



**Nation eller Individ?**

**En analys av nationalitetspolitiken i  
Central- och Östeuropa**

Andreas Johansson

**CERGU:s projektrapportserie**

**Nr 03:02**

**Juni 2003**

ISSN 1404-238X

## Inledning

Den postkommunistiska samhällsomvandlingen i Central- och Östeuropa kännetecknas av genomförandet av fyra stora politiska projekt: demokratisering, ekonomisk liberalisering, europeisk integration och nationell identitetspolitik. Dessa projekt har konkretiserats i införandet av demokratiska och marknadsekonomiska institutioner, medlemskap i Europarådet, OSSE, Nato och (snart) EU samt etablerandet av suveräna ”nationalstater” ur raserade multinationella federationer parallellt med införande av nationella minoritetsrättigheter. *Den i Europa integrerade demokratiska och marknadsliberala nationalstaten* har utgjort det ”historiens slutmål” som varit vägledande för de politiska aktörerna, som legitimerat svåra och kostsamma strukturella förändringar inför opinionen och som uppmuntrats av betydelsefulla externa aktörer (såsom EU och IMF).

Men medan vi vant oss vid att betrakta integration och ekonomisk och politisk omvandling i just denna kontext – som en tidsmässigt relativt avgränsad process med startpunkt i ett tillstånd och slutmål i ett annat<sup>1</sup> – så är bilden av nationalstatsprojektet vanligen en annan. Detta uppfattas snarare som en naturlig följd av ett historiskt determinerat – nu statiskt – tillstånd och inte som en, mer än marginellt, påverkbar process. Medan politiska och ekonomiska system förväntas vara resultatet av politiska beslut och institutionella förändringar, så uppfattas de ”nationella frågorna” (inbegripande allt från krig till friktioner i vardagspolitiken) reflektera djupliggande kulturella strukturer präglade av motsättningar mellan nationella grupper. Övergången till marknadsekonomi anses visserligen försvå-

<sup>1</sup> På samma sätt som deterministiska perspektiv, å la ”historiens slut”, bör avvisas – det är inte självklart, som Fukuyamas anhängare menade, att alla stater kommer att sluta som demokratiska marknadsekonomier – vore det även felaktigt att bortse från att det under hela perioden efter 1989, åtminstone i den europeiska delen av den postkommunistiska världen, funnits en stor enighet även bland de inhemska politiska aktörerna beträffande slutmålen med ”reformpolitiken”.

rad av kvarliggande planekonomiska mentala och institutionella strukturer men dessa utgör begränsningar, inte skäl till att avstå från omvandlingsprocessen. Det är därför det finns ett stort antal volymer som behandlar förutsättningarna för demokrati och marknadsekonomi i regionen, som diskuterar för- och nackdelar med olika system och som väger olika övergångsstrategier mot varandra. Samtidigt som de böcker som behandlar nationalstatsprojektet eller minoritetspolitiken sällan ställer frågor om alternativ och förutsättningar utan istället försöker att ”greppa” eller ”förstå” ett svårfångat problem och i bästa fall diskutera dess konsekvenser. Medan integration, demokratisering och liberalisering ses som påverkbara och ömtåliga processer, beskrivs nationalstatsprojektet alltså som något historiskt determinerat och beständigt.

Detta synsätt är emellertid problematiskt. Det saknas goda skäl till att inte studera de olika uttrycken för nationalism<sup>2</sup> – nationalstatsbyggande, strävan efter nationella minoritetsrättigheter etc. – på samma sätt och med samma typ av frågor som vi studerar de andra fenomenen. Tvärtom så är det nödvändigt för att kunna förstå vad nationalism handlar om och hur dess negativa effekter skall kunna hanteras. Nationalismen är nämligen också ett alternativ, lika mycket som demokratin eller marknadsekonomi. För de nationaliserande aktörerna i Central- och Östeuropa – vilka, för att tala med Brubaker (1996), ryms inom de tre fälten nationaliserande stater, nationella minoriteter samt nationella hemländer – har den postkommunistiska eran varit lika mycket av en politisk kamp som för de demokratiserande aktörerna.

Jag kommer i denna text att lyfta fram motsättningen mellan nationalism, kollektivism och partikularism å ena sidan och universalism och individualism å den andra – *Nation mot Individ* – som en central skiljelinje i postkommunistisk politik och argumente-

<sup>2</sup> Jag använder nationalism för att beteckna all aktivitet som syftar till att främja nationen i politiska sammanhang, alltså inte enbart strävan efter fullständig kongruens mellan nation och stat. Även användandet av ”nationalstat” är pragmatiskt: strävan efter att nation och stat *i så stor utsträckning som möjligt* skall sammanfalla. Se vidare not 8.

ra för behovet av att se att det primärt är idéer som är i konflikt, inte nationella grupper. Denna idékonflikt är av samma karaktär som konflikten mellan förespråkare för olika ekonomiska eller politiska system – idén om nationalstaten är av samma art som idéerna om demokrati, rättsstat, marknadsekonomi eller europeisk integration – och bör följaktligen studeras på liknande sätt. Nationell identitetspolitik är inte resultatet av underliggande kulturella strukturer utan följderna av enskilda aktörers beslut (inom ramen för olika institutionella kontexter). Jag kommer att utveckla en analysmodell för att studera konflikten *Nation mot Individ* och applicera denna på lagstiftningen gällande relationen mellan staten och kollektiva identitetsprojekt i femton av de Central- och Östeuropeiska staterna. Som denna analys kommer att visa så finns det i samtliga stater – oavsett vissa skillnader i diskurs och juridiska lösningar – en tydlig och betydelsefull konfliktdimension inom olika politiska områden mellan kollektivistiska och individualistiska idéer.

### Nation mot Nation

Utgångspunkten för denna diskussion är att det finns ett perspektiv som innehar en närmast hegemonisk ställning när det gäller beskrivningar och förklaringar av olika uttryck för nationalism i Central- och Östeuropa. Jag kommer här att kalla detta perspektiv för *Nation mot Nation* eftersom det ställer just nationer mot varandra – det är nationella kollektiv som påstås vara i konflikt. Oavsett om det handlar om serber i brutala krig med kroater och muslimer i Bosnien, Kroatien och Kosovo eller om tjecker och slovakar som väljer att på fredlig väg separera från varandra eftersom de inte vill leva i en gemensam stat eller om estoner och lettare som stänger ute ryssar från politiken eller om ungrare som grälar med rumäner och slovakar om historiska och samtida oförrätter eller om romer som diskrimineras av alla; det vill säga oavsett om det handlar om blodiga krig och folkmord efter den etniska rensningens logik eller endast om rivalitet i det dagliga kulturmötet, så uppfattas den väsentliga skiljelinjen enligt perspektivet *Nation mot Nation* gå mellan nationella grupper. Konflikternas essens anses finnas i kulturella, nationella, etniska och religiösa

motsättningar, vilka i sin tur har en lång historia i vilken grupperna varit de ledande aktörerna. Det är överlappande gruppintressen, oförenliga kulturer och livsstilar, kollektiva minnen av förtryck, dominans och storhet som är drivkrafterna i denna ständigt pågående kraftmätning. Perspektivet illustreras förtjänstfullt av uttrycket ”etnisk konflikt” då det på samma gång är beskrivande och förklarande. En etnisk konflikt inte bara följer etniska skiljelinjer utan är även orsakad av etnicitet.

Att Central- och Östeuropa rymmer så många nationella konflikter är, enligt perspektivet, resultatet av regionens historiska dilemma, nämligen dess multietniska sammansättning. Detta demografiska handikapp har omöjliggjort utvecklandet av homogena nationalstater och ständigt utgjort ett hot mot staters suveränitet och fred i regionen. Vad som, enligt *Nation mot Nation*, har hänt efter 1989 är att den faktor som begränsade de nationella konflikterna, kommunismen, har försvunnit och de underliggande motsättningarna återigen kommit upp till ytan. När Tito försvann som sammanhållande (eller förtryckande) kraft rasade Jugoslavien in i ett inbördeskrig, enligt samma mönster som skett tidigare, till exempel under 1910- och 1940-talen. Men nationalismen har också varit positiv så till vida att den bidrog till att frigöra balter från (den ryska) sovjetkommunismen. Variationen i framgång i de olika staternas demokratiseringssträvanden efter 1989 kan enligt perspektivet förklaras utifrån staternas grad av nationell homogenitet. I de mest homogena staterna, som Polen, Ungern och Slovenien, har nationalismen varit en positiv faktor som enat befolkningen kring demokratiska värden. Men i de heterogena staterna, som Bosnien, Makedonien och Serbien, har motsättningar mellan olika nationella grupper i praktiken förhindrat en demokratisk utveckling.<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Den övergripande bilden är tveklöst att de mest homogena staterna (exempelvis Polen, Tjeckien, Ungern och Slovenien) har haft betydligt större framgång i demokratiseringsprocessen än de minst homogena (exempelvis Bosnien och Hercegovina, Makedonien, Jugoslavien och Kroatien). Lettland och Estland skulle kunna vara anomalier inom denna teori men är det ändå inte eftersom det är just de nationella motsättningarna i de staterna som har utgjort de svåraste problemen i omvandlingen.

Detta tänkande är inte unikt för Central- och Östeuropa, utan känns igen från analyser av konflikter även i Afrika och Asien. Påståendet att det är hegemoniskt vill heller inte säga att det inte finns några undantag, tvärtom. Men det betyder att det är det normala, en referensram som många andra studier (omedvetet) relaterar till och som oftast inte problematiseras utan tas för given. Vi hittar dess uttryck i media och i akademiska textböcker men även i mycket forskning. Dess dominans måste också förstås mot bakgrund av den kulturella vändningen inom samhällsvetenskapen de senaste decennierna där intresset för kultur- och identitetsförklaringar ökat kraftigt, främst på bekostnad av socioekonomiska förklaringsperspektiv, något som tagit sig sådana tydliga uttryck som att klass kommit att ersättas av etnisk grupp som grundläggande analysenhet, sociala och ekonomiska faktorer av etnicitet som förklaringsfaktor, materiella nyttigheter kompletteras med erkännande av identitet inom rättvise-teori etc.

Perspektiven är nödvändiga för varje analys, eftersom de möjliggör kontextualisering av en serie unika händelser. Kan vi inte relatera den enskilda händelsen till något vi känner igen och tror oss förstå så kan vi inte heller tolka den. Problemet med att ett perspektiv blir dominerande är naturligtvis att det döljer och försvårar andra berättelser och tolkningar. Min ambition här är inte primärt att motbevisa perspektivet *Nation mot Nation*. Jag tror inte att det låter sig göras, val av perspektiv är inte särskilt ofta en fråga om sant eller falskt, utan snarare om mer eller mindre lämpligt. Även om jag kommer argumentera mot *Nation mot Nation*, är jag inte avvisande till att det i vissa situationer är relevant. Det är lika viktigt att argumentera mot den reduktionism som helt bortser från nationalism, nationella mot-sättningar och kollektiva identitetsuppfattningar i analysen och som tyvärr förekommer i många försök att komma bortom *Nation mot Nation*-tänkandet. Kultur kan inte alltid reduceras till socioekonomiska faktorer utan är bevisligen betydelsefullt av egen kraft. Utmaningen består i att studera ett svårfångat fenomen utan att mystifiera det.

Detta sagt, så finns det ändå flera allvarliga invändningar mot perspektivet *Nation mot Nation* som måste belysas och vilka motiverar kritik. Jag skall här kort diskutera svagheter på fyra nivåer: ontologi, analytisk användbarhet, empiriska antaganden, samt normativa implikationer.

Det första problemet med *Nation mot Nation* är själva idén om en nation som en ontologiskt icke reducerbar storhet. För att uttrycka det koncist, vad som enligt perspektivet *Nation mot Individ* existerar – i ontologiskt hänseende – är en mängd individer vilka föreställer sig någon form av nationell gemenskap med vilken de associerar ett antal företeelser, institutioner och berättelser. Utan denna nationsskapande praktik skulle nationen omöjligt existera – nationen saknar essens. Detta gör det tveksamt att i ett analytiskt sammanhang använda ordet nation utan citationstecken och närmast absurt att tala om ”nationer” som subjekt, som vore de monolitiska kollektiv med identifierbara intressen och karaktärsdrag. Att framställa nationen som subjekt, och därmed aktör, gör att de verkliga aktörerna – de som för att legitimera sina projekt formulerar dem som ”nationella intressen”<sup>4</sup> – hamnar utanför analysen. ”Nationen” är först och främst en metafor, vilket förtjänstfullt illustreras av den klassiska språkliga sammanblandningen av nationen och staten: lika väl som att vara en metafor för statens befolkningen kan ordet nation bevisligen användas för dess institutioner.

<sup>4</sup> Resonemanget kan illustreras med ett kritiskt exempel. Om romer skrivs ofta att en orsak till deras brist på politiskt inflytande är ”interna splittringar” och brist på politiskt enande, underförstått att romernas situation skulle gynnas av att man samlade sig i ett politiskt parti eller liknande (se till exempel Barany, 2002). Även om detta är sant i ett avseende – många andra minoritetsgrupper har erhållit rättigheter genom att låta sig representeras av en aktör som konsekvent driver ”gruppens” intressen – så är det tveksamt ur en annan aspekt, det vill säga det utgår från att det ”finns” något som är gruppens intressen redan innan de formulerats. Avsaknaden av en gemensam romsk agenda skulle ju faktiskt kunna vara konsekvensen av att någon sådan inte står att finna. När resonemanget appliceras på en majoritetsgrupp framstår absurditeten: vilka skulle de ”svenska nationella intressena” vara?

Men bortser inte denna argumentation från människors starka och betydelsefulla uppfattningar om sig själva som beståndsdelar av ett primordialt kollektiv? Förvisso har det nationalistiska projektet varit mycket framgångsrikt varför denna känsla av medfödd tillhörighet och tydliga, bokstavligen fysiska, gränser till de andra är så väl spridd, men samtidigt finns många människor för vilka frågan om nationalitet varken är viktig eller självklar. Alla individer har inte en nationell identitet, vissa har ingen och andra har flera. *Nation mot Nation* förutsätter att identiteter är objektiva, beständiga och naturliga. Utifrån en antiessentialistisk syn på identiteter är emellertid all (subjektiv) identifikation föränderlig, social, kontextuell och relationell. Detta synsätt förnekar inte att många människor uppfattar sin identitet som beständig eller att många inte heller har möjlighet att själva välja utan tvingas att identifiera sig med en viss kategori (negativ identitet). Poängen är istället att skilja mellan analysens och praktikens kategorier (Brubaker, 1996). Att nationen används som ett autonomt subjekt i vardagsprat, politisk retorik och institutionsbyggande, innebär inte att den skall användas på samma sätt i vetenskaplig analys. Istället bör vi studera den som en språklig kategori, vars innehåll varierar mellan olika sammanhang, och där uppgiften är att studera dess användningar, dekonstruera innehållet och förstå dess konsekvenser.

För det andra har perspektivet analytiska begränsningar. Det ger konsekvent företräde åt en förklaringsfaktor, etnicitet/nationalitet, som inte a priori kan antas vara betydelsefull. Givetvis så finns det konflikter där nationell identitet är den centrala skiljelinjen och där kulturförklaringar är relevanta, på samma sätt som det funnits konflikter där klasser stått emot varandra och kampen om produktionsmedlen varit den avgörande orsaken. Men lika lite som att alla konflikter hittills varit klass mot klass, så har de inte heller varit nation mot nation. Det faktum att nästan varje enskild konflikt i världen idag beskrivs i etniska/kulturella/nationella termer är inte främst resultatet av en förändring i de mänskliga konflikternas natur, utan av ett större perspektivskifte. Forskningen om ”etniska konflikter” visar på en mångfald bakomliggande orsaker –

sociala, ekonomiska, ideologiska – som i olika sammanhang varit avgörande för att en politisering av identiteter överhuvudtaget skulle vara möjlig (Eriksen, 1999; Brass, 1997). Att på förhand etikettera konflikter som ”nationella” eller ”etniska” torde därför minska möjligheterna att förklara enskilda händelser eller processer på bästa sätt. Analysen måste föregå artbestämningen och beskrivningen skiljas från förklaringen, vilket medför att termer som ”etnisk konflikt” eller ”nationella motsättningar” skall reserveras för slutsatser, inte för problemformuleringar.

*Nation mot Nation* i det östeuropeiska sammanhanget bygger för det tredje på en verklighetsbild som i flera avseenden inte är korrekt. I synnerhet två myter har starkt bidragit till att bygga upp perspektivet. För det första myten om Östeuropa som en region som utmärks av nationell och etnisk heterogenitet. Denna beskrivning bortser från det föränderliga såväl i en regions demografiska sammansättning som i de kriterier som används för att skilja grupper åt. I ett historiskt perspektiv är inte Östeuropa mer heterogent än Västeuropa. Även de stater i Västeuropa som vanligen framställs som homogena var fram till 1900-talets början betydligt mer splittrade regionalt och har de senaste decennierna, som en följd av invandring och politisering av regionala identiteter, kommit att åter bli mer heterogena. Det är den homogenitet som kännetecknade stater som Sverige och Frankrike under 1900-talets mitt som är det historiskt avvikande, inte mångfalden i Central- och Östeuropa. Beträffande kriterier för heterogenitet kan Bosnien-Hercegovina tas som exempel, ett område som visserligen varit splittrat religiöst, men samtidigt mycket homogent språkligt. Beroende på om religion eller språk används som kriterium blir slutsatsen alltså olika och inom exempelvis det Habsburgska imperiet uppfattades Bosnien-Hercegovina som en av rikets mer homogena regioner.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Jugoslaviens historia illustrerar denna ambivalens inför skillnaders respektive likheters företräde. Olika ”jugoslaviska” rörelser har med olika grad av framgång vid olika historiska tidpunkter försökt betona likheterna och därmed det naturliga i en gemensam statsbildning.

En annan myt som *Nation mot Nation* brukar är den om att nationalismen förtrycktes under kommunismen för att åter släppas fri efter 1989. Detta bortser från det institutionaliserande av nationella identiteter som skedde, i synnerhet i Sovjetunionen och Jugoslavien, under hela den socialistiska perioden och som varit helt avgörande för utvecklingen av nationella identiteter i exempelvis Moldavien, Makedonien och Bosnien. Nationella motsättningar fanns inte beständiga under ytan, utan förändrades, skapades och förstärktes, medvetet och omedvetet, av de socialistiska regimerna under efterkrigstiden (Brubaker, 1996).

För det fjärde, slutligen, så leder perspektivet till tveksamma normativa slutsatser. Om nationellt heterogena stater är konfliktskapande och hämmande för en demokratisk utveckling är naturligtvis den rimliga åtgärden att undvika just sådana stater. I praktisk politik betyder detta att mångnationella stater om möjligt bör delas efter nationella och etniska linjer, att invandring av kulturellt olikartade grupper bör begränsas och att befintliga invandrare bör assimileras eller expatrieras etc.<sup>6</sup> Apartheid, statsupplösningar och etnisk rensning är således logiska – om än inte moraliskt försvarbara – konsekvenser av reella problem. Detta resonemang tangerar vad som brukar benämnas metarasism, det vill säga en rasism utan raser som förklarar motsättningar mellan grupper utifrån kulturella olikheter (Salecl, 1994). Kulturer – eller som hos Huntington civilisationer – har i dessa analyser motsvarande funktion som raser hade i rasbiologin.

Det är ingen tvekan om att detta tänkande legat till grund för dikterandet av frederna efter krigen i Bosnien-Hercegovina och i Kosovo. Det är överlag sällan som kopplingen mellan konfliktorsaker och konfliktlösning görs i litteraturen, men det torde vara självklart att så länge en konflikt som i grunden har sociala orsaker

<sup>6</sup> En viktig skiljelinje i debatten efter krigen i Jugoslavien går just mellan de som argumenterar för delning och åtskillnad av grupperna och de som argumenterar för behovet av en integrerad gemensam stat. För generella argument för delning, se Smooha & Hanf, 1992; McGarry & O'Leary, 1993. För kritik, se Sambanis, 2000.

tolkas som en etnisk konflikt, kan inte heller konflikten lösas, endast begränsas. Jugoslavien är återigen exemplet: medan *Nation mot Nation* förklarar krigen med motsättningarna mellan grupperna, så är det mer troligt att kausaliteten är den omvända: kriget skapade och förstärkte skiljelinjer mellan grupper, snarare än orsakades av dessa. Rivaliteten, misstänksamheten och hatet mellan de nationella grupperna är förmodligen betydligt större i 2000-talets efterföljarsstater än i den jugoslaviska staten under de år som direkt föregick kriget.

## Nation mot Individ

Det alternativ till *Nation mot Nation* som jag här kommer att argumentera för lyfter fram motsättningen mellan två idéer som den mest centrala. Istället för grupp mot grupp, nation mot nation eller majoritet mot minoritet, så går konfliktlinjen mellan två idésystem som jag valt att kalla *Nation* och *Individ*. *Nation* och *Individ* representerar i min analys idésystem, inte aktörer. Medan ”nationen” i *Nation mot Nation* är ett subjekt, så är ”nationen” i *Nation mot Individ* en idé. *Nation* representerar ett tänkande influerat av nationalismens idéer. Det är kollektivistiskt, partikularistiskt och i praktisk politik exkluderande. *Individ* representerar ett tänkande influerat av klassisk politisk liberalism. Det är individualistiskt, universalistiskt och i praktisk politik inkluderande. Jag vill hävda att konflikten *Nation mot Individ* är en av de allra viktigaste motsättningarna i det postkommunistiska Central- och Östeuropa. Den främsta frågeställning som dessa idésystem svarar mot gäller hur staten skall förhålla sig till nationella och etniska (kollektiva) identitetsprojekt.

*Nation* som idé inkluderar i min definition följande politiska projekt: i) strävan efter att staten skall vara nationellt definierad, det vill säga att staten konstitueras av en viss nation; ii) strävan efter att tillträde till statens nyttigheter skall reserveras för nationens medlemmar, vilket i praktiken innebär att medborgarskapet skall vara kopplat till nationalitet; iii) strävan efter att alla inom en stat skall tala ett och samma (nationella) språk; iv) strävan efter att statens

inre gränser i mångnationella stater skall följa etniskt demografiska mönster och i så stor utsträckning som möjligt ge autonomi åt de olika grupperna, exempelvis genom att organisera staten federalt; v) strävan efter att medborgarnas politiska rättigheter skall tillfalla dem i egenskap av tillhörighet till det nationella kollektivet, det vill säga att de politiska rättigheterna skall vara kollektiva och inte individuella.

*Individ* som idé inkluderar i min definition följande politiska projekt: i) strävan efter att staten skall vara neutral i förhållande till olika nationella projekt; ii) strävan efter att tillträde till staten skall regleras utan hänsyn till individers etniska, nationella, kulturella eller religiösa identitet; iii) strävan efter att staten inte skall bestämma vilka språk som brukas, vare sig privat eller offentligt; iv) strävan efter att statens inre gränser och struktur inte skall bestämmas av befolkningens etniska eller nationella sammansättning; v) strävan efter att alla rättigheter skall gälla lika för alla medborgare, utan diskriminering baserad på nationell eller annan identitet.

Dessa definitioner kommer att vidareutvecklas och gränsen mellan *Nation* och *Individ* att problematiseras i nästa avsnitt samtidigt som jag applicerar perspektivet på en studie av lagstiftningen i femton postkommunistiska stater. Jag använder termerna *Nation* respektive *Individ* av två skäl. Dels för att markera att det vid sidan om en idékonflikt faktiskt handlar om en bokstavlig motsättning mellan kollektivet – Nationen – och den enskilde – Individen, som i ett antal fall tagit sig förödande uttryck där individen offrats för Nationens bästa (eller för att se det från andra hållet: där nationen drabbats av hänsyn till individuella rättigheter). Men framförallt talar jag om *Nation mot Individ* för att undvika sammanblandning med ideologier eller väletablerade tanketraditioner, som nationalism, individualism, kollektivism och universalism. Förvisso anknyter idésystemen, som jag väljer att kalla dem, mycket tydligt till dessa –ismer, men inte fullt ut. Dessa idésystem finns inte representerade i sin helhet i några politiska program, och i stort sett ingen politisk aktör omfattar vare sig *Nation* eller *Individ* i alla avseenden, varken i Central- och Östeuropa eller i andra länder.

Skiljelinjerna i de politiska frågor som jag tar upp löper tvärtom i praktiken tvärs igenom de två idésystemen. Samma person som hävdar principen om att staten skall vara definierad för en nation tycker sällan samtidigt att nationella minoriteter skall ges autonomi. Kraven på att alla skall tala samma språk och på att minoriteter skall ges kollektiva rättigheter brukar heller inte förenas.<sup>7</sup>

Men varför är det i så fall relevant att göra denna indelning, om den saknar motsvarighet i verkligheten? Syftet med att utveckla *Nation mot Individ* är inte att spegla verkligheten utan att utifrån den politiska debatten konstruera två idésystem vilka hänger ihop logiskt och principiellt, och som borde göra det i praktiken. Samtliga fem punkter i definitionen av *Nation* är influerade av nationalismens idéer. I nationalismens partikularistiska natur ingår att den förnekar andra kollektiv de rättigheter den tilldelar sig själv, varför det är helt logiskt att nationalister i verkligheten är varandras motståndare, trots att de delar samma principiella värderingar. Avsaknaden av förespråkare för *Nation* (som ett enhetligt program enligt de fem punkterna i definitionen) är därför naturligt. Mer bekymmersamt, för den som delar de universalistiska värderingarna, är bristen på förespråkare för *Individ* som ett enhetligt program. Denna text vill därför också utgöra ett normativt inlägg, genom att visa hur en universalistisk och inkluderande politisk agenda, som svarar mot aktuella politiska frågeställningar, skulle kunna se ut – *Individ*.

*Nation mot Individ* har ytterligare två fördelar – utöver avsaknaden av de brister jag redan kritiserat *Nation mot Nation* för – som stärker perspektivets användbarhet. För det första hjälper det

<sup>7</sup> En skillnad mellan *Nation* och nationalism, som det vanligen definieras, är att *Nation* erkänner förekomsten av mångnationella stater, vilket för nationalismen är en anomali. Man kan emellertid hävda – och det är en uppfattning jag principiellt delar – att nationalism måste definieras mer brett, för att inrymma olika uttryck i olika kontexter. Samtida nationalism är exempelvis inte statsbyggande i samma utsträckning som 1800-talets. Detta till trots vill jag inte hävda att *Nation* är lika med nationalism i dagens Östeuropa. Nationalismen inrymmer betydligt fler aspekter än de jag tar upp under *Nation* och allt i *Nation* är inte heller självklart nationalism.

oss att komma förbi motsättningen mellan kulturalism och socioekonomisk reduktionism. Kulturella strukturer är inte mer grundläggande än politiska och ekonomiska strukturer, men det är heller inte tvärtom. *Nation mot Individ* avvisar inte kulturella faktorerens förklaringskraft, men det frigör nationalism, kultur och identitet från en ontologi som ser kollektiv som aktörer. Identitetspolitik handlar om att aktörer politiserar individers kollektiva identiteter och detta kan ske i kraftigt varierande socioekonomiska kontexter. Att analytiskt hålla isär det verkliga och det föreställda, vilket det här är fråga om, är naturligtvis oerhört svårt, men att, som jag gör med *Nation mot Individ*, beskriva högst reella konflikter som en motsättning mellan två sätt att tänka och inte två sätt att vara är inte att förneka den diskriminering som människor utsätts för på grund av deras nationella identiteter. Det är ett sätt att försöka förstå problemets grundläggande essens. En normativ utgångspunkt för denna studie är att diskriminering alltid handlar om att individer behandlas sämre på grund av sin egen identifiering med en kategori, eller på grund av att andra gör den kategoriseringen. Kriget i Bosnien-Hercegovina var ett krig som fördes av individer, influerade av *Nation*. Olika nationalisterna stod mot varandra och i den betydelsen är det rimligt att tala om ett krig med serbiska, kroatiska och muslimska sidor. Men nationalisterna förde också ett krig mot alla de som vägrade tänka *Nation* och istället byggde sin världsbild på individers rätt att slippa tvingas in i kollektiv. Kriget mellan nationalisterna slutade med att alla mer eller mindre förlorade samtidigt som kriget mellan nationalisterna och icke-nationalisterna, mellan *Nation* och *Individ*, var ett krig som de förra mycket klart vann.

Den andra fördelen är att *Nation mot Individ* inte är på förhand låst att fokusera antingen elitens eller "folkets" betydelse. Idéerna sätts i centrum, inte idébärarna, vilket gör att såväl elit som massa kan vara betydelsefull. Mycket av konstruktivistiskt inspirerad nationalismforskning har alltför ensidigt fokuserat elitens betydelse och sett alla kollektiva identitetsprojekt som ovanifrånkonstruktioner, vilket är lika felaktigt som att beskriva

dem som genuina massrörelser. Exemplet från Jugoslavien lär oss hur nationalismen samtidigt växte både ovan- och underifrån (Vljevic, 2002).

### **Nation mot Individ i historiskt perspektiv**

Jag skall i första hand applicera *Nation mot Individ* på den postkommunistiska situationen i Central- och Östeuropa, men en kort historisk tillbakablick kan vara motiverad för att ge perspektiv på dagens situation. Idén om nationen såsom artikulerad i nationalismen och som vi förstår den idag – innefattande hela befolkningen och inte endast en liten elit – går tillbaka till tidigast slutet av 1700-talet. I centrala och östra Europa var nationsbyggande och statsbyggande parallella processer under det långa 1800-talet vilka nådde sin slutpunkt med slutet på första världskriget vilket innebar imperiernas slutliga sammanbrott och upprättandet av en rad nya nationalstater. Samtliga stater som då bildades kan sägas ha varit nationellt definierade där kopplingen mellan stat och nation var självklar. Den suveräna staten var nationens belöning för decenniernas kamp för självstyre, mot imperier och i strid med rivaliserande grannar. Alla stater inrymde samtidigt stora grupper av minoriteter och det formella garanterandet av deras rättigheter var ett centralt inslag i Parisfrederna. En internationell regim för övervakandet av minoritetsrättigheter upprättades, i Nationernas Förbunds regi, efter intensivt "lobbyarbete" av diverse nationella intresseorganisationer, i synnerhet judiska (Fink, 1996). Mellankrigstiden i Central- och Östeuropa kom således att präglas av en institutionalisering av *Nation* och ett internationellt normsystem som var i samklang med denna (Rady, 2000).

Som bekant fungerade denna regim inte särskilt bra och den kom att överges fullständigt efter andra världskriget. Principen om nationellt självbestämmande, så självklar 1920, hade förlorat rejält i anseende 1945, inte minst till följd av den starka kopplingen till nazismen och Hitler-regimens legitimerande av *Ostpolitik* i dessa termer. Den omedelbara efterkrigstiden bevitnade istället en om-



fattande normförändring till förmån för *Individ*. Staterna skulle nu vara neutrala i förhållande till nationella projekt, politiska rättigheter skulle vara individuella och minoritetsproblem betraktades som övergående då den moderna staten ansågs kapabel att assimilera olika minoritetsidentiteter. Likheterna var stora mellan Väst och Öst i synen på dessa frågor då kommunismen officiellt beskrevs som en kraft som kunde överbygga nationella motsättningar. Även om vi vet att detta var en förenklad och ofta direkt felaktig beskrivning – i Sovjetunionen och Jugoslavien så förstärkte systemet aktivt nationella skillnader – så kategoriserade staten ändå inte, i retoriken och delvis i praktiken, människorna huvudsakligen efter nationalitet utan efter klasstillhörighet. På sätt och vis kan man säga att den officiella sanningen då var direkt motsatt till dagens, där det fanns en nationell dimension i en konflikt förnekades den och förklarades med andra faktorer, precis som det i dag ofta är tvärtom.

Redan en bit in på 1960-talet försvann emellertid lite av optimismen – både i Väst och i Öst – beträffande möjligheterna att radera ut de skillnader i identitet som etthundrafemtio år av aktivt nationsbyggande hade åstadkommit. 1966 nämndes för första gången under efterkrigstiden minoriteters rätt till egen kultur, religion och språk i ett internationellt fördrag.<sup>8</sup> Det dröjde emellertid till slutet av 1980-talet innan attitydförändringen även fick effekter i de politiska besluten. Den stora vattendelaren i internationell politik utgörs av 1990 års ESK-konferens i Paris där kollektiva minoritetsrättigheter för första gången sedan tiden före kriget fastslogs som något positivt. Två år senare instiftade ESK en kommissionär för nationella minoriteter med uppgift att övervaka minoritetspolitiken, framförallt i Central- och Östeuropa. 1995 slutligen antog Europarådet en ramverkskonvention för nationella minoriteter vilken kan beskrivas som höjdpunkten hittills för de kollektiva rättigheternas återkomst (Burgess, 1999; Chandler, 1999).

<sup>8</sup> Internationella konventionen om civila och politiska rättigheter.

Där mellankrigstidens normer och institutioner var inspirerade av *Nation* och efterkrigstidens på motsvarande sätt av *Individ*, tycks den postkommunistiska eran kännetecknas av en större ambivalens (Hughes & Sasse, 2003; Cumper & Wheatley, 1999). Efterkrigstidens ideal och praktiker hänger fortfarande kvar i många avseenden (nedmonterandet av de federala staterna och ersättandet av dessa med ”nationalstater” har mött betydligt mindre entusiasm nu än motsvarande process 1917-19) men har kommit att kompletteras med fler och fler inslag av *Nation*, i synnerhet vad gäller minoritetsrättigheter.

### Studiens plats i forskningen och metodologiska utgångspunkter

Ambitionen är att perspektivet *Nation mot Individ* skall vara användbart i praktisk analys och det kommer i denna studie att användas för att analysera relationen mellan staten och nationella identiteter i det postkommunistiska Central- och Östeuropa. Genom en systematisk analys av lagstiftningen inom ett område som i sina detaljer har studerats väldigt mycket, men där det fortfarande saknas övergripande och jämförande analyser – det vill säga, det finns mycket skrivet om medborgarskapspolitik, minoritetsrättigheter och språkpolitik i enskilda stater och en del jämförande fåfällsstudier men det finns inga studier som med tydlig teoretisk utgångspunkt ger en sammanhängande analys av hela fältet identitetspolitik<sup>9</sup> – är ambitionen att skapa ny kunskap om vad som är kännetecknande för identitetspolitiken i det postkommunistiska Central- och Östeuropa. Denna beskrivande analys är i sin tur en nödvändig förutsättning för att kunna ställa de mest intressanta frågorna till denna utveckling – varför har det blivit så här, hur bör det

<sup>9</sup> Mot bakgrund av hur central skiljelinjen *Nation mot Individ*, eller rättare sagt det som den representerar, har varit i den politiska debatten är det märkligt hur lite som har skrivits på det här temat. Mest närliggande min analys är förmodligen Sabrina Ramets *Whose Democracy?* från 1997, där hon utvecklar begreppet doktrinen om kollektiva rättigheter, vilken delvis motsvarar *Nation* i min teori.

hanteras – och undersökningen kommer mynna ut i formulerandet av frågor och hypoteser för fortsatt forskning att bygga vidare på.

*Nation mot Individ* är en idékonflikt som spänner över flera arenor: civilsamhälle, media, förvaltning, rättsväsende etc. Jag har här inriktat mig på den parlamentariska sfären och studerat lagstiftningen – och delvis debatten kring denna – inom fem politiska fält i femton stater i det postkommunistiska Central- och Östeuropa.<sup>10</sup> Detta var ett naturligt val då så mycket i den politiska debatten i länderna har handlat just om utformning av konstitutioner och lagar, vilket i sin tur är naturligt mot bakgrund av upprättandet av demokratiska konstitutioner efter de socialistiska. Det är också tacksamt för undersökningen eftersom nästan samtliga frågor – oavsett om någon ändring har skett eller inte jämfört med den tidigare lagstiftningen – varit uppe till debatt. Frågan som ställs i undersökningen är helt enkelt huruvida lagstiftningen inom varje fält i respektive stat motsvarar *Nation* eller *Individ*. De fem fälten, vilka i praktiken motsvarar ”politiska sakfrågeområden”, är: i) definition av staten; ii) statens inre gränser; iii) reglering av tillträde till staten; iv) språkpolitik; v) minoritetsrättigheter.<sup>11</sup> Dessa har valts eftersom de dels täcker in politiska frågeställningar som är så allmänna att de inbegrips i varje stat, dels eftersom de i teori och praktik tänkbara alternativen beträffande lagstiftning inom varje fält kan vara inspirerade av antingen *Nation* eller *Individ*. Indelningen gör inte anspråk på att vara heltäckande i teoretisk mening – det är

<sup>10</sup> De femton stater som ingår i undersökningen är Albanien, Bosnien-Hercegovina, Bulgarien, Estland, Kroatien, Lettland, Litauen, Makedonien, Polen, Rumänien, Serbien-Montenegro, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

<sup>11</sup> Fält används som term för att markera att frågorna kan formuleras på olika sätt, att nya frågor kan aktualiseras och ersätta tidigare etc. Den ursprungliga indelningen, för att illustrera hur samspelet mellan fakta och logik har varit, gjordes utan närmare kännedom om materialet och bestod av tre fält. Efter att ha påbörjat analysen insåg jag emellertid att fem fält skulle göra verkligheten mer rättvisa. De två första fälten som tidigare utgjort ett enda delades i två, samtidigt som språkpolitik, vilket delvis ingått i minoritetsrättigheter och delvis legat utanför undersökningen, gjordes till ett eget fält.

alltså ingen typologisering – utan det är fullt möjligt att föreställa sig andra fält där *Nation mot Individ* också är relevant.<sup>12</sup> Däremot är indelningen – utan att vara en taxonomi – ändå tänkt att vara praktiskt uttömmande. De relevanta politiska debatter som har förts i regionen i termer av *Nation mot Individ* inryms alla i något av de fem fälten. Fälten, som metodologiska kategorier, överlappar inte varandra – även om några evigt särskiljande gränser aldrig kan dras – och det bör vara problemfritt att klargöra vilken debatt eller lagstiftning som hör hemma i varje fält.

Analysen innebär att lagstiftningen inom varje fält klassificeras som *Nation* eller *Individ*. Analysmodellen innehåller endast två kategorier. Den ger inte utrymme åt några hybrider eller gradering av nyanser av de två kategorierna. Nackdelen med detta är givetvis att just nyanserna går förlorade men samtidigt så skulle användandet av fler kategorier än två göra studien mindre tydlig. Syftet är att undersöka *Nation* eller *Individ*, inte hur mycket av varje. *Nation* och *Individ* är inte heller ”jämnstarka” i analysen i betydelsen att utfallet blir den idé som motsvaras mest inom varje fält. Principen är istället att varje inslag av *Nation* medför att hela fältet klassificeras som *Nation*. En klassificering som *Individ* förutsätter total avsaknad av genomslag för *Nation* inom fältet. Jag ser detta som logiskt då idén om *Nation* innebär

en strävan efter att göra lagstiftningen mer *Nation* hela tiden, i synnerhet eftersom kontexten här är att det system som utgör bakgrund och utgångspunkt (det socialistiska) i huvudsak var präglad av *Individ*.

*Nation* och *Individ* är inte några metodologiska idealtyper. Det intressanta är inte hur enstaka beslut eller åsikter förhåller sig till renodlade teoretiska konstruktioner, utan på vilken sida ”gränsen” mellan *Nation* och *Individ* som de befinner sig. Idealtyperna hade antagligen inte heller varit särskilt intressanta i sig själva eftersom

<sup>12</sup> Ett exempel är religionspolitik som i många historiska kontexter skulle ha varit ett självklart fält, men där det i stort sett saknas debatt i dagens Central- och Östeuropa. Det finns nästan inga relevanta politiska aktörer som vill förbjuda utövandet av andra religioner än majoritetens.

det skulle ha ökat avståndet mellan den teoretiska modellen och den undersökta verkligheten. Redan det internationella normsystemet sätter vissa gränser för hur långt åt *Nation* det är möjligt att gå – genom att doktrinen om mänskliga rättigheter förbjuder diskriminering av människor på basis av nationell identitet, för att inte tala om folkmord och tvångsflyttningar<sup>13</sup> – varför ingen politisk aktör, åtminstone officiellt, förespråkar en politik som motsvarar en teoretiskt renodlad variant av *Nation*.

I fortsättningen av texten kommer jag att resonera kring de fem fälten i tur och ordning. För varje avsnitt ges en kort sammanfattning av vilka politiska sakfrågor som ryms inom respektive fält, hur *Nation* respektive *Individ* svarar mot dessa, hur dessa idéer har operationaliserats samt hur analysen utfallit. De empiriska redogörelserna är mycket kortfattade och ger utrymme i första hand till de fall där *Nation mot Individ* har varit en uppmärksammas politisk fråga samt där klassificeringen kan uppfattas som tveksam.

### **Fält I: Definition av staten**

Det första fältet har givits rubriken ”definition av staten”. Med detta avses frågan huruvida staten skall vara definierad nationellt eller civilt. Nationalismens grundläggande politiska projekt i Europa de senaste två hundra åren har varit strävan efter att nation och stat skall sammanfalla, vilket antingen inneburit försök att skapa en nation inom en etablerad stats gränser (som i Sverige, Spanien och Frankrike) eller försök att etablera en stat parallellt med spridandet

<sup>13</sup> Vilket inte hindrade att de praktiserats i Kroatien, Bosnien-Hercegovina och Kosovo. Det var dock inte fråga om att det fördes en politisk debatt vilken resulterade i en lagstiftning som sedan genomfördes. Krigets ordning är i viss utsträckning fortfarande annorlunda än den demokratiska. Eftersom jag uppfattar omständigheterna kring kriget i dessa stater som så annorlunda än vad som i övrigt gällt i regionen kommer den lagstiftning som genomfördes under krigsåren att behandlas något mer sparsamt och endast i undantagsfall att tas upp i studien. Dessa perioder sammanfaller också nästan fullständigt med de fall som varit mer eller mindre fullständigt icke-demokratiska. Studien ställer inga frågor som medför jämförelser mellan staterna avseende strukturella omständigheter varför dessa skillnader inte är av så stor betydelse att de kräver utförligare diskussion.

av den nationella identiteten (som i Tyskland, Italien och flertalet av de central- och östeuropeiska staterna). *Nation* som idé motsvarar fullständigt denna strävan. Motsatsen till detta tänkande är att staten skall vara till för alla invånare, oavsett personlig identifikation med en nation eller etnisk grupp. *Individ* innebär att statens makt skall utgå från medborgarna som individer, inte som ett kollektiv.

På sätt och vis skulle kunna hävdas att den allmänna föreställningen nog är präglad av *Nation*, nästan överallt i världen. Nästan alla europeiska stater associeras förmodligen som direkt samhörande med titulärnationen. Vad debatter om detta oftast handlar om är emellertid inte allmänna föreställningar, utan hur principerna uttrycks i staters konstitutioner, något som uppenbarligen har ett stort symbolvärde. *Nation* innebär att konstitutionen skall klargöra att staten tillhör nationen, är baserad på dennas långa historiska kamp för statens upprättande eller liknande, medan *Individ* avvisar alla dylika referenser. I analysen här är det därför författningstexterna som har undersökts för att ta reda på ifall *Individ* eller *Nation* gäller.

De femton staterna visar upp vissa skillnader i hur deras författningar formulerar relationen mellan staten och nationen. Några stater – Albanien, Bulgarien, Lettland och Tjeckien – har konstitutioner som helt saknar referenser till respektive titulärnation och använder endast termer som ”folk” eller ”medborgare” som statens subjekt. De utgör alltså klara exempel på *Individ*. De övriga staternas konstitutioner innehåller formuleringar som klargör att de är nationellt definierade, om än i olika utsträckning. Ungerns konstitution till exempel, saknar direkta referenser till den ungerska nationen, men skriver istället att etniska och nationella minoriteter utgör en likvärdig del av Republiken Ungern, vilket implicerar att den ungerska nationen ändå är konstituerande. Estlands och Sloveniens författningar inleds med formuleringar om respektive nations kamp för staten, men är i övrigt noga med att påpeka att staten behandlar alla medborgare lika. I Litauen är det ungefär samma sak, om än med något större utrymme åt en inledningstext om den litauiska nationens historia. Slovakien och Makedonien definierar

tydligt staten som respektive nations egendom i inledningsformuleringarna men använder sig därefter av neutrala, icke-nationella termer som subjekt. Rumäniens författning inleds med en intressant paradox då den klargör att Rumänien är en odelbar nationalstat, samtidigt som den förkunnar att Rumänien är hemland för alla, oavsett nationalitet. Polens författning är också paradoxal, inledningen innehåller en lång redogörelse över den polska nationens historia, och även i fortsättningen av texten används nation som subjekt, med formuleringar om att det är medborgarnas skyldighet att tjäna nationen och staten. Men samtidigt används en tydligt inkluderande definition av själva nationsbegreppet. Kroatiens författning är den som innehåller allra flest formuleringar om nationens ärorika historia och kamp för sin stat, men tillägger samtidigt att staten baseras på den kroatiska nationen och andra nationaliteter och att alla är jämlika.<sup>14</sup> Bosnien-Hercegovinas författning skiljer sig från de andra staternas genom att sakna en ensam titulärnation och istället tala om tre konstituerande nationer (bosniska, kroatiska och serbiska) som tillsammans med ”övriga” utgör staten. Utöver detta saknas helt referenser till respektive nations historia. Serbien-Montenegro, slutligen, är en konfederation och den gemensamma konstitutionen konstaterar endast att staten är sammansatt av de två delrepublikerna Serbien och Montenegro. Inte heller den serbiska eller montenegrinska författningen ger några nationella referenser.

Överlag antogs konstitutionerna i fråga under det tidiga 1990-talet, framförallt under perioden 1990-92, med undantag för Ungern (som inte antagit någon ny författning utan endast reviderat 1949 års), Polen (vars konstitution dröjde till 1997 efter långt utdragna stridigheter), Albanien (som antagit två konstitutioner, först 1991 och sedan en ny 1998), Bosnien-Hercegovina (vars konstitution un-

dertecknades i Paris 1995 efter tre års inbördeskrig) och Serbien-Montenegro (som antog en ny konstitution i samband med att staten bytte namn från Jugoslavien till Serbien-Montenegro 2003). Att döma av sekundärlitteraturen så har frågan om statens definition varit mest framträdande i Polen, Slovakien, Rumänien, Kroatien och Makedonien. I Polen debatterades frågan flitigt inför 1997 års författning och den inkluderande definitionen av nationen parallellt med det stora framhävandet av dennas statsbärande betydelse har tolkats som en kompromiss mellan mer renodlade *Nation* och *Individ* förespråkare (Spiewak, 1997). I Kroatien var 1997 års förändring föremål för viss debatt, och det ursprungliga förslaget från regeringen var att inte namnge några minoriteter alls. I Slovakien har de ungerska partierna under större delen av perioden krävt att förordet (där den slovakiska nationen beskrivs som konstituerande av staten) skall ändras. I Rumänien uppmanade det ungerska partiet på motsvarande sätt Europarådet att neka landet inträde om inte formuleringen om odelbar nationalstat togs bort och partiet har sedan 1992 i sitt program krävt på att den ungerska nationen skall ses som konstituerande (EECR, 2:4). I Makedonien pågick under 2001 en väpnad konflikt där albanska rebeller stred mot makedonska regeringsstyrkor och där en ändring av författningen – till att inkludera den albanska nationen som konstituerande vid sidan av den makedonska, något som de albanska partierna strävat efter under lång tid – var ett de främsta kraven som ställdes för att stridigheterna skulle upphöra. De makedonska partierna föreslog att helt avskaffa nationella referenser och införa en civil författning – Individ – men detta avvisades av de albanska partierna (EECR 10:2-3).

Den tolkning jag uppfattar som den mest rimliga är att klassificera de fem stater vars författningar helt saknar nationella referenser som exempel på *Individ*, medan övriga stater hamnar i kategorin *Nation*. Jag vill då här förtydliga att denna uppdelning inte är värderande och inte tar normativa hänsyn. Det finns givetvis en skillnad mellan Kroatiens och Ungerns författningar i definitionen av staten. Där båda visserligen namnger olika nationella

<sup>14</sup> Ursprungligen namngavs åtta nationaliteter – serbiska, muslimska, slovenska, tjeckiska, slovakiska, italienska, ungerska och judiska – men 1997 ändrades detta då vissa grupper togs bort (slovenska och muslimska) samtidigt som andra grupper lades till (österrikiska). Officiellt – Kroatien var vid tiden i praktiken en enpartistat – motiverades detta med att endast historiska minoriteter skulle omnämnas (EECR 7: 1).

minoriteter och beskriver dem som likvärdiga, så inramas den kroatiska författningen av långa utläggningar om den kroatiska nationens egenskaper och historia, något motsvarande saknas helt i den ungerska. Men logisk konsistens tvingar oss också att även se likheterna, att det är olika nationella minoriteter som är likvärdiga med titulärnationen, inte medborgare. Och det är precis detta som utgör skillnaden mellan *Nation* och *Individ*. Den ungerska författningen befinner sig visserligen på hyggligt avstånd från en idealtyp av *Nation*, såsom vi kan föreställa oss en sådan, och som den kroatiska författningen ligger betydligt närmare, men den är ändå på den sidan av gränsen, om än knappt.

### **Fält II: Statens inre gränser**

Det andra fältet har givits rubriken ”statens inre gränser” och anknyter till den vanliga distinktionen mellan federationer och enhetsstater. Idéerna bakom federala eller enhetliga stater behöver inte ha något med *Nation mot Individ* att göra, men i praktiken sammanfaller ofta de två dimensionerna. Sakfrågan gäller huruvida de inre gränserna i stater som inrymmer mer än en nationell grupp – vilket gäller samtliga stater i Europa – skall vara dragna med hänsyn till nationella och etniska skiljelinjer eller inte. Den princip som följer på idén om *Nation* är att politiska gränser i så stor utsträckning som möjligt skall följa de nationella och etniska. Nationalismens princip i sin klassiska form kräver visserligen fullständig självständighet för alla nationer, men även nationalisterna inser att den demografiska kartan inte är så enkelt utformad att detta är möjligt att förverkliga fullt ut, varför även begränsad autonomi kan ses som ett legitimt nationalistiskt mål. Alla förespråkare för *Nation* är heller inte nationalisterna, vilket påpekades tidigare, utan det finns olika motiv till att argumentera för *Nation* inom detta område. Det finns många exempel på konflikter inom detta fält i stater utanför denna undersöknings område, exempelvis mellan den spanska staten och katalanska och baskiska nationalisterna, mellan den brittiska staten och skotska nationalisterna och mellan den georgiska staten och abkhasiska nationalisterna, för att nämna några. En del av de som här

rubriceras nationalisterna strävar efter fullständig självständighet för sin nation, men flertalet endast efter självstyrelse inom staten.

*Nation* definieras här som strävan efter att statens inre administrativa gränser skall vara dragna med hänsyn till nationella eller etniska kriterier och att nationella eller etniska grupper skall ges territoriell autonomi inom staten. *Individ* definieras som strävan efter motsatsen till detta, det vill säga att gränser skall dras utan hänsyn till befolkningens kollektiva identiteter. *Nation* kan i praktiken innebära en federal stat sammansatt av nationella regioner eller en enhetsstat som ger autonomi åt enstaka områden. *Individ* kan innebära en enhetsstat i traditionell mening eller en federation sammansatt av områden som inte definieras nationellt (i den betydelse som diskuterades gällande det förra fältet).

Med undantag för Serbien-Montenegro och Bosnien-Hercegovina så är alla stater i Central- och Östeuropa enhetsstater. Ingen av dessa tretton enhetsstater ger territoriell autonomi åt någon nationell grupp. Krav på sådana har heller inte förts fram förutom i några enstaka undantagsfall. I Slovakien har tidvis de ungerska partierna krävt en sammanhängande ”ungersk” region (bestående av de kommuner där den ungerska befolkningen är störst) och man utropade 1994, utan legalt stöd, en sådan i Komarno, vilket fördömdes kraftigt av övriga partier (EECR 3:2; 9:4). I Polen krävde den vitryska staten, det vill säga en extern aktör, i början på 1990-talet att delar av Bialystokregionen skulle förklaras som ”etniskt vitryskt territorium” men något sådant förverkligades aldrig (Burant, 1993). Tjeckoslovakien var fram till statens upphörande en federation av två nationellt definierade republiker. Som en följd av kommunistregimens fall och demokratiseringen diskuterades 1990 namnet på staten intensivt och mellan 1990-92 hette staten Tjeckisk-slovakiska republiken. I Rumänien krävde det ungerska partiet 1994 ”territoriell och annan” autonomi för ungrarna (EECR, 3:3). 1995 etablerade man på egen hand representerande råd i två distrikt, som kallades territoriellt självbestämmande, vilket kritiserades av samtliga övriga partier (EECR, 4:2).

Bosnien-Hercegovina är ett mycket klart exempel på en stat vars inre gränser är dragna i enhetligt med principen om *Nation*. Staten är till att börja med en federation bestående av två delar, Republika Srpska, som tveklöst är nationellt definierad, och Federationen av Bosnien-Hercegovina, som i sin tur är en federation av två delar, båda också nationellt definierade. Utöver detta så är statens politiska organ fördelade efter nationella kriterier, så att den högsta instansen, presidentrådet, är sammansatt av tre representanter, en för varje konstituerande nation. Sedan 1995 har de politiska motsättningarna beträffande statens inre gränser varit omfattande, där det dominerande bosnienkroatiska partiet vill etablera ett autonomt Herceg-Bosna, likvärdigt med Republika Srpska.

Serbien-Montenegro har en speciell situation då staten är sammansatt av de två republiker som aldrig förklarade sig självständiga från det ”gamla” Jugoslavien, Serbien och Montenegro. Serbien i sin tur var enligt 1974 års jugoslaviska författning (som var den som *de jure* gjorde Jugoslavien till en federation) indelat i tre delar, med Kosovo och Vojvodina som autonoma provinser. Under slutet av 1980-talet drog regimen i Belgrad in provinsernas självständighet och Serbien fungerade fram till och med Natos krig mot landet 1999 som en enhetsstat. Den federala situationen har, även sedan demokrati införts, förblivit komplicerad i flera avseenden. Dels har efter, flera års självständighetssträvanden från det dominerande politiska blocket i Montenegro, en ny författning antagits vilket inneburit att staten bytt namn från Jugoslavien till Serbien-Montenegro samtidigt som federationen omvandlats till en konfederation, med ytterst få gemensamma befogenheter för den federala nivån. Dels är Kosovo *de facto* självständigt från Serbien och i den mån man kan tala om ett styre i provinsen är det närmast som ett internationellt protektorat.

Tolkningen av analysen gällande detta fält tycks okomplicerad. Serbien-Montenegro och Bosnien-Hercegovina utgör tydliga exempel på *Nation*, medan de övriga tretton staterna är exempel på *Individ*.

### **Fält III: Tillträde till staten**

Det tredje fältet har givits rubriken ”tillträde till staten” och handlar således om hur medborgarskapet skall vara utformat. Visserligen är inte gränsen mellan medborgare och icke-medborgare längre lika dramatisk som den en gång eventuellt var eftersom många stater ger omfattande sociala och ekonomiska rättigheter även till individer som inte har medborgarskap. Det klassiska medborgarbegreppet har blivit uppluckrat samtidigt som det inte utgör någon garanti mot diskriminering och olikbehandling. Detta till trots är medborgarskapet alltså den klart viktigaste vägen till politiska rättigheter. Vissa stater ger rösträtt i lokalval till permanent boende icke-medborgare, men ingenstans är medborgarskap inte ett krav för fullständigt tillträde till det politiska livet. Medborgarskapet är också ett starkt symboliskt instrument då det formellt berättigar individen till obegränsad delaktighet och jämlikhet med övriga inom staten.

Skillnaderna i hur medborgarskapet regleras mellan de europeiska staterna uppfattas vanligen av forskningen som stora och relateras traditionellt till två principer, *ius soli* och *ius sanguinis*, det vill säga medborgarskap beroende på *var* du är född eller på *av vem* du är född. De territoriella respektive etniska kriterierna används ofta som idealtyper i en dikotomi och exemplifieras med det franska respektive tyska systemet. Denna uppdelning kan kritiseras på goda grunder då den dels överdriver skillnaderna och dels inte ger tillräcklig uppmärksamhet åt likheterna.<sup>15</sup> Att slentrianmässigt använda denna uppdelning är inte bra, men här finner jag det relevant att anknyta till den. Idéerna om *Nation* och *Individ* motsvarar nämligen i stor utsträckning *ius soli* och *ius sanguinis*.

*Nation* innebär strävan efter att vägen till staten skall gå genom nationen, eftersom staten skall tillhöra denna. Att tillhöra nationen är att samtidigt vara välkommen i staten. Detta innebär i praktiken att blodsprincipen är gällande, eftersom nästan alla nationalistiska

<sup>15</sup> Oavsett var eller av vem så är ändå medborgarskap något som bestäms vid födseln. Väl född in i ett medborgarskap är det svårt eller nästintill omöjligt att byta, beroende på var och av vem du är född (Stevens, 1999).

idéer menar att nationell identitet förs vidare biologiskt. Att ha föräldrar som båda<sup>16</sup> är medborgare är en garanti för att bli det i nationens stat. För den som inte har dessa förutsättningar men ändå önskar bli medborgare så kräver *Nation* att man genomgår en naturaliseringsprocess: att man är villig att assimileras in i nationen.<sup>17</sup> Naturalisering innebär i praktiken oftast att det ställs krav på kunskaper i nationens språk och historia, samt uttalad trohet till denna.

*Individ* innebär som bekant strävan efter att tillträde till statens nyttigheter inte skall bestämmas av individens nationella eller etniska identitet, varför alla krav på nationell identitet eller naturalisering förkastas av denna princip. *Individ* betyder emellertid inte nödvändigtvis mer ”liberala” regler för medborgarskap. *Nation mot Individ* anknyter inte till debatten om hur öppna gränserna eller hur stränga reglerna för medborgarskap skall vara i största allmänhet. Det handlar här enbart om vilka typer av kriterier som kan ställas. *Individ* står i princip inte i motsättning till restriktiva regler för medborgarskap, förutsatt att dessa inte inkluderar kriterier om etnisk, nationell, språklig eller religiös identitet. Däremot kan krav eventuellt ställas på ekonomiska resurser, säkrad försörjning, avsaknad av brottsregister eller något annat som inte är relaterat till kollektiv identitet.

Det finns således flera olika ingångar till medborgarskap, vilka kan regleras på olika sätt. Gränsen mellan *Nation* och *Individ* är dock tydlig i samtliga fall. Så fort nationell identitet är ett kriterium för huruvida en individ skall beviljas medborgarskap eller inte är det att klassificera som *Nation*. Oavsett om detta innebär att föräldrarnas, förfädernas eller individens egna identitet avgör.

<sup>16</sup> Eller ibland endast den ena. Olika nationella idéer skiljer sig åt på denna punkt. Det välkända exemplet är föreställningen att judiskhet förs vidare enbart genom modern.

<sup>17</sup> Assimilering här i den ”nya” betydelsen som Brubaker (2001) skriver om. Denna nya typ av assimilering skiljer sig från tidigare former genom att inte se assimilering som strävan efter ett slutgiltigt tillstånd av total likhet, utan som en process av att öka likheter. ”Make similar”, inte ”complete absorption” för att använda Brubakers egna termer.

Av de aktuella medborgarskapslagstiftningarna så har två uppmärksammats betydligt mer i forskningen och debatten, nämligen den estniska och den lettiska. Anledningen är att konsekvenserna av lagstiftningen i de båda staterna har varit exkluderandet av en stor andel av befolkningen från medborgarskap. Både Estland och Lettland återinförde – restaurerade är den officiellt nyttjade termen – i samband med självständigheten 1991 medborgarskapet från tiden före Sovjetunionens annektering av staterna 1940. Effekten av detta var att endast de som var medborgare då (eller deras ättlingar<sup>18</sup>) gavs medlemskap i de återupprättade staterna, alla andra tvingades genomgå en naturaliseringsprocess. Hänvisandet till 1940 års medborgarskap var i sig inte ett uttryck för nationella kriterier eftersom det inkluderade ett antal icke-ester och icke-letter, samtidigt som enstaka under sovjettiden invandrade ester och letter inte automatiskt gavs medborgarskap. Kraven på naturalisering var dock i mycket stor utsträckning bestämda av nationella kriterier. Kunskaper i de estniska respektive lettiska språken, kunskap om nationens historia (i Lettlands fall), samt uttalad trohet till respektive stat var förutsättningar för att beviljas medborgarskap. Dessa kompletterades även med krav på en längre tids permanent boende i staten, samt i Lettlands fall av ”kvoter” vilket betydde att endast vissa grupper (kategoriserade i synnerhet efter ålder) kunde ansöka om medborgarskap varje år, vilket för stora grupper skulle omöjliggöra medborgarskap under de närmaste tio åren.<sup>19</sup> Utöver dessa allmänna principer har lagstiftningen även gjort undantag mellan olika

<sup>18</sup> Estland tillämpade ursprungligen en patriarkalisk princip så att ättlingar till medborgare fick medborgarskap förutsatt att det var fadern eller farfadern som varit medborgare före 1940. Detta krav togs bort 1993 (EECR, 2:2).

<sup>19</sup> Dessa lagar infördes formellt i Estland 1992, liberaliserades något 1993 men skärptes ytterligare 1995 (EECR, 4:2). I Lettland antogs en resolution om medborgarskap 1991 och medborgarskapslagar 1994, då bland annat kvoterna infördes. 1998 togs dessa kvoter bort i en liberalisering av lagen som även gav möjlighet till omedelbart medborgarskap för alla födda i Lettland efter 1991 (vilket även gäller i Estland, EECR, 7:1; 7:3). 2001 beslutades om ytterligare liberalisering av lagen i Lettland i syfte att öka hastigheten i integrationen av icke-medborgare (EECR 10:2-3).

grupper. Så var exempelvis i Estland 1993 de som hade ansökt om medlemskap redan före valen 1990 och därigenom ”bevisat sitt stöd för den estniska nationen” undantagna från naturaliseringskrav. I Lettland var naturaliseringsprocessen lindrigare för livländare samt personer som anlät under den tyska ockupationen. För vissa grupper – tidigare sovjetiska militärer – var kraven dock hårdare (EECR, 3:2).

Estland och Lettland är dock inte de enda exemplen på stater med en medborgarskapslagstiftning som innehåller nationella kriterier. Tjeckien ställer krav på kunskaper i tjeckiska för naturalisering. Ungerns naturaliseringskrav är inte baserade på nationella kriterier, men däremot är ättlingar till tidigare ungerska medborgare garanterade medborgarskap utan naturalisering (EECR, 2:2).

Litauen och Bosnien-Hercegovina ställer krav på trohet mot konstitutionen, vilket dock inte bör ses som exempel på *Nation*. Oavsett om konstitutionen skulle vara präglad av *Nation* och detta således indirekt är ett krav i *Nations* anda så täcks det i så fall in av det första fältet. I Bosnien-Hercegovina skall invandrare även skriftligt intyga att man ”känner sig som en medborgare i staten”. Bulgarien har valt en lagstiftning som utgör ett klart exempel på *Individ*. Staten ger medborgarskap till den som föds i Bulgarien eller har en förälder som är bulgarisk medborgare samtidigt som kraven på naturalisering för övriga helt saknar nationella kriterier.<sup>20</sup>

Medborgarskapslagstiftningen tycks ha varit en stor politisk debattfråga i nästan alla stater. I Estland och Lettland har den varit en av de dominerande frågorna i inrikespolitiken under hela 1990-talet och i båda staterna har det genomförts folkomröstningar. I Estland folkomröstades 1992 om att låta icke-medborgare få rösträtt i

<sup>20</sup> Ett exempel på svagheten i mitt analysinstrument är att kriterier som på pappret är icke-nationella i praktiken kan vara ämnade för en viss grupp. Så kallades i Tjeckien kravet på avsaknad av brottsregister som förutsättning för medborgarskap för ”zigenar-klausulen” då den i praktiken hade störst effekter för den romska gruppen. Klausulen motiverades från början med rädsla för massinvandring av romer från Slovakien. Kravet avskaffades 1996 efter påtryckningar från bland annat OSSE (EECR, 5:1; Siklova & Miklusakova, 1998).

valen med resultatet att femtiotvå procent av de röstande sade nej. I Lettland var liberaliseringen av lagarna 1998 föremål för folkomröstning där femtiotvå procent röstade för (EECR, 7:4).

Sammanfattningen av detta fält är att det finns ett flertal exempel på *Nation*. Precis som i fallet med det första fältet och definitionen av staten så kan man invända att min klassificering buntar ihop den relativt icke-nationalistiska ungerska lagstiftningen med den i praktiken avsevärt mer exkluderande lettiska. Återigen, syftet här är att studera gränsen mellan *Nation* och *Individ*, inte att nyansera mellan mer eller mindre långtgående varianter av *Nation*.

#### **Fält IV: Språkpolitik**

Det fjärde fältet har givits rubriken ”språkpolitik”. Frågan om vilka språk som skall vara ”officiella”, vilka språk som skall kunna användas i kommunikation med myndigheter, i utbildning och förvaltning, på arbetsplatser, på namn på städer och gator, är en av de mest omdebatterade och till synes infekterade i flera av de aktuella staterna. Det kan handla om att staten vill begränsa användandet av vissa språk eller att företrädare för en minoritet vill göra det egna språket officiellt.

Språket spelar alltså en central roll som den nationella identitetens främsta markör. Sedan 1800-talets nationsbyggande har språket varit det viktigaste kriteriet för att dra gränser mellan de olika central- och östeuropeiska nationerna.<sup>21</sup> Nationalismens princip är att alla inom nationen – och därmed staten – skall tala ett och samma språk. Utvecklandet och spridandet av ett kodifierat skriftspråk inom nationens/statens gränser var ett centralt inslag i nationsbyggnadsprocessen. *Nation* vill därför begränsa användandet av andra språk än nationens inom staten. Detta kan gälla i officiella sammanhang som utbildning och förvaltning, men även i den privata sfären. Extrema exempel på tillämpande av denna idé

<sup>21</sup> Det var bara inom det serbokroatiska språkområdet som religionen hade en större betydelse, men de senaste årens utveckling har kraftigt förstärkt skillnaderna mellan språken och det är i dag rimligt (om än normativt tveksamt) att tala om serbiska, kroatiska och kanske även bosniska som egna språk.



kan hämtas från dagens Turkiet och statens kamp mot användandet av det kurdiska språket, eller från den svenska statens tills för inte särskilt länge sedan aktiva bekämpande av bland annat samiska och tornedalsfinska. *Individ* representerar uppfattningen att alla individer har rätt att tala vilket eller vilka språk de själva vill, privat såväl som offentligt. Varje förbud mot användandet av ett språk är förkastligt utifrån detta tänkande. *Individ* medför också att staten i största möjliga utsträckning skall ge möjlighet för individer att kommunicera med myndigheter och få utbildning på sitt eget språk, inklusive minoritetsspråk.

Gränsen mellan *Nation* och *Individ* går vid varje form av ingrepp från statens sida som begränsar användandet av språk, i privata och offentliga sammanhang. Naturligtvis finns det också en gräns för vad som är praktiskt möjligt. Var den gränsen skall gå är en rent normativ fråga. Att inte ge utbildning på ett språk som praktiskt taget ingen kräver utbildning på kan inte räknas som en begränsning. Det vore till exempel inte rimligt att förvänta sig att någon av staterna i regionen skulle ge möjlighet för kommunikation med myndigheterna på svenska, men däremot på de språk som talas av ett större antal individer. Där det finns en stor grupp människor som önskar utbildning, skyltar på gatunamn eller möjlighet att kommunicera med myndigheterna på ett annat språk än det officiella och staten vägrar dem detta, ser jag det emellertid som en praktik styrd av *Nation*. Att försöka sätta upp kriterier för en gräns i termer av ett kritiskt antal personer som tillhör en språklig minoritet vore en återvändsgränd. Dels är det omöjligt att komma fram till några ”korrekta” uppgifter på hur många som verkligen har ett annat språk som modersmål eftersom det ligger i sakens natur att stat och minoritet definierar sina respektive grupper olika, dels skulle det bortse från kontexten. Man får i varje enskilt fall resonera med utgångspunkt i principen ovan istället.

Det övergripande mönstret i regionen är att endast ett språk är erkänt som officiellt men att användandet av minoritetsspråk är tillåtet. Utbildning ges generellt på minoritetsspråk på grundskolenivå men inte för universitetsstudier. I vissa stater är mer än ett språk of-

ficiellt i vissa regioner. I flera länder har staten tydligt reglerat användandet av språket, på ett sätt som stämmer överens med principen om *Nation*. Jag skall här ta upp de fall av statlig reglering av språklig användning som jag tolkar som uttryck för *Nation*.

I Estland är estniska det enda officiella språket, vilket bland annat innebär att estniska är det enda språk som enligt staten skall användas på vissa offentliga arbetsplatser. Vallagarna från 1996 kräver att kandidater som saknar examen från estnisk skola måste förklara sin vilja att lära sig estniska. 1998 kompletterades detta med ett tillägg som gav regeringen rätt att testa parlamentarikers språkkunskaper (EECR, 7:1, 8:1). Språklagarna har precis som medborgarskapslagarna varit utsatta för mycket kritik. Även Lettland, där lettiska är det enda officiella språket och där parlamentariker är tvungna att behärska lettiska och bland annat svära en ed på lettiska, har kritiserats kraftigt, inte minst av internationella aktörer.

Slovakien antog 1990 språklagar som gjorde slovakiska till det enda officiella språket. Användandet av andra språk är tillåtna förutsatt att inte statens integritet hotas, en formulering i författningen som saknar motsvarighet i de andra staterna. Lagen fastslog vidare att slovakiska var det enda språk som fick användas i namn på städer, gator och offentliga platser. Språklagarna har gradvis liberaliserats. 1993 antogs en lag som gav alla födda i Slovakien rätten att registrera sina namn på valfritt språk, vilket var ett krav för medlemskap i Europarådet (Ramet, 1997). 1994 avskaffades kravet på att gifta kvinnor tvingades lägga till suffixet ”ova” till sina efternamn. Samma år lagstiftades om att tvåspråkiga skyltar skulle användas i städer där den språkliga minoriteten utgjorde minst tjugo procent av befolkningen (EECR, 2:4).

I Rumänien är rumänska det enda officiella språket. 2001 antogs lagar som garanterade användandet av minoritetsspråk i kommunikation med myndigheter och på skyltar på gatunamn i områden där den språkliga minoriteten utgör minst tjugo procent. Detta var föremål för omfattande debatt och det ungerska partiet krävde att gränsen skulle gå vid tio procent (Transitions Online,

29/1, 2001). Staten garanterar rätt till utbildning i det egna språket på alla nivåer, men reglerna skärptes 1997 då skolämnena historia och geografi undantogs. Införandet av ett ungerskspråkigt (alternativt kombinerat tysk- och ungerskspråkigt) universitet i Cluj-Napoca/Kolozsvár har också varit ett krav från minoritetsgrupper som resulterat i ett gradvis utökande av ungerskspråkiga fakulteter.

Bulgarien är den enda stat som inte garanterar rätt till någon utbildning på det egna språket utan endast i det egna språket. Makedonien ger rätt till utbildning på det egna språket på primär och sekundär nivå, men inte i högre utbildning, vilket debatterats mycket (EECR, 9:3). Efter stridigheterna under 2001 nåddes en politisk överenskommelse där minoritetsspråk förklarades vara officiella i regioner där de talades av minst 20 procent av befolkningen (EECR 10:4). I Kroatien beslutade de lokala myndigheterna i Istrien under 2001 att italienska skulle vara officiellt språk i regionen, något som ledde till stora protester från centralt håll, med argumentet att det uppmuntrade till liknande beteende från andra grupper samt var ett led i italiensk separatism (IWPR Balkan Crisis Report, 16/5, 2001). I Slovenien är italienska och ungerska officiella språk i vissa regioner. I Jugoslavien gjordes 1991 serbiska till det enda officiella språket och användandet av det ungerska språket i offentliga sammanhang förbjöds (Oltay, 1993), en lagstiftning som senare har avskaffats.

Samtliga exempel som tas upp här har varit föremål för omfattande politisk debatt. Minoritetspartier har argumenterat för lägre procentgränser och protesterat mot bristande implementering och krävt ökade möjligheter till högre utbildning. Nationalistpartier har å sin sida protesterat mot att fler språk än titulärnationens tillåts över huvud taget. För att summera så är de fall jag här tar upp alla exempel på hur staten begränsat användandet av språk i så stor utsträckning att jag klassificerar dem som *Nation*.

#### **Fält V: Minoritetsrättigheter**

Det femte och sista fältet i analysen har givits rubriken minoritetsrättigheter. Varje individs rätt till att identifiera sig med en etnisk

eller nationell grupp och att utöva denna identifikation är numera etablerad som en självklar del av doktrinen om universella mänskliga rättigheter. Mer eller mindre alla stater i världen har deklarerat att man skall uppfylla dessa kriterier. Brott mot doktrinen, inte minst mot denna del av den, leder per automatik till internationella fördömanden. Den stora diskussionsfrågan i dag är emellertid huruvida minoritetsrättigheter kan garanteras endast genom tillämpande av individuella rättigheter, vilket varit norm under större delen av efterkrigstiden, eller om det också krävs kollektiva rättigheter.

*Nation mot Individ* anknuter här till multikulturalismdebatten där många förespråkare för multikulturalism argumenterar för behovet av sär rättigheter för minoritetsgrupper. Argumenten är att erkännandet som en grupp är en väsentlig mänsklig rättighet, att alla inte är lika och att en likhetspolitik i sig själv därför är diskriminerande. Liberala kritiker av detta resonemang anklagar multikulturalisterna för essentialism (på samma grunder som jag i inledningen kritiserade *Nation mot Nation*), institutionaliserande av orättvisor, moralisk relativism och för att deras praktik konserverar icke-liberala och/eller patriarkala kulturmönster. Jämlikhet mellan individer är det eftersträvarsvärda målet, inte jämlikhet mellan grupper. Huvudargumentet mot multikulturalismen är att diskriminering alltid handlar om att individer fråntas rättigheter på grund av personligt identifierande eller samhälleligt associerande med ett visst kollektiv.

Skillnaden mellan kollektiva rättigheter och individuella rättigheter är att de förra gäller för endast en grupp inom staten, medan de senare riktar sig till samtliga medborgare. En kollektiv rättighet kan aldrig gälla för alla medborgare, då blir den individuell. Innehållet i rättigheten, det kan vara undantag från allmänna lagar eller särskilda rättigheter utöver de universella (positiv särbehandling), saknar betydelse för klassificeringen. Här intresserar jag mig endast för rättigheter ämnade åt nationella eller etniska grupper, men det finns också kollektiva rättigheter ämnade åt grupper baserade på exempelvis könsidentitet. Även om man i teorin kan föreställa sig många typer av rättigheter som kan vara kollektiva så har det i

praktiken nästan uteslutande handlat om två varianter. Dels politisk representation för en grupp, vilket kan innebära garanterade mandat i de reguljära politiska församlingarna alternativt rätten till egna politiska församlingar (dock ej territoriellt baserade, i så fall skulle det hamna i fält två i denna studie); dels rätten till statligt stöd för utvecklande av den nationella identiteten.<sup>22</sup> Den förra varianten är lätt att urskilja, medan den senare i princip är omöjlig. Att kartlägga varje enskilt statligt bidrag till en förening eller tidning och bedöma på vilka kriterier beslutet att ge bidrag var grundat är naturligtvis varken möjligt eller särskilt relevant. Vad jag avser ta upp här är mer principiella deklARATIONER om statliga garantier till specifika nationella och etniska minoriteter.

Var går gränsen mellan *Individ* och *Nation*? En lagstiftning som uteslutande talar om individers olika rättigheter är naturligtvis exempel på *Individ*. Likaså en lagstiftning som ger etniska och nationella minoriteter rättigheter så länge minoriteterna är odefinierade och således inkluderar allt och alla. *Nation* blir det när specifika grupper lyfts ut och ges rättigheter som inte tillfaller alla medborgare.

En vanlig form av kollektiva rättigheter i regionen är att garantera vissa minoritetsgrupper parlamentarisk representation. I Ungern är tretton "historiska minoriteter"<sup>23</sup> garanterade var sitt mandat i parlamentet. Slovenien ger på motsvarande sätt de italienska och ungerska minoriteterna ett vardera av parlamentets nittio mandat. I Kroatien är åtta platser i parlamentet ämnade åt minoriteter och i Rumänien är etniska partier och organisationer garanterade

ett mandat även om de skulle missa den allmänna procentspärren.<sup>24</sup> Även i Polen är etniska partier undantagna från procentspärren. I Kosovo har platser i såväl parlament som regering reserverats för den serbiska minoriteten (tio av hundra tjugio platser i parlamentet samt två platser i regeringen) och för "övriga minoriteter" (tio platser i parlamentet och en plats i regeringen). I Slovakien råder ett speciellt system på lokal nivå: i kommuner där en etnisk minoritet utgör mer än fem procent av befolkningen skall mandaten fördelas till de etniska partierna baserat på etnisk sammansättning i kommunen (EECR, 7:3).

Vissa stater ger dessutom en form av politiskt – icke-territoriellt<sup>25</sup> – självstyre åt etniska grupper. I Ungern har de tretton historiska minoriteterna rätt att bilda lokala råd som kan fungera vid sidan av de reguljära folkvalda institutionerna, samt riksomfattande församlingar som berättigar till självstyre i vissa frågor (EECR, 2:3). I Slovenien ges den italienska och ungerska minoriteten rätt till "autonomi" och statligt skydd. Även romerna lyfts i Slovenien fram som en grupp med speciell status. Tjeckiens författning namnger fem minoriteter – polska, tyska, romska, ungerska och slovakiska – vilka skall skyddas särskilt, men det är oklart vari detta består. 1994 klagade företrädare för den polska minoriteten till regeringen över bristen på statligt stöd men möttes av svaret att den tjeckiska staten är civil och inte ger privilegier åt någon etnisk grupp (EECR, 3:2). Estland antog 1993 en lag om kulturell autonomi för etniska minoriteter och statligt stöd åt dessa.

Bulgarien och Albanien utmärker sig genom att dels inte ge några som helst kollektiva rättigheter till etniska minoriteter, dels förbjuda partier som definierar sig etniskt (och i Albanien fall även religiöst). I samband med ratificerandet 1998 av Europarådets konvention om nationella minoritetsrättigheter diskuterades i Bulgarien

<sup>22</sup> Den typ av kollektiva rättigheter som varit vanligast i Nordamerika och Väst-europa – undantag från allmänna lagar (skolplikt, slakt, hjälmtvång) för religiösa minoritetsgrupper – förekommer nästan inte alls i Central- och Östeuropa.

<sup>23</sup> Kravet för att tituleras som en historisk minoritet är man funnits representerad i Ungern i minst hundra år vilket enligt statens uppfattning gäller bulgarer, romer, greker, kroater, polacker, tyskar, armenier, rumäner, ryssar, serber, slovakier, slovenier och ukrainare.

<sup>24</sup> Men privilegiet gäller maximalt ett parti per etnisk grupp. Det står samtidigt i konstitutionen att minoriteternas utövande av sina rättigheter inte får leda till diskriminering av övriga medborgare.

<sup>25</sup> Ej att sammanblandas med fältet "statens inre gränser".

huruvida detta var förenligt med författningen eftersom denna officiellt inte erkänner några nationella minoriteter i landet. I Rumänien begränsas etniska och nationella partier genom att deras program inte får hota ”nationell suveränitet” (EECR, 5:2-3).

I Litauen utropade i början av 1990-talet företrädare för den polska minoriteten egna lokala församlingar vilka förbjöds av myndigheterna. Detta i sin tur kritiserades av den polska staten. Slovakien och Ungern undertecknade ett bilateralt avtal 1995 vilket bland annat gällde minoriteters rätt till representation, men ratificerandet av detta i Slovakien dröjde till 1996 då en kompletterande lag antogs som förkunnade att Slovakien av avtalet inte var förpliktigt att ge kollektiva rättigheter åt den ungerska minoriteten (Ramet, 1997). I Makedonien infördes 2001 ett system som ger minoriteter ett slags ”vetorätt” i frågor som särskilt berör dem (EECR 10:4).

En annan variant av kollektiva rättigheter är de statuslagar som antogs i Ungern 2001, vilka ger särskilda rättigheter – utbildning, arbetstillstånd etc. – till de etniska ungrare som inte är medborgare i staten Ungern. Lagen, som redan från början var en något urvattnad variant av det ursprungliga förslaget, har kritiserats kraftigt av både den slovakiska och den rumänska regeringen och kommit att revideras något.

För att summera detta femte och avslutande fält i undersökningen så kan konstateras att genomslaget för *Nation* varit stort i flera stater, i synnerhet Ungern. I Bulgarien och Albanien finns dock inga kollektiva rättigheter alls. Den enda stat som är besvärlig att klassificera är Slovakien. Kravet på att viss representation skall följa etniska linjer är egentligen inte en kollektiv rättighet till representation. Dels är den neutral i relation till vilken minoritet, dels är det tveksamt ifall den är ämnad att gynna en minoritet och inte snarare för att missgynna. Jag bedömer därför Slovakiens minoritetspolitik som ett exempel på *Individ*.

## Slutsatser

Tabell 1 sammanfattar resultaten av analysen. I och N indikerar huruvida lagstiftningen inom respektive politiskt fält i de olika staterna motsvarar *Individ* eller *Nation*.

Tabell 1: *Nation* och *Individ* i lagstiftningen inom fem fält i femton stater.

	Alb	Bos	Bul	Est	Kro	Let	Lit	Mak	Pol	Rum	Ser	Slk	Slo	Tje	Ung
Definition av staten	I	N	I	N	N	I	N	N	N	N	I	N	N	I	N
Statens inre gränser	I	N	I	I	I	I	I	I	I	I	N	I	I	I	I
Tillträde till staten	N	I	I	N	I	N	I	I	I	I	I	I	I	N	N
Språklagstiftning	I	I	N	N	N	N	I	N	I	N	N	N	I	I	I
Minoritetsrättigheter	I	I	I	N	N	I	I	N	N	N	N	I	N	I	N

Det bör direkt betonas att studien inte har utformats för att möjliggöra en jämförelse mellan länderna. Varför andelen N eller I är fler i ett land än i ett annat kan förvisso vara intressant att studera, men denna studie ger inte tillräckligt underlag för att dra slutsatsen att sådana skillnader faktiskt föreligger. Vi har inte diskuterat huruvida de olika fälten är lika viktiga och dessutom har det tydligt framkommit i analysen att det ofta finns stora skillnader inom fälten mellan åtminstone de länder som har klassificerats som *Nation*.

Den enda säkra empiriska slutsats som kan dras är att det i Central- och Östeuropa finns en stor variation i hur staten förhåller sig till nationella identitetsprojekt. Det är stor variation mellan länder, mellan fält och inom länder. Varje stat i undersökningen inrymmer således

lagstiftning inspirerad av *Nation* såväl som av *Individ*. Ingenstans har heller det ensamma I:et eller N:et varit ett tveksamt fall, utan varje stat inrymmer minst ett självklart I och ett självklart N. Fyra av de fem fälten är på motsvarande sätt splittrade med minst en tredjedel N respektive I, endast fältet ”statens inre gränser” visar upp en klar övervikt för det ena över det andra.

Denna variation uppfattar jag är ett påtagligt och definitivt empiriskt resultat av undersökningen. De central- och östeuropeiska staterna är inte konsekventa i sin nationalitetspolitik. Men är detta även teoretiskt intressant? Finns här något vi som forskare har anledning att studera vidare och i så fall med vilka syften och utgångspunkter? Är det alls märkligt att stater samtidigt har lagstiftning som bygger på olika principer, inte minst som det rör sig om demokratiska stater? Inte ens de mest ideologiska stater världen skådat var fullständigt principfasta i alla avseenden. De olika fälten är ju just *olika fält*, vilket inte enbart är resultatet av analytiska gränsdragningar utan även har en motsvarighet i de politiska diskurserna. Fält som bygger på delvis åtskilda historiska utvecklingsmönster, som styrs av olika logiker, där olika aktörer och institutioner har olika starka positioner, där olika normer har etablerats. Som framgått av analysen så har *Nation mot Individ* varit en framträdande politisk debattfråga och då är det väl inte mer än rimligt att utfallet ibland blir en framgång för *Individ*, ibland för *Nation*?

Förvisso är detta inte något konstigt, men det finns ändå två viktiga poänger som här bör göras. För det första uppfattar jag det som att det empiriska resultatet mycket tydligt illustrerar behovet av att studera identitetspolitik utifrån *Nation mot Individ* och inte *Nation mot Nation*. Undersökningens resultat utgör ett starkt argument till stöd för tesen att identitetspolitik i princip är ett politikområde som vilket annat. Varje enskild lagstiftning som har legat till grund för klassificeringen av olika fält som *Nation* eller *Individ* är naturligtvis resultatet av en politisk process som inte är unik för just de här frågorna. En process som involverar ett stort antal aktörer (politiker, organisationer, byråkrater, intellektuella, journalister,

lobbyister) som samverkar i att formulera, debattera, lagstifta och verkställa olika idéer och förslag. En process som begränsas av olika relevanta strukturer (det politiska systemets utformning, det civila samhället, mediasituationen, historiska traditioner, demografiska mönster). Nationalitetsaspekter är inte oviktiga i denna process, men utgör endast en av flera betydelsefulla skiljelinjer. Hade inte ideologi varit centralt, till exempel, så hade inte partier, med identisk sammansättning i ”nationellt” hänseende, drivit helt olika linjer i nationalitetsfrågor. Det politiska utfallet är inte resultatet av någon ”nationernas kamp”, de nationella kollektiven har inte stått enade och stridit för sina nationella intressen. Genom att fokusera processen, inte utfallet, så hjälper oss *Nation mot Individ* att förstå det självklara i att identitetspolitiken i Central- och Östeuropa är just en fråga om politik.

Det är för det andra viktigt att betona att den process som här har studerats är resultatet av ett samspel av interna och externa faktorer där betydelsen av de senare inte får underskattas. På samma sätt som demokratiseringen i Central- och Östeuropa var del av en större global förändring – den så kallade tredje vågens demokratisering – och de marknadsekonomiska reformerna starkt har präglats av en omfattande ekonomisk liberalisering sedan 1980-talet i stora delar av världen, så har ett ökat globalt fokus på identitetspolitik sedan mitten av 1980-talet utgjort en referenspunkt för de nationaliserande aktörerna i Central- och Östeuropa, inte minst för nationella minoriteter. Det är helt uppenbart att det har skett en internationell normförändring, från efterkrigstidens relativt enhetliga *Individ*-norm till en betydligt mer ambivalent norm, vilket utgör en strukturell förutsättning som gynnar *Nation* inom fältet minoritetsrättigheter och kanske även inom fältet statens inre gränser (Rady 2000, Hughes & Sasse, 2003)

Den internationella påverkan består vidare i att ett flertal externa aktörer på ett direkt sätt har försökt påverka processen i olika länder. Det rör sig dels om enskilda stater som – i synnerhet i fråga om minoritetsrättigheter – har agerat som ”nationella hemländer”: mest uppmärksammat Ungern för ungrare i grannländerna, men

även Grekland gentemot Albanien, Vitryssland gentemot Polen, Polen gentemot Litauen, Ryssland gentemot Estland och Lettland, Serbien och Kroatien gentemot Bosnien-Hercegovina, Italien och Österrike gentemot Slovenien etc. Dels handlar det om internationella organisationer som OSSE, Europarådet och EU, vars påverkan varit mycket betydelsefull – särskilt mot bakgrund av möjligheten att ställa krav för medlemskap – och verkat i såväl riktning *Nation* som i riktning *Individ* inom olika fält. Ambivalensen i dessa organisationers politik är uppenbar, genom att starkt förespråka *Individ* i fråga om fyra av fälten, men sedan snart ett decennium tillbaka inom det sammanlagt kanske mest uppmärksammade fältet, minoritetsrättigheter, förespråka *Nation* (Brusis, 2003; Tokarz, 2002).

Den under senare år mest uppmärksammade teoretiska modellen för att analysera samtida nationalistisk politik är förmodligen Rogers Brubakers (1996) trefältsmodell bestående av nationaliserande stater, nationella minoriteter och nationella hemländer. Brubakers modell är i stor utsträckning användbar för att analysera även det material som här har tagits fram, med undantag för att de internationella organisationerna faller utanför. Frågan är därför om det inte i det här sammanhanget kan vara relevant att tala om ett fjärde internationellt fält av nationaliserande aktörer? För den som önskar se en utveckling där partikularistiska, kollektivistiska och exkluderande lösningar hålls tillbaka till förmån för en universalistisk och inkluderande politik, är uppkomsten av ett sådant fält förstås beklämmande. Om till och med de institutioner som till sin essens är icke-nationella blir förespråkare för *Nation*, vem kan då förväntas agera för *Individ*?

## Referenser

- Barany, Zoltan (2002) "Ethnic Mobilization without Prerequisites. The East European Gypsies". *World Politics*, 54.
- Brass, Paul R (1997) *Theft of an Idol. Text and Context in the Representation of Collective Violence*. New Jersey: Princeton University Press.
- Brubaker, Rogers (1996) *Nationalism Reframed: Nationhood and the National Question in the New Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Brubaker, Rogers (2001) "The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States". *Ethnic and Racial Studies*, 24:4.
- Brusis, Martin (2003) "The European Union and Interethnic Power-sharing Arrangements in Accession Countries". *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, nr 1, 2003.
- Burant, Stephen R (1993) "International Relations in a Regional Context: Poland and its Eastern Neighbours – Lithuania, Belarus, Ukraine". *Europe-Asia Studies*, Vol 45, No 3.
- Burgess, Adam (1999) "Critical reflections on the return of national minority rights regulation to East/West European Affairs". *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, (Cordell, ed). London: Routledge.
- Chandler, David (1999) "The OSCE and the internationalisation of national minority rights". *Ethnicity and Democratisation in the New Europe*, (Cordell, ed). London: Routledge.
- Cumper, Peter & Steven Wheatley (1999) *Minority Rights in the 'New' Europe*. The Hague: Martinus Nijhoff Publishers.
- Eriksen, Thomas Hylland (1999) *Kulturterrorismen. En uppgörelse med tanken om kulturell renhet*. Nora: Nya Doxa.

- Fink, Carole (1996) "The Paris Peace Conference and the Question of Minority Rights". *Peace & Change*, 21:3.
- Hughes, James & Gwendolyn Sasse (2003) "Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs". *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*. Nr 1, 2003.
- McGarry, John & Brendan O'Leary (eds, 1993) *The Politics of Ethnic Conflict Regulation*. London: Routledge.
- Oltay, Edith (1993) "Hungarians under Political Pressure in Vojvodina". *Radio Free Europe/Radio Liberty*, Vol 2, No 48.
- Rady, Martin (2000) "Minorities and Minority Protection in Eastern Europe". Hudson & Reno (eds), *The Politics Of Identity. Migrants and Minorities in Multicultural States*. London: MacMillan.
- Ramet, Sabrina P (1997) *Whose Democracy? Nationalism, Religion, and the Doctrine of Collective Rights in Post-1989 Eastern Europe*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Salecl, Renata (1994) *The Spoils Of Freedom. Psychoanalysis and Feminism after the Fall of Socialism*. London: Routledge.
- Sambanis, Nicholas (2000) "Partition as a Solution to Ethnic War: An Empirical Critique of the Theoretical Literature". *World Politics* 52: 4.
- Siklova, Jirina & Mikluskova, Marta (1998) "Denying Citizenship to the Czech Roma". *East European Constitutional Review*, Vol 7, No 2.
- Smootha, Sammy & Theodor Hanf (1992), "The Diverse Modes of Conflict-Regulation in Deeply Divided Societies." *Ethnicity and Nationalism*, Anthony D. Smith (ed), Leiden, New York & Köln: E. J. Brill.
- Spiewak, Pawel (1997) "The Battle for a Constitution". *East European Constitutional Review*, Vol 6, No 2-3.
- Stevens, Jacqueline (1999) *Reproducing the State*, Princeton: Princeton University Press.
- Tokarz, Wojtek (2002) "Internationella normer och postkommunistisk politik. En hypotesprövande undersökning om ett internationellt fälts påverkan på slovakisk lagstiftning". B-uppsats, statsvetenskapliga institutionen, Göteborgs Universitet.
- Vljevic, Nebosa Vladisa (2002), "Nationalism, Social Movement Theory and the Grass Roots Movement of Kosovo Serbs, 1985-1988". *Europe-Asia Studies*, 54:5.