseh področjih gospodarskega, političnega, družbenega in kulturnega življenja (Svet Evrope 2014).

Preambula OKVNM poudarja, da:

*/J/e varstvo narodnih manjšin bistvenega pomena za stabilnost, demokratično varnost in mir na evropski celini, glede na to bi morala pluralistična in resnično demokratična družba ne le spoštovati etnično, kulturno, jezikovno in versko identiteto vsakega pripadnika narodne manjšine, ampak tudi ustvariti primerne razmere, ki pripadnikom narodnih manjšin omogočajo, da izražajo, ohranjajo in razvijajo to identiteto (OKVNM 1995, preambula).*

OKVNM vsebuje 32 členov, ki zajemajo širok spekter varstva manjšin – od prepovedi diskriminacije, uveljavljanja enakosti pred zakonom pripadnikov narodnih manjšin in pravice, da posamično in v skupnosti z drugimi uresničujejo lastne pravice in uživajo svoboščine (3. člen) – do obveznosti držav pogodbenic, da spodbujajo take razmere, ki so potrebne za varstvo oseb, ki so lahko ogrožene zaradi diskriminacije, ali izpostavljene sovraštvu (6. člen). Kot najpomembnejše člene OKVNM moramo še omeniti 1. člen, ki določa, da je varstvo narodnih manjšin sestavni del mednarodnega varstva človekovih pravic in kot tako spada v okvir mednarodnega sodelovanja, in 22. člen, ki izrecno navaja, da se nič v OKVNM ne sme uporabljati na način, da omejuje ali krati temeljne človekove pravice (Directorate General for external policies of the EU 2012, 25 in OKVNM 1995).

Prva mnenja EK o napredku držav srednje in vzhodne Evrope na področju varstva manjšin iz 1997 omenjajo potrebo po ratifikaciji OKVNM v državah kandidatkah. V Agendi 2000<sup>25</sup> najdemo poglavje o pomembnosti spoštovanja manjšin, kjer EK poudarja, da so številni dokumenti, ki urejajo področje varstva manjšin, sprejeti s strani Sveta Evrope in da sta posebno sprejem in ratifikacija OKVNM izjemno pomembna za bodočo članico. Čeprav ni pravno zavezujoče, Agenda 2000 kot pomembno označi tudi Priporočilo 1201 Parlamentarne

---

<sup>25</sup> Agenda 2000 je izčrpno poročilo EK o posledicah vzhodne širitve EU na politike EU (Hilion 2008, 7).

skupščine Sveta Evrope iz leta 1993, ki prvič izraža potrebo po krepitvi zavesti o pomembnosti varstva kolektivnih pravic. Element kolektivnega varstva človekovih pravic je leta 1995 tudi vključen v OKVNM, ki do danes ostaja edini pravno zavezujoč dokument na področju varstva manjšin v EU (Hilion 2008, 5).

Najcelovitejši pregled pomembnosti OKVNM za EU najdemo v že omenjenih sporazumih o pristopnem partnerstvu z državami zahodnega Balkana, ki naj bi odražali jasno sliko o tem, katere pogoje je dolžna izpolniti potencialna kandidatka na področju varstva manjšin. Sporazum o pristopnem partnerstvu s Hrvaško tako navaja, da ni pomembno za državo, da »le ratificira OKVNM, temveč poudarja, da je bodoča članica EU dolžna spodbujati in spoštovati varstvo manjšin v skladu z Evropsko konvencijo o človekovih pravicah in OKVNM ter najboljšimi praksami v državah članicah tudi kasneje« (Hilion 2008, 7).

Zanimivo je, da OKVNM ne vsebuje definicije manjšine, čeprav ponuja širok spekter manjšinske zaščite. Razlog je, da ni bilo možno doseči soglasja med državami članicami Sveta Evrope o skupni definiciji narodne manjšine (Pojasnjevalno poročilo OKVNM 1993). Kot ostale članice Sveta Evrope imajo tudi države EU različne gospodarske, socialne in kulturne sisteme, prav tako se tudi njihov odnos do varstva manjšin zelo razlikuje.<sup>26</sup>

OKVNM lahko razumemo kot akcijski načrt, ki daje državam precej široko diskrecijsko pravico pri izvajanju ciljev, navedenih v OKVNM (Directorate General for external policies of the EU 2012, 25). Pomanjkanje jasne definicije narodne manjšine daje državi podpisnici Konvencije nekaj maneverskega prostora pri odločanju o tem, katerim avtohtonim skupinam na lastnem ozemlju želi priznati status narodne manjšine, in katerim ne (Topidi 2010, 31). Navodila, kot so »večje število«, »resnična potreba«, »kjer je to primarno« in »kolikor je mogoče«, spodbujajo sum, da je namen OKVNM bolj varovanje državnih interesov kot samih pripadnikov narodnih manjšin (Directorate General for external policies of the EU 2012, 25). Johnson (2008, 32) fleksibilnost pri razumevanju OKVNM označuje kot problematično, saj ta nakazuje, da ni opredeljenih jasnih pogojev, ki jih morajo države zagotoviti pripadnikom narodnih manjšin v procesu pridruževanja EU. Topidi (2010, 31) nasprotno pravi, da to ni nujno negativno. S sprejemom OKVNM se države članice že od začetka bolj kot varovanju identitete posameznih manjšinskih skupin posvečajo spodbujanju enakosti med državljani in odpirajo pot nadaljnjemu razvoju protidiskriminacijske zakonodaje, ki jo EU močno zagovarja od samih začetkov.

---

<sup>26</sup> Francija ni ne podpisala ne ratificirala OKVNM. Belgija, Grčija, Irska in Luksemburg so jo podpisali, vendar je niso ratificirali (Svet Evrope 2015).

Kljub pomanjkljivosti je OKVNM še vedno referenčna točka za ocenjevanje dosežkov države kandidatke na področju varstva manjšin, tudi EK na temelju zaključkov Sveta Evrope o spoštovanju OKVNM oblikuje lastna poročila in ocenjuje napredek držav v predpristopnih pogajanjih (Hilion 2008, 9).

### **5.3.3 Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih**

Drugi pomembni instrument varstva narodnih manjšin na ravni Sveta Evrope je Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih, ki je v veljavi od leta 1998 in ima dva cilja; varstvo zgodovinskih regionalnih ali manjšinskih jezikov in zagotavljanje pravice pripadnikov manjšin do uporabe regionalnega ali manjšinskega jezika v zasebnem in javnem življenju (Directorate General for external policies of the EU 2012, 26). Ohranjanje regionalnih in manjšinskih jezikov bo prispevalo k razvoju evropskega kulturnega bogastva in tradicij (Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih 1997, preambula).

Johnson (2008, 30) opozarja, da je dokument zelo nejasen in izpostavljen različnim interpretacijam, čeprav določa načela za zaščito in promocijo jezikov narodnih manjšin v javnem in zasebnem življenju ter v nekaterih primerih (7. člen) presega zaščito znotraj nacionalnih meja in spodbuja pospeševanje primernih oblik »transnacionalnih izmenjav in primerov dobre prakse« na področjih, ki jih vključuje ta listina in ki se uporabljajo v enaki ali podobni obliki v dveh ali več državah. Kot primer lahko omenimo 1. člen Evropske listine o regionalnih in manjšinskih jezikih, ki definira, da pojma regionalni in manjšinski jeziki pomenita jezike, ki jih tradicionalno uporabljajo na določenem ozemlju države državljani te države, ki sestavljajo skupino, številčno manjšo od preostalega prebivalstva te države. Slabost je, da ni nikjer definirano, kaj pomeni tradicionalna uporaba regionalnih in manjšinskih jezikov. Posledično ostaja nejasno, kateri manjšinski jeziki sodijo v to definicijo in kateri ne. Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih izrecno poudarja le, da izraz regionalni ali manjšinski jeziki ne vključuje jezikov migrantov, a razlogov za to ne opredeli (Johnson 2008, 30).

Nadaljnji problem, ki je eden od največjih, je, da Evropska listina o regionalnih in manjšinskih jezikih ne zagotavlja izrecne pravice vsakega posameznika do uporabe kateregakoli jezika v katerikoli situaciji. V skladu s tem se Johnson sprašuje (2008, 31), ali lahko sploh trdimo, da smo na evropski ravni razvili instrument, ki uspešno varuje in ohranja jezikovno kulturo in tradicijo pripadnikov narodnih manjšin.

## **5.4 Razvoj mehanizmov varstva manjšin v EU**

### **5.4.1 Rimska pogodba**

Rimska pogodba je bila podpisana 25. marca 1957 v Rimu. Pod njenim imenom razumemo pogodbi o ustanovitvi Evropske skupnosti za jedrsko energijo (Euroatom) in Evropske gospodarske skupnosti (EGS). Obe pogodbi sta vključevali določbe o človekovih pravicah le v kontekstu delovanja skupnega trga (Shoraka 2010, 16).

Osnovne ekonomske pravice, ki so tudi danes temelj EU, najdemo že v Rimski pogodbi. Te so:

- pravica do prostega gibanja delavcev (člen 45),
- pravica do opravljanja storitev na ozemlju skupnosti (člen 49),
- pravica do enakega plačila za enako delo (člen 157),
- splošna načela prepovedi diskriminacije na temelju državljanstva (člen 18).

Koncept varstva temeljnih človekovih pravic v današnjem pomenu se prvič pojavi leta 1992 v Maastrichtski pogodbi (Shoraka 2010, 16).

### **5.4.2 Enotni evropski akt**

Enotni evropski akt je bil podpisan 28. februarja 1986 v Haagu, veljati je začel 1. julija 1992. Cilj držav članic je bil najkasneje do decembra 1992 vzpostaviti notranji trg in zagotoviti prosti pretok blaga, ljudi, storitev in kapitala (Evropa.gov.si 2014).

Enotni evropski akt ima simboličen pomen na področju varstva temeljnih človekovih pravic. Tretji odstavek preambule Enotnega evropskega akta prvič pokaže pripravljenost držav članic za medsebojno sodelovanje in spodbujanje demokracije, ki je zagotovljena v ustavah, zakonih držav članic in Konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter Evropski socialni listini (Enotni evropski akt 1987, preambula).

### **5.4.3 Badinterjeva komisija**

Trdimo lahko, da je EU prvi pomembni korak k oblikovanju skupne manjšinske politike naredila že leta 1990 z ustanovitvijo Badinterjeve komisije za nekdanjo SFRJ. Ustanovljena je bila na spodbudo Sveta ministrov EGS 27. avgusta 1991, da bi reševala sporna pravna vprašanja:



- o pravicah narodov do samoodločbe,
- o identifikaciji meja med novonastalimi republikami,
- o zagotavljanju stabilnosti in miru na območju nekdanje SFRJ (Pellet 1992, 178).

SFRJ je štela šest republik (Srbijo, Hrvaško, Slovenijo, BiH, Makedonijo in Črno goro) in dve avtonomni pokrajini v Srbiji, Kosovo in Vojvodino. Badinterjeva komisija je zagotovila pravni okvir za upravljanje z novonastalimi državami. Potrdila je namreč, da so po razpadu SFRJ naslednice vse države, ki so jo tvorile, in da se nobena ne more sama ali v povezavi s še kako državo (mišljen je srbski blok) razglasiti za edinega naslednika (Ferenc et al. 2011, 29).

Območje nekdanje SFRJ se je s številnimi različnimi etničnimi skupinami izkazalo kot zelo plodno za nastanek konfliktov, zato je Badinterjeva komisija v svojem prvem pravnem mnenju poudarila, da morajo države nekdanje SFRJ po novem brezpogojno zagotoviti spoštovanje pravil mednarodnega prava, zlasti temeljnih človekovih pravic in pravic pripadnikov manjšin (Pellet 1992, 178–182 in Pentassuglia 2001, 22).

Države EGS so decembra istega leta sprejele Deklaracijo o smernicah za priznanje novih držav v vzhodni Evropi in Sovjetski zvezi, ki potrjujejo pomembnost načel iz Helsinške sklepne listine in Pariške listine za novo Evropo ter pravice do samoodločbe narodov. Države EGS so ob upoštevanju standardov mednarodne prakse in normalnih političnih razmer tudi pripravljene priznati nove države, ki so po zgodovinskih spremembah v regiji ustanovljene na demokratični osnovi (Sharoka 2010, 74). Pomembno je omeniti, da EU državam v tranziciji na začetku ni ponudila mehanizmov ali pomoči za zagotavljanje temeljnih človekovih pravic, čeprav je zahtevala njihovo varovanje (Pentassuglia 2001, 22).

#### **5.4.4 Maastrichtska pogodba**

Maastrichtska pogodba (Pogodba o EU (PEU)) je bila podpisana 7. februarja 1992, v veljavo je stopila 1. maja 1993. Ključna namena držav članic pri podpisu Maastrichtske pogodbe je krepitev vloge EU navzven in večja zaščita temeljnih človekovih pravic in svoboščin znotraj skupnosti (Shoraka 2010, 19).

Za razliko od Enotnega evropskega akta, ki Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic omenja zgolj v preambuli Pogodbe, gre Maastrichtska pogodba korak naprej in jo vključuje v samo pogodbo. Države članice EU v Maastrichtski (v členu F(2)) prvič poudarijo potrebo po zaščiti temeljnih človekovih pravic tudi znotraj skupnosti: »Unija mora spoštovati temeljne pravice, zagotovljene z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic, podpisano 4.

novembra 1950 v Rimu, ki hkrati izhajajo iz skupnih ustavnih tradicij držav članic kot splošna načela prava skupnosti« (Shoraka 2010, 19). Maastrichtska pogodba v 128. členu odraža tudi pripravljenost držav članic za razvoj kulturnih in izobraževalnih programov, ki bodo prispevali »/k/ razcvetu kulturnih vrednosti držav članic, vendar pa bodo upoštevali nacionalno in regionalno raznolikost ter ščitili skupno kulturno dediščino« (Amato in Batt 1998, 11). Člen sam ni izključno namenjen varstvu pripadnikov narodnih manjšin in ne predstavlja jasnega priznavanja njihove kulturne raznolikosti, temveč je bolj pravna podlaga za na nadaljnji razvoj skupne manjšinske politike EU v prihodnosti (Amato in Batt 1998, 11).

Glede na zadnji del člena F(2) se zdi, da tudi določbe Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic prvič uporabljamo kot splošna načela prava skupnosti, vendar se na načela o človekovih pravicah lahko sklicujemo le v kontekstu prvega stebra. Treba je poudariti, da vsi členi iz prvega dela pogodbe *Common provisions* oz. Skupne določbe niso del prvega stebra, temveč sodijo v kontekst drugega oz. tretjega stebra. Med te člene štejemo: člen K (pravosodje in notranje zadeve – tretji steber), člen F (spoštovanje temeljnih pravic kot splošnih načel prava skupnosti – tretji steber) in člen J (skupna zunanja in varnostna politika (SZVP) – drugi steber) (Shoraka 2010, 19). Sodišče Evropske skupnosti ni imelo pristojnosti nadzora pri izvajanju politik iz drugega in tretjega stebra, kar potrjuje tudi člen L, ki pravi, da se:

Določbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Pogodbe o ustanovitvi skupnosti za premog in jeklo in Pogodbe o vzpostavitvi skupnosti za atomsko energijo, ki se nanašajo na pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti in na izvajanje te pristojnosti, uporabljajo samo za naslednje določbe te pogodbe:

- (a) določbe, ki spreminjajo Pogodbo o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti, Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo;
- (b) tretji podstavek člena K3(2) (C);
- (c) člene od L do S (Maastrichtska Pogodba 1992, člen L).

Čeprav je po sprejetju Maastrichtske pogodbe in oblikovanju novega okvira SZVP državam članicam EU prvič po vojni ponujena možnost, da odigrajo ključno vlogo na območju nekdanje Jugoslavije, to zaradi pomanjkanja skupne politične volje in različnih preferenc držav EU ni uspelo preprečiti krvavih oboroženih spopadov. SZVP EU je v skladu z Maastrichtsko pogodbo spadala pod drugi steber sodelovanja med državami članicami, kar je *de facto* pomenilo, da odločanje in izvedba odločitev na področju SZVP EU še naprej ostaja v

pristojnosti držav članic. Po novem je le prvi steber vključeval zakonska pooblastila in pravico EK, da sama nosi odgovornost predstavljanja EU v zunanjepolitičnem svetu. Zaradi pomanjkanja strokovnih znanj in izkušenj EU ni bila sposobna preprečiti krvavih oboroženih spopadov na območju nekdanje Jugoslavije. Slabost SZVP se ni odrazila samo na območju nekdanje SFRJ, ampak tudi kasneje, v Ruandi leta 1994 in na območju ob Velikih jezerih leta 1996 (Shoraka 2010, 68 in Eu4journalists.eu 2014).

#### **5.4.5 Amsterdamska pogodba**

Amsterdamska pogodba je bila podpisana 2. oktobra 1997, v veljavo je stopila 1. maja 1997. Države EU so ponovno izrazile potrebo po jasnejšem definiranju pomena človekovih pravic in vključevanju kataloga o človekovih pravicah v pogodbo. Čeprav jim na koncu to ni uspelo, najdemo ključne dosežke Amsterdamske pogodbe v naslednjih členih (Shoraka 2010, 28):

Člen 6(1) (bivši člen F) prvič povezama ključne vrednote skupnosti, prevzete iz kopenhagenskih pogojev, in pravi, da: »Unija temelji na načelih svobode, spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin ter pravni državi, na načelih, ki so skupna vsem državam članicam« (Amsterdamska pogodba 1997, člen 6). Pri tem je treba poudariti, da člen izključuje del, ki se nanaša na spoštovanje varstva manjšin, čeprav je ta del kopenhagenskih zahtev in temeljni prvi pogoj za članstvo v EU (Hughes in Sasse 2003, 10).

Po novem naj bi Sodišče Evropskih skupnosti s členom 6. dobilo pristojnost nadzora institucij nad izvajanjem določb iz prvega in drugega stebra (Shoraka 2010, 29), in sicer:

*/D/oločbe Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti, Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za premog in jeklo in Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti za atomsko energijo, ki se nanašajo na pristojnosti Sodišča Evropskih skupnosti in na izvajanje te pristojnosti, se uporabljajo samo za naslednje določbe te pogodbe /.../ člen 6(2) glede delovanja institucij, kolikor je Sodišče pristojno v okviru pogodb o ustanovitvi Evropskih skupnosti in te pogodbe (Amsterdamska pogodba 1997, 6. člen).*

Z definiranjem novega, 7. člena odraža EU večjo zavezanost spoštovanju temeljnih pravic. V skladu z omenjenim členom:

*Svet lahko na predlog voditeljev držav ali vlad ali na predlog ene tretjine držav članic ali Komisije in po pridobitvi privolitve Evropskega parlamenta soglasno ugotovi, da ena od držav članic huje in vztrajno krši načela, omenjena v členu 6. (prejšnji F) /.../ ob takšni ugotovitvi lahko Svet s kvalificirano večino sklone, da nekatere pravice, ki izhajajo iz uporabe te pogodbe, za zadevno državo članico mirujejo, vključno z glasovalnimi pravicami predstavnika vlade te države članice v Svetu (Amsterdamska pogodba 1997, 7. člen).*

Novi, 13. člen pogodbe omogoča Svetu EU, da na predlog Komisije in po posvetovanju z Evropskim parlamentom (EP) »sprejeme ustrezne ukrepe za boj proti diskriminaciji na podlagi spola, rasnega ali etničnega porekla, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti« (Amsterdamska pogodba 1997, 13. člen). 13. člen naj bi predvsem ščitil pravice priseljencev, vendar ni jasno, zakaj se Romi ali tradicionalne narodne manjšine ne morejo nanj sklicevati (Amato in Bratt 1998, 11).

Člen 49 navaja, da: »/V/saka evropska država, ki spoštuje načela iz člena 6(1), lahko zaprosi za članstvo v Uniji. Prošnjo naslovi na Svet, ki o tem odloča s soglasjem po posvetovanju s Komisijo in po sprejemu privolitve Evropskega parlamenta, ki določa z absolutno večino svojih članov« (Amsterdamska pogodba 1997, 49. člen).

Očitno je, da obstaja jasno protislovje med členom 6(1) Amsterdamske pogodbe in prvim pogojem iz Kopenhagna. Glede na to, da je Amsterdamska pogodba pravno zavezujoča za države članice, je jasno, da so stare države članice varstvo manjšin namenile izključno novim državam (Hughes in Sasse 2003, 10–11).

#### **5.4.6 Enakostni direktivi**

Eden od ključnih problemov v vseh državah jugovzhodne Evrope je premajhna zastopanost pripadnikov manjšin v zaposlovanju. Številne študije so pokazale, da so bile zlasti pripadnice manjšin soočene z nezmožnostjo pridobivanja delovnih mest oz. diskriminacijo na delovnem mestu. Varstvo človekovih pravic v kontekstu zaposlovanja vključuje pravico do izbire zaposlitve, pravične in ugodne pogoje za delo, zaščito pred brezposelnostjo, enako plačilo za enako delo in pravične in zadovoljive nagrade. Če polna pravica do dela ni uresničena, je država dolžna vsakemu posamezniku zagotoviti minimalni življenjski standard, ki je človeku potreben za dostojanstveno življenje (Bokulić in Kostadinova 2008, 13).

Pravo EU je posebej pozorno na varstvo človekovih pravic, zlasti v okviru zaposlovanja. Nediskriminacija pri zaposlovanju je najbolj razvita določba o človekovih pravicah v pravnem redu skupnosti (Bokulić in Kostadinova 2008, 13).

Leta 2000 je EU sprejela dve direktivi o izvajanju načela enakega obravnavanja (Bokulić in Kostadinova 2008, 13):

- Direktivo o rasni enakosti (2000/43/ES) in

- Direktivo o enakosti pri zaposlovanju (2000/78/ES).<sup>27</sup>

Direktiva o rasni enakosti (2000/43/ES) prepoveduje posredno ali neposredno diskriminacijo na področjih, kot so zaposlovanje, izobraževanje, socialna in zdravstvena zaščita ter dostop do storitev. V skladu z določbami direktive nastopi posredna diskriminacija, ko na videz nevtralne določbe, merila ali ravnanje drugih oseb v enakih ali podobnih položajih diskriminirajo eno osebo v primerjavi z drugimi na temelju rasne, etnične ali spolne pripadnosti. Neposredna diskriminacija nastopi, kadar je oseba v primerljivi situaciji obravnavana manj ugodno kot druga oseba zaradi svoje rasne ali etnične pripadnosti. Odstopanja od načel enakega obravnavanja so sprejemljiva, če ta objektivno opravičujejo legitimni namen in če so sredstva za doseganje tega cilja primerna in potrebna (Petričušić 2011, 6). Direktiva nadalje zagotavlja boljše pravno varstvo z lažjim dostopom do pravnih sredstev in poravnalnih postopkov in omogoča vključevanje nevladnih organizacij v podporo žrtvam nadlegovanja v sodnih postopkih (Bokulić in Kostadinova 2008, 13). Direktiva o enakosti pri zaposlovanju (2000/78/ES) podobno vsebuje definicijo posredne in neposredne diskriminacije, opredeljuje pravico delavca za pravno varstvo, pravico do zaposlitve oseb s posebnimi potrebami, če imajo kvalifikacije za ponujeno delo, in omogoča odstopanja od načel enakega obravnavanja, spet izključno v izjemnih okoliščinah, ko to pomeni ohranjanje specifičnosti verskih institucij ali okrepitev vključevanja mladih na trg dela (Petričušić 2011, 6).

#### **5.4.7 Pogodba iz Nice in Listina EU o temeljnih pravicah**

Pogodba iz Nice je bila podpisana 26. februarja 2001, veljati je začela 1. februarja leta 2003. Dopolnjuje 7. člen PEU z uvedbo mehanizma preventivnega delovanja. (Petričušić 2011, 3; EP 2015). Svet z večino članov in po privolitvi EP ugotovi obstoj tveganja in na državo članico naslovi ustrezna priporočila s ciljem preprečevanja kršitev temeljnih človekovih pravic in svoboščin. Leta 2000 je bila sprejeta tudi nezavezujoča Listina EU o temeljnih pravicah (v nadaljevanju Listina), ki definira niz državljanskih, političnih, ekonomskih in socialnih pravic vseh državljanov s prebivališčem v EU. Listina je razdeljena na sedem naslovov, šest naslovov navaja posebne vrste pravic, zadnji pa pojasnjuje področja uporabe Listine in načela za njeno razlago (EP 2015).

V prvo skupino sodijo »tradicionalne« ali univerzalne človekove pravice (dostojanstvo, enakost, svoboda, solidarnost), v drugo državljanske pravice (pravica do volitev), v tretjo skupino sodijo gospodarske in socialne pravice (Petričušić 2011, 3). Pomembna novost

---

<sup>27</sup> Direktivi sta še znani pod skupnim nazivom Enakostni direktivi.

Listine je krepitev načel o nediskriminaciji, kot je določeno v 13. členu Maastrichtske pogodbe. Ključna novost je tudi vključitev pripadnikov narodnih manjšin v Listino. Tako 21. člen Listine prepoveduje » /V/sakršno diskriminacijo na podlagi spola, rase, barve kože, etničnega ali socialnega porekla, genetskih značilnosti, jezika, vere ali prepričanja, političnega ali drugega mnenja, pripadnosti narodnosti manjšini, premoženja, rojstva, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti« (Schwellnus 2001, 19). Člen 22. nadalje zavezuje države, da spoštujejo kulturne, verske in jezikovne raznolikosti. Izrecno omenjanje narodnih manjšin v Listini in pripravljenost držav za spoštovanje kulturnih, verskih, religijskih in jezikovnih raznolikosti pripadnikov manjšin prvič jasno odpirata vrata razvoju pravnega okvira manjšinskega varstva v EU (Petričušić 2011, 3).

#### **5.4.8 Lizbonska pogodba**

EU v zadnjih dveh desetletjih izpostavlja raznolikost med narodi kot eno od svojih temeljnih vrednot. Že pred sprejemom Lizbonske pogodbe so voditelji držav članic poudarjali, da je EU organizacija, ki temelji na vladavini prava, demokraciji in človekovih pravicah. Lizbonska pogodba je bila podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni, v veljavo je stopila 1. decembra 2009 (Ahmed 2013, 35). Z uveljavitvijo Lizbonske pogodbe je EU okrepila številna politična področja in pridobila potrebni pravni okvir za spopadanje s prihodnjimi izzivi. Lizbonska pogodba spreminja Pogodbo o EU<sup>28</sup> (oz. Maastrichtsko pogodbo iz 1992) in Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti<sup>29</sup> (Rimsko pogodbo iz 1958), vendar ju ne nadomešča. V 3. členu poudarja, da ni pomembno le spoštovanje nacionalne identitete držav članic, kot je to bilo zapisano v členu 6(3) PEU, ampak tudi spoštovanje enakosti držav članic – vključno z regionalno in lokalno samoupravo (Ahmed 2013, 35).

Prečiščena različica PEU v 2. členu pravi, da »Unija temelji na vrednotah spoštovanja človekovega dostojanstva, svobode, demokracije, enakosti, pravne države in spoštovanja človekovih pravic, vključno s pravicami pripadnikov manjšin. Te vrednote so skupne vsem državam članicam v družbi, ki jo označujejo pluralizem, nediskriminacija, strpnost, pravičnost, solidarnost in enakost žensk in moških« (Lizbonska pogodba 2007, 2. člen).

2. člen PEU<sup>30</sup> predstavlja prelomnico na področju varstva manjšin, saj prvič v zgodovini priznava pomembnost manjšinskih pravic, ki so del skupne evropske identitete, kar potrjuje tudi, kar je zapisano v 7. členu iste pogodbe, da lahko Svet EU v primeru hujših kršitev 2.

---

<sup>28</sup> PEU.

<sup>29</sup> PES.

<sup>30</sup> V nadaljevanju PEU mislim izključno na prečiščeno različico Pogodbe o EU.

člena PEU s kvalificirano večino državi izreče suspenzijo in njenemu predstavniku vlade odvzame pravico do glasovanja v Svetu EU, in to prvič tudi v primeru kršitve manjšinskih pravic. Čeprav bo 7. člen PEU verjetno uporabljen le v izjemnih okoliščinah (kot je grožnja genocida), je pomembnost varstva manjšin z Lizbonsko pogodbo prvič močno poudarjena. 2. člen PEU tako premakne varstvo manjšin iz zgolj političnega v pravno zavezujoči okvir (Ahmed 2013, 35).

## **6 Manjšinska politika v predtranzicijskem obdobju na Slovaškem in Hrvaškem**

Za razliko od drugih držav članic sta bila vstopa Slovaške in Hrvaške v EU zelo kompleksna procesa. Obdobji med 1990 in 1999 na Hrvaškem in 1990 in 1997 na Slovaškem sta v mednarodnih krogih velikokrat povezani z naslednjimi elementi (Fisher in Haughton 2008, 435–454; Haughton 2001, 745–769, Jović 2006, 2011, Boduzsynski 2010):

- avtoritarnim upravljanjem dveh vodilnih ljudi v državah (hrvaškega predsednika stranke Hrvatska demokratska zajednica (HDZ) dr. Franja Tuđmana, in slovaškega predsednika vlade in predsednika stranke Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS), Vladimírja Mečiarja),
- zaščito nacionalne državnosti/suverenosti,
- nedemokratičnimi napadi na svobodo medijev,
- bojem proti »ostalim« (to so pripadniki srbske na Hrvaškem oz. madžarske narodne manjšine na Slovaškem),
- zavračanju evropskih norm.

Slovaška je v drugi polovici devetdesetih let (od leta 1997) poskušala dohiteti ostale države vzhodne Evrope na njihovi poti v EU. Nasprotno je bila Tuđmanova Hrvaška nezadovoljna z novo regionalno politiko EU do držav zahodnega Balkana iz leta 1999, zato je ostala politično izolirana od zahoda in razvila ideologijo zavračanja nadnacionalnih organizacij, ki naj bi lahko peljale v oblikovanje nove (neo-)Jugoslavije ali podobnega združenja balkanskih držav (Jović 2006, 2).

V naslednjem poglavju bom z analizo in primerjavo političnega delovanja dveh predsednikov odgovorila na prvo raziskovalno vprašanje.

### **6.1 Manjšinska politika na Slovaškem 1990–1997**

Čehoslovaška je država, ki je obstajala med leti 1918 in 1992. Padeč komunističnega režima 1989 je kakor drugje v Evropi spodbudil tudi slovaško idejo o odcepitvi od Češke in popolni avtonomnosti Slovaške. Žametni revoluciji (kot je poimenovan konec leta 1989) je sledila sporazumna razdružitev države in leta 1993 nastanek dveh neodvisnih držav, Češke in Slovaške (Tavarana.org 2014).



Na slovaški politični sceni je v obdobju med leti 1990 in 1997 dominirala stranka HZDS pod okriljem predsednika stranke in predsednika vlade, Vladimírja Mečiarja, ki je bil ključna osebnost v razvoju slovaške nacionalne države. Na oblast je prvič prišel leta 1992 z močno nacionalistično ideologijo proti premočni Pragi in madžarski narodni manjšini. Njegova politika spominja na politiko prvega hrvaškega predsednika (o njem več v naslednjem poglavju). Mečiar se je podobno kot Tuđman imel za *očeta* slovaškega naroda oz. »branilca slovaških interesov na Čehoslovaškem in kasneje tudi zaščitnika neodvisne slovaške države v sovražnem svetu« (Degaan Krause v Fisher in Haughton 2008, 436–441).

Po podatkih Odbora OZN za človekove pravice iz leta 1996 je po razpadu Čehoslovaške na Slovaškem živel 4.519.328 Slovakov (85,7 % celotnega prebivalstva), sledili so Madžari s 568.714 osebami (10,6 %), Romi, ki jih je bilo 83.988 (1,6 %), Čehi z 59.323 osebami (1 %) in ostali. Vendar poročilo Odbora Organizacije združenih narodov (OZN) za človekove pravice navaja tudi, da podatki o največjih narodnih manjšinah niso natančni. Pravo število Romov se giblje med 15 in 18 % oz. med 250.000 in 500.000. Večina Romov je živela v vzhodnem delu države in se zaradi strahu ni opredeljevala kot Romi, temveč kot domačini (Slovaki) oz. kot pripadniki nekatere druge narodne manjšine (Rooker 1999, 175).

Slovaška ustava je bila sprejeta 1. septembra 1992 in v preambuli Slovaška prvič priznava prisotnost manjšin na svojem ozemlju. V temeljnih določbah preambule piše: »Mi, slovaški narod, ki se zaveda politične in kulturne dediščine naših prednikov in stoletne borbe za nacionalni obstoj in državnost ... skupaj s pripadniki narodnih manjšin in etničnih skupnosti, ki živijo na ozemlju Slovaške ... ustanovljamo to Ustavo« (Rooker 1999, 176).

Preambula odkriva, da je Slovaška relativno mlada država, ki išče nacionalno identiteto in podpira pripadnike narodnih manjšin kot državljane Slovaške. To je najbolj vidno v (Rooker 1999, 177):

- členu 6(b), ki določa, da bi uporaba drugih jezikov, enako kot slovaškega, morala biti urejena zakonom,
- členu 12, ki določa pravico za izbor pripadnosti določeni identiteti,
- členu 33, ki zagotavlja pripadnikom manjšin pravico do razvoja lastne kulture in uporabe lastnega jezika,
- členu 34, ki zagotavlja pripadnikom manjšin pravico do sodelovanja v procesih odločanja, ki vplivajo na pripadnike narodnih manjšin.

Kljub temu je treba poudariti, da kljub ustavnim določbam ni bilo na Slovaškem v devetdesetih letih sprejetih ustavnih zakonov, ki bi pripadnikom narodne manjšine zagotavljali pravice, določene v ustavi. Kot problematično se je pokazalo tudi dejstvo, da so se ustavne določbe o temeljnih pravicah in svobodah lahko spreminjale s parlamentarno večino, ki je brez težav sprejemala zakone, ki so bili v nasprotju z ustavo (Rooker 1999, 177). Eden od takih poskusov je bil tudi predlog Uredbe o prometnih napisih, s katerim je slovaška vlada poskušala popolnoma odpraviti dvojezične prometne napise na cestah v občinah v katerih je bilo več kot 20 % pripadnikov določene manjšinske skupnosti (Rooker 1999, 199). Leta 1993 so predstavniki madžarske narodne manjšine poslali protestno pismo Svetu Evrope, v katerem so izrazili nezadovoljstvo s takšno odločitvijo vlade (Malová in Világi 2006, 513).

Naslednje leto je parlament zaradi zelo različnih interesov med strankami v koaliciji izglasoval nezaupnico Mečiarjevi vladi. Njegovo mesto je za kratko obdobje, od marca do decembra 1994, pripadlo Jozefu Moravčíku, predstavniku Slovaške demokratične unije (Democratic Union of Slovak Party). Pod njegovim vodstvom je bil zaradi protestov madžarske narodne manjšine ovržen predlog o popolni odpravi dvojezičnih prometnih napisov na slovaških cestah. V skladu z Zakonom o državnem jeziku št. 428/1990 je bila tudi omogočena nadaljnja uporaba manjšinskega jezika v mestih, v katerih je bilo več kot 20 % pripadnikov določene manjšinske skupnosti (Rooker 1999, 183–184).

Odnos med manjšinskim in večinskim prebivalstvom se je po razpadu Čehoslovaške iz dneva v dan slabšal. Po volitvah jeseni 1994 je Mečiarjev HZDS s 35 % pridobljenih glasov ponovno prišel na oblast. Zanimivo je, da je HZDS v predvolilnem programu zagovarjala evropske norme in kolektivne pravice pripadnikov manjšin, za katere je hkrati trdila, da »niso pozitivne samo za Slovake, ampak tudi za Evropo kot celoto«, čeprav je tiskala letake z napisom »Kdor ne glasuje za HZDS – glasuje za madžarsko neodvisnost« (Haughton 2001, 752). V svojem prvem povolilnem govoru je Mečiar povedal, da bi sosedski odnosi morali temeljiti na spoštovanju suverenosti, teritorialne celovitosti in miroljubnem političnem delovanju politikov (Malová in Világi 2006, 513). V tej luči sta madžarski predsednik vlade Gyula Horn in Vladimir Mečiar 19. marca 1995 v Parizu podpisala slovaško – madžarski Sporazum o dobrososedskih odnosih in prijateljskem sodelovanju med državama (Tesser 2003, 516).

1. februarja 1995 je slovaška vlada podpisala tudi OKVNM, ki naj bi s slovaško-madžarskim Sporazumom izboljšal položaj madžarske narodne manjšine na Slovaškem. Po podpisu slednjega je sam slovaški predsednik dejal, da Madžarska in Slovaška puščata preteklost za

seboj in stopata na novo pot v smeri sodelovanja in evropskih integracij (Tesser 2003, 516). Slovaška vlada je 27. junija 1995 zaprosila za članstvo v EU (Slovak – republic.org 2014).

Odnosi med slovaškimi in madžarskimi državniki so se ponovno poslabšali takoj po podpisu OKVNM. Ključni problem je bilo nesoglasje glede interpretacije člena 11. Priporočilo 1201 Parlamentarne skupščine Sveta Evrope, ki pravi, da »imajo v regijah, kjer so pripadniki narodne manjšine v večini glede na specifične zgodovinske okoliščine in v skladu z domačo zakonodajo pravico za primerne lokalne ali regionalne oblasti ali oblasti s posebnim statusom« (Tesser 2003, 518).

Slovaška nacionalna stranka (SNS), stranka v koalicijski vladi Vladimirja Mečiarja, je pristala na ratifikacijo OKVNM pod pogojem, da vlada zagotovi sprejem Zakona o državnem jeziku, ki bo okrepil položaj slovaškega jezika v uradni komunikaciji (Malová in Világi 2006, 513; Rooker 1999, 182). Tesser (2003, 518) pravi, da je Slovaška ratificirala OKVNM izključno s tem namenom, da pokaže ostalim, da je evropska država, ki *de facto* podpira evropske standarde in spoštuje pravice pripadnikov manjšin.

V obdobjih 1990–1992 in 1994–1998 je slovaška vlada sprejela številne ukrepe, ki so dodatno poslabšali položaj pripadnikov narodnih manjšin na Slovaškem. Mečiarjeva vlada je *a priori* zavrnila vse zahteve pripadnikov madžarske narodne manjšine (Malová in Világi 2006, 513–15). Med drugim je (Malová in Világi 2006, 513–15; Alfredsson 1999, 15; Topidi 2010, 162):

- zmanjšala financiranje manjšinskih skupnosti,
- zavračala sprejem Zakona o manjšinskih jezikih in ni izvajala določb iz slovaško-madžarskega Sporazuma o dobrososedskih odnosih in prijateljskem sodelovanju,
- s sprejemom Zakona o državnem jeziku št. 270/195 novembra 1995 zagotovila popolno prepoved uporabe manjšinskih jezikov v uradni komunikaciji in uvedla dodatne kazni za tiste, ki tega ne upoštevajo,
- z Zakonom o državnem jeziku št. 270/195 prepovedala tiskanje materialov in poučevanje v madžarščini v madžarskih šolah (člena 4 in 8),
- v preambuli Zakona o državnem jeziku št. 270/195 dodatno zapisala, da je »slovaški jezik najpomembnejša lastnost slovaškega naroda, najplemenitejša vrednost slovaške kulturne dediščine in izraz suverenosti Slovaške republike«.

- s centraliziranim upravljanjem državne administracije na lokalni in regionalni ravni močno ovirala prenos oblasti na nižje ravni in hkrati onemogočala razvoj lokalne demokracije,
- z reformo javne administracije leta 1996 preprečila koncentracijo madžarske narodne manjšine v posameznih regijah. Z demarkacijo dotedanjih okrožnih meja in določanjem novih in večjih okrožnih meja v etnično zelo raznolikem južnem delu Slovaške je močno poslabšala položaj Madžarov, ki so na nekaterih manjših območjih do tedaj predstavljali večino.

Sprejetje Zakona o državnem jeziku št. 270/195 je bilo v tem obdobju po mnenju Tesserja (2003, 518) za slovaško vlado neizogibno, saj je ideja o pridružitvi EU, podobno kot na Hrvaškem, predstavljala grožnjo novo pridobljeni slovaški suverenosti. Za razliko od Hrvaške, ki je popolnoma zavračala sodelovanje z EU, je Slovaška na neki način težila k pridružitvi v EU.

Sprejem Zakona o državnem jeziku št. 270/195 na Slovaškem je bil zelo negativno sprejet s strani držav članic EU. EP je na sprejem zakona reagiral zelo negativno, saj je 4. decembra 1995 sprejel prvo Resolucijo o potrebi po spoštovanju človekovih pravic in demokracije na Slovaškem. V resoluciji grozi slovaški vladi s prekinitvijo finančne pomoči, v primeru, da Slovaška republika (Topidi 2010, 154) »še naprej sledi politikam, ki odražajo nezadostno spoštovanje demokracije, človekovih in manjšinskih pravic in vladavine prava«. Očitno je, da je EU poskušala Slovaško prisiliti k zagotovitvi ustreznega spoštovanja človekovih pravic, posebno manjšinskih v skladu z obveznostmi, ki izhajajo iz kopenhagenskih pogojev (Topidi 2010, 154).

Leta 1997 je to ponovila v drugi Resoluciji EP, v kateri slovaško vlado ponovno opozarja na spoštovanje človekovih pravic, pravic pripadnikov narodnih manjšin, demokracije in vladavine prava, ki je prvi pogoj za začetek in razvoj sodelovanja z EU (Topidi 2010, 155). Čeprav je EU močno zagovarjala spoštovanje manjšinskih pravic, je njen neenotni pristop k reševanju manjšinske problematike deloval v korist državam v tranziciji (Topidi 2010, 155).

### **6.1.1 Slovaški nacionalizem in odnos do EU**

Slovaška vlada se je za razliko od Hrvaške soočala z dvojnimi izzivi; na eni strani je morala zadovoljiti zahteve EU, na drugi pa zahteve svojih državljanov in ohraniti težko pridobljeno nacionalno suverenost. Obstoječe politične analize državljanskih politik po koncu hladne vojne opozarjajo, da so novonastale države poskušale prevzeti odgovornost za lastno varnost

na dva načina, bodisi z uporabo sile bodisi z »nacionalizacijo« večinskega prebivalstva oz. nacionalne vlade (Tesser 2003, 519).

Slovaška je razvijala nacionalizem, ki zelo spominja na tistega, ki se je razvil na Hrvaškem v devetdesetih letih. Mečiar je Slovaško opisoval kot samozadostno državo, ki je »obsojena, da bo uspešna« zaradi geopolitičnega položaja, boljših ekonomskih možnosti in sposobnosti, da izpolni zahteve EU samostojno in ne v skupnosti s Čehi. V ta namen je leta 1992 spomnil Slovake, da bodo, če se integrirajo v EU kot Čehoslovaška, v pogajanjih obsojeni na vlogo regije ali etnične skupnosti in da bo onemogočena izgraditev sistema, v katerem bi bili enakopravni (Rupnik in Zielonka 2003, 165).

Slovaki so na 650.000 Madžarov gledali kot na grožnjo. Vpliv Madžarov, ki so na južni meji države predstavljali večino, bi lahko ogrozili novonastalo državno suverenost. Javnost je zato močno podpirala prizadevanja Mečiarjeve vlade, da zagotovi uporabo slovaškega jezika kot edinega uradnega jezika v javni administraciji, izobraževanju in kulturi. Tudi na romsko populacijo so Slovaki gledali negativno, saj je veliko število Romov zaradi slabega gospodarskega in socialnega stanja oviralo razvoj in integracijo slovaške družbe (Deegan Krause 2004, 658). Čeprav je Mečiar zagovarjal vstop Slovaške v EU, je poudarjal, da je Slovaška namenja izključno etničnim Slovakom. Boj proti Madžarom je predstavljal temeljni element Mečiarjeve strategije nacionalistične mobilizacije, kar najbolj potrjuje njegovo poročilo madžarski vladi, v katerem je bilo rečeno, da (Rupnik in Zielonka 2003, 30) »v primeru, da so Madžari nezadovoljni s stanjem v državi, naj brez zadržkov državo zapustijo in odidejo (na Madžarsko)«. Tole je bilo pravzaprav sporočilo madžarski manjšini, da slovaška vlada ni bila pripravljena sprejeti kompromisov glede manjšinskih vprašanj (Rupnik in Zielonka 2003, 30).

## **6.2 Manjšinka politika na Hrvaškem 1990–2000**

V preambuli t. i. božične Ustave Republike Hrvaške, sprejete 22. decembra 1990 (NN/41/01) piše, »da je Hrvaška nacionalna država hrvaškega naroda in pripadnikov avtohtonih narodnih manjšin: Srbov, Čehov, Slovakov, Italijanov, Madžarov, Judov, Nemcev, Ukrajincev, Rusov in drugih, ki so njeni državljani« (Erceg 2005, 3–4). Z ustavo je slednjima zagotovljena enakopravnost. Po statistikah je na ozemlju Hrvaške leta 1991 živelo 3.373.356 Hrvatov, 581.663 pripadnikov srbske narodne manjšine (12 % celotnega prebivalstva), sledili so Jugoslovani (106.041), Muslimani (43.469), Slovenci (23.376) in ostali (Erceg 2005,4).

Prva hrvaška ustava ne omenja Slovencev, Romov in Bošnjakov, kar je ena od njenih ključnih pomanjkljivosti. Izraz Bošnjaki leta 1990 še ni obstajal. Muslimani, kolikor jih je takrat bilo

na Hrvaškem, niso bili priznani kot narodna manjšina. Slovenci in Romi (6 695) so enostavno sodili v kategorijo »ostali«. Podobno se je zgodilo tudi z Bolgari, Poljaki, Rusi, Romuni, Albanci, Črnogorci in Makedonci. Vse omenjene narodne manjšine so bile postavljene v neenakopraven položaj. V ustavo so bile vključene šele leta 2000, formalno pa so pravice *de facto* dobile leta 2002 s sprejemom novega Ustavnega zakona o pravicah narodnih manjšin (NN155/02) (Erceg 2005, 3–4).

25. julija 1991 je hrvaški nacionalni parlament (sabor) sprejel Deklaracijo o samostojnosti in neodvisnosti hrvaške države. Istega dne je bil v skladu z Deklaracijo razglašen tudi novi Zakon o državljanstvu (NN 53/91) (Štiks 2010, 85).

Z Zakonom o državljanstvu Republike Hrvaške (NN 53/91) je bilo veliko število državljanov nekdanje Socialistične republike Hrvaške prikrajšano za hrvaško državljanstvo. Usoda etničnih Hrvatov je bila popolnoma drugačna od usode neetničnih Hrvatov, saj so bili ti podvrženi postopku naturalizacije tujcev na podlagi 8. člena novega Zakona o državljanstvu (NN 53/91). Številni neetnični Hrvati niso imeli pravice za hrvaško državljanstvo, čeprav so bili rojeni na ozemlju nove države, saj je bila pravica do državljanstva določena z (Štiks 2010, 86–87):

- zahtevo o petletnem neprekinjenem bivanju na Hrvaškem,
- dokazilom o neposedovanju državljanstva druge države,
- poznavanjem hrvaškega jezika in latinične pisave,
- zahtevo o primernem vedenju, ki vključuje sprejem hrvaške zakonodaje in spoštovanje pravnega sistema in hrvaške tradicije.

Iz navedenega je jasno, da ljudje, ki so na območju Hrvaške živeli manj kot pet let, niso bili upravičeni do hrvaškega državljanstva. V času razpada SFRJ v devetdesetih je bilo tudi nemogoče dobiti izpis iz republiškega državljanstva SFRJ. Številne osebe, celo rojene na Hrvaškem, niso bile upravičene do hrvaškega državljanstva. Njihovo republiško državljanstvo je bilo določeno v skladu z mestom in državljanstvom očeta. O kriterijih, kot sta poznavanje hrvaškega jezika in pisave, je odločalo Ministrstvo za notranje zadeve, ki pa ni bilo dolžno obrazložiti odločitev, zakaj nekdo ni ali je upravičen do hrvaškega državljanstva (Štiks 2010, 87). Od 767.481 prošenj za državljanstvo je bilo na Hrvaškem med 1991 in 1994 izdanih 726.403 državljanstev, od tega jih je bilo 38.566 zavrženih. Nekatere raziskave opozarjajo, da so med zavrženimi bili večinoma Srbi in Muslimani (Trifunovska 1999, 34).

V skladu s prvim Ustavnim zakonom o temeljnih pravicah pripadnikov etničnih ali nacionalnih skupnosti ali manjšin (NN 65/91) iz leta 1991 so predstavniki manjšin ki jih je bilo več kot 8 % na ozemlju Hrvaške, imeli pravico do predstavljanja v nacionalnem parlamentu, vladi in drugih uradnih organih države. Po zakonu sta bili predvideni tudi teritorialna avtonomnost dveh območij (Knina in Gline), v katerih je bilo večinsko prebivalstvo srbsko, in možnost izbire njihovih pripadnikov v organe lokalne in regionalne samouprave (Erceg 2005, 4).

Čeprav so intenzivni vojaški spopadi trajali od avgusta 1991 do januarja 1992, lahko trdimo, da mir na območju Hrvaške ni nastopil do avgusta 1995 in poraza samooklicane srbske države, t. i. Republike srbske Krajine,<sup>31</sup> ter njene ponovne priključitve hrvaški državi (Trifunovska 1999, 31). Čeprav je Ustavni zakon o temeljnih pravicah pripadnikov etničnih ali nacionalnih skupnosti ali manjšin (NN 65/91) prejel pozitivno oceno v mednarodni skupnosti, se nekatere pomembne določbe, kot je sorazmerna zastopanost pripadnikov narodnih manjšin v organih vlade in parlamenta, niso izvajale (Tatalović 2011, 380). To je bilo najbolj vidno na parlamentarnih volitvah leta 1992, ko predstavniki strank niso dobili niti enega sedeža v nacionalnem parlamentu kljub omenjenemu zakonu, ki to zagotavlja. Sedeži za predstavnike narodnih manjšin niso bili vnaprej predvideni tudi na ravni županij. Z uporabo moči, ki jo je imel predsednik v skladu z ustavnim členom 71(4), je Tuđman imenoval dva predstavnika srbske narodne manjšine v to telo. To je bila simbolična gesta, ki verjetno ni imela večjega vpliva, vendar je poskušala prispevati h krepitvi medetničnega sodelovanja (Trifunovska 1999, 31).

Kakršna koli ideja o priključitvah delov zahodne Slavonije in dveh območij s posebnim statusom, Gline in Knina, k hrvaški državi je bila v začetku leta 1995 za srbsko stran nesprejemljiva. Zato je bila hrvaška vlada primorana izvesti dve vojaški akciji, poimenovani Blisk in Nevihta (Vukas 1999, 57). Nevihta je povzročila množično izselitev srbskega prebivalstva z ozemlja Hrvaške. Po nekaterih mnenjih naj bi Hrvaško v tem obdobju zapustilo nekaj več kot 184.000 Srbov, Hrvaški helsinški odbor za človekove pravice pa je ocenil, da je šlo za več kot 200.000 ali najmanj 180.000 ljudi (Hribernik 2013, 381).

Zaradi množičnega odhoda srbskega prebivalstva tudi območij, na katerih bi bili Srbi bili večina, ni bilo več. Septembra leta 1995, takoj po zaključku omenjenih vojaških operacij je

---

<sup>31</sup> Republika srbska Krajina (RSK) je bila samooklicana srbska država, ki je nastala konec leta 1991 z odcepitvijo srbskih avtonomnih oblasti od Hrvaške. RSK naj bi sestavljale občine z večinskim srbskim prebivalstvom na območjih severne Dalmacije, Like, Slavonije, Baranje in zahodnega Srema. V Ustavnem zakonu srbske pokrajine Slavonija, Baranja in zahodni Srem je bila RSK definirana kot samostojna federalna enota znotraj Jugoslavije, prav tako je bila vzpostavljena vlada, njen predsednik je postal Goran Hadžić (Hribernik 2013, 151).

nacionalni parlament na Hrvaškem prekinil z izvajanjem določb Ustavnega zakona o temeljnih pravicah pripadnikov etničnih ali nacionalnih skupnosti ali manjšin (NN 65/91) iz leta 1991 (Vukas 1999, 57), in sicer (Trifunovska 1999, 30):

- 1) določbe o posebnih pravicah in varstvu narodnih manjšin, ki so predstavljale več kot 8 % celotnega prebivalstva, in določbe o posebnem statusu avtonomnih občin (členi od 21–57),
- 2) pravice za sorazmerno zastopanost v parlamentu (18. člen).

Po mnenju Evropske komisije za demokracijo skozi pravo suspenzija zakona ni bila nujno potrebna. Določbe bi lahko ostale v veljavi, čeprav ne bi imele začasno nobenega vpliva zaradi demografskih sprememb (Trifunovska 1999, 31).

12. novembra 1995 so legalne srbske oblasti v regiji in hrvaška vlada podpisali t. i. Erdutski sporazum, ki naj bi dolgoročno urejal nekatera pomembna vprašanja za prebivalce vzhodne Slavonije. Ključni prioriteti sporazuma sta bili demilitarizacija in preprečevanje nadaljnega izseljevanja srbskega prebivalstva oz. t. i. mirna reintegracija Baranje, vzhodne Slavonije in zahodnega Srema (Erceg 2005, 7). V skladu s sporazumom je bila demilitarizacija pod srbskim nadzorom, pod nadzorom Prehodne uprave ZN za vzhodno Slavonijo, Baranjo in zahodni Srem<sup>32</sup> je bilo dvoletno prehodno obdobje mirne povrnitve okupiranih območij, vzdrževanje miru in varnosti v regiji, vzpostavljanje začasnih policijskih sil, nadzorovanje volitev, nadzor civilne uprave in delovanja javnih služb, spoštovanje najvišjih standardov človekovih pravic in temeljnih svoboščin in spodbujanje zaupanja med lokalnimi prebivalci. Leta 1991 je na omenjenih območjih živel 45 % Hrvatov, 25 % Srbov in 30 % drugih. Do leta 1997 se je demografski položaj precej spremenil. Na omenjenih območjih je po novem živel 84 % Srbov, 7 % Hrvatov in 9 % drugih (Minorities Group International 2003, 10).

Položaj srbske narodne manjšine na Hrvaškem je specifičen, delno zaradi vojne, delno zaradi neenake politične in socialne obravnave članov in nacionalnih skupnosti v različnih delih Hrvaške. Srbom na območju hrvaškega Podunavlja (Baranja in vzhodna Slavonija) so pravice zagotovljene Erdutskim sporazumom, medtem, ko je pripadnikom srbske manjšine na območjih nekdanjih avtonomnih občin (Kina in Gline) to po novem zagotovljeno Ustavnim zakonom o temeljnih pravicah pripadnikov etničnih ali nacionalnih skupnosti ali manjšin NN 65/91 (Program Ujedinjenih Naroda za razvoj 2006, 44).

---

<sup>32</sup> Prehodna uprava ZN za vzhodno Slavonijo, Baranjo in zahodni Srem – UN Transnational Administration in Eastern Slavonia, Baranja in Western Sirmium (UNATES) – je bila ustanovljena 15. januarja 1996 s ciljem vzpostavljanja miru in varnosti na okupiranih območjih hrvaške države. Misija OZN je bila končana 15. januarja 1998.



Srbi so s podpisom Erdutskega sporazuma dobili politično zastopanost na lokalni in državni ravni in pravico do oblikovanja posvetovalnega organa srbske narodne manjšine – Srbskega Narodnega sveta (Srbskog Narodnog Vijeća), ki se ukvarja z uveljavljanjem civilnih in nacionalnih pravic pripadnikov srbske narodne manjšine na Hrvaškem in skrbi za varovanje njihove identitete ter njihovo sodelovanje v ključnih državnih odločitvah (Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih Narodov za izbeglice 2014).

Po drugi strani, manjšine na območju Gline in Kina, zaradi prekinitve izvajanja ključnih določb iz Ustavnega zakona o temeljnih pravicah pripadnikov etničnih ali nacionalnih skupnosti ali manjšin (NN 65/91) iz leta 1991 so v devetdesetih na Hrvaškem bili izpostavljeni popolni socialni izolaciji (Program Ujedinjenih Narodov za razvoj 2006, 44).

Čeprav se zdi, da so bile pravice pripadnikom manjšin na Hrvaškem do neke mere zagotovljene, sta bila leta 1995 sprejeta dva zakona (Zakon o najemu stanovanj na osvobojenem območju (NN/73/95) in Zakon o začasnem prevzemu in upravljanju z določenim premoženjem (NN73/95)) in leta 1996 še eden (Zakon o območjih posebnega državnega interesa (NN44/96)), ki so bistveno poslabšali obstoječi položaj pripadnikov narodnih manjšin na Hrvaškem, zlasti Srbov (Erceg 2005, 5).

Z Zakonom o najemu stanovanj na osvobojenem območju (NN/73/95) je bila pripadnikom srbske narodne manjšine, ki so zapustili bivša okupirana območja, vzeta lastninska pravica za nepremičnino, kot sta stanovanje in hiša. V skladu z zakonom »pravica do lastnine preneha po sili zakona, če je najemnik nepremičnino zapustil ali je ni uporabljal več kot 90 dni«. Če vzamemo v ozir zapletene administrativne postopke, ugotovimo, da je bila možnost vrnitve premoženja pripadnikom srbske narodne manjšine v tako kratkem obdobju nemogoča<sup>33</sup> (Erceg 2005, 4).

Zakon o začasnem prevzemu in upravljanju z določenim premoženjem (NN73/95) je tudi vse »zapuščeno« premoženje (premično in nepremično) na okupiranem območju Hrvaške postavil pod začasni nadzor države. V skladu z zakonom je bil rok za pritožbo proti takšni odločitvi 8 dni. Lastnikom premoženja je bilo prepovedano kakršnokoli samostojno upravljanje s premoženjem (prodaja ali zamenjava), izjema je bila prodaja oz. najem »hrvaškim državljanom ali članom hrvaškega naroda, ki so bili prisiljeni zapustiti Zvezno republiko Jugoslavijo (Srbijo ali Črno goro) in zasedeno območje BiH«. Jasno je torej, da je zakon

---

<sup>33</sup> Zakon je prenehal veljati julija 1998.

premoženje na okupiranem območju Hrvaške namenil izključno etničnim Hrvatom (Erceg, 2005, 4).<sup>34</sup>

Z Zakonom o območjih posebne državne skrbi (NN44/96) je bila sprejeta odločitev za spodbujanje poselitve nekdanjih okupiranih območij s t. i. priseljenci oz. hrvaškimi državljani iz BiH, Srbije in Črne gore. Na razpolago so jim bile nepremičnine, ki so bile z Zakonom o začasnem prevzemu in upravljanju z določenim premoženjem (NN73/95) odvzete prejšnjim lastnikom (Erceg 2005, 4).

Čeprav so vse postkomunistične ustave nekdanje SFRJ, med katerimi je tudi Hrvaška, zagotovile vse običajne demokratične pravice pripadnikom manjšin, je razvidno, da je bila v postsocialističnih državah v zgodnjih devetdesetih prisotna latentna diskriminacija. Sprejeti zakoni namreč pripadnikom narodnih manjšin pošiljajo sporočila, da so v odnosu z etničnimi Hrvati slabši in zato podvrženi stalnim testom lojalnosti (Dimitrijević v Štiks 2010, 80). Po nekaterih mnenjih je Hrvaška z Zakonom o območjih posebne državne skrbi (NN44/96) in z načinom odvzema najemniške pravice pripadnikom narodne manjšine močno prekršila določbe EKČP, in sicer: 6. člen (pravico do poštenega sojenja), 8. člen (pravico za dom), 13. člen (pravico do učinkovitih pravnih sredstev pred domačimi oblastmi), 14. člen (pravico do uživanja pravic in svoboščin, določenih s Konvencijo, brez razlikovanja glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, narodnostni ali socialni izvor, pripadnost narodni manjšini, lastnino, rojstvo ali kakšne druge okoliščine) in 1. člen dodatnega Protokola (pravico do mirnega uživanja svojega premoženja)(Mikić 2008, 4).

Čeprav je bil Ustavni zakon o temeljnih pravicah pripadnikov etničnih ali nacionalnih skupnosti ali manjšin NN 65/91 sprejet s ciljem, da bi se izognili diskriminaciji in delitvi med prebivalstvom, je bila implementacija zakona zelo pogosto vprašljiva (Jović 2006, 6; Stanković Pejnović 2015; Tatalović 2011, 380). Hrvaške oblasti so tudi večkrat kršile določbe Erdutskega sporazuma, kot posebej problematične OVSE izpostavlja kršitve pravice do intelektualne lastnine, problematične vrnitve razseljenih Srbov, njihov težavni položaj ter nesorazmerno predstavljanje srbske narodne manjšine na lokalni ravni (Minorities Group International 2003, 10). Kot pravi Hayden v Štiks (2010, 80): »Pripadniki narodnih manjšin kljub pravici do državljanstva ne morejo pričakovati enakopravnosti«.

---

<sup>34</sup> Zakon je prenehal veljati julija 1998.

### **6.2.1 Hrvaška identiteta in Tuđmanova vizija EU v devetdesetih letih**

Politična retorika hrvaških politikov je bila v devetdesetih letih močno obarvana z nacionalizmom. Principi multietičnosti, ki so bili v osredju politike nekdanje SFRJ in politik večine zahodnoevropskih držav v času hladne vojne, so bili hitro pozabljeni (Jović 2011, 38).

Na splošno lahko rečemo, da je bil hrvaški nacionalizem zelo uspešen pri doseganju svojih glavnih ciljev, ki so bili: mednarodno priznanje Hrvaške kljub začetnemu nasprotovanju glavnih evropskih in svetovnih sil, uspešna reintegracija vseh ozemelj, ki so pripadala hrvaškemu območju v nekdanji SFRJ, narodnostno bolj homogena hrvaška država, kot je bila kdajkoli v preteklosti, ohranjanje konservativne socialne politike, ki temelji na tesnih vezeh z rimskokatoliško cerkvijo. Kot zadnji pomembni element hrvaške desnice moramo omeniti še močno izključevalno zunanjo politiko, ki temelji na protiliberalnih in protizahodnih stališčih (Jović 2011, 38a in Boduzsyski 2010, 94).

S hrvaškim državljanstvom, ki je bilo na razpolago etničnim Hrvatom v BiH, je Hrvaška okrepila svoj vpliv v sosednji državi brez kakršnihkoli teritorialnih širitev. Politike dvojnega državljanstva ni uporabljala le za zaščito etničnih Hrvatov v BiH, temveč tudi za dodatno krepitev moči v regiji (Jović 2011a, 38).

Leta 1995 je bila vojna v BiH končana z Daytonskim mirovnim sporazumom. Tuđman je menil, da je Hrvaška edini zmagovalec postjugoslovanske vojne, ideja EU o skupnem pristopu držav nekdanje SFRJ s t. i. konceptom zahodnega Balkana za Hrvaško ni bila sprejemljiva. Tuđman je EU namreč očital, da ji ni uspelo preprečiti krvavih vojn na ozemlju nekdanje SFRJ. Po mnenju prvega hrvaškega predsednika so vse evropske sile, vključno z Združenimi državami Amerike (ZDA), »ne samo ravnodušno opazovale, kako srbske sile barbarsko uničujejo Vukovar in druga hrvaška mesta jeseni 1991, temveč so s sprejemom embarga na orožje v Varnostnem svetu ZN pustile Hrvaško nemočno, na milost in nemilost jugoslovanski vojski, ki je takrat veljala za eno od najmočnejših vojaških sil v Evropi« (Jović 2006, 8).

Ker je s prepričanjem, da si sam zaslužen za zmago v vojni, zelo težko sprejemati zunanje pritiske za sprejetje reform, je Hrvaška v začetku zavračala sodelovanje z MKSNJ (Jović 2011a, 38–39).

V hrvaških političnih krogih v zgodnjih devetdesetih letih Hrvaška ni bila videna samo kot zmagovalka vojne, ampak tudi kot žrtev te vojne. Hrvati so bili osredotočeni na slavljenje t. i. domovinske vojne (domovinskog rata) in predstavljanje Hrvaške kot žrtve zunanje agresije,

predvsem srbske in črnogorske. Srbi (posebej na območju Krajine) so v zgodnjih devetdesetih letih pogosto videni kot »zunanji napadalci« ali »ostali«, podobno kot Madžari na Slovaškem, čeprav so bili večinoma rojeni in so živeli zadnjih nekaj stoletij na območju Hrvaške (Jović 2011a, 38).

Tako je leta 1995 prvi hrvaški predsednik po končani vojni akciji, imenovani Nevihta, izjavil, da »ne bodo Srbi na Hrvaškem od zdaj naprej nikoli več igrali igre, ki so je igrali do sedaj, saj je ta bila zabadanje noža v hrbet hrvaškemu narodu« (B92 2005). Bistvena razlika med Mečiarjevo in Tuđmanovo nacionalistično strategijo ni bilo Mečiarjevo zavračanje etničnega čiščenja, temveč politična izvedba tega, ki naj bi na Slovaškem (za razliko od Hrvaške) bila podprta od strani večine slovaške družbe (Rupnik in Zielonka 2003, 30).

Po končanih akcijah Bliska in Nevihte je bila na Hrvaškem prisotna evforija, Tuđman je po osvoboditvi Knina na srednjeveškem kninskem gradu, sedežu prvega hrvaškega kralja Tomislava, simbolično poljubil hrvaško zastavo, kar je bilo pomembnega simbolnega pomena za hrvaški narod. V tem obdobju je bil Tuđman na vrhuncu svoje slave. Kot pravi Barlett (v Boduzsynski 2010, 87), če bi Tuđman takrat zapustil predsedniško mesto, bi bil upoštevan kot nacionalni junak.

Humanitarne organizacije so dolgo časa pritiskale na zahodne sile, naj sprejemajo proaktivnejši pristop in obsodijo nedemokratske težnje Tuđmanovega režima (Boduzsynski 2010, 104). V obdobju med 1990 in 2000 je EU dodelila Hrvaški humanitarno pomoč, približno 367 milijonov evrov, druge oblike finančne pomoči pa državi niso bile na voljo zaradi suma o nedemokratskih političnih strukturah (Boduzsynski 2010, 105). Na množične evropske kritike o izgonu Srbov iz Krajine je Tuđman odgovoril: »Medtem ko nas nekatere evropske države učijo, kako obravnavati manjšine, pozabljajo, da demokratična Francija na primer sploh ne priznava obstoja manjšin na lastnem ozemlju« (Jović 2006, 9).

Leta 1996 je prvi hrvaški predsednik dejal, da je Hrvaška zmagala v vojni: »na temelju lastne zrelosti in vzdržljivosti ter izključno samostojno in izjemoma z božjo pomočjo /je/ pridobila priznanje v mednarodnih odnosih, kar ji bo zadostovalo za preživetje v prihodnosti« (Jović 2006, 11).

Tuđmanova retorika proti Evropi je bila v drugi polovici devetdesetih let zelo podobna tisti, ki ji jo je v zgodnjih devetdesetih uporabljal proti nekdanji Jugoslaviji oziroma Srbom in Beogradu. Kot »ostali« je po novem mišljena EU oziroma Bruselj. EU je predstavljala t. i. umetno oblikovan projekt, ki temelji na nerealnem idealizmu in nesprejemljivih načelih večnacionalne zveze, in ne na etnični enotnosti njenih prebivalcev in skupni ideologiji, za

katero se je Hrvaška borila v vojni (Jović 2006, 9). Tuđman je namreč dejal, da »bo skupna evropska kultura poskušala izriniti obstoječe identitete manjših držav. Hrvaška temu ne bo sledila. Krvav razpad SFRJ – ki je bila združena s koherentnejšo ideologijo in številnejšimi etničnimi podobnostmi med njenimi narodi kot narodi v EU – nas uči, da majhnih zgodovinskih, verskih in ideoloških razlik ne smemo zanemarjati« (Jović 2006, 9–10).

Ideja o kakršnemkoli združenju držav nekdanje SFRJ je privedla do ponovne krepitve nacionalizma na Hrvaškem in potrebe po zaščiti lastne suverenosti pred »zunanji sovražniki« (Jović 2006, 9–10).

Čeprav je bil Tuđmanov položaj posebno okrepljen v obdobju po sprejemu Daytonskega sporazuma, so se ljudje na Hrvaškem kljub začetni evforiji zaradi končne osamosvojitve od SFRJ začeli soočati z visoko brezposelnostjo in inflacijo. Prvi hrvaški predsednik se je zavedal, da svoje moči ne more več ohranjati zgolj na podlagi vojaških in diplomatskih dosežkov iz preteklosti (Jović 2006, 9–10).

EU je leta 1997 začela z iniciativo, t. i. Pobudo za sodelovanje med državama jugovzhodne Evrope,<sup>35</sup> s ciljem spodbujanja ekonomskega sodelovanja med državami jugovzhodne Evrope (vključno z vsemi državami nekdanje SFRJ in Albanijo, Madžarsko, Romunijo ter Bolgarijo) (Razsa in Lindstrom 2004, 640). Prvi hrvaški predsednik je v Pobudi za sodelovanje med državama jugovzhodne Evrope videl možnost za ponovno okrepitev lastne politične moči. Čeprav nova iniciativa ni bila namenjena ustvarjanju »nove Jugoslavije« in ni bila pravno zavezujoča za Hrvaško, je prvi hrvaški predsednik v njej videl grožnjo za hrvaško državo in njeno suverenost (Razsa in Lindstrom 2004, 640). Tuđman je menil, da poskuša EU znova ustvariti SFRJ oz. »Euroslavio« (Boduszynski 2010, 104), zato je bila ideja o pristopu Hrvaške EU vedno manj realna. V tem duhu je tudi njegova predsedniška kampanja leta 1997 temeljila na sloganu »Tuđman, in ne Balkan«, hrvaški časopisi in nacionalna televizija pa so vsakodnevno opozarjali na nevarnost ponovnega združenja Hrvaške z drugimi balkanskimi državami (Razsa in Lindstrom 2004, 640).

Leta 1997 je hrvaški časopis *Obzor* na svoji naslovni strani ponazoril, kako je vladajoči režim sprejel idejo o Pobudi za sodelovanje med državama jugovzhodne Evrope. Naslovnica (slika 1) sprašuje hrvaški narod, ali bodo ponovno vozili *juga*. Osebni avtomobil Jugo namreč

---

<sup>35</sup> Pobuda za sodelovanje med državama jugovzhodne Evrope – *Southeast European Cooperation Initiative* (SECI) – je pobuda ZDA iz aprila 1996, ki jo je EU sprejela oktobra istega leta s ciljem pomoči in dopolnjevanja obstoječih regionalnih programov. Nova pobuda je bila v začetku predstavljena kot forum, brez trdne strukture in finančnih sredstev. Leta 1999 je Hrvaška zavrnila povabilo, da postane polnopravna članica SECI, in namesto tega sprejela odločitev, da postane zgolj »monitoring country« z možnostjo kasnejšega polnopravnega članstva (Ministarstvo vanjskih i evropskih poslova Republike Hrvatske 2014).

simbolizira srbsko ekonomijo in tako predstavlja nevarnost, da bi postala Hrvaška ponovno žrtev srbskega pritiska, kot je bilo to v preteklosti. Čeprav je bil jugo izdelan v Srbiji, je bil agresivno tržen v vseh republikah nekdanje SFRJ kot simbol jugoslovanske nacionalne avtomobilske industrije. Odgovor na grožnjo, ki ga ponuja naslovnica, je ponovna izbira Franja Tuđmana za predsednika države, in to izključno zato, ker »Hrvaška potrebuje Tuđmana« (Razsa in Lindstrom 2004, 640).

Slika 6.1: Hoćemo li ponovno voziti Jugo?



Vir: prirejeno po Razsa in Lindstrom (2014, 640).

V kontekstu povedanega je leta 1999 prvi hrvaški predsednik s spremembo hrvaške ustave in vpeljavo novega člena 141 poskušal zaščititi državno suverenost pred napadi »ostalnih«, torej EU (Jović 2006, 9). 141. člen Ustave Republike Hrvaške tako izrecno »prepoveduje vstopanje Republike Hrvaške v zaveznitva z drugimi državami, ki bi lahko vodilo k obnovitvi jugoslovanske skupnosti držav, ali kakršnokoli zaveznitvo z drugimi balkanskimi državami« (Jović 2006, 9).

Tuđmana retorika o samozadostnosti Hrvaške je zelo spominjala na retoriko predsednika SFRJ, Josipa Broza Tita, ki je s svojim »ne«, namenjenim ZDA in Sovjetski zvezi, poslal svetu jasno sporočilo o politični moči in samozadostnosti države. V enem od svojih zadnjih intervjujev leta 1999 je tudi prvi hrvaški predsednik zvenel zelo titovsko: »Zavračamo kakršnokoli obliko integracije med balkanskimi državami in hkrati zavračamo biti marioneta ostalih« (Jović 2006, 11).

Razlika med Hrvaško in nekdanjo SFRJ je v tem, da je bila Titova Jugoslavija zelo močan mednarodni dejavnik, Tuđmanova Hrvaška pa ne. Tuđman je bil do novih idej zelo skeptičen. V tem se je razlikoval od Tita, ki je odigral pomembno vlogo pri razvoju Gibanja neuvrščenih in je zelo podpiral multietnično federacijo držav. Tuđman je verjel izključno v koncept nacionalne države, v kateri bi prevladovali etnični Hrvati, prostor za pripadnike narodnih manjšin pa bi bil zelo majhen (Jović 2006, 11–12).

Tuđman verjetno ni bil ideološko popolnoma protizahodno orientiran in bi na dolgi rok verjetno sprejel sodelovanje in napredoval v smeri evroatlantskih integracij. Se je pa zavedal, da so kratkoročni stroški spremembe politike previsoki, da so rane iz vojne še prisotne in nazadnje, kar je zelo pomembno, le polovica hrvaških državljanov podpira članstvo v EU. Morebitni vstop v EU v devetdesetih letih bi tudi prinesel zahteve po dodatnem varstvu manjšin in omogočil množično vračanje Srbov, potencialne koristi od EU pa bi bile v tem obdobju minimalne (Boduszynski 2010, 105).

Do konca leta 2000 je Hrvaška tako zavračala sodelovanje z EU, zvezo NATO, Partnerstvom za mir in Svetovno trgovinsko organizacijo, zato je v političnih diskurzih večkrat primerjana s Srbijo kot s svojimi srednjeevropskimi sosedi (Boduszynski 2010, 105). Paradoksalno je, da sta prav Tuđmanova politika in njegovo nerazumevanje kulturnih in političnih raznolikosti modernih družb Hrvaško distancirala od Evrope in jo v političnem smislu ponovno potisnila na Balkan (Jović 2006, 11–12).

V naslednjih dveh poglavjih bo sledila analiza politike pogojevanja EU v posttranzicijskem obdobju v dveh državah, s čimer bom odgovorila na tretje raziskovalno vprašanje.

## 7 Manjšinska politika na Slovaškem v posttranzicijskem obdobju (1999–2004)

### 7.1 Nove možnosti v »postmečiarjevi« eri

Kot pri vseh ostalih desetih kandidatkah za vstop v EU leta 2004 so se tudi s Slovaško formalna pogajanja začela na podlagi Evropskega sporazuma iz leta 1994. Čeprav je bila EU že na začetku zaskrbljena zaradi stanja temeljnih manjšinskih pravic na Slovaškem in je večkrat poudarjala pomembnost medregionalnega sodelovanja kot temelja za stabilnost v vzhodni Evropi, ni bila problematika spoštovanja manjšinskih pravic na sestankih Trojke nikoli v ospredju (Topidi 2003, 5).

Topidi (2003, 5–6) kot razloga za to navaja pomanjkljivost zrelosti evropskih predstavnikov v vodenju procesa pogajanj in nezainteresiranost Mečiarjeve vlade za sodelovanje. V Agendi 2000 – Mnenje Komisije iz leta 1997 o pripravljenosti Slovaške za vstop v EU<sup>36</sup> – je bilo zapisano, da Slovaška ni opravila obveznosti v skladu s prvim pogojem iz Kopenhagna, še več, naredila je tudi korak nazaj v svojih prizadevanjih, da postane članica EU (EK 1997).

Čeprav slovaška ustava, kot sem že omenila v prejšnjem poglavju, pripadnikom manjšin zagotavlja pravico za izobraževanje v lastnem jeziku in varovanje lastne kulture, v njej ni posebnih določb, ki bi zagotavljale zastopanost manjšin v parlamentu. EK opozarja, da Zakon o državnem jeziku iz leta 1995 razveljavlja prejšnje določbe, ki so omogočale pripadnikom manjšin uporabo lastnega jezika v uradni komunikaciji v vsakem mestu, kjer so pripadniki manjšine predstavljali več kot 20 % prebivalstva. EK v svojem poročilu tudi opozarja, da slovaška ustava v členu 34 (2) izrecno določa pravico pripadnikom manjšin za uporabo lastnega jezika in zahteva sprejetje Zakona, ki le-to omogoča (EK 1997). Nezadovoljstvo nad storjenim na področju manjšinskih pravic se najbolje odraža v zaključku, v katerem EK ugotavlja, da »Slovaška ne izpolnjuje političnih pogojev, določenih s strani Evropskega sveta v Kopenhagnu, zaradi nestabilnosti njenih institucij in pomanjkljivosti v delovanju njene demokracije« (EK 1997).

Čeprav je Slovaška (za razliko od Hrvaške) težila k vstopu v EU, so jo napadi na »ostale« in nespoštovanje temeljnih človekovih pravic začasno prvič politično izolirali od Zahoda<sup>37</sup> (Fisher in Haughton 2008, 444). EK leta 1997 v Mnenju o pripravljenosti Slovaške za vstop v EU opozarja na težave pri implementaciji in izvedbi programa PHARE. Prav tako navaja, da

---

<sup>36</sup> V nadaljevanju Mnenje Komisije o pripravljenosti Slovaške za vstop v EU.

<sup>37</sup> Primer Slovaške je edinstven primer države med desetimi državami srednje in vzhodne Evrope, ki so kandidirale za članstvo v EU leta 2004, s katero je EU zaradi neizpolnjevanja političnih pogojev začasno prekinila pogajanja (Pridham 2002, 204).



do leta 1996 Slovaški niso bila na voljo sredstva za nacionalne programe in čezmejno sodelovanje zaradi zelo slabega odziva Slovaške na zahteve EU (EK 1997).

Politična izolacija in zavračanje demokratičnih pravil sta leta 1997 na slovaškem političnem prizorišču spodbudila oblikovanje nove stranke, Slovaško demokratsko koalicijo (Slovenská demokratická koalícia (SDK)). Čeprav je stranka vključevala zelene in socialne demokrate, so bili v njenem jedru liberalci in Krščanski demokrati (Kresťanskodemokratické hnutie (KDH)). Ideološko je bila SDK posvečena doseganju dveh ciljev; odstranjevanju Mečiarja in njegovih zaveznikov z oblasti ter integracija Slovaške v EU (Fisher in Haughton 2008, 446). Na parlamentarnih volitvah septembra 1998 je HZDS ponovno zmagala, vendar pa Mečiarju ni uspelo sestaviti koalicije, kar je izkoristila SDK, ki je z Mikulášem Dzurindom na čelu prišla na oblast (Fisher in Haughton 2008, 446).

V nekaj dneh po tem, ko je postal premier, je Dzurinda obiskal Bruselj, da bi ponovno vzpostavil politični dialog med EU in Slovaško. Na sestanku z Evropskim komisarjem za širitev, Hansom van den Boekom, je Dzurinda dosegel dogovor o ustanavljanju posebne Delovne skupine za Slovaško na visoki ravni v okviru EK, ki bo odgovorna za »za pomoč in podporo Slovaški v njenih prizadevanjih za ponovno pridobitev zagona v procesu priprave za pristop k EU v luči političnih sprememb, ki so se zgodile na Slovaškem jeseni 1998« (Pridham 2002, 215).

Delovna skupina je v naslednjih mesecih prispevala k pripravam Slovaške za članstvo v EU, organizirala je predavanja in posvetovanja slovaških poslancev, vladinih uradnikov in predstavnikov nevladnih organizacij o značaju evropskih politik (Pridham 2002, 215). Pomagala je predvsem pri vzpostavljanju novega vzdušja in medsebojnega zaupanja med Brusljem in Bratislavo, kar potrjuje tudi govor slovaškega zunanjega ministra Eduarda Kukana istega leta, ki poudarja, da (Pridham 2002, 215):

Tudi mi (Slovaki), vidimo integracijo Evrope kot garancijo miru, varnosti in stabilnosti našega kontinenta. Slovaški je dana zgodovinska priložnost, da trajno postane ena od najbolj razvitih evropskih demokracij, saj je Slovaška geografsko, zgodovinsko, kulturno in po vrednotah podobna Evropi. Veliko se je zgodilo, kar ni bilo vedno pozitivno. Toda to je bilo v preteklosti; od zdaj naprej živi Slovaška za sedanjost in nove uspehe v prihodnosti.

Mikuláš Dzurinda je izbral zelo drugačen pristop od tega, ki mu je sledila Mečiarjeva vlada, kar je razvidno tudi s tem, da so se stranke v Dzurindovi koaliciji med 1998 in 2001 zelo ideološki identificirale z obstoječimi strankami na evropski ravni in posameznimi državami

članicami. Kukan je posledično leto 1998 definiral kot »odločilni mejnik v razvoju slovaške družbe« (Pridham 2002, 216).

## **7.2 Zahteve EU v obdobju 1997–2003 in program PHARE**

Uradno se je pristop Slovaške k EU začel že v obdobju Mečiarjeve vlade z dogovorom o Pristopnem partnerstvu med Slovaško in EU 1998 (Pridham 2002, 217). Svet EU je na predlog Komisije v Sklepu Sveta št. 98/262 definiral potrebne ukrepe za razvoj učinkovitega varstva manjšin na Slovaškem v okviru Pristopnega partnerstva. Kot kratkoročno prioriteto Sklep Sveta št. 98/262/ES predvideva med drugim svobodne in poštene predsedniške, parlamentarne in lokalne volitve v letu 1998, zagotavljanje učinkovitega opozicijskega sodelovanja v parlamentarnih odborih in nadzornih svetih ter sprejetje zakonodajnih Določb o manjšinskih jezikih in z njimi povezanih izvedbenih ukrepov (Sklepa Sveta ES št. 98/262 z dne 30. marec 1998 o načelih, prednostnih nalogah, vmesnih ciljih in pogojih pristopa Partnerstvu s Slovaško Republiko).

Kot dolgoročno prioriteto vidi potrebo po nadaljnjem razvoju ukrepov, potrebnih za zagotovitev spoštovanja ustavnih pravic in pravic opozicije, neodvisnosti sodstva in pospeševanje in krepitev delovanja institucij, demokracije, nevladnih organizacij, neodvisnosti medijev ter politik in institucij, ki so usmerjene k varstvu pravic manjšinskih skupnosti (Sklepa Sveta ES št. 98/262 z dne 30. marec 1998 o načelih, prednostnih nalogah, vmesnih ciljih in pogojih pristopa Partnerstvu s Slovaško Republiko). Sporazum o partnerstvu med Slovaško in EU je pravzaprav omogočil Dzurindovi vladi, da se izogne birokratskim oviram in omogoči relativno hitro usklajevanje slovaških zakonov z zahtevami EU (Pridham 2002, 217).

Iz programa finančne pomoči PHARE je v obdobju 1990–1999 imela Slovaška na razpolago, 415 milijonov evrov (EK 1999, 7). Od vseh sredstev jih je 30 % na voljo državi za izgradnjo institucij in človekovih pravic ter za prenos pravnega reda skupnosti v domačo zakonodajo. Ostalih 70 % je namenjenih za krepitev ekonomske in socialne kohezije s prestrukturiranjem pomembnih sektorjev gospodarstva (EK 1999, 7). V obdobju 2000–2006 je predpristopna pomoč državam kandidatkam podvojena. Tako je imela Slovaška iz programa PHARE med leti 2000–2006 na voljo približno 314,1 milijona evrov (EK 2007a, 3).

Večina sredstev, namenjenih izgradnji civilne družbe, je bila porabljenih za krepitev položaja romske manjšine na Slovaškem, boljši vstop mladih Romov na trg dela s pomočjo različnih oblik strokovnega usposabljanja, individualno svetovanje, dodatno izobraževanje romskih učiteljev v osnovnih in srednjih šolah, vključevanje socialno ogroženih otrok v osnovnošolsko

izobraževanje, izgradnjo in sanacijo obstoječih infrastrukturnih objektov in kanalizacijskih sistemov (EK 2007a, 9).

### **7.3 Poročila o napredku in odzivnost slovaške vlade na zahteve EU**

V marcu 1998 je Slovaška predstavila prvo različico Državnega programa za prevzem pravnega reda EU (*National Program for the Adoption of Acquis*), ki podrobneje opisuje ukrepe, potrebne za doseganje ciljev, določenih v okviru Pristopnega partnerstva. Pregled (*screening*) pravnega reda države kandidatke se je začel 3. aprila 1998 (EK 1998, 6).

#### **7.3.1 Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (1998)**

EK v prvem poročilu o napredku Slovaške v procesu pristopanja k EU iz leta 1998 opozarja, da ni bilo nobenega napredka glede sprejema zakonodaje o manjšinskih jezikih na Slovaškem kljub ugotovitvam ustavnega sodišča novembra 1997, da je prisilna uporaba slovaškega jezika v uradni komunikaciji v nasprotju z ustavo (EK 1998, 12).

Poročilo prav tako navaja, da je Slovaška vlada novembra 1997 izdala Memorandum o tem vprašanju in povabila predstavnike OVSE, Sveta Evrope in EK k sodelovanju pri njegovem reševanju, vendar v pogovorih ni bilo večjih uspehov (EK 1998, 12). EK opozarja tudi, da so zaradi pravne praznine na področju varstva manjšin in v Zakonu o državnem jeziku bila tradicionalna dvojezična potrdila o uspehu na maturi v slovaških šolah prepovedana. Kljub nasprotovanju učiteljev je slovaško ministrstvo za šolstvo 20. marca 1998 objavilo, da bodo na zahtevo staršev izdajali potrdila v drugih jezikih, vendar ta potrdila ne bodo uradno veljavna in bo za njih treba dodatno plačati (EK 1998, 12).

Čeprav EK meni, da bi vključitev Madžarske v delo nove slovaške vlade pomenilo nov napredek v slovaško-madžarskih odnosih, v nadaljevanju poudarja, da ni bilo nobenega napredka tudi na tem področju, saj se državi nista mogli dogovoriti o sestavi Odbora za človekove pravice v slovaškem parlamentu (EK 1998, 12).

V poročilu je prav tako navedeno, da je po mnenju Urada za pravno varstvo narodnih manjšin romska manjšina še vedno žrtev diskriminacije in pomanjkljive zaščite s strani slovaške policije. Nadalje navaja, da so ravno omenjeni razlogi posledica tega, da so se predstavniki Združenega kraljestva odločili za dodelitev političnega azila nekaterim pripadnikom romske manjšine na Slovaškem, ki so žrtve diskriminacije (EK 1998, 12).

### 7.3.2 Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (1999)

V poročilu EK o napredku Slovaške iz leta 1999 že v prvem stavku piše, da je Slovaška naredila pomemben korak naprej na področju varstva manjšin. Imenovala je Ministra za človekove pravice, narodne manjšine in regionalni razvoj, člana Madžarske koalicijske stranke (Strana madžarskej koalicije (SMS)), Pála Csákyja, ustanovila je Odbor za človekove pravice in narodne manjšine v slovaškem parlamentu, ki mu tudi predseduje predstavnik SMS ter je ustanovila je Komisijo za pomoč Romom (EK 1999, 16).

Praksa izdajanja dvojezičnih šolskih spričeval za učence madžarskih šol, ki je bila prekinjena leta 1997, je bila ponovno uvedena. Zakon o uporabi manjšinskih jezikov v uradni komunikaciji je bil sprejet julija 1999 in je v veljavi od 1. septembra istega leta. Zakon določa uporabo jezika v uradni komunikaciji v občinah, kjer manjšina predstavlja najmanj 20 % celotnega prebivalstva (EK 1999, 17). EK trdi, da Slovaška s sprejemom Zakona o uporabi manjšinskih jezikov v uradni komunikaciji ni samo odpravila negativne prakse prejšnje vlade, temveč tudi uskladila nacionalno zakonodajo z določbami slovaške ustave, veljavnimi mednarodnimi standardi in posebnimi priporočili OVSE, Sveta Evrope in Evropske komisije (EK 1999, 17).

Topidi (2003, 13) in Sasse (2006, 17) nasprotno pravita, da je Zakon o uporabi manjšinskih jezikov sprejet izključno, »da bi se zadovoljili evropski uradniki« in da bi Slovaška pristopila k EU v prihajajočem valu širitve. Pripadniki SMS so glasovali proti predlogu zakona, saj so bili mnenja, da ne štiti dovolj pravic manjšine in da je v nasprotju s Pogodbo o slovaško-madžarskih dobrososedskih odnosih in drugimi mednarodnimi dokumenti, saj manjšinska pravica na področju izobraževanja, kulture in medijev ni opredeljena dovolj jasno (Topidi 2003, 13 in Kopanic 1999).

Izvajanje Pogodbe o prijateljstvu in dobrososedskih odnosih med Slovaško in Madžarsko se je začelo novembra 1998 s podpisom protokola o ustanovitvi Skupnega odbora za manjšinska vprašanja. EK ocenjuje, da je vključitev predstavnikov madžarske manjšine v delo slovaške vlade pozitivno vplivalo na medetnične odnose na Slovaškem (EK 1999, 17).

EK je še naprej zaskrbljena nad položajem romske manjšine, opozarja, da pripadniki romske manjšine še vedno trpijo nesorazmerno visoko stopnjo revščine, brezposelnosti, diskriminacije in pomanjkanja zaščite s strani slovaške policije (EK 1999, 17). Romski otroci so še naprej žrtve segregacije. Zaradi diskriminacije je samo v dveh mesecih več kot 1000 Romov zaprosilo za azil na Finskem, kar je spodbudilo začasno uvedbo viz za Slovake, ki

potujejo na njeno ozemlje (EK 1999, 17). EK poudarja, da je vedno več prosilcev za azil tudi na Danskem, Irskem, Norveškem, v Belgiji in Veliki Britaniji (EK 1999, 17).

Zanimivo je, da kljub številnim pomanjkljivostim na področju manjšinskih pravic, EK v zaključku ocenjuje, da Slovaška od leta 1998 prvič izpolnjuje politične pogoje za članstvo v EU (EK 1999, 17).

### **7.3.3 Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (2000)**

EK v poročilu o napredku Slovaške iz leta 2000 že v uvodu opozarja, da je implementacija zakonov zelo omejena, čeprav je Slovaška sprejela ustrezno zakonodajo na področju varstva manjšin. Pripadniki manjšin ne izkoriščajo pravic, ki jim pripadajo z Zakonom o uporabi manjšinskega jezika. Kot razlog EK navaja slabo informiranost pripadnikov manjšin s strani slovaške vlade (EK 2000, 20).

EK pozitivno ocenjuje oblikovanje strokovne skupine pri Uradu vlade, ki je odgovorna za pripravo nove zakonodaje o manjšinskih jezikih, predvsem na področjih izobraževanja, kulture in medijev (EK 2000, 20). Zelo pozitivno ocenjuje tudi sprejem Akcijskega načrta proti diskriminaciji, rasizmu in ksenofobiji ter drugim oblikam nestrpnosti, ki zajema obdobje 2000–2001. Osnovni cilj pobude je povečanje ozaveščenosti slovaškega naroda o strpnosti. Pobuda je predvidela ustanavljanje Odbora za implementacijo Akcijskega načrta, ki naj bi deloval pod okriljem namestnika Ministra za človekove in manjšinske pravice. V delo Odbora so bila kasneje vključena tudi ostala ministrstva in številne nevladne organizacije (Topidi 2010, 170). EK ocenjuje, da je program celovito in dobro zasnovan, čeprav država ne predvideva proračunskih sredstev za njegovo izvajanje (EK 2000, 20).

Zaskrbljenost nad položajem Romov se spet ponovi. Romi so še naprej žrtve diskriminacije, nasilja in nimajo zadostne policijske zaščite. Septembra 1999 je bila sprejeta Strategija slovaške vlade, usmerjena k reševanju problemov romske narodne manjšine (prva faza), ki je bila podrobneje opredeljena marca 2000 v strategiji slovaške vlade, ki zajema celovit pristop k reševanju problemov romske narodne manjšine, opredeljenih v prvi fazi (t. i. druga faza) (EK 2000, 21). Strategija opisuje potrebo po sprejemu številnih sprememb na področju človekovih pravic, ki vključujejo dostopnost do izobrazbe, večjo podporo nevladnemu sektorju, varovanju jezikovne in religijske identitete, večjo podporo pri zaposlovanju, izboljšanje socialnega varstva in življenjskega standarda (Vlada Republike Slovaške 2002). EK opozarja, da predstavlja dokument seznam dobrih projektov, vendar nejasno opredeljuje cilje, finančna sredstva in načine njihove realizacije (EK 2000, 21).

EK je bila na splošno zadovoljna z napredkom Slovaške, pravi, da je država dodatno napredovala v utrjevanju pravil delovanja demokratičnega sistema in uspešno nadaljuje z izpolnjevanjem političnih meril za članstvo (EK 2000, 22).

#### **7.3.4 Poročilo Evropske komisije o napredku Slovaške (2001)**

V poročilu o napredku Slovaške iz leta 2001 Komisija še naprej ugotavlja, da Slovaška uspešno izpolnjuje zahteve na področju varstva manjšin, da je z ustavno spremembo leta 2001 zagotovila pravno podlago za ustanavljanje Urada varuha človekovih pravic, pristopila k Protokolu št. 12, Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin in podpisala Evropsko listino o regionalnih in manjšinskih jezikih. Listina se bo uporabljala za bolgarski, češki, hrvaški, nemški, poljski, romski, rutenski in ukrajinski jezik v občinah z več kot 20 % pripadnikov katerekoli od teh manjšin (EK 2001, 20–22).

EK pozitivno ocenjuje sprejetje Zakona o delovnih razmerjih, ki je stopil v veljavo 1. aprila 2001, katerega namen je dokončni prenos Direktive Sveta 92/85/EGS o uvedbi ukrepov za spodbujanje izboljšav na področju varnosti in zdravja pri delu nosečih delavk in delavk, ki so pred kratkim rodile ali dojijo (EK 2001, 20–22).

Slovaška vlada je 2001 v sodelovanju z Visokim komisarjem za narodne manjšine OVSE predlagala sprejem Zakona o enakih možnostih moških in ženskih s ciljem opredelitve diskriminatornega ravnanja v skladu s t. i. enakostnimi direktivami (Topidi 2010, 166). Predlog zakona je predvidel tudi ustanovitev Centra za enako obravnavo, ki naj bi ščitil delavce v zasebnem sektorju in spodbujal enake možnosti za vse, ne glede na raso, barvo kože, narodnost, spol ali vero. Urad vlade je opozoril, da na Slovaškem ni jasne opredelitve diskriminacije. Če lahko domnevamo, da je neposredno diskriminacijo dokaj enostavno odkriti, to zagotovo ne velja za posredno. Opredelitev posredne diskriminacije je zaradi tega eden najpomembnejših elementov načrtovane zakonodaje (Urad vlade Republike Slovaške 2001). Predlog zakona je bil leta 2002 ovržen v slovaškem parlamentu. KDH je menila, da protidiskriminacijska zakonodaja ni del Pravnega reda EU in ni eden od pogojev EU za članstvo,<sup>38</sup> čeprav Direktiva 2000/43/ES o rasni enakosti in Direktiva 2000/78/ES o enakosti

---

<sup>38</sup> Zanimivo je, da je Slovaška protidiskriminacijsko zakonodajo sprejela šele po vstopu v EU, 1. julija 2004, kljub nasprotovanju poslancev KDH, ki so bili pri glasovanju zadržani. Z Zakonom o prepovedi diskriminacije je Slovaška uvedla ukrepe pozitivne diskriminacije za posamezne družbene skupine, vključno s pripadniki manjšin. Po sprejemu Zakona je Pal Csaky, minister za evropske zadeve, dejal, da ima »nova slovaška protidiskriminacijska zakonodaja možnosti, da postane zgled ostalim državam v EU«. Novi zakon so zelo pozitivno sprejele manjšinske skupnosti, nasprotno pa je zakon izzval tudi negativne reakcije nekaterih politikov, predvsem pripadnikov KDH. Minister za pravosodje in pripadnik KDH, Daniel Lipšic, je napovedal, da bo predlog zakona naslovil na ustavno sodišče, saj klavzula o pozitivni diskriminaciji ni v skladu z določbami slovaške ustave, ker degradira človeško dostojanstvo in krepi stereotipe določenih družbenih skupin (Pisárová 2004).

pri zaposlovanju služita prav temu namenu (Topidi 2010, 167). EK je v poročilu iz leta 2001 opozorila, da Slovaška še vedno ni sprejela splošne protidiskriminacijske zakonodaje v skladu z zahtevami EU (EK 2001, 20–22).

Čeprav je Slovaška vlada iz proračuna namenila približno pet milijonov evrov in izvedla več kot sto projektov, ki so vključevali obnovo infrastrukture v romskih naseljih in krepitev zaposlovanja romske populacije, je bil položaj Romov še vedno zaskrbljujoč, zlasti segregacija romskih otrok, ki je bila še prisotna (EK 2001, 20–22). EK zlasti poudarja potrebo po boljšem sodelovanju med vladnimi predstavniki in predstavniki romske skupnosti v zgodnji fazi realizacije projektov z boljšimi medsektorskimi strategijami in konkretnimi ukrepi (EK 2001, 23).

### **7.3.5 Poročila Evropske komisije o napredku Slovaške (2002/2003)**

Čeprav Slovaška do leta 2002 ni ratificirala Dodatnega protokola št. 12 k OKVNM in sprejela splošne protidiskriminacijske zakonodaje, poročilo EK iz leta 2002 še naprej potrjuje, da Slovaška uspešno izpolnjuje zahteve na področju varstva temeljnih človekovih pravic in svoboščin. EK opozarja, da so priznane manjšine (z izjemo romske manjšine) na Slovaškem razmeroma dobro vključene v delovanje slovaške družbe. EK posebno pozitivno ocenjuje sprejem Zakona o varuhu človekovih pravic, odpiranje Urada vlade za pomoč Romom in oblikovanje posebnega neformalnega odbora za Rome, s katerimi je bistveno izboljšana komunikacija med romsko skupnostjo, mediji in civilno družbo (EK 1997, 27–30)

EK nadalje navaja, da je Urad vlade za pomoč Romom kot nadaljevanje pomoči leta 2002 pripravil poseben niz Prednostnih nalog za pomoč romski skupnosti v letu 2002. V ospredju programa vlade so ponovno izobrazba, reševanje stanovanjske problematike in potrebne infrastrukture, vključevanje civilne družbe, vzpostavitev socialno-kulturnega centra za Rome in priprava sociološke raziskave o romski skupnosti. Nova strategija vključuje tudi poseben Kompleksno razvojni program za razvoj romskih naselij, ki poudarja razvoj infrastrukture, izobraževanje, usposabljanje pripadnikov romske skupnosti in podporo za podjetništvo ter razvoj socialnega varstva (EK 1997, 30).

Slovaška vlada je leta 2002 na podlagi prednostnih prioritet sprejela naslednje ukrepe (Svet Evrope 2005, 17–18):

- izdelala je Koncept za izobraževanje in poučevanje romskih otrok in učencev, ki je vključen v nacionalni program za izobraževanje v Slovaški republiki (Resolucija vlade Slovaške št. 1193/2001);

- pripravila načrt za izvajanje srednješolskega programa v romskem jeziku v Bratislavi;
- s spremembo Zakona o javnih službah št. 29/1984 je v slovaški šolski sistem uvedla položaj učitelja asistenta;
- objavila slovnico romskega jezika in začela z izvajanjem tečaja za oblikovanje lesa na srednji šoli v Košicah;
- leta 2001 je sprožila kampanjo s sloganom »*Vsi mi smo državljani Slovaške Republike – rešitev za izboljšanje odnosov med romskim in neromskim prebivalstvom je v sodelovanju*« – ki vključuje seminarje in predavanja na nacionalni in lokalni ravni o položaju romske skupnosti – in pripravila serijo predavanj, naslovljenih *Pogled na Rome na Slovaškem od zunaj*, ki so bila namenjena slovaškim študentom.
- pripravila je osnutek Programa za izgradnjo posebnih občinskih najemnih stanovanj za državljane v materialni stiski in za gradnjo infrastrukture v romskih naseljih – finančna podpora je bila zagotovljena leta 2002 za pripravo dokumentacije za izgradnjo 919 stanovanj;

Čeprav EK pozitivno ocenjuje sprejete ukrepe – še vedno opozarja na močan razkorak med sprejemom zakonov in njihovo implementacijo (EK 1997, 30). Zlasti je skrb vzbujajoče dejstvo, da je bilo kljub številnim programom za Rome po raziskavah Evropskega centra za pravice Romov v študijskem letu 2002/2003 v mnogih slovaških šolah za mentalno prizadete več kot polovica učencev romske narodnosti. Študija je tudi pokazala, da je bil v nekaterih šolah za duševno prizadete vsak učenec pripadnik romske skupnosti (Evropski center za pravice Romov 2004). Slabe stanovanjske razmere, okrnjen dostop do pitne vode in električne energije v vzhodnem delu Slovaške, nerešeno lastništvo zemljišč, brezdomstvo, prenatrpanost romskih naselij, diskriminacija pri dodeljevanju državnih stanovanj, ovirana raba državnih zemljišč in zavrnitve gradbenih dovoljenj so le nekatere težave, s katerimi se je vsakodnevno srečevala romska skupnost na Slovaškem (Evropski center za pravice Romov 2004).

Kljub razkoraku med sprejemanjem in implementacijo zakonov in dejstvu, da Slovaška do leta 2003 ni sprejela protidiskriminacijske zakonodaje, je EK ocenjevala, da je Slovaška vložila precej napora v razvoj varstva manjšinskih pravic, in menila, da je uspešno zaključila pogajanja že 13. decembra 2002. Po ratifikaciji pristopne pogodbe naj bi Slovaška 1. maja 2004 uradno vstopila v EU (EK 2003, 3–34).



## **8 Manjšinska politika na Hrvaškem v posttranzicijskem obdobju (2000–2013)**

### **8.1 Nove možnosti v »posttuđmanovi« eri**

Tuđmanova ideologija o samozadostni Hrvaški je državo v drugi polovici devetdesetih let močno izolirala od Zahoda. Čeprav je imel vstop v Svet Evrope 6. novembra 1996 simboličen pomen za Hrvaško, je bilo sodelovanje z MKSNJ, kot sem že omenila, za tedanjega predsednika nesprejemljivo. Tuđman je bil v drugi polovici devetdesetih še vedno popularen, vendar so njegovo nepriznanje rezultatov lokalnih volitev na Hrvaškem leta 1996 in njegovo samoimenovanje za župana (na lastno iniciativo) ter njegov poskus utišati Radio 101, ki je spodbudil prve množične proteste, povzročili nezadovoljstvo državljanov z njegovim avtokratskim stilom upravljanja z državo (Jović 2006, 12–13).

Leta 1997 je v javnost prišla novica o predsednikovi bolezni, zato so se opozicijske sile, namesto da bi bile napadalne do njegove politike, začele pripravljati za delovanje v posttuđmanovem obdobju. 3. januarja 2000, tri dni po Tuđmanovi smrti, je njegova stranka izgubila na parlamentarnih volitvah. Nova »protituđmanova« koalicija je obsegala šest strank, in sicer Socialnodemokratsko stranko (SDP), Hrvaško socialno-liberalno stranko (HSLŠ), Hrvaško kmečko stranko (HSS), Hrvaško ljudsko stranko (HNS), Liberalne stranke (LS) in Istrski demokratski zbor (IDS). Koalicija je na volitvah prepričljivo zmagala s 95 osvojenimi sedeži. HDZ je dobil samo 46 sedežev. Kandidat HDZ, Mate Granić, je istega leta na predsedniških volitvah zasedel šele tretje mesto, za predsednika je bil izvoljen Stjepan Mesić, bivši predsednik vlade in predstavnik Hrvaške v predsedstvu jugoslovanske federacije in kasneje član HDZ, ki je stranko leta 1994 zapustil zaradi nestrinjanja s Tuđmanovim avtokratskim vodenjem države. Nova koalicija z novim predsednikom je imela zelo drugačno vizijo Evrope kot njeni predhodniki (Jović 2006, 13).

V prvih desetih letih obstoja hrvaške države je ta priznavala obstoj devetih manjšinskih skupnosti na svojem ozemlju. Od leta 2000 se je Hrvaška s spremembo ustave obvezala, da bo »ščitila in ... spodbujala vsestranski razvoj« dvaindvajsetih manjšin na lastnem ozemlju, in sicer (Horvat 2010, 572):

»Albancev, Avstrijcev, Bošnjakov, Bolgarov, Črnogorcev, Čehov, Madžarov, Makedoncev, Nemcev, Poljakov, Romov, Romunov, Rusov, Rusinov, Slovakov, Slovencev, Srbov, Italijanov, Turkov, Ukrajincev, Vlahov, Židov in drugih«.

V skladu z omenjenim je Hrvaška 13. decembra 2002 sprejela novi Ustavni zakon o pravicah narodnih manjšin NN št. 155/2002 (UZPNM), s katerim se je obvezala spoštovati in varovati narodne manjšine, njihove človekove in državljanske pravice, pravno državo in vse druge vrednosti, ki izhajajo iz njene ustave in mednarodnih pogodb, katerih podpisnica je Hrvaška. Hrvaška se je z novim ustavnim zakonom obvezala tudi zagotavljanju enakih pravic za vse, ne glede na spol, raso, barvo kože, jezik, vero, politično ali drugo prepričanje, poreklo, pripadnost narodni manjšini, premoženje ali na katerokoli drugo podlago. V 5. členu UZPNM je Hrvaška prvič v zgodovini opredelila pojem narodne manjšine (Vasiljević 2004, 245–6). V skladu z UZPNM definira pripadnike narodnih manjšin kot (Vasiljević 2004, 245–6) »državljanke, ki so tradicionalno naseljeni na hrvaškem ozemlju in imajo etnične, jezikovne, kulturne in/ali verske značilnosti, drugačne od ostalih državljanov, ki jih želijo ohranjati«.

Določbe UZPNM se uporabljajo z nameni spoštovanja pripadnikov manjšin in razvoja razumevanja, solidarnosti, strpnosti in dialoga med pripadniki manjšin in ostalimi hrvaškimi državljanji (Vasiljević 2004, 246). Pripadniki narodnih manjšin imajo v enotah lokalne samouprave, v katerih predstavljajo najmanj tretjino prebivalstva, pravico do uporabe lastnega jezika in pisave (člen 12). UZPNM pripadnikom narodnih manjšin zagotavlja pravico do zastopanja v hrvaškem parlamentu (člen 19.). Pripadniki narodnih manjšin, ki predstavljajo več kot 1,5 % celotnega prebivalstva, imajo pravico do najmanj enega in največ tri predstavnike v parlamentu, pripadniki narodnih manjšin, ki v celotni populaciji predstavljajo manj kot 1,5 % prebivalstva, imajo pravico na volitvah voliti do štiri svoje predstavnike<sup>39</sup> (UZPNM 2002).

UZPNM predvideva tudi sodelovanje predstavnikov narodnih manjšin na lokalni ravni. Člani narodne manjšine imajo v enotah samouprave – če njihovo skupno število predstavlja najmanj 1,5 % celotnega prebivalstva ali če jih na območju županije živi več kot 500 oz. v občini več kot 200 – pravico izvoliti predstavnike v Svet narodnih manjšin. V manjšinski svet občine se voli deset članov, v mesta petnajst in v županije petindvajset članov. 35. člen UZPNM predvideva ustanovitev posebnega posvetovalnega organa za narodne manjšine na državni ravni, in sicer Sveta za narodne manjšine Republike Hrvaške (*Savjeta za nacionalne manjine Republike Hrvatske*) s ciljem krepitve sodelovanja narodnih manjšin na državni ravni in preučevanja, predlaganja in urejanja vprašanj v zvezi z uveljavljanjem in varstvom pravic in

---

<sup>39</sup> Srbska narodna manjšina, ki v skupni populaciji predstavlja 1,5 % celotnega prebivalstva, bo imela pravico do največ treh predstavnikov v parlamentu. Deset številčno manjših manjšinskih skupnosti bodo imele skupno štiri poslance. Po enega skupnega predstavnika bodo imeli Italijani in Madžari ter enega Čehi in Slovaki. Avstrijci, Bolgari, Nemci, Poljaki, Romi, Romuni, Rusini, Rusi, Turki, Ukrajinci in Judi bodo imeli enega skupnega predstavnika. Člani albanske, bosanske, črnogorske, makedonske in slovenske narodne manjšine bodo prav tako izvolili enega člana parlamenta (Vasiljević 2004, 246).

svoboščin pripadnikov manjšin. Svet za narodne manjšine Republike Hrvaške je dolžan sodelovati s pristojnimi organi za narodne manjšine na lokalni in regionalni ravni in s predstavniki različnih organizacij in združenj, ki se ukvarjajo z uresničevanjem temeljnih pravic in svoboščin pripadnikov manjšin (Vasiljević 2004, 249).

S sprejemom novega UZPNM je Hrvaška postavila nove temelje za razvoj dobrososedskih odnosov v regiji. Namesto tekmovanja z Beogradom za prevlado v BiH in regiji je Hrvaška preusmerila svoje interese proti Zahodu. Prvič po osamosvojitvi je radikalno spremenila tudi politiko do sosednjih držav v regiji, sprejela je dejstvo, da je majhna država, ki se mora pravzaprav aktivno povezovati z obstoječimi političnimi in vojaškimi strukturami na regionalni in globalni ravni, če si želi zagotoviti preživetje. Takoj po parlamentarnih in predsedniških volitvah je 25. maja 2000 postala članica Partnerstva za mir (Jović 2006, 14–15).

Čeprav je bila nova vlada veliko bolj zainteresirana za sodelovanja z državami v regiji in EU – to potrjuje tudi organizacija Vrha za države zahodnega Balkana v Zagrebu in podpis Sporazuma o stabilizaciji in pridruženju z EU 2001. Opozicija je nasprotovala podpisu sporazuma, saj je menila, da je to nazadovanje in »vrnitev Hrvaške na Balkan«, kar je omejevalo hkrati izpolnjevanje EU zahtev. Še naprej sta bili izredno problematični vprašanja vračanja srbskih beguncev na območja, kjer so živeli pred letom 1995 in sodelovanja z MKSNJ (Jović 2006, 16–17). Nepravočasni izročitvi dveh hrvaških generalov, Anteja Gotovine in Janka Bobetka, obtoženih za vojne zločine in zločine proti človeštvu v operacijah, poimenovanih Nevihta in Medački žep, najbolje kažeta, da Hrvaška v začetku 21. stoletja še vedno ni bila pripravljena na popolno detudmanizacijo družbe (Jović 2006, 19).

Na parlamentarnih volitvah novembra 2003 je slavil HDZ, kar so mnogi ocenili kot nazadovanje hrvaške politike, vendar je na presenečenje mnogih na Hrvaškem in v mednarodni skupnosti novi predsednik vlade, Ivo Sanader, postal zavzet zagovornik članstva v EU in nadaljeval z detudmanizacijo hrvaške družbe, kar najbolje potrjuje njegova izjava na začetku mandata (Jović 2006, 20): »Zdaj smo reformirana demokratično-desnosredinska stranka. Čeprav smo prvemu hrvaškemu predsedniku hvaležni za to, kar je naredil za hrvaško samostojnost, nismo več tuđmanovci«.

Namesto da bi ustvaril koalicijo z izjemno desno stranko na hrvaški politični sceni, Hrvaško stranko prava (HSP), se je Sanader odločil za koalicijo s HSLS (nekdanjo partnersko stranko v Račanovi vladi) in (kar je še pomembnejše) predstavniki etničnih manjšin, vključno s predstavniki Neodvisne demokratske srbske stranke (SDSS). To je bil izjemno radikalen

odmik od Tuđmanove politike, ki je temeljila na marginalizaciji in diskriminaciji manjšin. Z novim pristopom je Sanader sprejel idejo široke koalicije za Evropo. Detuđmanizacija stranke je vidna na štirih področjih (Jović 2006, 21 in Jović 2011b, 13):

- pri sodelovanju z MKSNJ, ki je privedlo do lociranja, aretacije in predaje Anteja Gotovine,
- pri spremenjeni evroskeptični retoriki stranke in odstranitvi skrajnih nacionalistov iz stranke,
- pri ustvarjanju koalicije s SDSS, kar potrjuje umik od monoetničnega razumevanja oblasti na Hrvaškem,
- pri sodelovanju z opozicijskimi strankami glede pomembnih evropskih vprašanj.

Pogajanja med Hrvaško in EU so trajala od leta 2005 do leta 2011. Leta 2008 je bil sprejet novi Zakon o območjih posebne državne skrbi NN. št. 86/2008, s katerim je prenehal veljati stari Zakon o območjih posebne državne skrbi NN. št. 44/96, s katerimi je bilo definirano, da ima pravico do nastanitve nekaj skupin državljanov – in ne le razseljeni nekdanji najemniki kot je bilo prej – oz. tisti (Mikić 2008, 5):

- ki ne uživajo položaja zaščitene najemnikov in nimajo na območju Republike Hrvaške in v državah, nastalih z razpadom SFRJ, ter v državah, kjer prebivajo, bivalne družinske hiše ali stanovanja ter če slednje niso prodali, podarili ali odtujili po 8. oktobru 1991,
- ki so lastniki hiše ali stanovanj, katerih stanovanjska površina je manjša od tiste, predpisane z Zakonom o obnovi NN št. 91/96., 48/98., 66/98., 22/06 (35 m<sup>2</sup> za enega člana in 10m<sup>2</sup> za vsakega naslednjega družinskega člana).

V tem obdobju so se notranji medetnični odnosi stabilizirali, odprta so bila zelo pomembna vprašanja o boju proti korupciji in organiziranemu kriminalu, vojnih in drugih zločinov, potekala je reforma pravosodja, preoblikovalo in moderniziralo se je hrvaško gospodarstvo, z bilateralnim dogovorom o mednarodni arbitraži je bil razrešen spor med hrvaško in slovensko vlado o Piranskem zalivu, z zmago Iva Josipovića na predsedniških volitvah 2010 je bila prekinjena stagnacija v odnosih med Hrvaško in Srbijo (Jović 2011b, 11–12).

## 8.2 Zahteve EU in programi finančne pomoči

Podpisu Sporazuma o partnerstvu in sodelovanju med Hrvaško in EU je leta 2004 sledil dogovor o Pristopnem partnerstvu (*Accession Partnership*) med EU in Hrvaško. Pravna podlaga Pristopnega partnerstva med Hrvaško in EU je Uredba Sveta št. 533/2004/ES o ustanovitvi evropskih partnerstev z državami zahodnega Balkana (EK 2008).

Sklep Sveta o načelih, prednostnih nalogah in pogojih za evropsko partnerstvo s Hrvaško 2004/648/ES 13. septembra 2004 definira prednostne naloge za podporo k hrvaškemu prizadevanju za približevanje k EU. Sklep sveta 2004/648/ES kot kratkoročne prednostne naloge opredeljuje: okrepitev pravosodnega sistema, izboljšanje boja proti korupciji, izboljšanje delovanja javne uprave, izvajanje UZPNM, pospeševanje vračanja beguncev, zagotavljanje proporcionalnega predstavnitva manjšin v lokalnih in regionalnih samoupravnih enotah, v državni upravi in pravosodnih telesih, izvajanje strategije za varovanje in integracijo Romov, spodbujanje svobode govora, zagotavljanje demokratičnega delovanja medijev, popolno sodelovanje z MKSNJ, prestrukturiranje podjetij, svobodo za zagotavljanje storitev in prosti pretok kapitala (Sklep Sveta ES št. 2004/648 z dne 13. septembra 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih za evropsko partnerstvo s Hrvaško).

Kot srednjeročne prednostne naloge Sklep sveta 2004/648/ES med ostalim definira: zagotavljanje načel demokracije in pravne države, nadaljnje izvajanje reform pravosodnega sistema, pripravljanje na vzpostavitev celovitega regionalnega energetskega trga, zagotavljanje dostopa do pravic in pravne pomoči, podpiranje napredka na področju boja proti korupciji, nadaljnje izboljšanje položaja Romov, predvsem z izvajanjem ustreznih strategij, s posebno finančno podporo na nacionalni in lokalni ravni, ki bo omogočila sprejem ustreznih protidiskriminacijskih ukrepov, usmerjenih v pridobivanje delovnih mest in v povečanje izobraževalnih možnosti in bivalnih pogojev za pripadnike romske skupnosti (Sklep Sveta ES št. 2004/648 z dne 13. septembra 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih za evropsko partnerstvo s Hrvaško).

Za izvajanje potrebnih reform je Hrvaška med obdobjem 2000–2004 v okviru programa CARDS in PHARE prejela približno 292 milijonov evrov. Večina sredstev je bila izkoriščenih za krepitev položaja romske skupnosti. EU je v letu 2005 in 2006 s programom PHARE dodelila Hrvaški še približno 3,8 milijona evrov za krepitev življenjskih razmer in socialne vključenosti Romov. Med letoma 2007 in 2012 je imela Hrvaška na voljo 11,5 milijard evrov

iz programa IPA, od tega je bilo 95 milijonov namenjenih krepitevi socialne vključenosti najbolj občutljivih družbenih skupin z različnimi programi izobraževanja in usposabljanja. (Roma Education Fund 2015, 27–28).

### **8.3 Poročila o napredku in odzivnost Hrvaške vlade na zahteve EU**

Evropski svet je decembra 2004 sklenil, da bo začel s pristopnimi pogajanjimi s Hrvaško 17. marca 2005 pod pogojem, da bo Hrvaška zagotovila polnopravno sodelovanje z MKSNJ. Ker Hrvaška tega ni storila pravočasno, je Svet EU za splošne in zunanje zadeve (*General Affairs and External Relations Council (GAERC)*) začasno odložil začetek pristopnih pogajanj. 3. oktobra 2005 je generalni tožilec MKSNJ obvestil države članice EU, da je Hrvaška z aretacijo generala Gotovine zagotovila popolno sodelovanje z MKSNJ. Svet EU za splošne in zunanje zadeve je še isti dan sklenil, da je Hrvaška izpolnila zadnji manjkajoči pogoj za začetek pogajanj. EK je 20. oktobra 2005 začela s postopkom nadzora (*screening*) usklajenosti hrvaške zakonodaje z evropskim pravnim redom (EK 2005, 7–8).

#### **8.3.1 Poročila Evropske komisije o napredku Hrvaške (2005/2006/2007)**

V prvem poročilu EK o napredku Hrvaške v procesu predpristopnih pogajanj z EU iz leta 2005 piše, da je Hrvaška ratificirala vse pomembnejše konvencije Sveta Evrope, in sicer EKČP in Protokol št. 12 k EKČP, OKVNM, Evropsko listino o regionalnih in manjšinskih jezikih in MPDPP, in sklenila dvostranski sporazum o varstvu narodnih manjšin z Madžarsko, Srbijo in Črno goro (EK 2005, 20).

Hrvaška vlada je v obdobju 2003–2006 (EK 2005; 2006):

- odobrila izvajanje *Nacionalnega programa za Rome* (2003), ki vključuje usklajevanje domače zakonodaje z zakonodajo EU in Sveta Evrope, in prispevala h krepitevi zavesti o potrebnem sodelovanju romske skupnosti v procesih odločanja na lokalni, regionalni in državni ravni;
- izgradila dva centra za Rome in sodelovala pri organizaciji različnih tečajev in manifestacij;
- ustanovila Nacionalni forum za Rome in se priključila k iniciativi Desetletje za vključitev Romov 2005–2015;
- zagotovila politično zastopnost pripadnikov narodnih manjšin v parlamentu in na lokalni in regionalni ravni v skladu z določbami UZPNM;

- ustanovila poseben oddelek v sklopu Ministrstva za znanost, šolstvo in šport Republike Hrvaške, ki bo pristojen za vprašanja izobrazbe v manjšinskih jezikih.

EK v poročilih iz let 2005 in 2006 (kljub vsemu, kar je bilo navedeno) še vedno opozarja na težave in počasno izvajanje UZPNM, posebej problematična je politična zastopanost predstavnikov manjšin, zlasti Srbov, na lokalni in regionalni ravni ter v državni upravi, sodnih organih in policiji. EK poudarja, da Hrvaška nima statističnih podatkov o zastopanosti pripadnikov manjšin v državnih institucijah, zato jo poziva, naj spremeni naslednje zakone; Zakon o državni upravi, Zakon o sodiščih, Zakon o državnem svetu in Zakon o državnem tožilstvu in vanje vključi mehanizme pozitivne diskriminacije narodnih manjšin v skladu s 15. členom Ustave (EK 2005, 20 in Tatalović 2006, 167). EK prav tako opozarja, da hrvaška vlada ni sprejela celovite nacionalne strategije in akcijskega načrta o preprečevanju vseh oblik diskriminacije (EK 2005, 19). V poročilu iz 2006 pa navaja, da obstoječa protidiskriminacijska zakonodaja ni v skladu s standardi EU (EK 2006, 12).

Položaj srbske narodne manjšine je edinstven zaradi različnega družbenega ravnanja Srbov v različnih delih Hrvaške. Srbi iz regije Podunavlje imajo pravice priznane na osnovah Erdutskega sporazuma in procesa mirne reintegracije. Na območjih, kjer so bili Srbi večina pred vojno (Glina in Knin), so pripadnikom po vrnitvi iz izgnanstva pravice zagotovljene z UZPNM. Odnos medijev, organov oblasti in večinskega prebivalstva do Srbov je bistveno izboljššan, vendar to ne velja za marginalizirane družbene skupine, kot so Romi (OZN 2006, 41–42). EK opozarja, da so resne težave na področju zaposlovanja in izobraževanja Romov. Le 25 % vseh romskih otrok je vključenih v primarno izobraževanje. Še bolj skrb vzbujajoče je, da celo 89 % romskih gospodinjstev nima niti enega člana s stalnimi prihodki in da več kot 50 % romske populacije prejema socialno pomoč (EK 2005, 23).

Čeprav EK opozarja, da so pravice za dvojezičnost zagotovljene z UZPNM se le-te v večini primerov ne uveljavljajo, saj se etnično motivirani napadi na srbsko narodno manjšino in pravoslavno cerkev na Hrvaškem nadaljujejo. EK moti odsotnost javnega obsojanja etnično motiviranih incidentov in pomanjkanje jasne strategije za trajnostno vračanje srbskih beguncev (EK 2006, 12–13). Izvajanje programov vlade na področjih posebne državne skrbi, ki so urejeni Zakonom o posebni državni skrbi NN. št. 44/96, ki vključuje dodelitev stanovanj in obnovo infrastrukture, uničene v vojni, poteka zelo počasi, EK opozarja, da obstaja več kot 10.000 neporavnanih pritožb zoper negativne odločitve vlade o pogojih za dodelitev in obnovo stanovanj, in da je Hrvaška do leta 2007 obnovila le približno 50 % stanovanjskih objektov, uničenih v vojni (EK 2007b, 13).

### 8.3.2 Poročila Evropske komisije o napredku Hrvaške (2008/2009/2010)

Kot pomembnejši dosežek vlade iz leta 2008 EK izpostavi sprejem *Akcijskega načrta za izvajanje UZPNM* (EK 2008, 13). Implementacija in ustrezno izvajanje UZPNM je glavni pogoj za vstop v EU (Stanković Pejnović 2010, 156). Cilj Akcijskega načrta za izvajanje UZPNM je omogočiti uveljavljanje pravic pripadnikov manjšin, okrepiti uporabo jezika in pisave narodnih manjšin, omogočiti izobraževanje v jeziku narodne manjšine in zagotoviti ohranjanje kulturne avtonomije, jezika in vere, omogočiti dostop do medijev in zagotoviti zastopnost narodnih manjšin v državni upravi in drugih organih lokalne in regionalne samouprave (Vlade Republike Hrvatske 2009). Čeprav je država sprejela ustrezni pravni okvir, se določbe izvajajo v omejenem obsegu, manjšine so še vedno premalo zastopane v javni upravi, sodstvu, policiji. EK opozarja, da država še vedno ni predvidela dolgoročne strategije za izvajanje UZPNM, in ponavlja, da statistični podatki o zaposlenosti pripadnikov manjšin na lokalni in regionalni ravni niso dostopni (EK 2009, 14).

EK poudarja, da je bil določen napredek na področju boja proti diskriminaciji dosežen. Leta 2007 je Hrvaška vlada sprejela Nacionalni program za zaščito in promocijo človekovih pravic in leta 2008 še pomemben Zakon o preprečevanju diskriminacije NN. št. 85/08. (EK 2007b, 47–48).

Hrvaška je v obdobju 2005–2008 v sklopu programov PHARE in IPA začela izvajanje projekta *Podpora Romom* s ciljem izboljšanja življenjskih pogojev v šestih romskih naselij v regiji Međimurje. Projekt vključuje izgradnjo cestne in vodne infrastrukture in oskrbo naselij z električno energijo (Vlada Republike Hrvatske 2012). S sodelovanjem pri iniciativi *Desetletje za vključitev Romov 2005–2015* posveča hrvaška vlada posebno pozornost izboljšanju položaja Romov na področju izobraževanja in zaposlovanja, s krepitvijo zavesti ljudi o pomembnosti boja proti diskriminaciji, ksenofobiji in rasizmu poskuša ustvariti pozitivno sliko o romski skupnosti (Roma Decade Organization 2014). EK opozarja, da je z izvajanjem programa *Desetletje za vključitev Romov 2005–2015* in projektom *Podpora Romom* dosežena večja vključenost romskih otrok v predšolsko izobrazbo. Kot pozitiven premik navaja tudi obnovo infrastrukture. Kljub navedenemu pa opozarja, da se Romi še vedno srečujejo s problemom nerešenega statusa prebivališča in državljanstva, ki še naprej povzročata dodatne težave pri dostopu do izobrazbe, zdravstva in brezplačne pravne pomoči (EK 2009, 15).

EK omenja, da je bil dosežen določen napredek pri vračanju beguncev in pri obnavljanju stanovanjskih objektov, uničenih v vojni. Skupno število hrvaških Srbov, ki so registrirani kot



povratniki, znaša približno 143.000, čeprav je dejanskih povratnikov lahko manj kot 60 % tega števila (EK 2008, 14). Med leti 2008 in 2009 se je približno 2.100 beguncev in 1.100 razseljenih oseb vrnilo na Hrvaško (EK 2009, 15). Po nekaterih drugih raziskavah prebiva v državi za stalno med 46.000 in 54.000 Srbov od 120.000 registriranih srbskih povratnikov, od tega med 42.000 in 49.000 v mestih izvora. Če jih od 120.000 beguncev odštejemo 14.500, ki jih je umrlo pri vrnitvi, je registriranih povratnikov še vedno med 51.000 in 59.000, ki še vedno živijo zunaj Hrvaške (Stanković Pejnović 2010, 158). V poročilo iz leta 2010 je poudarjeno, da mora Hrvaška spodbujati strpnost, zlasti do srbske narodne manjšine, in sprejeti ustrezne ukrepe za zaščito tistih, ki so še vedno potencialno izpostavljeni grožnjam oz. diskriminaciji, sovražnosti ali nasilju. Prav tako je poudarjeno, da še vedno ni bilo zaznanega napredka pri zaposlovanju pripadnikov narodnih manjšin v skladu z UZPNM v državni upravi, sodstvu in policiji (EK 2010, 13).

Če primerjamo poročila EK iz let 2008, 2009 in 2010, ugotovimo, da vsa poročajo o napredku Hrvaške na področju varstva manjšinskih pravic, vendar v nadaljevanjih vedno znova ponavljajo priporočila iz preteklih let (Stanković Pejnović 2010, 156).

### **8.3.3 Poročila Evropske komisije o napredku Hrvaške (2011/2012)**

EK v poročilu iz leta 2011 kot pozitivne ukrepe vlade ocenjuje (EK 2011, 12 in EK 2012, 7):

- sprejem *Načrta za zaposlovanje pripadnikov manjšin v obdobju 2011–2013*;
- okrepitev sodelovanja med predstavniki narodnih manjšin in predstavniki vlade;
- zvišanje finančne podpore predstavnikom lokalnih svetov za narodne manjšine;
- večje zavedanje javnih uslužbencev o obsegu pravic, ki izhajajo iz UZPNM;
- precej zmanjšano število prijavljenih rasističnih ali ksenofobičnih incidentov v primerjavi s preteklimi leti in ustrezen odziv političnih in pravnih organov na njih;
- napredek pri vračanju beguncev (čeprav se je do leta 2012 na Hrvaško vrnilo 132. 872 beguncev, kar predstavlja približno polovico vseh Srbov, ki so državo zapustili med vojno);
- uspešno izvajanje Akcijskega načrta o nastanitvi beguncev;
- znižanje števila neporavnanih pritožb zoper negativnih odločitev vlade o pogojih za dodelitev in obnovo stanovanj (kar je bilo omogočeno z dodatnimi zaposlitvami strokovnjakov na tem področju);

- uspešno organizacijo parad homoseksualcev v Zagrebu in Splitu;
- sprejem novega Zakona o javni televiziji.

Kljub bistvenemu napredku na področju varstva manjšin EK poudarja, da so ključni problemi še vedno prisotni. Med njimi v poročilu iz leta 2011 omenja primere uničevanja spomenikov srbskim žrtvam v vojni, probleme pri zaposlovanju pripadnikov srbske narodne manjšine in nerešen status prebivališča in državljanstva Romov (EK 2011, 12–13). Čeprav meni, da so človekove pravice večinoma ustrezno spoštovane, je pomembno, da Hrvaška še naprej spodbuja strpnost do pripadnikov manjšin, zlasti najbolj ranljivih skupin, ki so lahko izpostavljene grožnjam, diskriminaciji ali nasilju (EK 2012, 7). Kljub nekaterim pomanjkljivostim EK zaključuje, da bo Hrvaška 1. julija 2013 postala polnopravna članica EU (EK 2012, 5).

## 9 Ključne pomanjkljivosti skupne manjšinske politike EU

Po pregledu zgodovinskega razvoja skupne manjšinske politike in po analizi politike pogojevanja EU na področju varstva narodnih manjšin na Hrvaškem in Slovaškem lahko ugotovimo, da EU nima zadostnih vsebinskih ukrepov in politične prakse, s katerimi bi zagotovila verodostojnost, usklajenost in kontinuiteto na tem področju, čeprav »spoštovanje in varstvo manjšin« velikokrat izpostavlja kot ključni stabilizacijski dejavnik za območje srednje in vzhodne Evrope (Hughes in Sasse 2003, 25 in Stanković Pejnović 2010, 145).

V primerjavi z drugimi mednarodnimi organizacijami se ključne slabosti razvoja skupne manjšinske politike EU odražajo v naslednjih elementih:<sup>40</sup>

- EU nima Konvencije ali dogovorjenega pravila, na katerem bi ocenjevala uspešnost napredka držav kandidat na področju varstva manjšin;
- v zakonodaji EU ni definicije manjšine;
- EK pri ocenjevanju uspešnosti države kandidatke na področju manjšinskih politik uporablja priporočila Organizacije za varnost in sodelovanje v Evropi (OVSE) in Sveta Evrope, s čimer se povečuje vpliv drugih organizacij in povzroča sume o notranji neskladnosti politik EU na tem področju;
- primanjkljaj strokovnjakov za področje človekovih pravic;
- poročila EK o napredku držav v procesu pogajanj kažejo na privilegiran položaj ene manjšine v primerjavi z drugimi (primer romske/srbske manjšine, ostalih skoraj ne omenja). EK »privilegira« pripadnike romske manjšine do te mere, da teži k njihovi popolni asimilaciji, kar potrjujejo potreba po obvladovanju uradnega jezika države in večja socialna ter politična integracija romske in srbske manjšine;
- EU je do sedaj uspešno razvila le protidiskriminacijski okvir, in sicer kot odgovor na »veliko širitev« in potrebo po večji zaščiti delavcev na razširjenem notranjem trgu. Posledično je to pomenilo določeno raven zaščite za pripadnike manjšin, čeprav EK v poudarja, da varstvo manjšin ni notranjepolitična prioriteta EU;

---

<sup>40</sup> Povzeto po Petričušić 2011; Hilion 2013, Rechel 2008; Sasse 2006; Huges in Sasse 2003; Johnson 2008; Vachudova 2001; Bokulić in Kostadinova 2008; Stanković Pejnović 2015.

- EU si pridržuje pravico ocenjevanja kakovosti demokratičnosti in ustreznosti ravnanja s pripadniki manjšin v državah kandidatkah, čeprav institucije EU nimajo večjega vpliva pri ocenjevanju stanja na področju varstva manjšin v starih državah članicah;
- neskladje med predpristopnimi pogoji in obveznostmi, ki izhajajo iz članstva, povzroča t. i. strukturno heterogenost;
- kopenhagenski kriterij se uporabljajo izključno za države, ki si prizadevajo postati članice. Čeprav nekatere stare države članice niso podpisale in ratificirale OKVNM, je to ključni dokument, na katerem temelji politika pogojevanja na področju varstva manjšin.

## **10 Ukrepi za okrepitev vpliva EU na področju varstva manjšin**

Kljub pomanjkljivostim nakazuje vpogled v predpristopne dokumente EU (kot so t. i. poročila o napredku EK), da je nadzor držav kandidat v predpristopnem obdobju vseeno sistematičen, saj temelji na rednem poročanju EK in vključuje obsežen opis vedenja kandidata. Nasprotno je vloga EU v popristopnem obdobju oslABLJENA zaradi pomanjkljivosti sankcij v njeni zakonodaji v primeru ne spoštovanja manjšinskih pravic in omejenih normativnih osnov za zagotavljanje nadzora na področju varstva manjšin v državah članicah (Hillion 2013, 8–12). Odsotnost sistema nadzora manjšinskih pravic v vseh državah članicah lahko povzroči politiko neukrepanja, potem ko postane država kandidatka članica EU. Kot odgovor na ta problem je začela EU razvijati sistem nadzora. Prvič je to naredila na primerih Romunije in Bolgarije, nato nadaljevala z nadzorom sprejemanja nadaljnjih reform na področju pravosodja in pri boju proti korupciji. Primera Bolgarije in Romunije nakazujeta, da se nadzorna vloga EK razvija interno, predvsem v povezavi s potrebami na notranjem trgu, kot je zagotavljanje ekonomske stabilnosti v evroobmočju. Proces nadzora popristopnih pogajanj je EK predvidela tudi za Hrvaško, kar je bilo prvič v zgodovini na področju človekovih pravic in neodvisnosti sodstva, vendar zelo ohlapno. EK poudarja, da lahko v primeru hujših kršitev človekovih pravic, sprejeme potrebne ukrepe in kaznuje državo članico, čeprav niti v enem delu ne definira »potrebnih ukrepov« za to (Hillion 2013, 8–12).

Za odpravo aktualnih težav na področju varstva manjšinskih pravic v EU Hillion (2013, 10–13) predlaga, da države članice vsako leto opravijo pregled spoštovanja temeljnih človekovih pravic in njihovo skladnost s temeljnimi vrednotami, na katerih je zasnovana EU, in to objavijo v poročilu. Države so v skladu s tem dolžne oblikovati mehanizem, s katerim bi EU ohranila skladnost pred- in popristopnega režima. Novi mehanizem mora biti politično

neodvisen in v enaki meri uporaben za vse države članice, kar bi omogočilo, da se EU izogne dvojnemu standardu (Hillion 2013, 10–13).

Hughes in Sasse (2003, 30) predlagata podobno, in sicer oblikovanje mehanizma po vzoru odprte metode koordinacije, ki se izvaja na področju ekonomske in monetarne politike. Na ta način bi se okrepilo demokratično predstavništvo držav članic na evropski ravni, hkrati bi se zagotovila tudi neodvisnost EK (Sasse in Huges 2003, 30). EK mora v pristopnih pogajanjih uporabljati pravna sredstva in definirati sankcije, ne glede na to, ali države članice to podpirajo (Hillion 2013, 13).

Več truda je treba vložiti v poenotenje manjšinskih vprašanj na vseh področjih, tudi v predpristopnem obdobju, in sicer (Directorate general for external policies 2012, 91–95; Bokulić in Kostadinova 2008, 33):

- s povišanjem finančnih sredstev in števila strokovnjakov za področje varstva manjšin je treba okrepiti vlogo EK v predpristopnem obdobju;
- zagotoviti je treba ustanovitev *ad hoc* mehanizma za aktivno vključevanje različnih skupnosti, ki se ukvarjajo z varstvom manjšinskih pravic v državah kandidatkah v predpristopnem procesu;
- vzpostaviti je treba mehanizem za spremljanje stanja na področju človekovih pravic v državah kandidatkah;
- s sodelovanjem med Svetom Evrope, OVSE in EP je treba dodatno okrepiti delo Pododbora za človekove pravice EP;
- EK mora vključiti manjšinska vprašanja tudi v druga poglavja, in ne izključno v poglavje o temeljnih pravicah (kot najpomembnejše lahko omenimo socialno politiko in zaposlovanje, raziskave, izobraževanje, prosti pretok delavcev in regionalno politiko);
- EK mora v poročilih o napredku zagotoviti jasnejše smernice za izboljšanje položaja manjšinskih pravic v državah kandidatkah in razviti kvalitativne in/ali kvantitativne kazalnike za merjenje učinkovitega izvajanja zahtev o človekovih pravicah v procesu širitve;
- poročila o napredku morajo jasneje odražati prednostne naloge, določene v Pristopnih partnerstvih, in pogoje, določene za odpiranje in zapiranje pogajalskih poglavij.

Definiranje jasnejših pogojev in smernic bi imelo več prednosti. Prvič; države bi imele jasno sliko o tem, kaj storiti in kako. Drugič; države bi imele podporo EK pri sprejemanju nepriljubljenih reform. Tretjič; EK bi na temelju jasnih pogojev lažje ocenila napredek ali neizpolnjevanje pogojev (Directorate general for external policies 2012, 95).

## 11 Sklep

Slovaška in Hrvaška sta (kot številne postkomunistične države) dolgo čakali na »vrnitev v Evropo« oziroma na prevzem za skupnost drugačnih, liberalnejših norm, kot so demokracija, vladavina prava in spoštovanje temeljnih človekovih pravic, ki so tudi tesno povezane z vrednotami Zahoda (O'Dwoyer in Z. S. Schwartz 2010, 220–21 in Vachadunova 2001, 7–19).

Po opravljeni analizi lahko delno potrdim hipotezo, ki pravi, da je država članica pripravljena sprejeti pogoje, ki jih prinaša članstvo, »če končna nagrada presega stroške spremembe v domači politiki in če so pogoji jasni ter posledice očitne«. Na prvo raziskovalno vprašanje »Ali so stroški spremembe domače politike v devetdesetih letih na Slovaškem in Hrvaškem bili previsoki?« lahko odgovorim pritrdilno. Hrvaška in Slovaška sta pri predtranzicijskem sprejemu številnih restriktivnih zakonov na področju varstva manjšin pokazali, da izboljšave na področju varstva manjšin zanju niso bile sprejemljive. Stroški usklajevanja domače politike so se izkazali za previsoke, saj so se morale vodilne politične elite odreči tistim sredstvom, na katerih je temeljila njihova politična moč. Slovaška je v obdobju med 1992 in 1998 jasno izražala težnjo po približevanju k EU, a je s sprejemom številnih restriktivnih zakonov delala v nasprotju s to idejo. Nasprotno je Hrvaška popolnoma zavračala sodelovanje z EU. Razloge lahko iščemo v strahu za ponovno izgubo komaj pridobljene suverenosti in v ideji, da bi se Hrvaška priključila k EU skupaj z drugimi državami zahodnega Balkana.

V devetdesetih so v obeh državah obstajali zametki demokratičnega varstva manjšin. Stanković Pejnović (2015) meni, da so bili na Hrvaškem v devetdesetih sprejeti odlični manjšinski okvirji, ki pa so v veliki meri ostali le na ravni zakonov in bili redko uporabljeni v realnosti. S tem se le delno strinjam. Res je, da je prvi hrvaški predsednik sprejel nekatere zakone, ki so omogočili zagotavljanje pravic pripadnikom manjšin in nadaljnji razvoj manjšinske zakonodaje, vendar je sprejel tudi zakone, ki so imeli dolgoročno zelo negativne posledice za pripadnike manjšin. Obe državi sta v devetdesetih kazali nagnjenost k idejam liberalizma, vendar so njuni sprejeti zakoni težili k zaščiti večinoma »etničnih« Slovakov oz. Hrvatov in zaščiti državne suverenosti, tudi za ceno vstopa v EU.

Na drugo raziskovalno vprašanje »Ali lahko govorimo o jasno zastavljenih merilih, ki jih mora država izpolniti na področju varstva manjšin?« lahko odgovorim nikalno. Na ravni EU ne moremo govoriti o jasno zastavljenih pogojih za članstvo v EU na področju varstva manjšin, razlogi za to so številni. Države članice imajo razvite zelo različne nacionalne standarde varstva manjšin, nekatere države članice sploh ne poznajo »definicijo« manjšine (Stanković Pejnović 2015). To privede do tega, da je v EU zelo težko definirati pojem

manjšine, zato definicija tudi (za zdaj) ne obstaja. EU ni uspelo razviti lastnih pravil, na podlagi katerih bi ocenjevala uspešnost napredka držav kandidat, temveč se večinoma sklicuje na priporočila OVSE in Sveta Evrope. Čeprav poročila EK omogočajo sistematičen pregled stanja na področju varstva manjšin v državah kandidatkah, sledijo zelo široko zastavljenim kopenhagenskim kriterijem in se odražajo kot razlike med službeno retoriko in aktualno stvarnostjo v državah kandidatkah (Stanković Pejnović 2010, 156).

Na tretje raziskovalno vprašanje »Ali lahko govorimo o učinkoviti politiki pogojevanja EU na primeru Slovaške in Hrvaške manjšinske politike v posttranzicijskem obdobju (oz. od leta 1998 na Slovaškem in od leta 2000 na Hrvaškem)? lahko odgovorim pritrdilno. Kljub začetnemu zavračanju evropskih norm in pravil v zadnjih letih predtranzicijskega obdobja, je EU v obeh državah spodbudila delovanje bolj demokratičnih strank in jim omogočila pomoč in prenos znanja mednarodnih akterjev pri zagotavljanju pobud za spremembe v trenutkih, ko so stranke na oblasti izgubljale politično moč (Vachudova 2001, 5; Fisher in Hughton 2008, 451). Vstop v EU je za obe državi zahteval sprejem številnih zakonov in izboljšav tudi na področju varstva manjšin. Državi sta pod vplivom EU začeli z lastnim procesom demokratizacije in sprejeli zakone, ki zagotavljajo določeno raven varstva pripadnikom manjšin. EU je v zgodnji fazi posttranzicijskega obdobja pomagala zasidrati manjšinske pravice v politično retoriko vodilnih ljudi v državah kandidatkah in zagotoviti sprejem ključne manjšinske zakonodaje (Sasse 2006, 6 in Topidi 2003, 161).

Menim, da bodo sile nacionalizma Evropski uniji spet predstavljale izziv, zlasti na občutljivih področjih, kot je področje varstva manjšin, zato je treba jasneje definirati pogoje za članstvo in okrepiti vlogo evropskih institucij v procesu predpristopnih pogajanj in tudi v starih državah članicah, saj je to edini način za ohranjanje strpnosti do drugačnih in »združevanje v različnosti«.



## 12 Literatura

Ahmed, Tawhida. 2013. The Treaty of Lisbon and Beyond: The Evolution of EU Minority Protection? *European Law Review* 38 (1): 30–51.

Alfredsson, Gudmundur. 1999. Minority Rights and Peace: Available Standards, Procedures and Institutionism. V *Minorities in Europe: Croatia, Estonia, Slovakia*, ur. Snežana Trifunovska, 3–20 Hag: T.M.C Asser Press.

Amato, Giuliano in Judy Batt. 1998. *Minority Rights and EU Enlargement to the East*. Dostopno prek: <http://www.eui.eu/documents/rscas/publications/workingpapers/9805p.pdf> (22. marec 2015).

Amsterdamska pogodba – *Amsterdam Treaty*. Sprejeta 2. oktobra 1997 v Amsterdamu, stopila v veljavo 1. maja 1999. Dostopno prek: [http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index\\_en.htm](http://europa.eu/eu-law/decision-making/treaties/index_en.htm) (22. november 2014).

Baker, Luke in Stephen Adler. 2013. *Nationalism and xenophobia« on rise ahead of European elections*. *Rueters*. Dostopno prek: <http://www.reuters.com/article/2013/10/30/us-eu-parliament-elections/idUSBRE99T0YZ20131030> (28. januar 2015).

B92. 2005. *Transkript filma oluja nad Krajinom*. Dostopno prek: [http://www.b92.net/specijal/oluja/index.php?nav\\_id=174029](http://www.b92.net/specijal/oluja/index.php?nav_id=174029) (22. maj 2015).

Boduszynski, P. Mieczyslaw. 2010. *Regime change in the Yugoslav successor states*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Bokulić, Snježana in Galina Kostadinova. 2008. *Pushing for Change? South East Europe's Minorities in the EU Progress Reports*. Dostopno prek: [http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minorityrights.org%2Fdownload.php%3Fid%3D523&ei=O00NU\\_LdH4ig7AaF44GICg&usg=AFQjCNH6-BjcgBODur2IB5hk3PP0X-ItIA&bvm=bv.61965928,d.ZGU](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.minorityrights.org%2Fdownload.php%3Fid%3D523&ei=O00NU_LdH4ig7AaF44GICg&usg=AFQjCNH6-BjcgBODur2IB5hk3PP0X-ItIA&bvm=bv.61965928,d.ZGU) (24. februar 2014).

Deegan Krause, Kevin. 2004. Uniting the Enemy: Politics and the Convergence of Nationalism in Slovakia. *East European Politics and Societies* 18 (4): 651–696.

--- 2006. *Slovakia's New Government in Comparative Perspective*. Dostopno prek: <http://www.wilsoncenter.org/publication/325-slovakias-new-government-comparative-perspective> (30. januar 2015).

Deklaracija o pravicah oseb, ki pripadajo narodnim, etničnim ali jezikovnim manjšinam – *Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Sprejeta v okviru OZN, 18. decembra 1992. Dostopno prek: <http://www.oas.org/dil/1992%20Declaration%20on%20the%20Rights%20of%20Persons%20Belonging%20to%20National%20or%20Ethnic,%20Religious%20and%20Linguistic.pdf> (13. november 2014).

Deklaraciji o odpravi vseh oblik nestrpnosti in diskriminacije na podlagi vere ali prepričanj – *Declaration on the Elimination of All Forms of Intolerance and Discrimination Based on Religion and Belief*. Sprejeta v okviru OZN, 25. novembra 1981. Dostopno prek: <http://www.un.org/documents/ga/res/36/a36r055.htm> (22. avgust 2014).

Directorate General for external policies of the EU. 2012. *Mainstreaming human rights and minority rights in the EU enlargement with the Western Balkans*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPODROI\\_ET\(2012\)457114\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2012/457114/EXPODROI_ET(2012)457114_EN.pdf) (22. marec 2015).

Dokument kopenhagenskega srečanja Konference o človekovi dimenziji KVSE - *Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human dimension of the CSCE*, sprejet 29. junija 1990 v okviru OVSE. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (22. november 2014).

Enotni evropski akt – *Single European act*. Sprejet 17. februarja 1986, v veljavi od 1. julija 1987. Dostopno prek: [http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni\\_red/enotni-evropski-akt.pdf](http://www.evropa.gov.si/fileadmin/dokumenti/dokumenti/EU/Pravni_red/enotni-evropski-akt.pdf) (22. november 2014).

Erceg, Tena. 2005. *Položaj nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj – zakonodavstvo i praksa*. Zagreb: Centar za ljudska prava.

EU4journalists.eu. 2014. *Zunanji odnosi – trgovina – razvoj*. Dostopno prek: <http://www.eu4journalists.eu/index.php/dossiers/slovenian/C42/> (22. november 2014).

Evropa.gov.si. 2014. *Pogodbe*. Dostopno prek: <http://www.evropa.gov.si/si/pravni-red/pogodbe/> (22. november 2014).

Evropska komisija. 1997. *Agenda 2000 – Commission Opinion on Slovakia's Application for Membership of the EU*. Dostopno prek: [http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fevropa.eu%2Frapid%2Fpressrelease\\_DOC97\\_en.pdf&ei=9ZuyVae3B7eAsQTJ8oCoAw&usg=AFQjCNGMDzSRsRNa\\_OcTbFP4ox2lTr80w&bvm=bv.89381419,d.cWc](http://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&frm=1&source=web&cd=1&ved=0CCAQFjAA&url=http%3A%2F%2Fevropa.eu%2Frapid%2Fpressrelease_DOC97_en.pdf&ei=9ZuyVae3B7eAsQTJ8oCoAw&usg=AFQjCNGMDzSRsRNa_OcTbFP4ox2lTr80w&bvm=bv.89381419,d.cWc) (22. marec 2015).

- 1998. *1998 Regular Report from the Commission on the Slovakia's progress towards accession*. Dostopno prek: <http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/keydocuments/1998/slovakiaen.pdf> (22. januar 2015).
- 1999. *1999 Regular Report from the Commission on the Slovakia's progress towards accession*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/1999/slovakia\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/1999/slovakia_en.pdf) (22. marec 2015).
- 2000. *2000 Regular Report from the Commission on the Slovakia's progress towards accession*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2000/sk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2000/sk_en.pdf) (22. februar 2015).
- 2001. *2001 Regular Report from the Commission on the Slovakia's progress towards accession*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2001/sk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2001/sk_en.pdf) (22. januar 2015).
- 2002. *2002 Regular Report from the Commission on the Slovakia's progress towards accession*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2002/sk\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2002/sk_en.pdf) (22. januar 2015).
- 2003. *Comprehensive monitoring report on Slovakia's preparations for membership*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key\\_documents/2003/cmr\\_sk\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/archives/pdf/key_documents/2003/cmr_sk_final_en.pdf) (22. maj 2015).
- 2005. *Croatia 2005 Progress Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/hr\\_sec\\_1385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf) (22. januar 2015).
- 2006. *Croatia 2006 Progress Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2006/nov/hr\\_sec\\_1385\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2006/nov/hr_sec_1385_en.pdf) (22. januar 2015).
- 2007a. *Supporting enlargement – what does evaluation show?* Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial\\_assistance/phare/evaluation/consolidated\\_summary\\_report\\_phare\\_ex\\_post\\_eval.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/financial_assistance/phare/evaluation/consolidated_summary_report_phare_ex_post_eval.pdf) (22. marec 2015).
- 2007b. *Croatia 2007 Progress Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2007/nov/croatia\\_progress\\_reports\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2007/nov/croatia_progress_reports_en.pdf) (22. januar 2015).
- 2008. *Croatia 2008 Progress Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press\\_corner/keydocuments/reports\\_nov\\_2008/croatia\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/press_corner/keydocuments/reports_nov_2008/croatia_progress_report_en.pdf) (22. marec 2015).

--- 2009. *Croatia 2009 Progress Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2009/hr\\_rapport\\_2009\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2009/hr_rapport_2009_en.pdf) (22. januar 2015).

--- 2010. *Croatia 2010 Progress Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf) (22. marec 2015).

--- 2011. *Croatia 2011 Progress Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf) (22. januar 2015).

--- 2012. *Croatia 2012 Progres Report*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key\\_documents/2011/package/hr\\_rapport\\_2011\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/hr_rapport_2011_en.pdf) (22. marec 2015).

--- 2014a. *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)*. Dostopno prek: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/agriculture/enlargement/e50020\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/agriculture/enlargement/e50020_en.htm) (12. marec 2015).

--- 2014b. *Listina o temeljnih pravicah*. Dostopno prek: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/combating\\_discrimination/l33501\\_sl.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/combating_discrimination/l33501_sl.htm) (22. marec 2014).

Evropska konvencija o človekovih pravicah in temeljnih svoboščinah – *European Convention on human rights and fundamental freedoms*, sprejeta 1950 v okviru Sveta Evrope, v veljavi od 1953. Dostopno prek: [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ENG.pdf) (22. marec 2015).

Evropska listina o regionalnih ali manjšinskih jezikih – *European Charter for Regional or Minority Languages*. Sprejeta 3. julija 1997, v veljavi od 4. oktobra 1998. Dostopno prek: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/148.html> (15. marec 2015).

Evropski center za pravice Romov. 2004. *Urgent Measures Needed to Address Deep-Seated Racism Issues in Slovakia*. Dostopno prek: <http://www.errc.org/article/urgent-measures-needed-to-address-deep-seated-racism-issues-in-slovakia/341> (22. januar 2015).

Evropski parlament. 2015. *Respect for fundament rights in the Union*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU\\_2.1.2.html](http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/displayFtu.html?ftuId=FTU_2.1.2.html) (22. januar 2015).

Ferenc Mitja, Hadalin Jurij in Blaž Babič. 2011. *Osamosvojitve 1991: država in demokracija na Slovenskem v zgodovinskih razsežnostih*. Ljubljana: Filozofska fakulteta.

Fisher, Sharon in Tim Haughton. 2008. From the politics of state-building to pragmatic politics. *Party politics* 14 (4): 435–454.

Flis, Drago. 1991. Pariški vrh za novo Evropo – konec blokovskih nasprotij za začetek navzkrižj nove Evrope. *Teorija in praksa* 28 (1–2): 118–125.

Giorgi, Jacopi. 2004. *Minorities protection: between legal framework and political mechanism*. Dostopno prek: [http://files.studiperlapace.it/spp\\_zfiles/docs/20041025125001.pdf](http://files.studiperlapace.it/spp_zfiles/docs/20041025125001.pdf) (22. marec 2015).

Glass, V. Genne. 1976. Primary, Secondary and the Meta – Analysis of the Research. *JSTOR* 5(10): 3–8.

Hantrais, Linda. 1995. *Comparative Research methods*. Dostopno prek: <http://sru.soc.surrey.ac.uk/SRU13.html> (22. januar 2015).

Haughton, Fisher. 2001. HZDS: The Ideology, Organisation and Support Base of Slovakia's Most Successful Party. *European-Asia Studies* (53)5: 745–769.

Helsinška Deklaracija izzivi za spremembe – *Helsinki Summit Declaration the challenges of change*. 1992. Sprejeta na zasedanju v Helsinkiju leta 1992. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/39530?download=true> (22. november 2014).

Helsinška sklepna listina – *Helsinki Final Act*. 1975. Sprejeta 1. avgusta 1975 v okviru OVSE. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/39501?download=true> (22. januar 2015).

Hilion, Christophe. 2008. *The Framework Convention for the Protection of National Minorities and the European Union*. Dostopno prek: [https://www.academia.edu/2105018/The\\_EU\\_and\\_the\\_European\\_Framework\\_Convention\\_for\\_the\\_Protection\\_of\\_National\\_Minorities](https://www.academia.edu/2105018/The_EU_and_the_European_Framework_Convention_for_the_Protection_of_National_Minorities) (22. november 2014).

--- 2013. *Enlarging the European Union and deepening its fundamental rights protection*. Dostopno prek: [http://www.sieps.se/sites/default/files/2013\\_11epa.pdf](http://www.sieps.se/sites/default/files/2013_11epa.pdf) (24. februar 2014).

Hoon, Christina. 2013. Meta – Synthesis of Qualitative Case Studies: An Approach to Theory Building. *Organizational Research Methods* 16 (4): 522–556.

Horvat, Ana. 2010. Autohtone nacionalne manjine i ustavne promjene 2009.– 2010. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 60 (2): 555–585.

Hribernik, Miro. 2013. *Vojna na Hrvaškem 1990–1995*. Mariboru. Doktorska disertacija. Filozofska fakulteta.

Hughes, James in Gwendolyn Sasse. 2003. *Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs*. Dostopno prek: <http://www.ecmi.de/>

fileadmin/downloads/publications/JEMIE/2003/nr1/Focus1-2003\_Hughes\_Sasse.pdf (24. maj 2014).

--- Claire Gordon. 2004. *Europeanization and Regionalization in the EU's Enlargement to Central and Eastern Europe*. The Myth of Conditionality. New York: Palgrave Macmillan.

International Democracy Watch. 2014. *Organization for security and cooperation in Europe*. Dostopno prek: <http://www.internationaldemocracywatch.org/index.php/organization-for-security-a-cooperation-in-europe> (22. november 2014).

Inv.si. 2014. *Zakonodaja*. Dostopno prek: <http://www.inv.si/romsvet/zakonodaja242dc.html?p=6> (22. november 2014).

J. Zentner, Scot. 1994. Liberalism & Executive Power: Woodrow Wilson & the American Founders. *Northeastern Political Science Association* 26 (4): 579–599.

Johnson, Carter. 2008. The Use and Abuse of Minority Rights: Assessing Past and Future EU Policies towards Accession Countries of Central, Eastern and South-Eastern Europe. *International Journal on Minority and Group Rights* (13): 27–51.

Jović, Dejan. 2006. *Croatia and European Union: a long delayed journey*. Dostopno prek: <https://dspace.stir.ac.uk/bitstream/1893/869/1/Jovic,%20JSEB,%20Vol%208,%20No%201,%20April%202006.pdf> (22. november 2014).

--- 2011a. Tourning Nationalists into EU Suporters: the case of Croatia. V *Western Balkans and EU: The Hour of Europe*, ur. Jan Rupnik, 33–46. Paris: European Union Institute for Security Studies.

--- 2011b. Vanjska politika pred izazovima članstva u Europskoj Uniji. *Politička misao* 48 (2): 7–36.

Klopčič, Vera. 2005. Posebne pravice romske skupnosti – privilegij manjšine ali mednarodna obveznost večine. *Razprave in gradivo* 47: (122–133).

Konvencija o preprečevanju in kaznovanju zločina genocida – *Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide*. Sprejeta v okviru OZN, 9. decembra 1948. Dostopno: prek: [http://www.oas.org/dil/1948\\_Convention\\_on\\_the\\_Prevention\\_and\\_Punishment\\_of\\_the\\_Crime\\_of\\_Genocide.pdf](http://www.oas.org/dil/1948_Convention_on_the_Prevention_and_Punishment_of_the_Crime_of_Genocide.pdf) (22. avgust 2014).

Kopanic, J. Michael. 1999. *The New Language Law in Slovakia*. Dostopno prek: <http://www.ce-review.org/99/2/kopanic2.html> (22. februar 2015).

Lijphart, Arend. 1971. Comparative Politics and the Comparative Method. *The American Political Science Review* 65 (3): 682–693.

Lizbonska pogodba, ki spreminja Pogodbo o Evropski uniji Pogodbo o ustanovitvi Evropske skupnosti – *Treaty of Lisbon, amending the Treaty on European union and Treaty establishing the European community*. Podpisana 13. decembra 2007 v Lizboni, stopila v veljavo 1. decembra 2009. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:12007L/TXT&from=EN> (22. november 2014).

Maastrichtska pogodba – *Maastricht Treaty*. Podpisana 7. februarja 1992, stopila v veljavo 1. maja 1993. Dostopno prek: [http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/vertrag/engl/m\\_title7.htm](http://www.uni-mannheim.de/edz/doku/vertrag/engl/m_title7.htm) (22. november 2014).

Malová, Darina in Világi Aneta. 2006. European integration and ethnic minorities: a case study of Hungarians in Slovakia. *Sociológia - Slovak Sociological Review* 6: (507–532).

Mednarodna Konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacija – *International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*. Sprejeta v okviru OZN, 21. decembra 1965. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/CP/Zbornik/I\\_CERD\\_Mednarodna\\_konvencija\\_o\\_odpravi\\_vseh\\_oblik\\_rasne\\_diskriminacije.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/CP/Zbornik/I_CERD_Mednarodna_konvencija_o_odpravi_vseh_oblik_rasne_diskriminacije.pdf) (22. januar 2015).

Mednarodni Pakt o državljanskih in političnih pravicah – *International Convent on Civil and Political Rights*. Sprejet v okviru OZN, 16. decembra 1966 z resolucijo št. 2200 A (XXI). Veljati začel 23. marca 1976 v skladu s 49 členom. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/Mednarodnipakt\\_drzavljaniskih\\_politicnih\\_pravicah.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/Mednarodnipakt_drzavljaniskih_politicnih_pravicah.pdf) (21. november 2014).

Mikić, Ljubomir. 2008. *Republika Hrvatska: Izbjegli i raseljeni bivši nositelji stanarskih prava – Osvrt na pristup stečenim pravima i stanbeno zbrinjavanje manjinskih povratnika u 2008*. Dostopno prek: <http://www.center4peace.org/Various%20document%20for%20web/Web%20materijali%2ept> (22. januar 2014).

Ministarstvo vanjskih i evropskih poslova Republike Hrvatske. 2014. *Multilateral relations*. Dostopno prek: <http://www.mvep.hr/en/foreign-politics/multilateral-relationshipsold/southeast-european-cooperative-initiative-%28seci%29/> (22. november 2014).

Ministarstvo za zunanje zadeve Republike Slovenije. 2014. *Glavne naloge Sveta Evrope*. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/si/zunanja\\_politika\\_in\\_mednarodno\\_pravo/zunanja\\_politika/svet\\_evrope/](http://www.mzz.gov.si/si/zunanja_politika_in_mednarodno_pravo/zunanja_politika/svet_evrope/) (22. november 2014).

- Minorities Group International. 2003. *Minorities in Croatia*. Dostopno prek: <http://www.minorityrights.org/download.php?id=122> (22. november 2014).
- Mladina. 2013. *V celotni EU se krepijo konservativne in nacionalistične tendence. Hrvaška ni izjema*. Dostopno prek: <http://www.mladina.si/152308/v-celotni-eu-se-krepijo-konservativne-in-nacionalisticne-tendence-hrvaska-ni-izjema/> (28. maj 2014).
- Moravscik, Andrew 1997. Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics. *International relations* 51 (4): 513–549.
- Myron, Winer. 1971. The Macedonian Syndrom. An Historical Model of International Relations and Political Development. *World Politics* 23 (4): 665–683.
- O'Dwyer, Conor in Katrina Z. S. Schwartz. 2010. Minority rights after EU enlargement: A comparison of antigay politics in Poland and Latvia. *Comparative European Politics* 8 (2): 220–243.
- Okvirna konvencija za varstvo narodnih manjšin – *Framework Convention for the Protection of National minorities*. Sprejeta 1. februarja 1995, v veljavi od 1. februarja .1998. Dostopno prek: <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/html/157.htm> (22. november 2014).
- Organizacija za varnost in sodelovanje v Evropi. 2014a. *History*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/history>.
- 2014b. *Document on the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the OSCE*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/odihr/elections/14304?download=true> (22. november 2014).
- 2014c. *Report of the CSCE meeting of experts on national minorities Geneva, 1991*. Dostopno prek: <http://www.osce.org/hcnm/14588?download=true> (22. november 2014).
- Organizacija Združenih Narodov (OZN). 2006. *Human Development Report. Faces of Social Exclusion in Croatia*. Dostopno prek: [http://www.undp.hr/upload/file/130/65078/FILENAME/WEB\\_engleska\\_verzija.pdf](http://www.undp.hr/upload/file/130/65078/FILENAME/WEB_engleska_verzija.pdf) (22. marec 2015).
- Pariška Listina za Novo Evropo – *Paris Charter for New Europe*, sprejeta na srečanju voditeljev držav in vlad v okviru KVSE/OVSE med 19. in 21. novembrom leta 1990 v Parizu. Dostopno prek: <http://www.osce.org/mc/39516?download=true> (22. januar 2015).
- Pejić, Jelena. 1997. Minority Rights in International Law. *JSTOR* 19 (3): 666–685.



Pellet, Alain. 1992. *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A second Breath for the Self-Determination of the Peoples*. Dostopno prek: <http://ejil.org/pdfs/3/1/1175.pdf> (22. november 2014)

Pentassuglia, Gaetano. 2001. The EU and the Protection of Minorities: The Case of Eastern Europe. *EIJL* 12 (1): 3–38.

Petričušić, Antonija. 2011. *Zaštita prava manjina u Europskoj uniji. Izvori dvostrukih mjerila za zemlje članice in kandidatkinje*. Dostopno prek: [https://bib.irb.hr/datoteka/418126.PRAVA\\_MANJINA\\_U\\_EUROPSKOJ\\_UNIJI\\_Petricusic.pdf](https://bib.irb.hr/datoteka/418126.PRAVA_MANJINA_U_EUROPSKOJ_UNIJI_Petricusic.pdf) (23. maj 2014).

Pisárová, Martina. 2004. *Law banning discrimination born*. Dostopno prek: <http://spectator.sme.sk/c/20022600/law-banning-discrimination-born.html> (24. februar 2015).

Pojasnjevalno poročilo OKVNM – *Explanatory Report on the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Dostopno prek: <http://conventions.coe.int/treaty/en/Reports/Html/157.htm> (22. november 2014).

Program Ujedinjenih Naroda za razvoj. 2006. *Izvjeshće o društvenom razvoju. Hrvatska 2006*. Dostopno prek: [http://www.undp.hr/upload/file/130/65076/FILENAME/WEB\\_hrvatska\\_verzija.pdf](http://www.undp.hr/upload/file/130/65076/FILENAME/WEB_hrvatska_verzija.pdf) (22. april 2015).

Pridham, Geoffrey. 2002. The European Union's Democratic Conditionality and Domestic Politics in Slovakia: The Mečiar and Dzurinda Governments Compared. *Europe Asia – Studies* 54 (2): 203–227.

Rangelov, Iavor. 2006. EU Conditionality and Transnational Justice in Former Yugoslavia. *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 2 (2): 365–375.

Razsa, Maple in Nicole Lindstrom. 2004. Balkan Is Beautiful: Balkanism in Political Discourse of Tuđman's Croatia. *East European Politics and Societies* 18(4): 628–650.

Recchia, Stefano in Nadia Urbinati. 2009. *Giuseppe Mazzini's International Political Thought*. Dostopno prek: <http://press.princeton.edu/chapters/i9042.pdf> (12. avgust 2014).

Rechel, Bernd. 2008. What has limited the EU's Impact on Minority Rights in Accession Countries. *East European Politics and Societies* (22) 4: 171–191.

Roma decade organization. 2014. *Desetljeće za uključivanje Roma 2005–2015*. Dostopno prek: [http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9287\\_file17\\_updated-croatian-presidency-work-plan-cr.pdf](http://www.romadecade.org/cms/upload/file/9287_file17_updated-croatian-presidency-work-plan-cr.pdf) (22. februar 2015).

Roma Education Fund. 2015 *Advancing the education of Roma in Croatia. Ref Country Assesment*. Dostopno prek: [http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/cro\\_country\\_assesment\\_2015.pdf](http://www.romaeducationfund.hu/sites/default/files/publications/cro_country_assesment_2015.pdf) (22. januar 2015).

Rooker, Marcia. 1999. The Legal Situation of Slovakia's Minorities. V *Minorities in Europe: Croatia, Estonia and Slovakia*, ur. Snežana Trifunovska, 175–189. Hag: T.M.C Asser Press.

Rupnik, Jacques in Jan Zielonka. 2003. *The road to the European Union. The Czech and Slovak Republics*. Manchester: University Press.

Russet, Bruce. 2014. *Grasping the Democratic Peace. Principles for a Post-Cold War world*. Dostopno prek: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic248058.files/March%2017%20readings/Russett.pdf> (15. avgust 2014).

Sasse, Gwendolyn. 2006. *Gone with the Wind? Minority Rights in Central and Eastern Europe before and after EU Enlargement*. Dostopno prek: <http://soc.kuleuven.be/iieb/ethnicmobilization/docs/proc-Sasse.pdf> (23. februar 2015).

Schieder, Sigfried in Manuela Spindler. 2014. *Theories of international relations*. New York: Routledge.

Schimmelfennig, Frank in Ulrich Sedelmeier. 2004. Governance by conditionality: EU rule transfer to the candidate countries of Central and Eastern Europe. *Journal of European Public Policy* 11(4): 669–87.

Schwellnus, Guido. 2001. “*Much ado about nothing?*” *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*. Dostopno prek: <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/ConWEBFiles/Filetoupload,38355,en.pdf> (22. januar 2015).

Sela, Ylber in Liriam Shabani. 2011. The European Union Politics in the Western Balkans. *The Western Balkans Policy Review*. 2(1): 23–38.

Shoraka, Kirsten. 2010. *Human rights and minority rights in EU*. Oxon: Routledge.

Sklep Sveta ES št. 2004/648 z dne 13. september 2004 o načelih, prednostnih nalogah in pogojih za evropsko partnerstvo s Hrvaško – *Council Decision No. 2004/648 of the 13 September 2004 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with Croatia*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32004D0648:SL:HTML> (22. marec 2015).

Sklepa Sveta ES št. 98/262 z dne 30. marec 1998 o načelih, prednostnih nalogah, vmesnih ciljih in pogojih pristopa Partnerstvu s Slovaško Republiko – *Council Decision No. 98/262 of the 30. March 1998 on the principles, priorities, intermediate objectives and conditions contained in the accession partnership with the Slovak Republic*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998D0262&from=EN> (22. februar 2015).

Slovak – republic.org. 2014. *Joining the EU*. Dostopno prek: <http://www.slovak-republic.org/eu/> (25. december 2014).

Smith Elizabeth, 1998. *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?* Florance: European University Institute.

Splošna deklaracija o človekovih pravicah – *Universal Declaration of human rights*. 1948. Sprejeta in razglašena s resolucijo Generalne skupščine Združenih Narodov št. 217A (III), 10. decembra 1948. Dostopno prek: <http://www.refworld.org/docid/3ae6b3712c.html> (20. avgust 2014).

Stalno predstavništvo Republike Slovenije pri mednarodnih organizacijah na Dunaju. 2014. *Visoki predstavnik za narodne manjšine*. Dostopno prek: <http://dunaj.predstavnistvo.si/index.php?id=4235> (22. november 2014).

Stanković Pejnović, Vesna. 2010. *Evropski standardi zaštite manjina – od uvjetovanosti do limitiranosti: slučaj Hrvatske*. Dostopno prek: <http://www.doiserbia.nb.rs/img/doi/0353-5738/2010/0353-57381002145S.pdf> (23. maj 2013).

--- 2015. Intervju po elektronski pošti.

Svet Evrope. 2005. *Second Report submitted by the Slovak Republic pursuant to article 25, paragraph 1 on the Framework Convention for the Protection of national minorities*. Dostopno prek: [https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw\\_ByID/ID\\_60280C8A7C146B12C125769A00416BE2\\_EN/\\$File/Second\\_Report\\_Annex\\_1\\_to\\_7.pdf](https://www.mzv.sk/App/wcm/media.nsf/vw_ByID/ID_60280C8A7C146B12C125769A00416BE2_EN/$File/Second_Report_Annex_1_to_7.pdf) (22. januar 2015).

januar 2015).

--- 2013. *Protection of national minorities*. Dostopno prek: [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6\\_Resources/PDF\\_NatMin\\_FactSheet\\_final\\_2012\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_NatMin_FactSheet_final_2012_en.pdf) (24. februar 2014).

--- 2014. *Okvirna konvencija o varstvu narodnih manjšin*. Dostopno prek: [http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti\\_in\\_publikacije/konvencije/157/](http://www.svetevrope.si/sl/dokumenti_in_publikacije/konvencije/157/) (22. november 2014).

--- 2015. *Framework Convention for the Protection of National Minorities CETS No.: 157* <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=157&CM=&DF=&CL=ENG> (15 maj 2015).

Štiks, Igor. 2010. Uključeni, isključeni, pozvani: politika državljanstva u postsocijalističkoj Europi i Hrvatskoj. *Politička misao* 47 (1): 77–100.

Tatalović, Siniša. 2006. Nacionalne manjine i hrvatska demokracija. *Politička misao* 43 (2): 159–174.

--- 2011. Dvadeset godina zaštite nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj. Migracijske i etničke teme 27 (3): 375–391.

Tavarana.org. 2014. *The Velvet Revolution A Peaceful End to Communism in Czechoslovakia*. Dostopno prek: [https://tavarana.org/sites/default/files/velvet\\_revolution\\_en\\_pdf.pdf](https://tavarana.org/sites/default/files/velvet_revolution_en_pdf.pdf) (22. november 2014).

Tesser, M. Lynn. 2003. The geopolitics of tolerance: Minority Rights Under EU Expansion in East–Central Europe. *East European Politics and Societies* 17(3): 483–532.

Thornberry, Patrick in Maria Amor Martin Estbanez. 2004. *Minority rights in Europe*. Strassbourg: Council of Europe.

Toft, Peter. 2005. John J. Mearsheimer: an offensive realist between geopolitics and power. *Journal of International Relations and Development* 8 (4): 381–408.

Topidi, Kyriaki. 2003. *The Limits of EU Conditionality: Minority Rights in Slovakia*. *Journal on Ethnopolitics and minority issues* 1: (1–37).

--- 2010. *EU Law, Minorities and Enlargement*. Portland: Oxford.

Torkar, Gregor, Barbara Zimmermann in Willebrand Thomas. 2011. Qualitative interviews in Human dimensions studies about nature. *Varstvo narave* (25): 39–52.

Trifunovska Snežana. 1999. Political and Security Aspects of Minorities in Croatia. V *Minorities in Europe: Croatia, Estonia and Slovakia*, ur. Snežana Trifunovska, 21–39. Hag: T.M.C Asser Press.

UNESCO Konvencija o prepovedi diskriminacije v izobraževanju – *UNESCO Convention Against Discrimination in Education*. Sprejeta 10. decembra 1960, stopila v veljavo 22. maja

1962. Dostopno prek: [http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL\\_ID=12949&URL\\_DO=DO\\_TOPIC&URL\\_SECTION=201.html#ENTRY](http://portal.unesco.org/en/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html#ENTRY) (22. november 2014).
- Ured Visokog povjerenika Ujedinjenih Naroda za izbjeglice. 2014. *Srpsko narodno vijeće*. Dostopno prek: <http://www.unhcr.hr/partners/srpsko-narodno-vijece> (22. november 2014).
- Ustanovna listina Združenih Narodov – *Charter of the United Nations*. Sprejeta v okviru OZN 26. junija 1945 v San Franciscu, stopila v veljavo 24 oktobra 1945. Dostopno prek: <http://www.un.org/en/documents/charter/intro.shtml> (20. avgust 2014).
- Ustavni Zakon o pravima nacionalnih manjina* (016 –01/02–01/1). NN RH 155/02. Dostopno prek: <http://www.zakon.hr/z/295/Ustavni-zakon-o-pravima-nacionalnih-manjina> (22. januar 2015).
- Vachudova, Milda Anna. 2001. *The Leverage of International Institutions on Democratizing States: Eastern Europe and European Union*. Dostopno prek: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1742/01\\_33.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/1742/01_33.pdf?sequence=1) (22. februar 2015).
- 2005. *Europe Undivided: Democracy, Leverage and Integration after Communism*. Oxford: Oxford University Press.
- Vasiljević, Snježana. 2004. Pravni aspekti zaštite manjina u procesu stabilizacije i pridruživanja. *V Pridruživanje Hrvatske Europskoj Uniji*, ur. Katarina Ott, 235–259. Zagreb: Institut za Javne Financije.
- Vlada Republike Hrvatske. 2009. *Nacionalni Program za Rome*. Dostopno prek: <http://www.umrh.hr/Nacionalni%20program%20za%20Rome.pdf> (22. januar 2015).
- 2012. *Programi u okviru PHARE I IPA*. Dostopno prek: [http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com\\_content&view=article&id=50&Itemid=9.pdf](http://www.uljppnm.vlada.hr/index.php?option=com_content&view=article&id=50&Itemid=9.pdf) (22. januar 2015).
- Vlada Republike Slovaške. 2002. *Strategy of the Government of the Slovak Republic for the Solution of the Problems of the Roma National Minority and the Set of Measures for Its Implementation*. Dostopno prek: [http://pdc.ceu.hu/archive/00002746/01/en\\_romstrategia.pdf](http://pdc.ceu.hu/archive/00002746/01/en_romstrategia.pdf) (22. januar 2015).
- Vukas, Budislav. 1999. The Legal Status of Minorities in Croatia. *V Minorities in Europe Croatia, Estonia and Slovakia*, ur. Snežana Trifunovska, 39–65. Hag: T.M.C Asser Press.

W. Buton, Clark. 1965. John Stuart Mill: On Liberty of History. *Western Political Science Association* 18 (3): 569–78.

Wammen, Nicoali. 2005. *Enlargement Remains a Driver of Change*. Dostopno prek: [http://um.dk/da/~~/media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe\\_UM.pdf](http://um.dk/da/~~/media/UM/Danish-site/Documents/Politik-og-diplomati/Nyheder-og-publikationer/20%20Years%20that%20Changed%20Europe_UM.pdf) (22. november 2014).