

ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA
2005

godište II
Zagreb, 2006.

**ANALI HRVATSKOG POLITOLOŠKOG DRUŠTVA /
ANNALS OF THE CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION**

IZDAVAČ / PUBLISHER

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO /
CROATIAN POLITICAL SCIENCE ASSOCIATION

ZA NAKLADNIKA

TIHOMIR CIPEK

UREDNIŠTVO / EDITORIAL BOARD

LJUBICA AJDUKOVIĆ UGARKOVIĆ, Zagreb
TIHOMIR CIPEK, Zagreb
KONRAD CLEWING, München
DRAGUTIN LALOVIĆ, Zagreb
IGOR LUKŠIĆ, Ljubljana
IVAN PADJEN, Zagreb
JOSIP PANDURIĆ, Zagreb
ZDRAVKO PETAK, Zagreb
SABRINA P. RAMET, Trondheim/Washington
BERTO ŠALAJ, Zagreb
NENAD ZAKOŠEK, Zagreb
TIHOMIR ŽILJAK, Zagreb

GLAVNI I ODGOVORNI UREDNIK

ZDRAVKO PETAK

TAJNICA UREDNIŠTVA

ANA PAŽANIN

LEKTOR

JASMINA HAN

KOREKTOR

DAMJAN LALOVIĆ

LIKOVNO OBLIKOVANJE I GRAFIČKI PRIJELOM

FABULA NOVA, ZAGREB (GORAN GRČIĆ)

NAKLADA

600 kom

TISAK

DENONA, Zagreb

Cijena primjerka je 40 kuna. Članovi Hrvatskog politološkog društva *Anale* dobivaju besplatno.
Rukopisi se šalju na adresu: Hrvatsko politološko društvo (*Anali Hrvatskog politološkog društva*),
Lepušićeva 6, 10 000 Zagreb. E-mail: zpetak@fpzg.hr ili anapaza@yahoo.com

Sadržaj

STANJE DISCIPLINE

- Hal K. Colebatch, Javne politike i upravljanje:
temeljni pristupi 7

15 GODINA HRVATSKE DEMOKRACIJE

- Davor Rodin, Dva problema hrvatskoga parlamentarizma 25
Berto Šalaj, Socijalno povjerenje: Hrvatska 1995-2003. 35
Vladimir Vujčić, Razumijevanje demokracije
kod mladih u Hrvatskoj 57
Pero Maldini, Demokratizacija i vrijednosne orijentacije
u hrvatskom društvu 81
Slaven Ravlić, Eponimizacija ideološke promjene
u Hrvatskoj 1989-2005. 105

HRVATSKA I EUROPSKA UNIJA

- Zvonko Posavec, Dileme oko Europskoga ustava 121
Damir Grubiša, Europeizacija politike:
izgradnja kategorijalnog aparata europskih studija 129
Mario Sošić, Hrvatska strategija europskih integracija
2000-2005. 145
Bojana Klepač Pogrmilović, Prilagodba hrvatskoga prava
pravu Europske unije 165

STUDIJE

- David M. Olson, Parlamenti u tranziciji: početno desetljeće
postkomunističkih i postsovjetskih parlamenata 187
Marko Radenović, "Medicinska marihuana" i kraj "federalističke
revolucije": analiza herestetičkih manevara na
Vrhovnom sudu SAD u slučajevima *OCBC* i *Raich* 197
Boško Picula, Južnoafrička Republika: od aparthejda do
postsegregacijske tranzicije 223

Tihomir Žiljak, Invaliditet je pitanje ljudskih prava: može li obrazovanje pomoći njihovu ostvarenju?	247
Renata Demeterffy Lančić, Kvalitativne istraživačke metode u odnosima s javnošću	261
OSVRTI	
Ante Pažanin, Demokracija i etika	283
HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO U 2005.	
Izvešće o radu Hrvatskog politološkog društva u 2005.	293
Izvešće o radu sekcije <i>Politolozi u obrazovanju</i>	295
Izvešće o radu sekcije <i>Politolozi u upravljanju</i>	299
Izvešće o radu sekcije za novinarstvo i odnose s javnošću	301
NOVE KNJIGE	305

Stanje discipline

JAVNE POLITIKE I UPRAVLJANJE: TEMELJNI PRISTUPI

Hal K. Colebatch*

*University of New South Wales,
Sydney*

Pregledni rad

Sažetak

Pojam *policy* središnji je pojam u praksi, jednako kao i u analizi javnog upravljanja, no rijetko kad je predmet velike teorijske pozornosti. On čini dio pretpostavljenoga svijeta stvari u kojem se neupitno pretpostavlja da je javno upravljanje koherentan, hijerarhijski i instrumentaliziran proces, a da je *policy* oblik izbora na temelju vlasti. Takvo predstavljanje upravljanja predmet je empirijskih i teorijskih kritika u kojima se vladavina u mnogo većoj mjeri prikazuje kao oblik strukturirane interakcije. No te kritike ne uspijevaju potkopati snagu dominantnoga prikaza *policyja* kao izbora na temelju vlasti. Stoga je središnje pitanje analize i prakse javnih politika pitanje odnosa tih dvaju suprotstavljenih prikaza.

Za *policy* se tvrdi da kao polje proučavanja pripada političkoj znanosti, no u njegovu proučavanju ona se nadmeće s ekonomijom. Različiti dijelovi ekonomije i političke znanosti mobiliziraju se u analizi politika, pri čemu svaka od tih znanosti daje specifičan doprinos oblikovanju analize procesa *policyja*. Instrumentalno oblikovanje *policyja* i njegove evaluacije dominantan su oblik glavnoga tijeka američkoga pristupa literaturi o *policyju*, no taj se pristup dovodi u pitanje sve većim usmjeravanjem pozornosti na specifičnosti organizacije i na tumačenje značenja pojma *policy*. Objedinjavanje takvih različitih pristupa u jedan zajednički pristup osnažuje analizu politika, no istodobno zahtijeva preispitivanje pretpostavki o mjestu javnih politika u procesu upravljanja.

* Australijski politolog Hal K. Colebatch održao je od 14. do 16. lipnja 2004. tri predavanja na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Colebatch je istaknuti politolog u području javnih politika, koji je našoj javnosti najpoznatiji po prijevodu svoje knjige *Policy* na hrvatski jezik. Profesor Colebatch je prvog i drugog dana održao predavanja za studente poslijediplomskog studija komparativne politike. Prvo, pod naslovom "Policy and Governing", preveli smo kao "Javne politike i upravljanje" i stavili u prvi dio naslova ovoga članka. Drugo predavanje, pod naslovom "What is the relevant literature for policy studies" ("Koja je literatura relevantna za studije javnih politika"), neznatno smo preinačili i dodali drugom dijelu naslova članka. Trećeg dana održao je predavanje koje je organiziralo Hrvatsko politološko društvo, što je već objavljeno u *Analima* za 2004. godinu. Prijevod izraza *policy* prilagodili smo pritom našem kontekstu razumijevanja toga pojma, koji mi razumijevamo kroz izraz javne politike. Zbog toga smo u naslov članka stavili upravo taj izraz. U velikom dijelu teksta ostavljali smo, među-

Nikad nisam mislio da će netko tko je napisao knjigu u Australiji zbog toga postati popularan u Hrvatskoj. Prije svega želio bih zahvaliti profesoru Petaku što je organizirao moj posjet Zagrebu. Moja supruga i ja bili smo ovdje 1998. godine za vrijeme Svjetskog studentskog veslačkog prvenstva, kada je moj sin osvojio srebrnu medalju, stoga i ne čudi što su naša sjećanja na Zagreb vrlo lijepa. Zbog toga mi nije trebalo dodatnih poticaja da ponovno dođem ovamo. Vrlo sam počašćen što je vaš Fakultet odlučio prevesti moju knjigu i zahvaljujem profesoru Petaku što se latio i toga posla.

Moja glavna intencija za sljedeća dva predavanja jest da raspravljamo o pojmu *policy* i odnosu toga pojma s praksom i analizom javnog upravljanja. Nakon toga promotrit ćemo različite akademske pristupe i literaturu koja nam je dostupna o tome području.

Javne politike i upravljanje

Danas ću se dakle pobliže baviti pojmom politike u njezinu sadržajnom aspektu, koja se u engleskom jeziku izražava pojmom *policy*. Najprije ću utvrditi dominantnu paradigmu u

tim, izraz *policy* neprevedenim. To smo činili iz didaktičkih i propedeutičkih razloga, želeći naglasiti razlikovanje dvaju aspekata političkog života – za koje u engleskome jeziku postoje zasebne riječi *politics* i *policy*, ali koji se u hrvatskome, jednako kao i u većini europskih i svjetskih jezika, ne izražavaju dvjema riječima, nego samo jednom – u našem slučaju izrazom politika. Sukladno tome s izrazom *policy* postupali bismo kao i s bilo kojom drugom riječi u hrvatskome jeziku pa bismo tako, primjerice, govorili o *policyju*, a ponekad bismo se pak bavili stvarima koje imaju veze s *policyjem*.

istraživanju tog aspekta politike, koja se još naziva politika kao izbor na temelju vlasti (*policy as authorized choice*), te vidjeti koja je alternativa tom dominantnom pristupu. Pozabavit ću se i implikacijama činjenice da postoji više različitih tumačenja pojma *policy*, što je po mojem mišljenju povezano s time što je koncept javnih politika dio prakse upravljanja. *Policy* nije ideja o upravljanju, nego ideja unutar procesa upravljanja.

Kada govorimo o pojmu *policyja*, tada je to bez sumnje središnji koncept u upravljanju i razumijevanju upravljanja. Naime, kada promatramo neku vlast, obično se pitamo: koje politike, odnosno koje javne politike ta vlast slijedi? U literaturi ćete naći vrlo malo o tome što *policy* kao pojam zapravo znači. Kada smo dolazili na ovo predavanje, profesor Petak mi je objasnio da neki od vas nisu imali prilike slušati puno predavanja o javnim politikama. Kada sam malo razmislio, shvatio sam da ni ja nisam odslušao nijedno predavanje o *policyju* jer tijekom studija u Melbourneu 1960-ih godina nije ni bilo predavanja ili predmeta koji bi se bavili javnim politikama. *Policy* kao sadržajni aspekt politike, odnosno politika kao plan rješavanja društvenih problema, tada se nije smatrao predmetom vrijednim studiranja. Kada sam pisao diplomski rad na temu “Obrazovna politika i politički razvoj u Novoj Gvineji”, u njemu nisam napisao ništa o *policyju* jer to nisam smatrao shodnim, jednako kao što to nisu smatrali ni moji ispitivači.

Stoga ne možemo reći da nešto što se naziva javnim politikama postoji oduvijek. Javne politike dobivale su na važnosti s vremenom, kao način objašnjavanja upravljanja, i uglavnom ih se

i promatralo kao koncept upravljanja. Riječ *policy* nema pritom neku značajniju primjenu, primjerice u poslovnom svijetu. Premda ćete u kolokvijalnom govoru često sresti izraz poslovna politika, predmet takva naziva nećete naći na fakultetima i u školama poslovnog upravljanja. *Policy* nema značajno mjesto ni u društvenim organizacijama. Primjerice: ima li Crkva svoju politiku, odnosno više takvih politika? Doduše, ovdje bi mi se mogli navesti i protuarargumenti, barem promatrano iz australijske perspektive gdje je u novije vrijeme primjetno da Crkva ima politiku kada se radi o stvarima poput spolnog uzne- miravanja i sličnim pitanjima, naprosto zbog toga što je to postalo važnim problemom. Drugim riječima, i takve institucije imaju politiku o pitanjima u kojima dolaze u doticaj sa svjetovnom vlašću i upravljanjem. No kao što sam već rekao, javne politike primarno se odnose na pitanje upravljanja, o čemu svjedoči i klasična definicija Thomasa Dyea (Dye, 1985) da su javne politike sve ono što vlada namjerava, odnosno ne namjerava učiniti. No to vam sigurno ne govori mnogo o tome što je politika shvaćena kao *policy*. Ali govori mnogo o snazi samoga pojma te se čini da umanjuje nesigurnost koju bi ljudi inače mogli osjetiti i predstavlja vladu kao koherentnu, hijerarhijski ustrojenu i instrumentaliziranu organizaciju.

Ako se bilo koji pojam može povezati uz vladu, to je upravo koherentnost; sve što se učini pod javnom vlašću može se promatrati kao djelatnost vlade ili države, dakle kao čimbenik koji djeluje na načelu hijerarhije gdje sve započinje s njezina vrha. Međutim, objašnjenje vladavine kao sustava u kojem aktivnosti slijede logiku od vrha prema dnu nije nam od velike pomoći jer, pri-

mjerice, službeno ministrovu očitovanje nije početak neke akcije, nego prije sredina kojoj prethode brojna ranija djelovanja, jednako kao što ima i mnogo djelovanja nakon tog očitovanja. No mi ipak svoje poimanje toga koncepta organiziramo oko ideje vlasti.

Uz to što je važna značajka vlasti da je koherentan i hijerarhijski ustrojen sustav, ona je ujedno i instrumentalizirana – postoji da bi obavila određene djelatnosti. Za ovo što ću sada reći odgovorni su Amerikanci jer je duboko usađeno u američku svijest da je vlada instrument. Uostalom, to stoji i u njihovoj *Deklaraciji o neovisnosti iz 1776.* u kojoj se tvrdi da je američki narod prihvatio vladu zato da bi ona osigurala njegova prava. Promatrajući tu izjavu u svjetlu tog vremena, lako se može konstatirati da je to bila potpuna besmislica. Nema ni govora o tome da je, primjerice, britanska vlada tog vremena postojala zato da bi osigurala prava svojih građana. Kao ni bilo koja druga vlada. No političari okupljeni u Philadelphiji bili su svjesni da je ta izjava projekcija njihovih vrijednosti te da bi bilo dobro da vlada bude upravo tu kako bi osigurala njihova prava. No očito je da je vlada bila nešto drugo. Ako želite, možemo ići tako daleko i utvrditi da je vlada nastala kao svojevrstan zaštitarski reket. Ljudi su bili u strahu od drugih ljudi i upravo su zbog toga straha prihvatili tu višu instanciju koja je bila dovoljno jaka i imala je mogućnost da učini nažao onima kojih su se bojali. U svrhu zaštite plaćali su toj instanciji poreze. S vremenom je vlada rasla, počela je implementirati brojne vrijednosti i retoriku, ali zaštita je ostala njezinom ključnom svrhom. No to više nije dio američke svijesti o pojmu vlade.

Drugi dio američkog vjerovanja u instrumentaliziranost vlade očituje se u činjenici da je takvo vjerovanje bilo u skladu s američkim viđenjem ekonomije; ekonomije koja polazi od pretpostavke da je cijeli svijet tržište na kojem svatko pokušava postići ono što je najbolje za njega. Ključno pitanje koje treba objasniti jest zašto pojedinci ponekad ipak ne rade za tržište, zašto tržišni principi ponekad zakazuju. Na primjer, ne možemo na temelju tržišne razmjene financirati javnu rasvjetu jer ćete imati koristi od toga bez obzira na to platili vi tu rasvjetu ili ne. Tu na scenu stupa vlada koja se brine za takav problem i slične probleme. Empirijski gledano, ipak je nejasno zašto se vlade brinu o, recimo školstvu, a ne prepuste to tržištu? Zašto se vlade brinu o školstvu, ali ne i o ugostiteljstvu? Takva empirijska pitanja donekle urušavaju tu teoriju, ali to je ipak fundamentalno pitanje koje djeluje kroz ono što Jenkins-Smith naziva računom korisnosti (Jenkins-Smith, 1990). To nas pak vraća u 19. stoljeće kada je engleski mislilac Jeremy Bentham utvrdio da su sve preferencije jednako vrijedne. Neki ljudi vole ići na operu, drugi pak na nogometne utakmice; oboje je jednako vrijedno pa ako 10 000 ljudi želi ići u operu, a 500 000 ljudi želi ići na nogometne utakmice, i jednima i drugima to treba omogućiti. Račun korisnosti taj problem postavlja na sljedeći način: usporedimo koliki će broj ljudi imati koristi ako izgradimo opernu dvoranu? Koliko će ljudi imati koristi ako izgradimo nogometni stadion? Koliko će ljudi imati koristi ako izgradimo tramvajsku prugu? Koliko ako sagradimo bolnicu? Postavljanje takvih pitanja trebalo bi nam pomoći da nađemo onu vrstu djelovanja koja će najvećem broju ljudi pružiti

najviše koristi uz najnižu cijenu. To zaista podupire američku *policy* znanost, na američkim sveučilištima analiza *policyja* bavi se upravo izračunavanjem navedenih računa.

Iz takve perspektive na pitanje što vlada radi, mogli bismo slikovito odgovoriti da sjedi ispred mnoštva mogućnosti i odabire onu koja donosi najviše koristi uz najmanju cijenu. To je okvir javnih politika kao procesa izbora na osnovi vlasti; ljudi na pozicijama odabiru na koji će se način javna vlast uopće provoditi. To se uklapa u normativnu sliku demokracije. Vlada radi ono što ljudi žele, a svakih nekoliko godina imamo izbore na kojima se provjerava je li vlada radila ono što je narod od nje očekivao. Kada promatramo, dakle, politiku kao izbor na osnovi vlasti, proučavanje *policyja* usredotočuje se na ono što vlada radi u nekom određenom području te na izbore i mogućnosti koji su joj na raspolaganju. Primjerice, politike poput politike šumarstva ili zdravstvene politike predstavljaju nešto što istraživači nazivaju pridjevnom politikom (*adjective policy*). Nešto što označavamo javnom politikom uvijek ispred sebe ima pridjev, što znači da nikad nemamo samo politiku općenito, nego politiku nečega, politiku koja se odnosi na pojedino sadržajno područje. Fokus je na učinjenom, na onome što se još može učiniti te na mogućoj alternativi. Zdravstvena se politika bavi pitanjima poput: treba li vlada voditi brigu o bolnicama? Treba li vlada poticati ljude na privatno zdravstveno osiguranje? Treba li ovo ili ono? Radi se o kreiranju menija mogućnosti, a proces je u tom slučaju manje važan od srži problema. Štoviše, ponekad je sam proces izvor problema. Primjerice, kada govorimo o zdravstvenoj politici, problem je što

bolnice troše mnogo novca, problem je što ljudi ne vole čekati na red u bolnici, problem je što ljudi stalno zahtijevaju nove medicinske zahvate.

Mene s, druge strane, ipak više zanima sam proces. Kako postizemo svoje rezultate? Analiza javnih politika promatra se kao identificiranje i usporedba opcija. Također se promatra i kroz prizmu evaluacijskog procesa. Je li to bilo ono što smo trebali učiniti? Je li taj i taj potez postigao učinke koje smo mislili da će postići? Postoji također rasprava treba li se analitičar politika uključiti u sam proces izvođenja neke politike; izlaze li analitičari na teren i pokušavaju li uvjeriti ljude koji se bave provođenjem politike u (ne)ispravnost određenoga postupka ili im jednostavno predaju svoju analizu i prepuštaju im da s njome rade što ih je volja.

Glavno je problemsko područje prije svega pravilan odabir. I u debelim američkim udžbenicima o analizi javnih politika naglasak je na pitanjima: kako pravilno prilagoditi društvene znanosti, kako izvesti proračun, kako napraviti usporedbu, kako napraviti projekciju, kako interpretirati statistike i slično. Drugi je glavni problem implementacija; imali smo ideju što želimo napraviti, no kada smo nakon tri godine bacili pogled unatrag, vidjeli smo da to što smo napravili nije bilo ono što smo željeli. Drugim riječima, originalna politika očito nije bila implementirana, nije bila pravilno izvedena. Dakle jesmo li postigli ono što smo planirali i ako nismo, zašto nismo? Većina studija implementacije bavi se primjerima koji su ispali drugačije od onoga što se željelo. Vrlo je malo studija implementacije koje pokazuju da je uspješno postignuto upravo ono što se željelo.

U knjizi Pressmana i Wildavskog (Pressman, Wildavsky, 1973) *Implementacija* javlja se još jedno pitanje: ako se ljudska percepcija zadatka, odnosno onoga što se pokušava učiniti neka-ko promijeni tijekom samoga procesa, govorimo li tada o neuspjehu ili o napretku? Iako su u prvom izdanju svoje knjige smatrali da se u tom slučaju radi o neuspjehu, u drugome stoji teza kako se politika mijenja tijekom svoje implementacije. Za dio te promjene mogu zahvaliti i činjenici da je drugo izdanje (Pressman, Wildavsky, 1979) napisano u suradnji s Giandomenicom Majoneom, istaknutim talijanskim *policy* znanstvenikom (Majone, 1989; 1996), dakle pod europskim utjecajem. Treće je pak izdanje (Pressman, Wildavsky, 1983), napisano u suradnji sa socijalnim radnikom, tvrdilo da je implementacija zapravo otkriće, stalan zadatak otkrivanja i ponovnog učenja. Prema tom izdanju nije važno ono što ste rekli da ćete izvorno postići. Glavni je zadatak ono što trenutno radite.

Koja je alternativa tom pogledu na *policy* kao na organiziran izbor? Dok sam ja studirao, na proces upravljanja gledalo se kao na rad institucija. Javna politika ni u kojem slučaju nije bila središnji moment upravljanja, središnji moment bila je upravna mašinerija. Jedna alternativna perspektiva gleda na *policy* kao na rutinu. Kada biste pitali nekoga službenika što je za njega politika (*policy*), on bi vam odgovorio: to je ono što znam kako se radi, to je ono gdje postoji zadana rutina. Ili slikovito, ako želite izgraditi kuću, morate napraviti to i to. Drugim riječima, za praktičare je politika (*policy*) nešto o čemu ne treba odlučivati jer je sve već odlučeno. Na neki način, kao alternativa *policyju* kao odabiru, možemo reći da je *policy*

puštanje ljudima da odluče što treba-ju učiniti, dakle prepuštanje onima koji primjenjuju neku politiku u praksi da sami odluče o svojim postupcima.

Nadalje, kada ljudi donose odluke i nešto čine, to ne rade sami, nego u interakciji s drugima. Dakle postoji pregovarački proces. To možemo slikovito pokazati na primjeru bolnice za duševne bolesnike. Funkcioniranje takve bolnice također možemo promatrati kao niz pregovaračkih procesa, između psihijataru koji su u teoriji glavni igrači, pacijenata, medicinskih sestara, socijalnih radnika i obitelji pacijenata. Svi oni imaju važnu ulogu u odlučivanju o stvarnim pravilima igre unutar bolnice. Slično se može, naravno na općenitijoj razini, primijeniti na politiku. Tko su igrači, kakva su pravila, kako se pregovara? Konačno, *policy* možemo promatrati i kao strukturu, oblik organiziranja. Na primjer, činjenica da postoji ministarstvo poljoprivrede ne znači samo mogućnost provedbe vladinih odluka prema poljoprivrednicima, nego to govori: poljoprivrednici su važni. To također govori i o visokom stupnju njihove organiziranosti, za razliku od, recimo, potrošača poljoprivrednih proizvoda, što rezultira visokim cijenama mesa. Kada su pojedinci izvan vlade organizirani, tada svoju organiziranost pokušavaju reflektirati i na nju. To možemo pokazati na primjeru okoliša, koji je postao pitanjem javnih politika. Ekološki osviješteni pojedinci često su organizirani izvan vladinih institucija, no traže da i u sklopu vlade postoji ured za zaštitu okoliša. Na taj način organizacija postaje dio strukture.

Na koji se način pokušavalo osporiti tu dominantnu paradigmu? Prije nego što odgovorim na to pitanje, moram razjasniti što mislim kada spome-

nem izraz vlada. Dok sam bio dječak, postojale su slikovnice s vrlo složenim slikama u kojima je bila slagalica. Na nekima od njih trebalo je pronaći sakrivenog indijanskoga poglavicu, a da bi se to postiglo, trebali ste se zadubiti u crtež. Čini mi se da je slično i s vladama, uvijek skrivenim u većim slagalicama. Kada malo bolje pogledate, vidite brojne organizacije, svaka sa svojom agendom, s različitim problemima kojima su posvećene, a sve se međusobno natječu za sredstva koja su ograničena, za novac, vrijeme i pažnju. Iako su te brojne organizacije dio iste vlade, na razini interesa međusobno su vrlo različite. Poveznice između vladinih agencija i organizacija unutar njihovih područja interesa često su puno jače nego poveznice između dva dijela iste vlade. Drugim riječima, teško možemo govoriti o jednom cjelovitom subjektu zvanom vlada; puno je uputnije razmišljati o većem broju organizacija i područja koja su djelomično unutar vlade, a djelomično izvan nje.

Jednako kao što je poimanje vlade bilo problematično, na slične probleme nailazimo pri definiranju izbora. Ideja da se nalazite u nekom restoranu ispred menija različitih opcija i kažete "Ja bih ovo", nije bila prihvatljiva. Vladu ne možemo doživljavati kao aktera koji bira među različitim ponuđenim opcijama; vlada je više poput arene u kojoj se različiti pojedinci bore za iste resurse. Ono što mi nazivamo odlukama jednostavno je rezultat međusobnog natjecanja tih pojedinaca. Čak i kad imamo stvaran izbor, on mora biti odobren od neke više instancije. Nikad se ne događa situacija kao u restoranu da se, primjerice, ministru predloži šest mogućih opcija od kojih on mora odabrati jednu. Uvijek se predlaže samo je-

dna opcija i ona je oblikovana prema problemima kojima se određena organizacija bavi. Primjerice, od 1919. godine Australija ima ministra koji se bavi ratnim veteranima, dok ministra koji se bavi ženskim pitanjima ima od 1980-ih. Činjenica je da je 1919. godine Australija imala mnogo ratnih veterana, što je bio problem, ali smo također imali i mnogo žena, baš kao i 1819. No tada se to nije smatralo problemskim područjem. Izbor nije automatiziran niti se problemi javljaju prema automatizmu, oni su društveno uvjetovani i javljaju se tijekom procesa oblikovanja koji neke stvari određuje kao normalne, a druge ne.

Postoji vrlo dobra Crensonova (Crenson, 1971) studija o zagađivanju koje izaziva metalurška industrija u Michiganu. On je istraživao dva metalurška grada; jedan je imao tri međusobno konkurentne željezare, dok je drugi imao jednu monopolističku željezaru. U prvom gradu postojala je visoka razina osviještenosti o problemu zagađenja i načinima reguliranja toga problema. U drugom gradu, čijom je privredom dominirala željezara, nitko se nije bavio problemom zagađenja niti je bilo ikakvih pravila. Željezara je bila izjednačena s gradom i unatoč svim ekološkim problemima koje je izazivala, bila je život tog grada, a da se bilo što pokušalo promijeniti u vezi sa zagađenjem, to bi se doživjelo kao napad na grad, kao nešto nedomoljubno. Drugim riječima, problem se ne može izdvojiti iz konteksta u kojem se javlja.

Ili drugi primjer: recimo da imamo problem vezan uz zdravlje stanovnika. Izgradit ćemo bolnicu. Bolnica se s vremenom razvija, sve je više medicinskih stručnjaka, medicina napreduje. S vremenom liječnici se specijaliziraju za

brojna područja i svatko treba prostor za bavljenje vlastitom praksom. Nakon vrlo kratkog vremena umjesto problema sa zdravljem ministar zdravstva ima problem s financiranjem razvoja bolnice, a zdravstvena se politika umjesto da se bavi zdravljem svela na održavanje bolničke infrastrukture i na financiranje osoblja. Možemo reći da institucionalne strukture postaju važnije od rezultata određene politike. Zaključujemo da se proces ne okreće oko pitanja izbora, nego oko sukoba. Ne radi se o tome što je vlada odlučila učiniti, nego o međusobnom suprotstavljanju različitih stajališta i postizanju rezultata. To je alternativni okvir koji ja nazivam politikom kao strukturiranom interakcijom (*policy as structured interaction*).

Taj pomak u literaturi vidljiv je kada se govori o zainteresiranim akterima ili dionicima (*stakeholders*). Ideja je preuzeta iz poslovnog menadžmenta i ide za tim da se tvrtka može promatrati kao skup ljudi, ne samo onih koji imaju dionice te tvrtke nego i onih koji u toj tvrtki vide svoj interes. Dakle tu je uključena i lokalna vlast, radnici, dobavljači itd. Takav se model preslikao i na vladu. Primjerice, politika šumarstva ne tiče se samo vlade koja ju je donijela, nego i radnika u šumarskoj industriji, gradova s drvnom industrijom, zajednica koje ovise o toj industriji, aktivista za zaštitu okoliša; svi oni imaju legitiman interes i ako na taj način promatramo javnu politiku, možemo zaključiti da je ona rezultat interakcije svih tih aktera, odnosno dionika. Taj je pristup i svojevrsna potvrda pristupa koji polazi od *policyja* kao strukturirane interakcije, samo što umjesto donositelja odluke imamo zainteresirane aktere. Problem koji se tu javlja glasi: tko može biti zainteresira-

ni akter, osoba s legitimnim interesom? Jedan od elemenata koje moramo uzeti u obzir jest i trenutak sadašnjosti u kojem se događaju svi problemi i sve odluke. Jedan australski ekonomist napisao je knjigu u kojoj među ostalim tvrdi da nitko tko je izabran na neku poziciju ne vodi brigu o tome što će se dogoditi za, primjerice, 50 godina. U tom će periodu svi oni koji se sad natječu za parlament biti mrtvi i ono što će se dogoditi za 50 godina više neće biti njihova briga. Moj prijatelj, koji je poučavao korporativne strategije, smatra da je korporativna strategija pokušaj osiguravanja da dugoročne implikacije neke odluke dobiju barem jednako toliko pažnje koliko i kratkoročne. Glavni problem tvrtki jest misliti dugoročno, a u sličnoj je poziciji i zainteresirani akter u javnim politikama.

Kada govorimo o zainteresiranim akterima, uz taj problem imamo i pitanje oblikovanja određenoga problema. Opet slikovit primjer: australska država Victoria bila je jedna od prvih koja je početkom 1970-ih usvojila zakon o obaveznom vezanju sigurnosnoga pojasa u automobilima. Do toga je došlo nakon istupa australskih kirurga! Kao što znamo, kirurzi obično nisu politički aktivna skupina, no u ovom slučaju tvrdili su kako puno svog radnog vremena provode u kirurškim dvoranama “krpajući” ljude koji su stradali u automobilskim nesrećama. Smatrali su da mnogi od njihovih pacijenata ne bi doživjeli nesreću da su bili vezani pojansom. Ako se uvijek vežemo u avionu, zašto to ne bismo činili u automobilu? Pritom su stvorili frazu “trauma ceste”, čime su pitanje cestovnog prometa pretvorili u zdravstveno pitanje i zahtijevali su promjenu politike o njemu. I uspjeli su! Danas postaje sve važnije

kako kreirate priču. Sutra ćemo više govoriti o narativnoj ili diskurzivnoj analizi javnih politika, no to nije samo akademsko pitanje. Primjerice, u uredu britanskog premijera Tonyja Blaira postoji osoba u uredu za medije koja ima titulu “šefa za razvoj priče” (*head of story development*) i koja je zadužena za stvaranje priče koja se zove “Tony Blair, britanski premijer”.

Činjenica da postoji više različitih mapa istoga svijeta mnogima stvara probleme. S jedne strane imamo izbor na osnovi vlasti koji je usredotočen na postizanje ciljeva, a s druge strane imamo strukturiranu interakciju koja se tiče suprotstavljenih pozicija i bavi se konfliktima. Tu podjelu moguće je promatrati i kao podjelu između normativnog i empirijskog, idealnog i stvarnog, naravno, pod pretpostavkom da su normativno i empirijsko međusobno suprotstavljeni pojmovi. Po mojem mišljenju, to su samo dva dijela iste stvarnosti. Na djelu je strukturalna napetost između vertikalne dimenzije koja se vezuje uz izbor na osnovi vlasti te horizontalne dimenzije koja se vezuje uz pojam strukturirane interakcije. Da bi se provela određena odredba, potrebno je proći pregovarački proces s brojnim akterima. Drugim riječima, ljudi se često služe objema dimenzijama. Što nam to govori? Govori nam da je *policy* u osnovi radni koncept te da ljudi upravo svojim djelovanjem daju smisao tom vrlo kompleksnom pojmu. Ideja izbora na osnovi vlasti središnji je koncept koji ljudima pomaže da zajedno djeluju i zato tu nalazimo početak *policyja*. Možemo to usporediti s konceptom mapiranja unatrag: s obzirom na to da nešto radimo, mora da smo tako ranije odlučili. Ako smo ovdje, sigurno smo ovamo i namjerali doći. S jedne stra-

ne to djeluje vrlo umjetno, no s druge je strane nužno. To je moguće povezati s pravnim konceptom “*legal fiction*”; izjave koje nisu istinite, ali omogućuju da se nešto bitno dogodi. Dakle, kada kažemo “To što sada radimo posljedica je ranije legitimne odluke”, činimo bitnu stvar jer omogućujemo ljudima da djeluju u sadašnjosti.

Upravo je iz tog razloga pojam *policyja* vrlo fluidan. Ljudi ga upotrebljavaju kako bi osmislili svoju sadašnju poziciju i kako bi opravdali svoje postupke referirajući se na neko buduće stanje. U nekom prošlom trenutku donesena je odluka, a u nekom budućem trenutku vidjet ćemo njezine rezultate. Stoga ključno pitanje za analitičare javnih politika nije što *policy* jest, nego kako upotrijebiti *policy* za oblikovanje prakse.

Koja je literatura relevantna za proučavanje javnih politika?

Danas se želim pozabaviti literaturom vezanom uz istraživanje javnih politika. Kao što sam jučer govorio, istraživanja javnih politika nisam upoznao preko knjiga, nego je to nešto što se spontano dogodilo dok sam studente podučavao upravljanju, posebice dok sam ih podučavao da i sami budu upravljači. Štoviše, o *policyju* nisam naučio u zapadnodemokratskim sustavima, nego sam najviše toga naučio u Papui Novoj Gvineji. Dakle proučavanje javnih politika došlo mi je na neki način iz prakse, a danas vam želim dati neke osnovne smjernice o tome na kakvu sve literaturu možete naići pri njihovu proučavanju.

Vratit ću se malo na razliku između pojmova izbor na osnovi vlasti (*authorized choice*) i strukturirana interakci-

ja (*structured interaction*), dvjema suprotstavljenim perspektivama koje se bave javnim politikama, o čemu sam jučer govorio. To se razlikovanje vrlo dobro može primijeniti i na razgovor o literaturi. Želim naglasiti da ono o čemu smo jučer govorili nije opis nekog određenoga političkoga sustava koji se sastoji od implementacije izbora na osnovi vlasti koji ide s vrha prema dnu (*top down implementation of authorized choice*), kao ni, s druge strane, političkog sustava kao što je američki koji ima mnogo zainteresiranih aktera koji se bore za prevlast. Ono o čemu sam govorio odnosilo se više na neku vrstu heurističkoga pristupa, načina osmišljavanja stvari koje se mogu dogoditi u svakom političkom sustavu. Čak i u najautoritarnijim sustavima, poput nacističke Njemačke, naći ćete slične strukturalne pritiske, naći ćete organizacije koje se međusobno bore i suprotstavljaju jedna drugoj unutar stranke ili vlade. I u sustavima koji su dakle i deklarativno vertikalni moguće je naći strukturalne pritiske na horizontalnoj razini.

Prva tema o kojoj želim govoriti jest pristup *policy znanosti* (*policy sciences*) s obzirom na to da je početni okvir proučavanja javnih politika nastupio poslije Drugoga svjetskog rata. U tom se trenutku javila potreba da znanstvenici s područja društvenih znanosti stvore nešto što bi se zvalo znanošću o (javnim) politikama. Harold Laswell i drugi autori napisali su knjigu *Policy znanosti* (Lerner, Lasswell, ur., 1951) uz tvrdnju da je mnogo toga poznato o povijesti, politologiji, pravu, ekonomiji i društvenim znanostima, ali ta su se područja bavila vlastitim predmetima, a ne problemom upravljanja. Željeli su stvoriti novu vrstu društve-

ne znanosti čiji će predmet biti upravo problem upravljanja i nazvali su je *policy* znanošću. Željeli su stvoriti interdisciplinarnu, primjenjivu i eksplicitno normativnu znanost. Tu se nije radilo o traženju istine, nego o traganju za boljim načinom života. Bio je to svojevrsan poziv društvenim znanostima da usmjere svoju pozornost na istraživanja mogućnosti utjecaja njihova znanja na ono što vlast čini. To je dovelo do nastanka mnogih tekstova, od kojih je većina američkih, i koji se danas opisuju kao javne politike (*public policy*). Javne politike u smislu koji sam jučer rabio – ono što je vlast odlučila učiniti ili što je propustila učiniti.

Većina tih tekstova zapravo je bila adaptacija tekstova tradicionalne politologije. Na većini američkih sveučilišta postoji bitan predmet koji se zove “Američki politički sustav” i koji je mnogim studentima obvezatan. Dakle stotine tisuća studenata slušaju predavanja iz američkog upravljanja. U 80-im godinama prošloga stoljeća mnoge od knjiga koje su se bavile američkim upravljanjem počele su se izdavati pod imenom javne politike. Kad biste otvorili tu knjigu, otkrili biste da se ondje piše o kongresu, predsjedniku, vrhovnom sudu, ustavu. Mnogo onoga što se opisuje kao javne politike jednostavno je “prepakirana” tradicionalna američka politologija, s fokusom na institucije vlasti; kako vlast postiže određeni učinak. Radi se jednostavno o pitanju odabira vlasti, što je u mnogo čemu povezano i konzistentno s Lasswellovom koncepcijom. Kao što sam jučer rekao, to je povezano i s ekonomijom blagostanja koja inzistira na računu korisnosti kao svom operativnom konceptu. Politologija i *policy* znanosti pošle su od toga da imaju nešto poručiti do-

nosiocima odluka, a to se pak povezalos ekonomijom blagostanja. Ekonomija blagostanja tvrdila je da se može utvrditi kada ima smisla da se vlast uplete u ispravljanje tržišnih manjkavosti, kada je racionalno da vlast intervenira. Bio je to prvi pokušaj ekonomije da odigra relevantnu ulogu u javnim politikama. Teorija javnog izbora bila je drugi pokušaj, koji se dogodio nešto kasnije, a bavila se i drugom vrstom pitanja.

U početnom predstavljanju *policy* znanosti bavile su se pitanjem što i kada vlast treba učiniti, a ekonomija blagostanja razvila je metodologiju za davanje odgovora na ta pitanja. Primjerice: trebamo li izgraditi određenu željezničku prugu? Trebamo li izgraditi treći aerodrom u Londonu? Koje bi bile prednosti tih poteza? Bismo li time dobili vremensku uštedu putovanja? Dakle ono što je ekonomija blagostanja nudila bilo je reduciranje takvih pitanja na jednostavne matematičke kalkulacije. *Policy* znanosti povezane s ekonomijom blagostanja činile su svojevrsnu tehnologiju izbora i to je zapravo temeljni sadržaj standardnih američkih programa dodiplomske nastave o javnim politikama. Ondje učite kako napraviti takve kalkulacije, o institucijama u kojima se vode takve rasprave. Radi se o prezentaciji izbora; definiramo problem, koje su naše vrijednosti? Koje stvari trebamo uzeti u obzir? Koje su nam opcije na raspolaganju? Kako možemo izračunati rezultat svake opcije? Kako možemo usporediti različite rezultate, optimalno odabrati i savjetovati donosiocel odluka? U nekim se knjigama to ponekad naziva linearnom, a ponekad cikličnom prezentacijom javnih politika. Lasswellov argument glasio je da je to način na koji mi odlučujemo, način na koji mi kao pojedinci nešto či-

nimo. I mi sami odlučujemo o svojim opcijama, uspoređujemo mogućnosti i među njima odabiremo najbolju.

To je vrlo privlačan pogled na stvari sve dok ga ne počnete primjenjivati u svakodnevnoj praksi. Pogledajte nešto što ste danas učinili i zapitajte se jeste li počeli neku aktivnost imajući na umu ciljeve? Jeste li se pitali o opcijama koje su vam na raspolaganju? Vrijednostima? Jeste li odabrali jednu od mnogih opcija ili ste jednostavno postupili onako kako ste navikli postupati? Primjerice: jeste li do fakulteta došli na uobičajen način? Ili ste zvali prometnu službu da vam kaže kakvo je stanje na cestama? Problem kod takve vrste prezentacije jest pretpostavka da imamo dovoljno vremena za razmatranje odluke i konačno djelovanje, da ne postoje troškovi izrade kalkulacija. No ako to pokušate primijeniti na svakodnevno ponašanje, vidite da situacija nije takva, da ljudi nemaju vremena za silne proračune. Ipak, kao formalna prezentacija svijeta takav je pristup imao svojih prednosti te je, kao što sam rekao, s vremenom postao standard u američkim sveučilišnim predavanjima. U obzir također trebamo uzeti i evaluaciju te razmatranja početnih ciljeva, što ste htjeli postići na početku, koje ste vrijednosti htjeli maksimirati? Tu je situacija postala pomalo nejasna, ljudi su počeli evaluirati programe i nisu mogli otkriti koji su bili početni ciljevi.

Primjerice, nedugo nakon što sam doktorirao, počeo sam ponovno predavati na Upravnom fakultetu u Papui Novoj Gvineji, gdje sam radio s ljudima koji su bili menadžeri regionalnih okruga za programe razvoja. Nakon nekoliko godina prešao sam na istraživački institut, gdje sam se bavio proučavanjem politike svjetskog razvo-

ja. Otkrio sam da su počeci programa svjetskog razvoja i njegove politike zapravo u odluci kako bi bilo dobro da se okružnim povjerenicima da 50 000 dolara godišnje da ih potroše na nešto što su držali dobrom idejom. S vremenom je tih 50 000 naraslo na 6 000 000 dolara, no sa sve većom alokacijom sredstava u te programe rasla je i količina formalnosti. Počeli ste s utvrđivanjem ciljeva, morali ste ispuniti formulare koji su trebali biti usklađeni s vašim ciljevima. Dakle ako malo bolje pogledate program, vidjet ćete da on nije počeo s ciljevima, nego s procesom i idejom da se ljudima omogući autonomno odlučivanje, a ciljevi su se razvijali naknadno. No u prezentaciji koju sam razvio evaluacija je bila dio okvira odluka donesenih na osnovi vlasti, to je bila primjena analize nakon događaja. Ako smo to napravili prije negoli smo započeli određenu radnju, tada kasnije moramo provjeriti jesu li ljudi uspjeli postići ciljeve projekta.

Većina tekstova o javnim politikama nije toliko govorila o procesu *policyja* koliko o izvoru neke posebne politike (*adjective policy*). Zdravstvena politika, politika prijevoza, trgovinska politika itd. Možda možemo reći da se na te i na druge politike gledalo kao na svojevrsna sjecišta odluka na osnovi vlasti i odluka proizišlih iz strukturirane interakcije, ali je to i dalje bilo vrlo blisko onome što bi vlast trebala i mogla napraviti u određenom kontekstu. Sve zajedno bilo je orijentirano na praksu, na ono što praktičari misle o određenom problemu, s fokusom na rezultate, ciljeve, ciljne grupe. U većini slučajeva proces se promatrao kao interakcija svih zainteresiranih subjekata. Također, proces je bio specifičan, primjerice, oni koji su se bavili pitanjem zdravstva, nisu se

bavili problematikom javnoga prijevoza. Mene je pak zanimao *policy* kao općenitiji pojam, a ne neka pojedina politika, primjerice zdravstvena. To je mnoge zbunjivalo, pogotovo u SAD-u gdje se ističe potreba za specijalizacijom. Morate naprosto pronaći svoju nišu. Prema takvu shvaćanju, *policy* kao općenit pojam nije niša.

Dakle početna točka kada govorimo o literaturi vezanoj uz *policy* odnosi se na perspektivu odluka donesenih na osnovi vlasti. No kada pogledamo element strukturiranih interakcija, nalazimo mnoštvo preostale literature, uključujući i onu o javnim politikama. Iako se uglavnom radilo o vertikalnoj dimenziji i bavilo se njome, shvatilo se da proces *policyja* nije samo u odabiru i da se velik dio literature o javnim politikama odnosi na interakcije, konkurentске borbe među institucijama i na planove stavljanja politika na dnevni red. Ne radi se više samo o tome da vlast nešto pokušava, nego o tome da pojedini segmenti vlasti međusobno djeluju i bore se za moć, podršku, javnu potporu. Dakle govorimo o pluralizmu u političkom sustavu. Drugim riječima, priznalo se da unutar vlasti postoje brojne institucije koje su međusobno sukobljene. Tu ulazi ekonomija sa svojom teorijom javnog izbora. Javni izbor promatrao se kao aplikacija teorije tržišta. Vlast se sastoji od brojnih institucija koje se ponašaju kao ponuđači na tržištu koji se međusobno natječu. Pretpostavka je da sudionici na tom konkurentskom tržištu slijede vlastite ciljeve želeći narasti, ojačati i biti bogatiji od drugih. I izvan vlasti postoje brojne organizacije koje se nalaze na tom istom tržištu pa dolazi do aplikacije tržišne perspektive i na sferu strukturirane interakcije. To se pretvorilo u raspravu na

koji se način ljudi ponašaju u tim konkurentskim situacijama, kako uopće mogu međusobno surađivati ako svatko želi vlastiti probitak? Ili, kako ljudi mogu surađivati ako ne znaju što će drugi napraviti, što nas pak dovodi do igre zatvorenikove dileme. Tu se radi o usredotočenosti na pojedini problematički izbor. To je vrlo popularan način teoretiziranja o procesima *policyja*, koji pretpostavlja da su igrači međusobno različiti i da znaju što žele postići. Međutim, valja reći da se u takvim pristupima više radi o izgradnji modela nego o empirijskom testiranju.

Drugi pristup često se naziva narativnom, diskurzivnom, interpretativnom *policy* analizom. Taj pristup smatra kako se *policy* zapravo odnosi na pričanje priče, na diskurzivni proces prije nego na igru trgovanja. To je zapravo pokušaj osmišljavanja stvari. Pojava politike zaštite okoliša nije bila rezultat igre pojedinaca, nego rezultat promjene u ljudskom shvaćanju svijeta oko sebe i svog odnosa prema tom svijetu. Odatle interes za pričanje priče i za samu interpretaciju. Govorili smo o zajednicama javnih politika, o epistemičkim zajednicama itd. Haas (Haas, 1992) pokušavao je objasniti zašto je, kada su znanstvenici otkrili da se ozonski omotač stanjuje i da se pojavljuju rupe na polovima, vrlo brzo došlo do dogovora na globalnoj razini o dopuštenoj razini ispuštanja *CFC-a*. Prema njegovu mišljenju, znanstvenici širom svijeta shvatili su problem, a nakon toga bili su u stanju uvjeriti vladu da se na njega treba adekvatno reagirati. Ključni moment u objašnjavanju tog fenomena bilo je znanje koje se razmjenjivalo među sudionicima, odatnost određenim vrijednostima i spremnost da se nešto učini u vezi s tim pi-

tanjem. Svakako, postojale su i druge verzije, pa su tako Sabatier i Jenkins-Smith (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993) izveli svoju teoriju o koalicijama zagovaranja (*advocacy coalitions*), koja tvrdi da postoji grupa ljudi koji međusobno dijele isto mišljenje, ali kojima se istovremeno suprotstavljaju oni koji ne dijele to mišljenje. Pokazali su to na primjeru upravljanja vodama na području Los Angelesa. Postojala je grupa ljudi, farmeri i industrijalci, koja se zalagala za eksploataciju jer je željela više vode. Podržavala ih je grupa inženjera, sveučilištaraca, razne organizacije poput trgovačke komore i sl. No istovremeno je postojala druga koalicija, skupina ljudi koji su se smatrali ekolozima, koji su se protivili daljnjem eksploatiranju vode i koji su željeli da se ono ne mijenja. I oni su svoje pobornike našli u dijelovima vlade, sveučilištima, nevladinim organizacijama i slično. Dakle epistemičke zajednice pojavljuju se same od sebe, ali su također vrlo često međusobno suprotstavljene.

Uvelike nam pomaže ako razmišljamo na način da se tu radi o dva zasebna pristupa. Jedan od njih se pita kako pomoći vladi da donese pravu odluku, dok se drugi pita kako objasniti taj konstantni konflikt koji traje? Naravno, postojalo je i mnogo pokušaja da se ta dva pristupa spoje. Jedan od njih nazivam primijenjenim instrumentalizmom. Eugene Bardach, autor knjige *Praktični vodič u policy analizu* (Bardach, 2000), koja je vrlo popularna, posebno stoga što ima stotinjak stranica i lako se čita, bavi se time kako postati pametnim izvršiteljem konkretne odluke (*street smart operator*) – dakle ne samo kako napraviti analizu nego i kako uvjeriti ljude da je to što radimo ispravno. Knjiga pokušava poka-

zati kako se može zaobići sustav, kako dobro “prodati” svoju tezu, kako postići da vaše tvrdnje dopru do javnosti, kako prodrijeti kroz brojne strukturne interakcije da bismo pomogli vladi da postigne ciljeve određene politike. Ljudi se sve češće brinu zbog načina implementacije koji se unatoč dobroj ideji izgubi u “prašumi”. Stoga treba pronaći put kroz prašumu. Kao što sam i jučer spomenuo, jedna od stvari koje se događaju kad interpretiramo studije implementacije jest da nas sve više zabrinjavaju pitanja: što se događa? Zašto ljudi na kraju čine stvari koje nisu bile u originalnim ciljevima? Literatura tu nije od pomoći jer se uglavnom bavi studijama slučaja, a većina takvih studija bavila se promašajima i neuspjesima određene politike. Tada se situacija okrenula prema interpretativnom objašnjenju. Što ljudi rade? Zašto su krenuli u tom i tom smjeru? Zašto razvijaju nova shvaćanja? Stoga se navedeni autor okrenuo istraživanju tih pitanja, ali većina istraživanja i dalje ostaje na liniji odlučivanja – kako postići da se nešto dogodi? Pod kojim okolnostima možemo uspjeti? Najnovija knjiga Michaela Hilla i Petera Hupea (Hill, Hupe, 2002) o implementaciji i dalje se bavi takvim pitanjima, tvrdeći da unatoč tome što postoje problemi unutar okvira *authorized decision*, mi želimo da vlast bude djelotvorna, želimo da se odluke provode i to je zadatak vlasti.

Došli smo do pitanja evaluacije. Što se SAD-a tiče, sav je novac u Washingtonu, ali je administrativna mašinerija rastrkana. Kad američka vlada želi nešto postići, tada uglavnom isplati novac nekom drugom da to napravi umjesto nje, primjerice saveznom vlastima, okružnim i gradskim vlastima, nevladinim organizacijama. Kada su se 1960-ih

socijalni programi američke vlasti počeli širiti, postavilo se pitanje: dajemo toliki novac, a što dobivamo? Tada se na dno postavljenih uvjeta počela dodavati i stavka da svaki projekt po svom završetku mora imati i neovisnu evaluaciju. Bila je to sasvim pristojna zarada za brojne sveučilišne djelatnike koji su evaluirali te federalne programe, a često su o tim projektima pisali i znanstvene članke pa su imali dvostruku korist. No primarna zadaća evaluacije bilo je izvještavanje o postignutom. Evaluacija nije uvijek bila moguća ni jednostavna. Događalo se da izvršitelji pitaju evaluatora što bi oni trebali raditi, dok je evaluator pokušavao ne utjecati na njihov rad. S druge strane, evaluatori su se često pitali: zašto ja ne radim nešto slično? To je dovodilo do tenzija koje su se posebno osjećale na razini uključenosti evaluatora u proces izvedbe projekta. Najnovije spoznaje na tom području tvrde da je neovisnost evaluatora nemoguća jer od trenutka kada počnete bilježiti napredak, izvršili ste utjecaj na projekt zato što su ljudi na projektu svjesni vaših radnji. Smatra se da je bolje da evaluatori budu uključeni u projekt i da s projektnim realizatorima dogovaraju što će biti predmet evaluacije. Ta nova vrsta evaluacije približila je čitav proces strukturnim interakcijama.

Konačno, pozabavimo se nečim što nazivam društvenom konstrukcijom *policyja*. To je priznanje da se *policy* odvija u vrlo kompleksnim situacijama u kojima mnogi akteri pokušavaju ostvariti svoje agende, a ponekad ima više agenda nego aktera. Recimo stoga nešto o institucionalnoj organizacijskoj teoriji, odnosno o načinima na koje su organizacije ustrojene. Na primjer muzeji, ali istovremeno se tu bavimo i oko-

linom. Ne zanima nas toliko sama institucija koliko institucijska praksa; kako ljudi usvajaju standardizirane postupke djelovanja, kako se navikavaju na djelovanje u zajednici i sl. Iako neću detaljizirati, naglašavam da postoji nekoliko dimenzija toga problema kao što su kognitivna, normativna i regulativna, a također se ne smije zanemariti ni poimanje svijeta i ljudske vrijednosti. Ta teorija drži da svijet nije otvoreno tržište, da igra nije uvijek otvorena igračima, mnoge su stvari unaprijed određene pa možemo govoriti o strukturiranom procesu. Organizacija je mobilizacija sklonosti. Svaka organizacija na svoj način privilegira određene interpretacije, vrijednosti, poimanja svijeta, a s druge strane stavlja sve ostale interpretacije i vrijednosti na marginu. U slučaju voda, na primjer u Victoriji, gdje sam odrastao, imali smo "Odjel za vodne resurse" (*Department of Water Resources*) koji je kasnije postao "Odjel za zaštitu voda" (*Department of Water Conservation*). Već je iz imena vidljivo da su prvu organizaciju vodili inženjeri te da se bavila izgradnjom brana, postavljanjem vodovodnih cijevi i slično. S vremenom se u Australiji pojavio problem nestašice i prekomjerne upotrebe vode pa se gore spomenuta organizacija više nije bavila crpenjem vode, nego njezinim očuvanjem. Na jednak način možemo promatrati i *policy*, kao strukturiranu obvezu spram važnih resursa (Schaffer, 1975).

Kako su serije postupaka postale institucionalizirane? Na primjer obrazovanje kao djelomično povezan sustav u kojem postoje veze među školama, predmetima, ispitima, među osnovnom, srednjom školom i sveučilištem itd. No što je i kakav je pojedini institucijski okvir? U našem kontekstu nagla-

sak je stavljen na pristup koji je prikazan u teoriji igara. Njemački politolog Fritz Scharpf (Scharpf, 1997) napisao je knjigu "Igre koje igraju realni akteri" u kojoj pokušava primijeniti teoriju igara na situacije iz stvarnog života. Mnogi europski znanstvenici bili su zainteresirani za takav pristup jer je većina regulatornoga sustava europskih zemalja bila zamijenjena regulatornim strukturama Europske unije. Postojala je duboka strukturalna zabrinutost vezana uz mogućnost vladanja (*governmentality*). Ljudi poput Nicosia Rosea i Petera Millera (Rose, Miller, 1992) ili pak Mitchella Deana (Dean, 1999) smatrali su da se ne trebamo usredotočiti na ono što vlast namjerava učiniti, nego na sam proces upravljanja. Na dubljoj, strukturalnoj razini pitanje glasi: na koji način poimamo što je uobičajeno i normalno, a što nije? Tko su stručnjaci koji nam mogu reći što bismo trebali učiniti u određenom trenutku? Naglasak je stavljen na razvoj ekspertize. Zašto neki problem uopće postaje problem javnih politika? To je pitanje u mnogo čemu povezano s razvojem ekspertize. Primjerice, problem očuvanja okoliša: vrlo je zanimljiva činjenica da

je s razvojem i očuvanjem okoliša raslo i zanimanje za taj problem kao problem javnih politika. Kada razmislite što su tvornice radile 1930-ih ili još ranije, 1880-ih, kada briga za okoliš nije ni postojala pa sve do napretka na tom polju u 50-im i 60-im godinama prošloga stoljeća, shvatit ćete koliko je to značajan problem javnih politika. Sada imamo stručnjake koji mogu izmjeriti što i koliko tvornice rade, što se smije, a što ne. U sklopu razvoja ekspertize značajno je i pitanje problematiziranja. Kada određeno pitanje postaje problem? Bitna je odrednica problematiziranja konstrukcija svijeta na osnovi koje je moguće odgovoriti na neki problem. Uz problem mora postojati i rješenje.

To je moje mišljenje o literaturi koja vam može pomoći u proučavanju javnih politika. Na neki način to je moj odgovor na dominantan okvir proučavanja javnih politika. Smatram da je korisno imati na umu brojne mogućnosti i različite pristupe te držim da je i za samu teoriju korisno poznavanje praktičnog djelovanja.

*S engleskoga preveo
Darko Tomorad*

LITERATURA

- Bardach, E. (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. New York: Chatham House Publishers.
- Crenson, M. A. (1971). *The Unpolitics of Air Pollution: A Study of Non-decisionmaking in the Cities*. Baltimore: John Hopkins University Press.
- Dean, M. (1999). *Governmentality: Power and Rule in Western Society*. London: Sage Publications.
- Dye, T. (1985). *Understanding Public Policy*, 5. izd. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Haas, P. M. (1992). Introduction: epistemic communities and internatio-

- nal policy coordination. *International Organization* 46 (1): 1-35.
- Hill, M., Hupe, P. L. (2002). *Implementing Public Policy: Governance in Theory and Practice*. London: Sage Publications.
- Jenkins-Smith, H. C. (1990). *Democratic Politics and Policy Analysis*. London: Martin Robertson.
- Lerner, D., Lasswell, H. D., ur. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press.
- Majone, G. (1989). *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- Majone, G. (1994). *Regulating Europe*. London: Routledge.
- Pressman, J., Wildavsky, A. (1973, 1979, 1983). *Implementation*, 1. izd., 2. izd., 3. izd. Berkeley: University of California Press.
- Rose, N, Miller, P. (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. *British Journal of Sociology* 43 (2): 172-205.
- Sabatier, P. A., Jenkins-Smith, H. C. (1993). *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Boulder: Westview Press.
- Schaffer, B. B. (1975). The Problem of Access to Public Services. *Development and Change* 6 (1): 3-11.
- Scharpf, F. (1997). *Games Real Actors Play*. Boulder: Westview Press.

Policy and Governing: Basic Approaches

SUMMARY

The concept of policy is a central element in both the practice and the analysis of governing, but it is rarely subject to much theoretical scrutiny. It forms part of an assumptive world in which it is taken for granted that governing is a coherent, hierarchical and instrumental process, and that policy is a pattern of authorised choice. This presentation of governing is subject to both empirical and theoretical critiques, which present government rather in terms of structured interaction. But these critiques do not appear to undermine the force of the dominant presentation of policy as authorised choice, and the central question for both the analysis and the practice of policy is the relationship between these conflicting presentations.

Policy has been claimed as a field of study for political science, but this has been contested by economics, and various elements of both economics and political science are mobilised in the analysis of policy, each contributing to a particular framing of the policy process. Instrumental framings of policy and its evaluation have dominated the American mainstream in the policy literature, but have been challenged by an increasing focus on organization and interpretation. Drawing these strands together in an institutional framework strengthens the analysis, but calls for a reconsideration of assumptions about the place of policy in the process of governing.

*15 godina
hrvatske
demokracije*

DVA PROBLEMA HRVATSKOGA PARLAMENTARIZMA

Davor Rodin

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

Sažetak

Autor razmatra promjenu uloge parlamentarizma u modernim demokratskim državama. Oslanjajući se na stavove Carla Schmitta razlaže tezu da je parlament kao politička institucija u krizi, jer se odluke u njemu ne donose na temelju boljih argumenata, već na temelju volje vladajuće stranke ili koalicije stranaka. Autor stoga smatra da je riječ o krizi parlamentarizma, koju, pozivajući se na Schmitta, ocjenjuje kao odbacivanje argumentativne parlamentarne demokracije u ime demokracije koja u svom središtu ima borbu različitih stranačkih interesa. Posljedica toga je, smatra autor, da zastupnici u parlamentu više ne zastupaju narod, nego interese svojih stranaka kojima su izravno odgovorni, što Niklas Luhmann sažima ocjenom da su "stranke razvlastile svoje zastupnike".

U drugom dijelu članka autor razmatra transformaciju zakonodavne funkcije parlamenta. Pri tome slijedi normativni stav da se parlament mora vratiti u okvire svoje političke funkcije i preispitati svoje mjesto ekskluzivnog zakonodavca. Problem je u tome, smatra autor, što ga zakonodavni monopol autoimunizira od izvanparlamentarnih i pravosudnih zakonodavnih inicijativa.

Parlament je predstavničko tijelo novovjekovne reprezentativne demokracije (*demos* i *kratein*) i u tom je smislu *subsistem* demokratskoga sustava odlučivanja o tome tko vlada, a tko se pokorava. On zastupa pluralistički strukturirano građanstvo i u tom smislu nije ni antička skupština patrijaha, ni feudalna staleška skupština, ni sabor plemstva: on reprezentira univerzalno slobodne i jednakopravne građane. Budući da je zadaća demokratskoga sustava da razlučuje one koji vladaju

od onih koji se pokoravaju, i pluralistički je parlament podijeljen na *poziciju* i *opoziciju* neovisno o tome kako je stranački strukturirana pozicija, a kako opozicija. Parlament je demokratskom procedurom strukturirana institucija koja u ime jednakopravnih građana, tj. kao *građanska reprezentacija*, kontrolira i ograničava suverenu vlast monarha ili vlade, donosi zakone i uzdiže do javnosti temeljne političke probleme građana, tj. *državljana*. Parlament je od Prvoga svjetskog rata u krizi. Kriza, kako

smatra Carl Schmitt¹, nije izazvana time što se odluke ne donose na temelju boljih argumenata, nego time što se donose na temelju volje vladajuće većinske stranke ili koalicije stranaka na vlasti. *U krizi je reprezentativna bit parlamenta kao mjesta na kojem se odlučuje u ime nekog drugog*, naime u ime naroda koji u parlamentu zastupaju njegovi predstavnici. Parlament je demokratskom procedurom izabrana institucija. On je autonomna, ali ne i autarkična institucija, koja s jedne strane zastupa građane, a s druge ograničava i kontrolira vladu. Upravo je ta reprezentativna funkcija parlamenta sporna. Reprezentativne institucije trebaju onima koji vladaju kako bi prikrili svoje posebne interese interesima onih koje zastupaju ili reprezentiraju. Srednjovjekovni su monarsi vladali u ime Boga ili umjesto njega, moderne vlade vladaju u ime naroda ili umjesto njega i taj privilegirani položaj prikrivaju pojmom naroda kao jedinstvenoga subjekta u čije ime tobože djeluju. Međutim narod nije jedinstven subjekt, nego pluralizam različitih mnijenja i interesa, stoga on ne odlučuje kao jedinstven subjekt, nego voljom najjače frakcije u parlamentu, koja nije uvijek ista jer u parlamentu sjede predstavnici različitih narodnih frakcija, a ne *samo jedne* kao u totalitarnim sustavima. Parlament se s jedne strane odnosi prema pluralno strukturiranom narodnom suverenu kojeg zastupa, ali kojeg ne može kontrolirati, a s druge strane prema vladi koju legitimira, ali je također ne može kontrolirati jer je od nje odvojen institutom diobe vlasti. Izvan parlamenta kao de-

mokratskoga podsustava djeluje izvanparlamentarna građanska demokracija kao javnim mnijenjem strukturirana razlika između onih koji vladaju i onih kojima se vlada. Oba su demokratska sustava relativno samostalna, naime jedan djeluje na drugi iako jedan u drugome ne može operativno djelovati. Niti parlament djeluje izravno među građanima niti građani djeluju izravno u parlamentu. *U tome je paradoks biti reprezentacije kao djelovanja u ime drugoga*. Parlamentu kao manjinskom tijelu treba podrška izvanparlamentarne većine na koju se poziva kao na jamca svoje vlastite samovolje. Ali parlamentarna većina ne disponira izvanparlamentarnom većinom građana kao što ni izvanparlamentarna većina građana ne disponira parlamentom.

Kriza parlamentarizma kao reprezentativne demokratske institucije postala je evidentna najprije u doba *fašizma* i *komunizma*, kada je taj sustav posredničke demokracije nasilno srušen izravnom narodnom demokracijom, a evidentna je i danas jer Europski parlament ne funkcionira prema parlamentarnom modelu u nacionalnim državama.

Hrvatski parlamentarizam ima kratku tradiciju. Ako se izuzme razdoblje staleški konstituiranoga sabora za feudalizma te različiti surogati parlamentarizma iz vremena povezanosti Hrvatske s austrougarskom i jugoslavenskom državnom zajednicom, može se reći da je hrvatski parlamentarizam star koliko i današnja Republika Hrvatska.

Prema politološkim uvidima pred hrvatskim parlamentom stoje dvije zadaće: *očuvanje* i *transformacija* te institucije.

¹ Carl Schmitt, *Die Geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Duncker/Humblot, Berlin, 1979.

1. Očuvanje parlamenta kao demokratske i političke institucije

Hrvatska politička kultura nije doživjela razdoblje liberalnog *argumentativnoga parlamentarizma* u kojem se diskutiralo s namjerom da se sugovornike uvjeri u *istinitost* stavova koji se zastupaju i u kojem je istina u smislu boljeg argumenta legitimirala odluku. U argumentativnoj parlamentarnoj demokraciji politički se interesi legitimiraju istinom kao općim dobrom republike. Razdoblje argumentativne borbe različitih *uvjerenja* veoma je brzo zamijenjeno borbom različitih stranačkih *interesa* ili kako je dijagnosticirao Carl Schmitt još 1925. godine: "Epoha diskusija je završena."²

Diskusija kao procedura odlučivanja funkcionira samo onda ako o toj proceduri postoji suglasnost, ako postoji spremnost za prihvaćanje boljih argumenata, ako su parlamentarci neovisni o stranačkim stavovima te ako zastupnici nisu obuzeti isključivo egoističkim interesima jer su u velikoj mjeri materijalno neovisni, imućni ljudi.³ Ondje gdje ne postoje ti minimalni uvjeti, argumentativna ili čista liberalna demokracija nije moguća.

Zastupnici u parlamentu danas više ne zastupaju narod, nego interese svojih stranaka kojima su izravno odgovorni. Ili kako napominje Luhmann, stranke su razvlastile svoje zastupnike.⁴ Političke stranke reklamiraju se kao zastupnice različitih interesa politički ravno-

pravnih građana, koji više nisu *podanici*, nego *državljeni*, a taj im je status dodijeljen posebnim pravnim institutom – *državljanstvom*. Državljanje predstavljaju političke stranke koje imaju samo jedan interes: pomoću institucionaliziranog izbornoga sustava preuzeti kontrolu nad monopolom državne vlasti. Taj zajednički cilj stranke ostvaruju na različite načine: bilo osloncem na postojeće socijalne slojeve, bilo pronalaženjem izbornih programa kojim se propagandno kreira parlamentarna većina, bilo ideološkim homogeniziranjem biračkoga tijela. Kada neka stranka ostvari većinu u parlamentu, tada svaka diskusija postaje samo dekoracija ili kako kaže C. Schmitt: "Samo slika žara na radijatoru za centralno grijanje." Odlučuje većina, a ne bolji argumenti!

Ako vrijedi demokratsko načelo da odluke legitimira većina, a ne diskusijom obrazložena istina, tada je otvoren put prema oblikovanju ne samo parlamentarne nego i izvanparlamentarne većine, kakvu su ostvarile boljševičke i fašističke radikalne grupe homogenizirajući većine izvan parlamenta.

Tu mogućnost izvanparlamentarnoga političkog homogeniziranja u masovnom društvu uočio je C. Schmitt već 1926. godine. On je pokazao da se u parlamentu kao instituciji reprezentativne demokracije skriva opasnost od njegova raspada pod udarom izvanparlamentarnih većina, kakve su sredstvima intenzivne ideološke agitacije formirali fašisti i komunisti. On je već 1926. godine uvidio da ta opasnost nije bila akutna samo prije pojave fašizma i boljševizma, nego da će postojati i nakon njih.⁵ Prema Schmittu, demokra-

² ibidem, 1979, str. 5.

³ ibidem, str. 9.

⁴ Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Suhrkamp, 2002, str. 214.

⁵ C. Schmitt, ibidem, str. 22.

cijom se mogu poslužiti sve političke orijentacije jer bez nje nema stabilnoga političkoga sadržaja: ona je organizacijska forma pomoću koje se može ostvariti bilo koji politički cilj⁶, uključujući i demokratsko ukidanje demokracije.

Republika Hrvatska je s historijskim zakašnjenjem u svojoj kratkoj povijesti već doživjela te prizore. Mitinzi vođeni pod geslom "zaštite digniteta Domovinskog rata" homogenizirali su značajne izvanparlamentarne političke grupacije koje su lako mogle izazvati prijevremene izbore ili izvanparlamentarno rušenje vlasti. Opasnost izvanparlamentarnih političkih homogenizacija nije prolazna opasnost za parlament, ona je permanentna. Liberalnije političke grupacije u HDZ-u parirale su toj opasnosti tezom o prerastanju HDZ-a iz *pokreta* u *stranku* koja ne želi svu vlast u zemlji, nego samo dio vlasti pod kontrolom pluralističkoga parlamenta. Bit plebiscitarne kao i parlamentarne demokracije i jest da ne vlada narod, nego samo dio naroda ovlašten demokratskom procedurom.

Pluralistički je parlament u tom, demokratskom smislu paradoksalna politička institucija. U njoj sjede predstavnici *dviju manjina* – one legitimirane većinom i one manjinske. Vlast obnaša većinski legitimirana manjina koja ne prekida diskusiju s parlamentarnom i izvanparlamentarnom manjinom, nego ostaje s njom u dijalogu kako i sama ne bi postala *delegitimirana* manjina. Parlamentarna većina ne isključuje opoziciju iz političke rasprave niti prijeti njezinu fizičkom uništenju, kakvo su fašisti proveli nad političkim i nacionalnim manjinama, boljševici nad soci-

jalnim manjinama, a Turci, primjerice, progonom Grka iz maloazijskih enklava u vrijeme rađanja sekularne demokratske Turske.

Većinski legitimirana manjina u parlamentu ili parlamentarna većina ne štiti parlamentarnu manjinu iz filantropije ili iz tolerancije, nego zato da bi samu sebe zaštitila od takva raspleta političke igre u kojem bi ne samo izgubila podršku izvanparlamentarne većine građana nego bi ugrozila i sam parlament kao instituciju reprezentativne demokracije.⁷

Carl Schmitt uočio je paradoksalno obilježje demokratske forme: "Svaka zbiljska demokracija ne počiva samo na jednakosti jednakih, nego s neizbježnom konsekvencijom i na nejednakosti nejednakih. Demokraciji nužno pripada homogenost, a zatim, po potrebi, isključenje ili uništenje heterogenosti.

U čemu je stvar? Nacionalne ili bilo koje druge manjine mogu generirati homogenizaciju većine mimo parlamentarnih stranaka i izvan parlamenta. Jer kako kaže Carl Schmitt: "U demokraciji vlada jednakost jednakih i volja onih koji pripadaju jednakima. Sve druge institucije pretvaraju se u nebitne socijalno-tehničke ispomoći koje svoju volju ne mogu nametnuti volji

⁶ "Većinsko je načelo možda konstitutivni element demokracije u opreci s monokratskim formama vladavine, ali to nije sva demokracija. Ona se javlja već u aklamacijama spartanskih narodnih skupština, u germanskim Wapnatakima, u izborima careva u njemačkom srednjem vijeku, u renesansnim gradskim republikama ili u konklavama pri izboru pape iako se tu ne radi o demokratskim institucijama." Wolfgang Zeh, *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2005, str. 481.

⁶ ibidem, str. 33.

većine.”⁸ Diktatura izvanparlamentarno homogenizirane većine nije, prema Schmittu, u suprotnosti s demokracijom.⁹ Zbog toga je za očuvanje parlamenta potrebna aktivna politika prema svim vrstama etničkih, religijskih, ali i političkih manjina, primjerice prema ostacima komunizma i fašizma u *post-totalitarnim* demokracijama. Bez jakog instituta zaštite svih vrsta manjina demokracija se može izroditi u teror većine nad manjinama, u takozvano *jednoumlje*.

Latentna ksenofobija ili ideološka zaslijepljenost može u doba otvorenosti medija omogućiti nastanak izvanparlamentarne nacionalističke, socijalne, pa i konfesionalne većine, koja izvana može ugroziti parlament i izazvati latentan ili otvoren građanski rat, raspad pluralističkoga parlamenta i njegovu redukciju na kongres vladajuće stranke. Stoga nije dovoljno da u parlamentu i državnim tijelima sjede predstavnici etničkih, religijskih i drugih manjina: bivši komunisti, fašisti, umirovljenici, žene, deklarirani homoseksualci jer ta je dekorativna tolerancija vrlo providna. Mjesto manjina u državnim tijelima nije jamstvo sigurnosti manjinskim grupama izvan njih. Aktivnom politikom u parlamentu i izvan njega treba načelno štititi sve manjine, što je neotklonjiva popratna pojava demokratskog načela jednakosti koje, *paradoksalno*, uvijek sadrži i *nejednakosti kao bit demokracije*. Takva politička djelatnost ne smije se, opravdavati samo pozivanjem na zaštitu manjina i na ljudska prava jer se njome štiti i pluralistički parlament od pada

na razinu jednostranačkoga kongresa. U parlamentu vlada većinski legitimirana manjina čija je zadaća da brani parlamentarni sustav od diktature one izvanparlamentarne većine koja više ne bi dopustila demokratsko razlikovanje većine od manjine.

Zaštita političkih i svih ostalih manjina zaštita je samoga parlamenta jer je i parlamentarna većina, paradoksalno, oblik vladavine manjine nad većinom. “Demokracija se služi većinskim načelom pri izborima i u parlamentarnim postupcima, ali supstancijalno počinje tek s jamstvom i zaštitom egzistencijalno i djelatno sposobne manjine ili opozicije.”¹⁰ Parlament se ne smije srozati na razinu toleriranja različitih manjina, on mora uvidjeti da je parlamentarna, ali i izvanparlamentarna zaštita manjina jedini način obrane parlamenta od izvanparlamentarnih prepada neposredne demokracije masa koja bi ukinula sve razlike, a time i demokraciju.

Na tu nas realnost neprekidno podsjećaju naši europski partneri. Mlada je hrvatska parlamentarna demokracija u kratkom roku ponovila put većine europskih država u 20. stoljeću. Osjetila je opasnosti koje imanentno prijete parlamentarizmu, da izgubi vezu sa svojom izvanparlamentarnom političkom okolinom i da se reducira na brbljaonicu koja više nije u stanju utjecati na političke procese izvan parlamenta, prepustajući ih manipulaciji izvanparlamentarnih političkih sila.

Kao institucija i sustav parlament mora neprekidno biti otvoren prema svojoj građanskoj okolini i reagirati na

⁸ C. Schmitt, *ibidem*, str. 22.

⁹ *ibidem*, str. 41.

¹⁰ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2005, str. 481.

promjene u njoj na način koji je parlamentu svojstven, naime dovodenjem do političke javnosti svega onoga što s tom javnošću korespondira. Da bi se održao kao sustav i institucija, parlament se ne smije baviti isključivo samim sobom i državom, nego mora biti senzibilan za sadržaje izvanparlamentarnoga političkog života. Jednako tako mora politički djelovati na taj politički život izvan parlamenta, a ne samo na izvršnu vlast. On mora biti otvoren prema svojoj okolini, a to nipošto nije samo država i njezine institucije, nego i cjelokupna politička javnost izvan parlamenta. Izgubi li parlament senzibilitet za svoju dvostruku odgovornost, počete njegova erozija. Naposljetku, većinska stranka u parlamentu koja podržava vladu ne može kontrolirati vlastitu vladu i nametnuti joj svoju volju ako u parlamentu reprezentira samo volju stranačke vrhuške, a ne i izvanparlamentarnu javnost. To iskustvo nije potrebno verificirati, ono je neotklonjiv ostatak starog republikanizma: *Obliti privatorum publica curate*. Većinska stranka u parlamentu ne može očuvati pluralističku demokratsku republiku ako zaboravi da u njoj postoje različite političke orijentacije i da većina nipošto nije trajno osigurana. Vladajuća većina u parlamentu mora biti aktivna i prema vladi i prema biračkom tijelu, u protivnom riskira da zajedno s vladom izgubi podršku građana.

2. Politička transformacija zakonodavne funkcije parlamenta

“Općenito se može utvrditi da nema zakonodavca koji bi donosio zakone. Već sam pojam zakonodavca sadrži nešto autokratsko: jedan daje, drugi prima. U modernim je društvima proces proizvodnje općenito važećih pravnih

normi drugačiji, a dijelom je posve suprotan takvim predodžbama.”¹¹

Velik je problem suvremenoga parlamentarizma, koji se u Europi razvio nakon iskustva s fašizmom i komunizmom, odnos parlamenta prema vlastitoj zakonodavnoj djelatnosti. Taj se odnos promijenio u procesu depolitizacije pravosuđa nakon pada totalne političke kontrole nad njim od strane fašističkih i komunističkih režima.

Parlament svoju zakonodavnu djelatnost mora uskladiti sa samostalnom pravosudnom djelatnošću i uvažiti zakonodavne, a ne samo provedbene funkcije pravosuđa. Okolina u kojoj djeluju parlamentarna i pravna djelatnost nije zajednička. *Parlament se odnosi prema građanima, pravosuđe se odnosi prema zakonima*. Parlament, primjerice, ne može imati pravo interpretacije zakona, bez obzira na to što ih prema sadašnjoj praksi donosi. U Hrvatskoj još uvijek imamo institut parlamentarne interpretacije zakonitosti.¹² *Taj je institut vjeran totalitarnoj praksi iz prošlosti i čuva tradiciju prema kojoj je sudac odgovoran zakonodavcu, a ne zakonu, prema onoj narodnoj: kadija te tuži, kadija ti sudi.*

Moderne teorije zastupaju stav da je razlikovanje pravosuđa i zakonodavca kao sustava koji djeluju u različitim okolinama uvjet depolitizacije pravosuđa. Narod nema nikakvih ovlaštenja nad provođenjem zakona *jer ne sudi se ni u ime naroda, ni u ime države ni u ime parlamenta, nego u ime zakona*. Za-

¹¹ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2005, str. 484.

¹² Usp: Siniša Rodin, Demokratsko-pluralistička bit instituta vjerodostojnog tumačenja, *Informator*, god. 53, br. 5337-5338, 2005, str. 1-4.

stupnici u saboru odgovorni su svom biračkom tijelu i svojim strankama za politiku koju zastupaju, predstavnici pravosuđa odgovorni su za zakonito provođenje pravde. *Pitanje je, naravno, tko donosi zakone – narod, parlament ili pravosuđe.*

Zakonito provođenje pravde u pravnim sporovima interpretacijom zakona generira njihove promjene mimo demokratske procedure u parlamentu kao zakonodavnom tijelu. Autogenerativna funkcija pravnoga sustava, kakva se već uvriježila u zemljama razvijene demokracije, vidljiva je i u tome što parlamenti u tim demokracijama još uvijek veoma rijetko vlastitom inicijativom donose nove zakone. Oni najčešće usvajaju ili odbacuju vladine zakonske prijedloge, a sami poduzimaju zakonodavne inicijative samo pod pritiskom biračkoga tijela, pravnih i civilnih institucija te javnosti. U Njemačkoj 75% zakonskih inicijativa donosi vlada, a samo 15% parlament. Ostale inicijative dolaze od drugog doma parlamenta i civilnih udruga.¹³ Parlament je upoznat sa zakonodavnim inicijativama različitih segmenata civilnog društva, ali stavlja ih u parlamentarnu proceduru tek nakon što ih uzdigne na razinu javnog diskursa i nikako bez prethodne pravne ekspertize. Dakako, ni pravosuđe nije imuno na pravne inicijative parlamenta i izvanparlamentarne javnosti civilnog društva. Ono ih prosuđuje prema kriteriju pravnoga koda *pravedno-nepravedno* i ako su ti zahtjevi u skladu s pravnim kodom, pravosudna ih tijela mogu uputiti u parlamentarnu proceduru. U protivnom se mora pričekati odluka Ustavnoga suda koji može pro-

¹³ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 3/2005, str. 483.

cijeniti je li zakonodavac prekršio zakon. Ako je zakonodavac nepogrešiv jer stoji iznad zakona, s obzirom na to da ih donosi, onda je pravda pogažena.

Hrvatski sabor danas bez pravno obrazloženih signala iz civilnog društva i pravosudnih institucija permanentno proizvodi zakone na temelju pretežno Vladinih prijedloga te djeluje prema anakroničnoj tradiciji kao *zakonodavna mašina*. Takva je djelatnost opasna za stabilnost pravnoga poretka, a prekinut će se kada i naš Sabor svoju djelatnost harmonizira s parlamentarnom praksom u EU-u.

Kao što Europska centralna banka onemogućuje nacionalnim bankama da se upuštaju u inflacijsko obezvređivanje novca prema političkim, a ne ekonomskim kriterijima, tako će i Europski sud onemogućiti nacionalnim parlamentima i vladama da donose zakone mimo inicijativa civilnog društva i europske pravosudne prakse.

Parlament se mora vratiti u okvir svoje političke funkcije i preispitati svoje mjesto ekskluzivnog zakonodavca, kakvo je imao u novovjekovnoj koncepciji demokratske *versus* teološki legitimirane države. Prema Wolfgangu Zehu, “zakonodavna djelatnost parlamenta, s obzirom na njegovu koncepciju, stručno-političko definiranje bitnih pitanja i proceduralni razvoj, nipošto nije glavna zadaća parlamenta.”¹⁴

¹⁴ Wolfgang Zeh, ibidem, str. 483. Zeh dalje navodi: “U razdoblju između 1867. i 1871. i zakonodavstvo je započelo sistematsku kodifikaciju dekreta i presuda koji su prethodno bili presedani te je time odigralo glavnu ulogu u sporovima oko moći između narodnoga predstavništva i monarhijske egzekutive. Otuda potječe i danas proširena predodžba da je zakonodavstvo glavna zadaća parlamenta.” (str. 478).

Kriza parlamentarizma o kojoj je govorio Carl Schmitt kriza je novovjekovne demokratski legitimirane nacionalne države kao monopolskog disponenta *rijetkim resursom pravde i moći*. Ne napusti li se ta tradicija, zastupnici parlamentarne demokracije ne mogu plebiscitarnim diktaturama poput fašizma i komunizma prigovarati da su nedemokratske jer su se te totalitarne političke forme također demokratski legitimirale iako su demokratski ukidule demokraciju.

Tradicionalni parlament ugrožava samoga sebe jer ga zakonodavni monopol *autoimunizira* od izvanparlamentarnih i pravosudnih zakonodavnih inicijativa. Tu će opasnost parlament otkloniti kad revidira svoju monopolsku zakonodavnu funkciju i tako pravosuđu i civilnom društvu otvori prostor za zakonodavne inicijative neovisne o kratkoročnoj političkoj pragmatiki. Time će ojačati političku funkciju parlamenta, a oslabjeti njegova pravna odgovornost, što će omogućiti veću stabilnost političkoga i pravnoga poretka republike.

Javnost mora naučiti da se *pravni poredak* ne može efikasno štiti ni demokratski ni politički, nego u prvom redu pravno. Taj proces rasterećenja parlamenta od zakonodavne djelatnosti generirat će novu građansku pravnu i političku kulturu. Umjesto da donosi zakone voljom parlamentarne većine, parlament svojom političkom i deliberativnom praksom mora do najšire pluralističke javnosti uzdići različite pravne inicijative civilnog društva i pravosuđa i tako stvoriti političku klimu za autonomnu pravnu artikulaciju pravno opravdanih težnji različitih segmenata civilnog društva, a ne samo vladajuće parlamentarne većine.

Tu lekciju moraju naučiti ne samo naše političke nego i pravničke elite jer jedino tako mogu na sebe preuzeti odgovornost zaštite države od pada u izvanparlamentarno homogeniziran teror većina nad svim vrstama manjina ili u kaos bezakonja, kojem se Republika Hrvatska u borbi s različitim vrstama kriminala dramatično približila upravo zato što parlament donosi zakone bez javnoga konzultiranja zakonodavnih inicijativa *pravnoga sustava i civilnoga društva*. Civilno društvo i pravosuđe time su dovedeni u situaciju da se moraju okrenuti izvanparlamentarnim oblicima samozaštite svojih prava i pravnim institucijama EU-a, dokazujući time da parlament ne zastupa interese civilnog društva niti poštuje autonomiju pravosuđa, nego samo interese parlamentarne većine.

Naš je zaključak da parlament kao pluralističko predstavničko tijelo svih građana republike nije *politički mrtav*. Njegov je zadatak važniji nego prije: on je postao privilegirano mjesto formiranja kompetentne političke javnosti. Parlament može razobličiti korupciju izvršne vlasti, on može bitne političke probleme civilnog društva uzdići do građanima razumljive javnosti i tako sugerirati prihvatljivu terapiju za disfunkciju političkoga sustava. "Naposljedku: kad je riječ o dubokim vrijednosnim odlukama, o etičkim pitanjima zajedničkog života, dapače, o pitanjima rata i mira, tada odgovornost ne snose nikakve ekspertne grupe, nikakve ankete, nikakve akcije potpisivanja peticija. Svi očekuju riječ parlamenta. U tim slučajevima izbija na vidjelo ono što u svakodnevnoj praksi parlamenta ostaje u pravilu latentno, ali trajno djelatno: parlament je jedino mjesto u kojem politička zajednica ostaje u je-

dinstvu sa samom sobom ili to uvijek nanovo može postati.¹⁵

Slabljenje zakonodavne uloge parlamenta mora na drugoj strani biti nadoknađeno jačanjem njegove političke uloge u kontroli zloupotrebe izvršne vlasti i u permanentnom sprečavanju izvanparlamentarnih i izvaninstitucionalnih homogenizacija građana, što bi, kako su već pokazali totalitarizmi svih

vrsta, ugrozilo pluralistički, demokratski, pravno-politički poredak republike. Treba se osloboditi iluzije da je stabilnost poretka moguće održavati permanentnom proizvodnjom zakona na temelju ovlaštenja gologa pragmatizma promjenljivih parlamentarnih većina, bez konzultacija s pluralističkim civilnim društvom i pravosuđem.

The Transformed Function of Parliamentarism

SUMMARY

The author deals with the transformation of the role of parliamentarism in modern democratic countries. Drawing on the views of Carl Schmitt, the author argues that the parliament as a political institution is in a crisis because its decisions are based on the will of the party or coalition in power rather than on more pertinent arguments. Therefore, the author suggests that there is a crisis of parliamentarism, which he, referring to Schmitt, assesses as a rejection of argumentative parliamentary democracy to the advantage of a democracy characterised by a conflict of various party interests. According to the author, this implies that parliament members represent the interests of their parties, to which they are directly responsible, and no longer the people, as summarised by Niklas Luhmann's assessment that "parties have disempowered their members of parliament".

In the second part of the paper, the author discusses the transformation of the legislative function of parliaments. In doing so, he follows the normative view that the parliament must fall back to the framework of its political function and reassess its position as exclusive legislator. In the author's opinion, the problem is that its legislative monopoly makes it immune to extraparliamentary and judicial legislative initiatives.

¹⁵ Wolfgang Zeh, u: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, Heft 3/2005, str. 488.

SOCIJALNO POVJERENJE: HRVATSKA 1995-2003.

Berto Šalaj

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Pregledni rad

Sažetak

U ovom radu autor tematizira koncept socijalnoga povjerenja. Smatrajući da je taj koncept bio zanemaren u dosadašnjim politološkim istraživanjima u Hrvatskoj, autor ga želi prikazati znanstvenoj i strukovnoj politološkoj javnosti i tako stvoriti podlogu za njegovu buduću upotrebu. Osim toga, služeći se sekundarnom analizom podataka, autor prikazuje stanje socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj. Najprije kontekstualizira koncept socijalnoga povjerenja s obzirom na dominantne istraživačke pristupe u političkoj znanosti, potom ukazuje na specifičnosti socijalnoga povjerenja u odnosu na druge tipove povjerenja, a na kraju daje pregled najvažnijih radova o važnosti i funkcijama socijalnoga povjerenja. U posljednjem dijelu rada provedena je analiza razina socijalnoga povjerenja koja pokazuje kako je Hrvatska društvo s niskim razinama socijalnoga povjerenja, što po autorovu mišljenju može biti zapreka daljnjem političkom i ekonomskom razvoju.

Uvod

Koncept socijalnoga povjerenja u posljednjih se desetak godina intenzivno upotrebljava u politološkim istraživanjima, naročito pri pokušajima objašnjavanja djelotvornosti funkcioniranja demokratskih političkih sustava.* Brojna istraživanja pokazuju kako so-

cialno povjerenje ima pozitivan utjecaj na kvalitetu demokracije u etabliranim demokratskim državama, ali i u post-komunističkim demokracijama. Unatoč takvoj propulzivnosti koncept socijalnoga povjerenja dosad nije sustavno upotrebljavan u politološkim analizama funkcioniranja demokracije u Hrvatskoj. Dapače, moglo bi se reći kako taj koncept u okviru hrvatske političke znanosti dosad nije tematiziran ni na razini sustavne i smislene deskripcije i eksplikacije.

* Autor zahvaljuje anonimnim recenzentima na korisnim kritikama, komentarima i sugestijama. Za sve moguće nedostatke i greške u radu odgovoran je isključivo autor.

S obzirom na opisano stanje ovaj rad ima dva cilja. Prvi je vezan uz činjenicu da je pretpostavka upotrebe određenog znanstvenoga koncepta njegovo poznavanje, stoga je cilj rada upoznavanje znanstvene i strukovne politološke javnosti s konceptom socijalnoga povjerenja. Drugi je cilj prikazati, na temelju sekundarne analize podataka, stanje socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj. Pritom se upotrebljava vremenska i prostorna komparacija, to jest uspoređuju se podaci za Hrvatsku u tri vremenske točke te se stanje u našoj zemlji komparira sa situacijom u drugim državama. S tako naznačenim ciljevima ovaj rad predstavlja svojevrsno eksplorativno istraživanje koje može poslužiti kao prvi korak u promišljanjima o mogućoj upotrebi koncepta socijalnoga povjerenja u budućim istraživanjima socijalnih i političkih pojava u Hrvatskoj.

Rad je podijeljen u pet dijelova, pri čemu je u prvom dijelu koncept socijalnoga povjerenja kontekstualiziran s obzirom na dominantne politološke istraživačke pristupe. U drugom su dijelu opisani različiti tipovi povjerenja te su posebno analizirane karakteristike socijalnoga povjerenja koje ga razlikuju od ostalih tipova. Treći dio usredotočuje se na eksplikaciju važnosti socijalnoga povjerenja za suvremena društva, a četvrti na pregled najvažnijih dosadašnjih istraživanja o funkcijama socijalnoga povjerenja. U petom dijelu prikazuje se stanje socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj.

Politička kultura, socijalni kapital i socijalno povjerenje

Razvoj političke znanosti nakon Drugoga svjetskog rata kretao se u smjeru pluralizacije pristupa i meto-

da koji se upotrebljavaju u istraživanjima političkih pojava. Unutar te raznolikosti ipak se mogu prepoznati glavne struje. Tako jedan od najuglednijih američkih politologa s kraja dvadesetog stoljeća Robert Putnam smatra (1993) kako u suvremenoj političkoj znanosti dominiraju tri pristupa analizi političkih fenomena. Oni se međusobno razlikuju po tome što sferu politike i funkcioniranje političkih sustava promatraju kroz jedan od tri koncepta, a to su institucije, interes i kultura. Slično tome Vladimir Vujčić u uvodu svoje knjige *Politička kultura demokracije* navodi: "U političkoj znanosti danas postoje tri osnovna pristupa istraživanju politike: institucionalni pristup, pristup racionalnog izbora ili javne politike i kulturološki pristup" (2001: 11). Pritom navodi kako zastupnici institucionalnoga pristupa u političkim institucijama vide ključni čimbenik za razumijevanje politike, a zagovornici teorije racionalnog izbora polaze od pretpostavke da je čovjek prije svega racionalno i interesno biće te da se u analizi političkih procesa treba polaziti od te postavke. O trećem pristupu navodi: "Političko-kulturalni pristup politici tvrdi da svaka politika ima subjektivnu, a ne samo objektivnu osnovu te da političko ponašanje i djelovanje masa i elita nije samo racionalno i interesno, nego je utemeljeno na tradicijama, običajima, vrijednosnim orijentacijama, emocijama povjerenja i lojalnosti itd." (11).

Za ovaj rad posebno je zanimljiv treći pristup. Moglo bi se reći kako je temeljna teza toga pristupa da kulturni sustav neke zajednice predstavlja zapreku razvoju i stabilnosti ili pak može biti generator društvenoga razvoja i blagostanja. Pritom treba napomenuti kako se u povijesti političke misli još sa

starogrčkom filozofijom javlja misao da funkcioniranje određene političke zajednice ne ovisi samo o boljem ili lošijem aranžmanu političkih institucija, nego da postoji i jedna druga sfera, u kojoj se izražava aktivitet građana, ispoljavaju temeljne političke vrijednosti i osjećanja i koja je također važna za razvoj te političke zajednice.

Tu ideju o važnosti kulturnih činitelja, to jest subjektivne dimenzije politike, u suvremenoj su politologiji, upotrebom koncepta političke kulture, prvi sustavno izrazili američki politolozi Gabriel Almond i Sydney Verba u svojoj knjizi *The Civic Culture* (1963 [2000]). Na temelju komparativnog istraživanja političkog života u pet država oni su zaključili da funkcioniranje demokratskih političkih institucija uvelike ovisi o znanjima i vrijednostima građana te o njihovim stavovima prema političkom procesu. Njihova poruka pregnantno je izražena u sljedećim rečenicama: “Državnici koji pokušavaju stvoriti političku demokraciju vrlo se često usredotočuju na stvaranje formalnoga skupa institucija vlasti i na pisanje ustava. No razvoj stabilne i djelotvorne demokratske vlasti ne ovisi o ustroju vlasti i politike; on ovisi o orijentaciji ljudi prema političkom procesu – o političkoj kulturi. Ako politička kultura ne može podržati demokratski sustav, mršave su šanse za njegov uspjeh” (2000: 365).

Koncept političke kulture vrlo je brzo postao iznimno popularan i često upotrebljavan u komparativnim istraživanjima pa se uskoro počinje govoriti i o razvoju političko-kulturalnoga pristupa u okviru političke znanosti. Peter Mair u svojoj analizi označava razdoblje 1960-ih i prve polovice 1970-ih godina, u kojemu je u komparativnoj

politici dominirao političko-kulturalni pristup, “zlatnim dobom” komparativne politike (Mair, 1996: 309-335). Jednom od poteškoća u komparativnim istraživanjima koja upotrebljavaju taj koncept pokazat će se činjenica da je politička kultura izrazito kompleksan, višedimenzionalan koncept. Almond i Verba smatrali su naime kako je koncept političke kulture dovoljno apstraktan da može odgovoriti na jedan od temeljnih zahtjeva što ga moraju zadovoljiti koncepti koji se upotrebljavaju u istraživanjima većeg broja država: takvi koncepti moraju imati sposobnost “putovanja”, to jest moraju se moći primjenjivati u različitim društvenim i političkim kontekstima, a da pritom ne dođe do njihova “rastezanja”, to jest do iskrivljavanja njihova izvornoga smisla i značenja.¹

Da bi neki koncept mogao daleko “putovati” – primjenjivati se u analizi političkih pojava u velikom broju država – on mora biti vrlo apstraktan, što drugim riječima znači da se mora sastojati od vrlo malo određujućih obilježja. Međutim konkretna su istraživanja ubrzo pokazala da je politička kultura vrlo kompleksan koncept koji sadrži niz određujućih karakteristika, to jest dimenzija kao što su politička participacija, građanska kompetentnost, političko znanje, nacionalni ponos, stranačka opredijeljenost, povjerenje itd.² Upra-

¹ O “putovanju” (*travelling*) i “rastezanju” (*stretching*) koncepta u komparativnoj politici usp. Sartori (1991).

² Tako Vladimir Vujčić smatra da se može govoriti o tri temeljne dimenzije i 26 subdimenzija političke kulture, pri čemu su neke od tih subdimenzija – npr. politička participacija – i same internalno vrlo kompleksne (Vujčić, 2001: 63-64).

vo će ta kompleksnost biti problem u upotrebi koncepta u istraživanjima koja teže obuhvatiti države s različitim društveno-političkim kontekstima.

Kao odgovor na taj problem, unutar politoloških istraživanja javljaju se i neki drugi koncepti pomoću kojih se nastoji istražiti utjecaj subjektivne dimenzije politike. Zsigurno je najpoznatiji takav koncept socijalni kapital, koji je u političku znanost uveo američki politolog Robert Putnam u svojoj knjizi *Making Democracy Work* (1993). U toj studiji Putnam na temelju komparativne analize funkcioniranja regionalnih institucija u Italiji pokazuje kako je socijalni kapital glavna odrednica kvalitetnoga funkcioniranja demokratskih političkih institucija. Pod socijalnim kapitalom on razumijeva "karakteristike društvene organizacije, poput povjerenja, normi i mreža, koje mogu poboljšati učinkovitost društva olakšavanjem koordiniranog djelovanja" (167). Iz definicije je vidljivo da se socijalni kapital sastoji od tri dimenzije. Pod normama Putnam razumijeva norme uzajamnosti među ljudima, ali ne norme specifične, uravnotežene uzajamnosti koja se odnosi na simultanu razmjenu predmeta ili usluga približno jednake koristi, nego uopćene uzajamnosti koja znači kontinuirane odnose suradnje i razmjene koji su u određenom trenutku neuravnoteženi, no koji uključuju obostrana očekivanja da će ono što dajemo danas biti vraćeno u budućnosti. Druga su komponenta mreže građanske povezanosti, pri čemu su posebno važne horizontalne veze među akterima ekvivalentnoga statusa i moći nasuprot vertikalnim vezama koje uključuju aktere nejednaka statusa i moći, a koje su negativno povezane s razvojem socijalnoga kapitala.

Kada su te dvije komponente – norme uopćene uzajamnosti i horizontalne mreže građanskoga angažmana – rasprostranjene u društvu, vode do stvaranja povjerenja, treće dimenzije socijalnoga kapitala.

Iz definicije je također vidljivo kako je socijalni kapital, koji se sastoji od tri dimenzije, puno uži koncept od koncepta političke kulture. Sužavanjem konceptualizacije kulturalnih varijabli s političke kulture na socijalni kapital Putnam je odgovorio na jedan od glavnih prigovora upotrebi kulturalnih varijabli u komparativnim istraživanjima: prigovor da njihova primjena u različitim kontekstima uzrokuje iskrivljavanje izvornoga smisla. Učinio je to smanjujući broj određujućih karakteristika, povećavajući tako apstraktnost koncepta i njegovu sposobnost da "putuje".³

Jedan dio istraživača nije se međutim ni tu zaustavio, nego je pristupio daljnjem sužavanju kulturalnih varijabli u istraživanjima. Tako je kao zaseban koncept izdvojeno socijalno povjerenje koje u konceptima političke kulture i socijalnoga kapitala čini samo jednu od dimenzija.⁴ Što je socijalno po-

³ Collier i Mahon smatraju da se kod svakoga koncepta može govoriti o njegovoj intenziji i ekstenziji, pri čemu je "ekstenzija koncepta skup pojava na koje se koncept odnosi, to jest na koje se može primijeniti, dok se intenzija odnosi na obilježja koja definiraju sam koncept" (1993: 846). Oni u svom radu navode mogućnost koju je iskoristio Putnam – ako želimo naš koncept učiniti apstraktnijim, onda moramo smanjivati njegovu intenziju, to jest broj definirajućih obilježja.

⁴ Postoje, naravno, i drugi kulturalni koncepti koji se upotrebljavaju u politološkim istraživanjima, ali oni u ovom radu neće biti

vjerenje i po čemu se ono razlikuje od ostalih tipova povjerenja?

Tipovi povjerenja

Kakva su dominantna razumijevanja povjerenja u okviru društvenih znanosti? Earle i Cvetkovich navode kako povjerenje predstavlja "strategiju pojednostavnjivanja koja omogućuje pojedincima da se prilagode kompleksnom socijalnom okruženju i na temelju toga izvuku koristi od proširenih mogućnosti" (1995: 38). Claus Offe smatra kako je "povjerenje uvjerenje da će se drugi svojim djelovanjem ili nedjelovanjem suzdržati od toga da mi nanose štetu te da će, kada je to moguće, pridonijeti mom blagostanju" (1999: 47). Prema Sztompki "povjerenje je oklada o budućem kontingentnom djelovanju drugih" (1999: 2). Kenneth Newton pod povjerenjem razumijeva "uvjerenje da nam drugi neće svjesno i promišljeno nanijeti štetu ako to mogu izbjeći te da će voditi računa o našim interesima kada je to moguće" (2004: 17). Partha Dasgupta napominje kako se "problem povjerenja ne bi javljao kada bi svi ljudi bili potpuno moralni i kada bi uvijek činili ono što su obećali da će učiniti" (1988: 53).

Očigledno je da se kod povjerenja radi o procjeni ponašanja drugih ljudi.⁵ Suživot s drugim ljudima nužno

detaljno opisani. Tu se mogu tek spomenuti koncepti građanske pismenosti (Milner, 2002) i ljudskoga razvoja (Inglehart/Welzel/Klingemann, 2003).

⁵ Može se reći kako se s druge strane povjerenja nalazi pouzdanost, osobina koju posjeduju određeni akteri ili institucije, a odnosi se na činjenicu da se tim akterima ili institucijama može vjerovati. Pritom treba istaknuti kako određene osobe ili institucije

nas dovodi u situacije da s njima moramo surađivati, a pritom moramo formirati očekivanja o tome kako će se ti drugi ljudi ponašati. Tako Bernard Barber navodi kako je sva socijalna interakcija zapravo jedan beskonačan proces stvaranja očekivanja o ponašanju drugih ljudi, pri čemu su ona dijelom kognitivna, dijelom emocionalna, a dijelom moralna (1983: 9). Kad bismo mogli potpuno kontrolirati druge ljude, povjerenje bi bilo nepotrebno, no u stvarnom životu takve situacije potpune kontrole izrazito su rijetke. Nesigurnost i rizik predstavljaju integralni dio ljudske egzistencije, a jedan od mogućih odgovora na te uvjete jest razvoj povjerenja.

Interes za temu povjerenja javlja se u okviru suvremenih društvenih znanosti sredinom 1950-ih, kada američki sociolog Morris Rosenberg počinje upotrebljavati koncept vjere u ljude kao jednu od dimenzija na temelju koje procjenjuje proširenost mizantropije u nekom društvu (1956). Mizantropija je pojava koja, ako je proširena, negativno utječe na funkcioniranje demokracije, a mizantropima Rosenberg ozačava osobe koje iskazuju nepovjerenje prema drugim ljudima. Gabriel Almond i Sidney Verba u već spomenutoj slavnoj knjizi *The Civic Culture* (1963) također tematiziraju povjerenje. Oni cijelo deseto poglavlje svoje knjige posvećuju pitanju kvalitete odnosa među ljudima, pri čemu povjerenje među ljudima i na njemu izgrađenu građansku kooperaciju smatraju vrlo važnom dimenzijom građanske političke kulture. Služeći se Rosenbergovim izrazom

mogu posjedovati tu osobinu i u situacijama u kojima ne postoji iskazivanje povjerenja druge strane.

vjera u ljude, pokazuju kako je upravo povjerenje među ljudima temelj za građansku kooperaciju koja pak poboljšava mogućnosti građana u njihovim pokušajima da utječu na vlast. Tijekom 1980-ih objavljeno je nekoliko značajnih radova (Luhmann, 1979; Barber, 1983; Baier, 1986; Gambetta, 1988) koji su tematizirali povjerenje, no poticaj za svojevrsnu eksploziju radova, kako teorijskih tako i empirijskih, bilo je uvrštanje kategorije povjerenja kao važne dimenzije socijalnoga kapitala.

U *Making Democracy Work* Putnam navodi povjerenje kao najvažniju dimenziju socijalnoga kapitala (1993: 168), onu koju olakšava suradnju među građanima, pri čemu napominje da se radi o horizontalnom povjerenju među građanima, no ne upušta se u detaljniju eksplikaciju koncepta povjerenja. To će učiniti u svojoj drugoj studiji, knjizi *Bowling Alone* (2000: 134-148), u kojoj podrobnije opisuje tip povjerenja koji razumijeva kao najvažniju dimenziju socijalnoga kapitala. Putnam najprije navodi kako se kod socijalnoga kapitala radi o socijalnom, a ne o političkom povjerenju. Po njegovu mišljenju socijalno je povjerenje horizontalno i odnosi se na povjerenje među građanima određene političke zajednice, dok je političko povjerenje vertikalno i obuhvaća povjerenje građana u društvene i političke institucije.

Druga distinkcija koju Putnam izvodi jest ona između generaliziranoga i partikulariziranoga povjerenja. Partikularizirano povjerenje proizlazi iz naših osobnih odnosa s određenim ljudima, to jest "utjelovljeno je u učestalim osobnim odnosima pa ga ponekad nazivamo i gustim (*thick*) povjerenjem" (137). Nasuprot tome je povjerenje prema članovima naše zajedni-

ce koje ne poznajemo, a koje Putnam označava generaliziranim ili razrijeđenim (*thin*) povjerenjem, koje je sastavni dio socijalnoga kapitala. On izraze socijalno i generalizirano povjerenje upotrebljava kao sinonime, što će kasnije prihvatiti i većina drugih autora koja se bavila tim područjem. To nam generalizirano povjerenje, prema Putnamu, omogućava da radijus povjerenja proširimo izvan kruga osoba koje neposredno poznajemo.

Nakon objavljivanja knjige *Making Democracy Work* jedan dio autora odlučio je izvršiti daljnje sužavanje kulturalnih varijabli i usredotočio se na koncept socijalnoga povjerenja. Tako je nastao čitav niz značajnih radova (Earle/Cvetkovich, 1995; Fukuyama, 1995; Misztal, 1996; Seligman, 1997; Offe, 1999; Sztompka, 1999; Warren, 1999; Uslaner, 2002; Newton, 2004) o socijalnom povjerenju u kojima je taj koncept detaljno i sustavno tematiziran.

Poput Putnama svi navedeni autori smatraju važnim izvršiti razlikovanje između različitih tipova povjerenja, to jest ukazati na razliku socijalnoga povjerenja u odnosu na druge moguće tipove. To razlikovanje izvodi se iz činjenice da je povjerenje relacijski koncept, to jest da uvijek mora postojati neki objekt povjerenja, bez obzira na to radi li se o nekoj drugoj osobi, grupi osoba ili o instituciji.

Tako Claus Offe (1999) smatra da se tipologija povjerenja može izvesti kombiniranjem razlike između građana i političkih elita s jedne strane i horizontalnih i vertikalnih odnosa s druge strane. Kombiniranjem tih dviju dimenzija Offe dobiva četiri moguća tipa povjerenja, dva horizontalna i dva vertikalna. Jedan tip horizontalno-

ga povjerenja odnosi se na povjerenje građana u svoje sugrađane, a drugi na povjerenje između različitih političkih elita.⁶ Kod vertikalnoga povjerenja radi se o istom odnosu promatranom iz dvije različite perspektive: s jedne je strane povjerenje građana u političke elite i političke institucije koje političke elite popunjavaju, a s druge je povjerenje političkih elita u građane. Unatoč toj klasifikaciji Offe navodi kako se izraz vertikalno povjerenje ustalio za označavanje odnosa građana prema političkim elitama i političkim institucijama pa se taj tip povjerenja često naziva i političkim povjerenjem. Upravo je političko povjerenje bilo, do pojave koncepta socijalnoga kapitala, najčešće istraživani tip povjerenja u okviru politoloških istraživanja.

Unutar toga političkoga povjerenja moguće je također vršiti daljnja razlikovanja. Tako npr. Pippa Norris (1999) smatra, na tragu tipologije poznatoga politologa Davida Eastona, kako se može govoriti o pet tipova, to jest o pet razina političkoga povjerenja. Ti su tipovi izvedeni iz povjerenja građana u različite objekte, pa tako Norris govori o povjerenju u političku zajednicu, načela režima, učinkovitost režima, institucije režima i političke aktere. Vrlo često pojedini autori (Hardin, 1993; Warren, 1999) ukazuju na ambivalen-

tan odnos između povjerenja i demokracije jer s jedne strane demokratski politički sustavi teško mogu učinkovito funkcionirati bez povjerenja, a s druge strane sama ideja demokracije uključuje važnost iskazivanja nepovjerenja prema političkim vlastima. Mark Warren navodi kako je demokracija i nastala na temelju politički formuliranoga nepovjerenja prema tradicionalnim svjetovnim i crkvenim autoritetima te kako se demokratski progres ostvaruje na temelju činjenice da građani ne vjeruju političkim institucijama (1999: 311). Margaret Levi navodi kako "razumna osoba može doći do zaključka da se većini političara ne može vjerovati. To i nije tako loša stvar ako naš skepticizam upotrebljavamo mudro. Jedna od najvećih vrlina demokracije jest u tome što omogućuje kritiku... U demokraciji građani mogu razotkriti i kazniti one koji zloupotrebljavaju vlast. Stoga je razumno biti sumnjičav prema političkim liderima. Nepovjerenje je zato jedan od motora koji pokreće demokratsku državu" (1998: 96). Očigledno je da kada ti autori govore o važnosti nepovjerenja za funkcioniranje demokracije, oni primarno misle na političko povjerenje, to jest na političko nepovjerenje.

Na razini horizontalnoga povjerenja, onoga među građanima, također se razlikuje nekoliko različitih tipova. Većina autora kao najvažniju razliku navodi onu između partikulariziranoga i generaliziranoga povjerenja. Partikularizirano povjerenje je povjerenje u ljude koje poznajemo, a neki ga autori (Newton, 2004) nazivaju i specifičnim povjerenjem. Claus Offe (1999) taj tip povjerenja označava kao iskustveno povjerenje i navodi kako se ono gradi kontinuiranom interakcijom s konkretnim osobama kroz određeno razdob-

⁶ Offe napominje kako povjerenje između različitih političkih elita nije čest predmet znanstvenih rasprava i istraživanja, no kako je ono vrlo važno za kvalitetno funkcioniranje demokratskih političkih sustava. Pod njim, između ostaloga, razumijeva povjerenje da se jednom osvojena vlast neće zloupotrijebiti, to jest da će se poštivati demokratska pravila igre i predati vlast ako se izgubi na izborima.

lje. Yamagishi i Yamagishi (1994) također polaze od toga da taj tip povjerenja ovisi o informacijama i iskustvu, to jest o znanju, pa ga nazivaju povjerenjem utemeljenim na znanju (*knowledge-based trust*). Eric Uslaner taj tip povjerenja naziva strateškim povjerenjem jer ono po njemu predstavlja racionalan odgovor na pouzdano ponašanje drugih ljudi.⁷

Problem s tim tipom povjerenja, iskustvenim, specifičnim, partikulariziranim, jest u tome što je ono po svom opsegu usko jer mi poznajemo relativno mali broj ljudi. U suvremenim društvima potreba za suradnjom s ljudima koje ne poznajemo dovodi do situacija u kojima nam iskustveno povjerenje nije dovoljno. Taj tip povjerenja nosi sa sobom manji rizik, ali i manji doseg djelovanja, to jest manju mogućnost realizacije naših interesa. Ako bismo se oslanjali samo na taj tip povjerenja, propuštali bismo puno mogućnosti za suradnju. Tome treba dodati kako je procjena pouzdanosti drugih ljudi, koja je u temelju partikulariziranoga povjerenja, inherentno orijentirana na prošlost, to jest na procjenu znanja, sposobnosti i motiva drugih na temelju prošlih događaja, pa je stoga manje sklona budućnosti i budućim mogućnostima korištenja povjerenja.

Jedan poseban tip partikulariziranoga povjerenja čest je predmet istraži-

⁷ Niklas Luhmann (1988) navodi najvažnije uvjete koji pogoduju razvoju partikulariziranoga povjerenja: trajnost socijalnih odnosa, recipročna ovisnost, to jest situacija u kojoj akteri znaju da ovise jedni o drugima, a ne znaju konkretne situacije u kojima će biti prisiljeni surađivati, i relativna nepredvidljivost budućih događaja, odnosno situacija u kojima akteri ne znaju kada će biti u povoljnijoj, a kada u lošijoj situaciji.

vanja autora koji se služe teorijama racionalnoga izbora. To je tip povjerenja koji svoj izvor ima u interesima i racionalnoj kalkulaciji. Tim se pristupom najčešće služio Russell Hardin (1993) koji na početku svoga rada navodi kako je, iz perspektive racionalnoga izbora, povjerenje zapravo paradoksalna pojava jer iskazivanjem povjerenja, koje uvijek uključuje i određenu dozu rizika, pojedinci pristaju povećati svoju ranjivost u odnosu na druge ljude, što nije oblik racionalna ponašanja. On želi pokazati kako za pojedince povjerenje ipak može biti racionalno unatoč prividnoj paradoksalnosti. Pritom Hardin polazi od koncepta interesa i navodi kako "mi nekome vjerujemo ako imamo prikladne razloge da pretpostavimo kako je u interesu te osobe da bude pouzdana u određenom trenutku. Naše povjerenje ne počiva na našem vlastitom interesu, nego na interesu onoga kojemu ga iskazujemo. Povjerenje je sadržano u našoj prosudbi tih interesa" (505). U tom pristupu onaj koji iskazuje svoje povjerenje ne procjenjuje znanja, sposobnosti ili kompetencije ljudi s kojima dolazi u kontakt, nego njihove interese.

Uvažavajući ograničenja specifičnoga povjerenja, većina autora, na Putnamovu tragu, smatra da je za suvremena društva puno važniji drugi tip horizontalnoga povjerenja, a to je generalizirano ili socijalno povjerenje. Generalizirano povjerenje nije odnos koji postoji između konkretnih osoba u određenom konkretnom kontekstu, nego se odnosi na povjerenje u druge ljude općenito. Radi se o povjerenju u pripadnike naše političke zajednice koje osobno ne poznajemo, dakle u ljude koji su za nas svojevrsni stranci. Većina autora služi se izrazima socijalno ili generalizirano po-

vjerenje, no postoje i neki drugi prijedlozi. Tako Uslaner smatra da se taj tip povjerenja može označiti nazivom moralističko povjerenje. Moralističko povjerenje temelji se, prema Uslaneru, na odluci da se ljudi tretiraju kao da su pouzdani. Isti naziv upotrebljava i Adam Seligman koji navodi kako se moralističko povjerenje temelji na uvjerenju o postojanju benevolentnosti i dobre volje kod drugih ljudi.

Važnost socijalnoga povjerenja

U čemu se ogleda važnost socijalnoga povjerenja? U jednoj od prvih sustavnih analiza uloge povjerenja Niklas Luhmann navodi kako su "bez povjerenja mogući samo vrlo jednostavni oblici suradnje ljudi. Povjerenje je nužno kako bi se povećao potencijal društvenoga sustava da djeluje iznad tih elementarnih oblika" (1979: 88). Malo dalje navodi kako se "mogućnost djelovanja povećava proporcionalno s povećanjem povjerenja" (103). Bernard Barber navodi kako je "povjerenje integracijski mehanizam koji stvara i održava solidarnost u socijalnim odnosima i socijalnim sustavima" (1983: 21). Francis Fukuyama smatra kako je "blagostanje određene države, njezina sposobnost da se natječe uvjetovana jednom kulturnom karakteristikom: razinom povjerenja koja postoji u društvu" (1995: 7). Za Adama Seligmana "bilo koji dugoročni projekt koji je usmjeren na konstrukciju socijalnoga poretka kao socijalnoga okvira za interakciju mora biti utemeljen na razvoju stabilnih odnosa međusobnoga povjerenja između socijalnih aktera" (1997: 14).

Pojedini autori (Misztal, 1996; Offe, 1999; Newton, 2004) navode kako je generalizirano povjerenje suvremena pojava povezana s procesima demokra-

tizacije koji su doveli do prihvaćanja slobode izbora kao jednog od temeljnih ljudskih prava. U takvoj situaciji ljudsko djelovanje ne odvija se samo, kao što je to bilo u prethodnim razdobljima, na temelju socijalne uloge i statusa koje netko ima, nego i na temelju slobodnoga izbora pojedinih aktera. Ta individualna sloboda izbora uvećana je činjenicom da je suvremeno društvo karakterizirano postojanjem višestrukih i različitih mogućnosti izbora. U gotovo svim sferama života potencijalne mogućnosti izbora šire se i povećavaju. U iskorištavanju slobode izbora i odabiru između alternativnih mogućnosti ljudi se vrlo često oslanjaju na generalizirano povjerenje.

Davorka Matić (2000), u jednom od rijetkih radova hrvatskih autora eksplicitno usredotočenih na socijalno povjerenje, navodi kako je važnost povjerenja vrlo lako obrazložiti: "U gotovo trivijalnom smislu odvijanje osnovnih, svakodnevnih životnih aktivnosti temelji se na povjerenju među sudionicima tih aktivnosti" (185). O tome detaljnije kaže: "Povjerenje je sastavni dio našega svakodnevnog života. Bez minimuma povjerenja u druge ljude i u uloge koje obavljaju naša bi se svakodnevica preobrazila u nepodnošljivo i neodrživo polje straha, neizvjesnosti i ontološke nesigurnosti. Svaki put kada naručimo jelo u restoranu, kupimo namirnice u trgovini, šćemo gradom, vozimo se vlakom ili posjetimo liječnika, činimo to s pretpostavkom da nema razloga da se brinemo za vlastitu sigurnost ili fizički opstanak. Svaki je novi dan avantura u koju krećemo s povjerenjem da nam stotine drugih, poznatih i nepoznatih, neće nanijeti neku štetu, da će se ponašati pouzdano i predvidljivo, jednom riječju ispravno" (184). Moglo bi se reći

da, kada ne bismo vjerovali da nas ljudi koje srećemo na ulici neće opljačkati, nikada ne bismo napuštali vlastitu kuću. Alternativa je tom povjerenju generalizirano nepovjerenje koje nam stvara osjećaj sigurnosti, no uz istodobno osiromašenje egzistencije.

Upravo je povjerenje ono što nam omogućuje redukciju kompleksnosti i da "zdravo za gotovo" doživljavamo većinu odnosa u koje se svakodnevno uključujemo. U suvremenim, kompleksnim društvima ljudi više nego ikada prije djeluju u uvjetima nesigurnosti, stoga oslanjanje na generalizirano povjerenje predstavlja strategiju suočavanja s kompleksnošću i nesigurnošću uvjeta u kojima živimo i djelujemo.

Offe (1999) navodi kako je generalizirano povjerenje temelj neformalnih oblika socijalne koordinacije bez kojih je teško, ako ne i nemoguće riješiti brojne probleme kolektivnoga djelovanja s kojima se suočavaju suvremena društva. I u suvremenim uvjetima država je nezaobilazan činitelj rješavanja problema kolektivnoga djelovanja, no u mnogim slučajevima ipak je preslaba da bi sama implementirala određene javne politike. Razvoj pojedinih društava stoga u velikoj mjeri ovisi i o neformalnim oblicima socijalne koordinacije koji počivaju na međusobnom povjerenju i suradnji građana.

Posebnu pažnju značenju socijalnoga povjerenja posvećuje Piotr Sztompka (1999) koji navodi kako su suvremena društva obilježena određenim karakteristikama koje generalizirano povjerenje čine posebno važnim. On navodi niz takvih karakteristika od kojih kao posebno važnu ističe činjenicu da je svijet u kojemu živimo sve više oblikovan svrhovitim ljudskim naporima. Većina društava više nije utemelje-

na na vjeri, nego na ljudskom djelovanju, to jest na činjenici da sve više percipiramo i priznajemo svoju moć kao aktera koji svrhovitim djelovanjem može utjecati na buduće događaje.⁸ Pretpostavka aktivnoga djelovanja u pokušajima da se oblikuje budućnost jest, prema Sztompki, upravo generalizirano povjerenje.

Značajan broj autora ističe da je povjerenje posebno važno jer predstavlja temelj suradnje. Na tu funkciju povjerenja upozorili su još 1970-ih Benn i Peters, koji navode kako se "važnost povjerenja može neposredno povezati s prirodom ljudskih bića kao društvenih životinja koje svoje potrebe mogu zadovoljiti samo koordiniranim i kooperativnim djelovanjem" (1977: 279). Dasgupta navodi kako je povjerenje "ulje koje podmazuje i olakšava suradnju" (1988: 49), a Barbalet smatra da je "povjerenje emocionalni temelj za suradnju" (1996: 75). Margaret Levi (1998) navodi kako povjerenje nije jedini mogući temelj suradnje, no kako je ono jeftinije od složenih sustava osiguranja koji se moraju dogovarati pri svakom novom djelovanju. Ako postoji povjerenje, ti su složeni i vrlo često skupi mehanizmi osiguranja nepotrebni. Ona zaključuje kako je "suradnja moguća i bez povjerenja, no kolektivno djelovanje ima bolju učinkovitost u uvjetima povjerenja" (1998: 14).

⁸ Slično o tome piše i Luhmann koji navodi kako se "razina na kojoj naše ponašanje ima utjecaj na buduće događaje mijenjala tijekom povijesti" (1994: xii). Prema Luhmannu trenutno živimo u razdoblju u kojemu budućnost u sve većoj mjeri ovisi o našem donošenju odluka, to jest učinjen je pomak od društva koje je utemeljeno na vjeri u društvo koje je utemeljeno na ljudskom djelovanju.

Pojedinačni odnosi povjerenja agregiraju se na razini čitavoga društva i stvaraju kulturu povjerenja ili nepovjerenja. U situaciji suradnje više aktera povjerenje je oklada usmjerena na svakog od aktera od kojega očekujemo da će ispuniti svoj dio posla. Kako svaki akter ima očekivanja od svih drugih aktera, mreža povjerenja postaje sve složenija, a iznad tih pojedinačnih očekivanja stvara se generalizirano povjerenje pojedinaca u čitave grupe.

Sztompka (1999) navodi kako se dominantan tip odnosa koji postoji među ljudima u nekoj zajednici manifestira na agregatnoj razini u kulturi povjerenja ili nepovjerenja. Ta kultura povjerenja, ako postoji, nosi sa sobom čitav niz pozitivnih učinaka na zajednicu: potiče društvenost i udruživanje s različitim ljudima, potiče komunikaciju i na taj način omogućuje da se prevlada sindrom nedostatka informacija i neznanje, što je jedna od glavnih zapreka pri razrješavanju dileme kolektivnoga djelovanja, potiče toleranciju i prihvatanje političkih razlika kao legitimnih, generira veze kolektivne solidarnosti, pa čak i spremnost da se žrtvuje za interese drugih te smanjuje transakcijske troškove. Učinci su kulture nepovjerenja, prema Sztompki, suprotni: potiče izolaciju, zatvara komunikacijske kanale, potiče razvoj defenzivnih stavova, potiče alijenaciju i povećava transakcijske troškove.

Značajan dio autora smatra dakle generalizirano povjerenje izrazito poželjnom karakteristikom suvremenih društava koja sa sobom nosi niz pozitivnih učinaka. Jedan dio radova o socijalnom povjerenju odnosi se upravo na provjeru tih teza na empirijskoj razini. Što nam o funkcijama socijalnoga povjerenja kazuju empirijska istraživanja?

Funkcije socijalnoga povjerenja

Iz brojnih istraživanja o funkcijama socijalnoga povjerenja ovdje je izdvojeno nekoliko najvažnijih. U već spomenutoj knjizi *Bowling Alone* Putnam je, komparirajući države u SAD-u, ustanovio kako su više razine socijalnoga povjerenja pozitivno povezane s boljim postignućima na nizu područja kao što su funkcioniranje demokratskih političkih institucija, ekonomski razvoj, obrazovna postignuća i zdravlje. Njegov temeljni zaključak o vezi između socijalnoga povjerenja i demokracije sličan je onome koji je ustanovio i u Italiji: "Performansa naših demokratskih institucija na mjerljiv je način ovisna o socijalnom kapitalu" (349). Tako je npr. ustanovio izrazito snažnu povezanost između viših razina socijalnoga povjerenja i viših razina spremnosti na političku participaciju (292-293).

Istraživanje koje se služilo istim komparativnim okvirom država SAD-a poduzeo je i američki politolog Stephen Knack, a rezultate je objavio u studiji *Social Capital and the Quality of Government* (2002). Taj autor navodi kako je njegova operacionalizacija zavisne varijable, funkcioniranja vlasti, više tehnokratska od Putnamove, pa tako upotrebljava mjere kao što su kvaliteta upravljanja financijama, razine kapitalnih ulaganja, razine ulaganja u ljudske resurse, razvoj informacijskih tehnologija itd. Unatoč različitoj operacionalizaciji Knack dolazi do rezultata koji su vrlo slični Putnamovima: vlast funkcionira bolje u državama s višim razinama socijalnoga povjerenja.

Pitanjem utjecaja socijalnoga povjerenja na demokraciju bavila se i Pippa Norris (2001), pri čemu je odlučila rezultate koje je Putnam ustanovio za

SAD provjeriti na komparativnoj razini. Služeći se podacima za 47 država iz različitih dijelova svijeta prikupljenima u trećem valu *Svjetskog istraživanja vrijednosti (World Values Survey)* tijekom 1995. godine, analizirala je utjecaj socijalnoga povjerenja na pojedine dimenzije demokratske političke kulture. Analiza razina socijalnoga povjerenja pokazala je kako između pojedinih svjetskih regija postoje jasne razlike. Kao zavisne varijable putem kojih je analizirala utjecaj socijalnoga povjerenja na političku kulturu upotrijebila je spremnost na političku participaciju, socijalnu toleranciju i zainteresiranost za politiku. Ustanovila je postojanje pozitivne povezanosti između viših razina socijalnoga povjerenja s jedne strane i socijalne tolerancije i zainteresiranosti za politiku s druge strane. Kod političke participacije povezanost je ustanovljena samo za države s višim razinama socijalnoga povjerenja, dok ona ne postoji u državama s nižim razinama socijalnoga povjerenja. Norris također ispituje odnos između socijalnoga povjerenja i performanse demokratskih institucija, pri čemu za mjeru performanse institucija upotrebljava indeks stanja političkih prava i civilnih sloboda u pojedinim državama koji je razvila nevladina međunarodna organizacija *Freedom House*. Povezanost tih dviju varijabli značajna je i relativno snažna. Norris zaključuje kako je njezina analiza pokazala da je socijalno povjerenje povezano s razvojem demokratske političke kulture, no pritom napominje kako su rezultati njezina istraživanja agnostički s obzirom na točan smjer kauzalnoga odnosa između tih varijabli i kako odgovor na pitanje o smjeru utjecaja ostaje zadaća budućih istraživanja.

Jedan dio istraživača usredotočio se na istraživanja o utjecaju socijalnoga povjerenja na ekonomski prosperitet, to jest na ekonomsku performansu grupa, gradova, regija i država. Jedan od najcitiranijih radova na tom području jest studija Francisa Fukuyame *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity* (1995) u kojoj autor pokušava komparirati ekonomsku performansu različitih država. Nasuprot neoklasičnim ekonomistima koji smatraju kako su ljudska bića u osnovi racionalne i sebične individue kojima je glavni cilj maksimirati svoje materijalno blagostanje, Fukuyama tvrdi kako se ekonomska aktivnost i ekonomski uspjeh ne mogu objasniti bez kulture. Glavna je Fukuyamina teza kako je upravo socijalno povjerenje jedna od glavnih odrednica ekonomske uspješnosti država. Svojom analizom obuhvaća nekoliko država koje dijeli u dvije grupe, pri čemu u društva s visokim razinama povjerenja ubraja Njemačku, Japan i SAD, a u društva s niskim razinama povjerenja Francusku, Kinu i Italiju. Pritom je zanimljivo to što se on ne služi uobičajenim mjerama generaliziranoga povjerenja, nego promatra opseg veličine poduzeća u privatnom vlasništvu, pa tako postojanje velikoga broja velikih poduzeća u privatnom vlasništvu indicira visoke razine generaliziranoga povjerenja. Generalizirano povjerenje omogućuje stvaranje spontane društvenosti koja je, po Fukuyami, preduvjet za zajedničko djelovanje na ostvarenju zajedničkih ciljeva. Temeljni mehanizam kojim povjerenje vrši takav pozitivan utjecaj na ekonomsku performansu jest snižavanje transakcijskih troškova pa se u slučajevima kada postoje više razine generaliziranoga povjerenja "smanjuje utrošak vremena

potrebnog za odvijanje određene poslovne aktivnosti, poput pronalaženja odgovarajućega kupca ili prodavača, pregovaranja o uvjetima nekog ugovorenog posla, usklađivanja ugovora s određenim zakonskim normama te troškova prinudne naplate u slučaju spora ili prijevare” (181-182).

Fukuyama se u svojim analizama zaustavlja na razini deskriptivne analize, a konkretnu empirijsku provjeru povezanosti socijalnoga povjerenja i ekonomskoga prosperiteta izvršili su u svom radu *Does social capital have an economic payoff?* (1997) američki politolozi Stephen Knack i Philip Keefer. Oni su se služili podacima prikupljenima u okviru *Svjetskog istraživanja vrijednosti* (*World Values Survey*) koje je provedeno 1981. i 1991. godine. Komparirali su rezultate za 21 državu kako bi odgovorili na pitanje utječe li socijalno povjerenje na ekonomski prosperitet. Pritom su ekonomski prosperitet operacionalizirali preko rasta razine prihoda po glavi stanovnika i rasta razine investicija, a njihova analiza pokazuje kako generalizirano povjerenje pozitivno utječe na ekonomsku performansu.

Socijalno povjerenje u Hrvatskoj

S obzirom na prethodno opisanu važnost i funkcije socijalnoga povjerenja logično je zapitati se o razinama socijalnoga povjerenja u našoj zemlji. Detaljna analiza stanja socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj pretpostavlja posebnu studiju, dok će u ovom radu biti prikazane razine socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj u tri vremenske točke, kao i komparacija toga stanja sa stanjima u drugim europskim državama.

Pitanje koje se postavlja kako bi se detektirala razina socijalnoga povjerenja zapravo je vrlo slično pitanju koje je postavio već spomenuti Morris Rosenberg 1950-ih godina pri istraživanju mizantropije. To pitanje, koje se postavlja u gotovo svim istraživanjima i koje se stoga smatra klasičnom mjerom socijalnoga povjerenja, glasi: *općenito govoreći, smatrate li da se većini drugih ljudi može vjerovati ili držite da u odnosima s drugim ljudima treba biti oprezan?* Kako interpretirati odgovore na to pitanje? Prema Putnamu (2000), odgovori na njega govore nam o razinama socijalnoga, generaliziranoga povjerenja, to jest o stavovima prema pouzdanosti drugih ljudi. Pritom se tu ne radi, kao kod partikulariziranoga povjerenja, o procjeni pouzdanosti ljudi koje poznajemo, nego o općenitoj procjeni pouzdanosti ljudi koji žive u našoj zajednici. Iako Putnam navodi kako dobiveni odgovori nisu potpuno nedvosmisleni, ipak smatra da su oni najbolji mogući indikator razina socijalnoga povjerenja.⁹ Dobivene rezultate, smatra Putnam, primarno treba interpretirati kao odraz aktualnih socijalnih iskustava ispitanika. Odgovori na to pitanje zapravo nam pokazuju kako ljudi procjenjuju društvo u kojemu žive i smatraju li ljude koji žive u njihovoj zajednici pouzdanima. On smatra kako je logično pretpostaviti da stavovi ispitanika odražavaju aktualno socijalno iskustvo,

⁹ Tako Putnam navodi kako se sve manji postotak onih koji danas odgovaraju da se većini drugih ljudi može vjerovati može interpretirati na dva različita načina: prvi je da ispitanici ispravno prosuđuju da je pouzdanost danas rjeđa nego što je bila u prošlosti, a drugi je da se pouzdanost drugih ljudi zapravo nije promijenila, ali su ispitanici postali paranoičniji.

a ne neku psihičku predispoziciju da se vjeruje ili ne vjeruje. Prema Putnamu, kada ljudi izjavljuju kako se većini drugih ljudi može vjerovati, oni ne haluciniraju, nego zapravo govore o nečemu što je odraz njihova iskustva.¹⁰

Kao zanimljivu anegdotu kojom potvrđuje svoju interpretaciju odgovora na pitanje o povjerenju, on navodi istraživanje koje je provedeno od strane časopisa *Reader's Digest*. Taj je časopis sponzorirao istraživanje tijekom kojega je u 14 glavnih gradova različitih europskih država "izgubljeno" 400 novčanika u kojima je bilo po 50 dolara zajedno s imenom i adresom "vlasnika" toga novčanika. Postotak vraćenih novčanika po pojedinoj državi snažno je povezan s razinama socijalnoga povjerenja u toj državi, što Putnama navodi na zaključak kako građani dobro procjenjuju može li se vjerovati većini drugih ljudi u državama u kojima žive.

Rezultati prikazani u tablici 1 dobiveni su na temelju sekundarne analize podataka prikupljenih u okviru istraživanja kojima primaran cilj nije bio istraživanje socijalnoga povjerenja, ali koji mogu poslužiti za svrhe ovoga rada. U radu će tako biti upotrijebljeno nekoliko izvora, to jest baza podataka.

¹⁰ Odgovor da se većini drugih ljudi ne može vjerovati, to jest nepovjerenje, također je oklada o budućem ponašanju drugih ljudi. U slučaju iskazivanja nepovjerenja radi se o negativnoj okladi koja uključuje negativna očekivanja o pouzdanom ponašanju drugih ljudi. Takva očekivanja potiču razvoj obrambenih mehanizama kao što su distanciranje, izbjegavanje i izolacija što je, ako se promatra iz perspektive kapaciteta građana za zajedničko djelovanje, vrlo negativno.

Dvije od tih baza podataka međusobno su povezane i imaju zajednički intelektualni izvor. Tijekom 1970-ih grupa društvenih znanstvenika iz nekoliko država odlučila je pokrenuti istraživački projekt koji bi se sastojao od longitudinalnoga komparativnog istraživanja temeljnih vrijednosti stanovnika europskih država. Ubrzo su ti istraživači utemeljili *European Values Systems Study Group* sa sjedištem u Nizozemskoj i 1981. proveli, pod nazivom *Europsko istraživanje vrijednosti (European Values Survey, EVS)*, prvo istraživanje koje je obuhvatilo reprezentativne uzorke stanovništva 10 država iz Zapadne Europe.¹¹ Kako bi se pratilo u kojoj su mjeri te vrijednosti podložne promjenama i postoje li neki obrasci kulturalnih promjena koji vrijede za većinu država, provedeno je novo istraživanje. To drugo istraživanje provedeno je 1990. i obuhvatilo je četrdesetak država, pri čemu je u uzorak uključeno i nekoliko država iz Istočne Europe te niz neeuropskih država, pa je tako taj drugi val označen nazivom *Svjetsko istraživanje vrijednosti (World Values Survey, WVS)*. Organizaciju istraživanja u neeuropskim i istočnoeuropskim državama koordinirao je poznati politolog Ronald Inglehart uz čije se ime *World Values Survey* najčešće vezuje. Kako bi se dobio bolji uvid u vrijednosti građana u tranzicijskim državama i u državama Trećeg svijeta, 1995. proveden je treći val istraživanja koji je, osim navedenih država, obuhvatio manji

¹¹ Voditelji te istraživačke grupe bili su Jan Kerkhofs i Ruud de Moor, a unutar grupe djelovali su i poznati društveni znanstvenici poput Juana Linza i Elisabeth Noelle-Neumann. Detaljnije informacije o začetku toga istraživačkoga projekta mogu se pronaći na internetskoj adresi: <http://evs.kub.nl>.

Tablica 1. Socijalno povjerenje 1995-2003: Hrvatska u komparativnoj perspektivi

	postotak onih koji smatraju da se većini drugih ljudi može vjerovati			
	1995.	1999.	2003.	prosjek
Austrija	-	31	31	31
Belgija	-	28	28	28
Danska	-	64	67	66
Finska	48	56	59	54
Francuska	-	21	19	20
Grčka	-	21	15	18
Irska	-	35	39	37
Island	-	39	-	39
Italija	-	32	21	27
Luksemburg	-	24	29	27
Malta	-	21	-	21
Nizozemska	-	60	43	52
Njemačka	32	36	23	30
Norveška	65	-	62	64
Portugal	-	12	15	14
Španjolska	29	36	27	31
Švedska	57	64	52	58
Švicarska	35	-	41	38
Velika Britanija	29	28	29	29
<i>Etabrirane demokracije</i>	43	35	35	38
Bosna i Hercegovina	27	-	-	27
Bugarska	24	25	-	25
Češka	-	24	20	22
Estonija	21	22	-	22
Latvija	24	17	-	21
Litva	21	25	-	23
Mađarska	-	22	16	19
Makedonija	8	-	-	8
Poljska	17	18	12	16
Rusija	23	23	-	23
Rumunjska	-	10	-	10
Slovačka	-	15	-	15
Slovenija	15	21	18	18
<i>Postkomunističke države</i>	22	21	17	20
HRVATSKA	23	20	9	17
<i>SVE DRŽAVE</i>	29	29	32	30

broj etabliranih europskih demokracija i u kojemu *European Values Systems Study Group* nije sudjelovala. Stoga se taj treći val istraživanja označava nazivom *World Values Survey 1995-1997*.¹² Četvrti val istraživanja započeo je 1999. i obuhvatio je samo europske države pa je označen nazivom *European Values Survey 1999-2000*. Taj je istraživački projekt značajan jer je, kroz četiri vala istraživanja, osigurao komparativne podatke o glavnim stavovima, mišljenjima i vrijednostima građana velikog broja, u najvećoj mjeri demokratskih država. Tako su ukupno 64 države sudjelovale u barem jednom valu toga istraživačkog projekta.¹³

Hrvatska je obuhvaćena s dva vala istraživanja. Prvi put u trećem valu, *World Values Survey 1995-1997*, kada je istraživanje provedeno u prosincu 1995. na uzorku od 1196 građana. Istraživanje je koordinirao Institut za kulturu demokracije, a istraživački tim vodila je Vesna Pusić. Drugo istraživanje u Hrvatskoj provedeno je u sklopu četvrtog vala istraživanja, *European Values Survey 1999-2000*, pri čemu je istraživanje provela interdisciplinarna istraživačka ekipa na čelu s Josipom Balobanom s Katoličkog bogoslovnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

¹² Detaljni podaci o prva tri vala istraživanja objavljeni su u publikaciji *World Values Surveys and European Values Surveys, 1981-1984, 1990-1993, and 1995-1997* (Inglehart i dr., 2000).

¹³ Zahvaljujući naporima *European Values Study Group* i istraživača sa Sveučilišta u Tilburgu podaci iz sva četiri vala integrirani su u jednu bazu podataka te su dostupni za *online* analizu. Podaci su dostupni na sljedećoj mrežnoj stranici: <http://www.jdsurvey.net/web/evs1.htm>.

Treća baza podataka koja će biti upotrijebljena u ovom radu sadrži podatke prikupljene u okviru prvoga vala *Europskoga istraživanja društvenih vrijednosti (European Social Survey, ESS)*, što ga je koordinirao Centar za komparativna istraživanja iz Londona.¹⁴ Taj istraživački projekt financiran je od strane Europske komisije i sastoji se od istraživanja stavova, mišljenja, uvjerenja i obrazaca ponašanja građana europskih država, koje se provodi na nacionalnim reprezentativnim uzorcima. Dosad su provedena dva vala istraživanja, 2002/2003. i 2004/2005, a u tijeku su pripreme za treći.¹⁵ Istraživanjem je obuhvaćeno ukupno 25 europskih država. Nažalost, među tim državama nema Hrvatske. Stoga je, kako bi se osigurala treća vremenska točka koja omogućuje stvaranje vremenskoga komparativnog okvira, upotrijebljena i četvrta baza podataka.

Ta četvrta baza sadrži samo podatke za Hrvatsku prikupljene u sklopu znanstveno-istraživačkoga projekta Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu pod nazivom *Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj 2000.-2010*. Točnije, radi se o podacima koji su prikupljeni tijekom terenskoga anketnoga istraživanja provedenog na reprezentativnom uzorku od 1153 hrvatska punoljetna građana u studenome 2003. To istraživanje, pod nazivom *Izbori 2003.*, provedeno je neposredno uoči parlamentarnih izbora, a glavni mu je cilj bio prikupiti podat-

¹⁴ Detaljne informacije o tom istraživačkom projektu objavljene su u publikaciji pod nazivom *European Social Survey 2002/2003: Technical Report* (Jowell, 2003).

¹⁵ Podaci prikupljeni u prva dva vala istraživanja dostupni su za *online* analizu na sljedećoj mrežnoj stranici: <http://ess.nsd.uib.no/>.

ke koji omogućuju analizu izbornoga ponašanja hrvatskih građana.¹⁶ S obzirom na to da sadrži i pitanje o socijalnom povjerenju, može se upotrijebiti i u ovom radu.

Pitanje o stanju socijalnoga povjerenja prisutno je u sve četiri navedene baze podataka. Pritom je iz samih pitanja vidljivo da je u sva četiri istraživanja postavljeno istovjetno pitanje koje prevedeno na hrvatski glasi: općenito govoreći, smatrate li da se većini ljudi može vjerovati ili držite da u odnosu s drugim ljudima treba biti oprezan?¹⁷ Klasična mjera socijalnoga povjerenja jest postotak ispitanika koji odabire odgovor da se većini drugih ljudi može vjerovati.¹⁸ U tablici 1 stanje socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj smješteno je u prostorni i komparativni vremenski okvir.

¹⁶ Detaljnije informacije o glavnim rezultatima toga istraživanja mogu se pronaći u knjizi *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj* (Čular, 2005).

¹⁷ Određeni autori (npr. Baron/Field/Schuller, 2000) smatraju kako nije dobro mjeriti socijalno povjerenje upotrebom samo jednog indikatora te kako bi trebalo osmisliti mjerenje koje uključuje više indikatora. Tome dodaju kako standardno pitanje o socijalnom povjerenju ima i određenih nedostataka, pri čemu kao jedan od njih navode da ono omogućuje samo dihotoman odgovor. Uvažavajući te prigovore, ovdje treba istaknuti kako se ta mjera upotrebljava u većini istraživanja, što je čini pogodnom za upotrebu u komparativnim analizama. Ta činjenica ne negira potrebu razvoja sofisticiranih mjera socijalnoga povjerenja.

¹⁸ Pojedini autori (npr. Noris, 2001) dvoje oko toga kako treba tretirati odgovore onih koji odgovaraju da ne znaju, to jest da nisu sigurni treba li vjerovati drugim ljudima. U ovom se radu upotrebljava interpretaci-

Rezultati prikazani u tablici omogućuju izvođenje nekoliko zaključaka. Prvo, upotreba vremenske perspektive pokazuje kako su razine socijalnoga povjerenja relativno stabilne, to jest kako se ne mijenjaju brzo. U razdoblju od osam godina prosječna razina socijalnoga povjerenja za sve države koje su obuhvaćene analizom promijenila se za samo tri posto. Kada se države promatraju pojedinačno, onda su u nekim slučajevima razlike u razinama socijalnoga povjerenja između dvije točke mjerenja veće od ta tri posto. Tako npr. ta razlika za Hrvatsku i Italiju iznosi 11%, za Njemačku i Švedsku 12%, a za Nizozemsku 17%. No postojanje određenih razlika između pojedinih vremenskih točaka nešto je očekivano, što potiče na daljnju analizu mogućih uzroka tim promjenama. Ukupni rezultati pokazuju kako su razine socijalnoga povjerenja u europskim državama relativno stabilne. Drugo, rezultati pokazuju kako između pojedinih europskih država postoje značajne i relativno trajne razlike u razinama socijalnoga povjerenja. Treće, postoji jasna razlika između etabliranih demokracija i postkomunističkih država. Rezultati prikazani u tablici pokazuju kako je razlika između etabliranih demokracija i postkomunističkih država prisutna u sve tri vremenske točke te kako su razine socijalnoga povjerenja u postkomunističkim državama gotovo dvostruko niže od onih u etabliranim demokracijama. Uzmu li se u obzir razine socijalnoga povjerenja za te dvije grupe drža-

ja prema kojoj nesigurnost u to može li se vjerovati drugim ljudima zapravo označava nedostatak toga povjerenja pa se sve analize temelje na postocima onih koji izjavljuju da se većini drugih ljudi može vjerovati.

va, onda razlika za 1995. iznosi 21%, za 1999. 14%, za 2003. 18%, što je u prosjeku razlika od 18%.

Očigledno je kako u istraživanjima socijalnoga povjerenja kategorija postkomunizma ima smisla. Razlike između etabliranih demokracija i postkomunističkih država opstojе gotovo desetljeće i pol nakon početka tranzicije. Bez kontrole drugih činitelja ne može se tvrditi da je komunistička ostavština glavni razlog nižih razina socijalnoga povjerenja, no postojanje povezanosti između tih varijabli sugerira nam kako se takva interpretacija ne može odbaciti, nego da je treba provjeriti dodatnom analizom.

Kakva je pozicija Hrvatske u komparativnom okviru? Podaci iz tablice pokazuju kako je u Hrvatskoj u razdoblju od 1995. do 2003. došlo do znatne erozije socijalnoga povjerenja, što je naročito vidljivo u razdoblju od 1999. do 2003. Prema mjerenjima iz 1995. i 1999. razina socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj bila je gotovo istovjetna s prosjekom drugih postkomunističkih država, a prema podacima iz 2003. ona je gotovo dvostruko niža od prosjeka drugih postkomunističkih država. Iako je i u drugim postkomunističkim državama došlo do pada socijalnoga povjerenja, erozija od 11 posto koja se dogodila u Hrvatskoj – s 20 na 9 posto – jedan je od najvećih padova razine socijalnoga povjerenja između dvije vremenske točke u svim državama obuhvaćenima tablicom.¹⁹ Hrvatska je,

¹⁹ Podatke iz posljednjeg mjerenja socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj ipak treba uzeti s rezervom. Nažalost, u istraživanjima koja od početka 1990. provode istraživači s Fakulteta političkih znanosti pitanje o socijalnom povjerenju prvi je put postavljeno, za razli-

sa samo 9 posto onih koji smatraju da se većini drugih ljudi može vjerovati, društvo s izrazito rasprostranjenim socijalnim nepovjerenjem.²⁰

Nažalost, prvo sustavno mjerenje socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj provedeno je tek 1995, tako da nemamo podataka što se u Hrvatskoj događalo neposredno nakon sloma komunizma. Može se pretpostaviti da je razina socijalnoga povjerenja tada bila još viša od 23%, koliko je izmjereno 1995. Ta pretpostavka počiva na činjenici da je kolaps komunističkoga režima praćen erupcijom nacionalnih emocija te da je, vjerojatno, nacionalna solidarnost dosegla svoj vrhunac. Slična situacija vjerojatno je postojala i u sferi politič-

ku od niza drugih pitanja koja su prisutna u svim njihovim istraživanjima, tek 2003, tako da nema mogućnosti procjene pouzdanosti tih rezultata. Osim toga Aleksandar Štulhofer u jednom radu (2004) također iznosi podatke o socijalnom povjerenju u Hrvatskoj, i to upravo za 2003. Njegovi podaci temelje se na međunarodnom istraživanju *South East European Social Survey*, a prema njima 24 posto građana Hrvatske smatra da se većini drugih ljudi može vjerovati. Očigledno je da je razlika između 24 i 9 posto vrlo velika i da buduća istraživanja eventualno mogu sugerirati koje je od dvaju istraživanja – *South East European Social Survey* ili *Izbori 2003* – bolje zahvatilo razinu socijalnoga povjerenja u 2003.

²⁰ Piotr Sztompka (1999) navodi kako se u društvima u kojima dolazi do erozije socijalnoga povjerenja mogu prepoznati tendencije koje sugeriraju da se članovi toga društva sve više odmiču od diskursa ljudskoga djelovanja i primiču diskursu koji naglašava vjeru, providnost, sudbinu i slično. Indikator takve tendencije u Hrvatskoj može se prepoznati u erupciji interesa za klađenje, koja se dogodila u posljednjih nekoliko godina.

koga povjerenja pa je nova vlast, jer je zamijenila stari režim kojemu građani nisu vjerovali, zadobila povjerenje bez obzira na svoju performansu. S vremenom je snaga pamćenja tih negativnih događaja iz razdoblja komunizma oslabjela, to jest stari režim je izgubio snagu referentne točke na temelju koje se procjenjuje nova vlast, a ljudi počinju tražiti neka pozitivna postignuća. Ta pozitivna postignuća uslijed niza okolnosti – među kojima posebno treba istaknuti agresiju na Hrvatsku i lošu politiku privatizacije – nije bilo lako ostvariti. Ako se tome doda rast nezaposlenosti i pojava sve većih socijalnih nejednakosti, nije bilo nelogično očekivati eroziju političkoga i socijalnoga povjerenja.

Zaključak

Socijalno povjerenje jedan je od najpropulzivnijih politoloških koncepata u posljednjih desetak godina. Značajan broj istraživanja pokazuje kako ono ima pozitivan utjecaj na demokratsku i ekonomsku performansu u etabliranim demokratskim državama, ali i u postkomunističkim društvima. Nažalost, taj koncept dosad se nije sustavno upotrebljavao u politološkim istraživanjima u Hrvatskoj.

U ovom je radu, upotrebom prostornog i vremenskog komparativnog okvira, pokazano kako je Hrvatska druš-

tvo s visokim razinama nepovjerenja. Takva situacija može biti zapreka daljnjem političkom i ekonomskom razvoju jer je socijalno povjerenje temelj suradnje među građanima, to jest temelj neformalnih oblika koordinacije koji su, kako značajan broj istraživanja pokazuje, vrlo važan uvjet političkoga i ekonomskoga napretka.

Takvoj ocjeni treba dodati napomenu da se u ovom radu analiza stanja socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj razmatrala u ograničenom, preliminarnom obliku, pri čemu je jedan od njegovih glavnih ciljeva iniciranje te teme u okviru hrvatske politologije. S obzirom na to da se dakle primarno radi o eksplorativnom istraživanju kojim se nastojalo utvrditi elemente koji trebaju biti detaljnije obrađeni u budućim istraživanjima, rezultate ne treba promatrati kao definitivne odgovore na postavljena istraživačka pitanja, nego više kao naputke za smjerove budućih analiza. U tom je smislu ovaj rad tek prvi korak prema detaljnijim politološkim analizama socijalnoga povjerenja u Hrvatskoj, koje tek treba provesti. Pritom bi, s obzirom na to da je u ovom radu upotrijebljena sekundarna analiza podataka, bilo važno pokušati dizajnirati istraživanje čiji će primarni cilj biti upravo analiza socijalnoga povjerenja.

LITERATURA

Almond, Gabriel A./Verba, Sydney, 2000. [1963]: *Civilna kultura*, Politička kultura, Zagreb

Baier, Anette, 1986: Trust and antitrust, *Ethics*, (96) 1: 231-260

Barbalet, Jack M., 1996: Social emotions: confidence, trust and loyalty, *International Journal of Sociology and Social Policy*, (16) 9-10: 75-96

- Barber, Bernard, 1983: *The Logic and Limits of Trust*, Rutgers University Press, New Jersey
- Baron, Stephen / Field, John / Schuller, Tom, 2000: Social capital and human capital revisited, u: Baron, Stephen / Field, John / Schuller, Tom (ur.), *Social Capital: Critical Perspectives*, Oxford University Press, Oxford: 243-264
- Benn, Stanley I. / Peters, R. S., 1977: *Social Principles and the Democratic State*, Allen & Unwin, London
- Collier, David / Mahon, James E., 1993: Conceptual "Stretching" Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis, *American Political Science Review*, (87) 4: 845-855
- Čular, Goran (ur.), 2005: *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Dasgupta, Partha, 1988: Trust as a Commodity, u: Gambetta, Diego (ur.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Blackwell, Oxford: 49-72
- Earle, Timothy C. / Cvetkovich, George T., 1995: *Social Trust*, Praeger, Westport
- Fukuyama, Francis, 1995: *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press, New York
- Gambetta, Diego (ur.), 1988: *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Blackwell, Oxford
- Hardin, Russell, 1993: The street-level epistemology of trust, *Politics and Society*, (21): 505-529
- Howard, Marc M., 2002: The Weakness of Postcommunist Civil Society, *Journal of Democracy*, (13) 1: 157-169
- Inglehart, Ronald i dr., 2000: *World Value Surveys and European Value Survey 1981-1984, 1990-1993, and 1995-1997*, Institute for Social Research, Ann Arbor
- Inglehart, Ronald / Welzel, Christian / Klingemann, Hans-Dieter, 2003: The theory of human development: A cross-cultural analysis, *European Journal of Political Research*, (42) 2: 341-379
- Jowell, Roger, 2003: *European Social Survey 2002/2003: Technical Report*, Centre for Comparative Social Surveys, London
- Knack, Stephen, 2002: Social Capital and the Quality of Government: Evidence From the States, *American Journal of Political Science*, (46) 4: 772-785
- Knack, Stephen / Keefer, Philip, 1997: Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation, *Quarterly Journal of Economics*, (112) 4: 1251-1288
- Levi, Margaret, 1998: A State of Trust, u: Braithwaite, Valerie / Levi, Margaret (ur.), *Trust & Governance*, Russell Sage Foundations, New York: 77-101
- Luhmann, Niklas, 1979: *Trust and Power: Two Works by Niklas Luhmann*, John Wiley&Sons, Chichester
- Luhmann, Niklas, 1988: Familiarity, Confidence, Trust: Problems and Alternatives, u: Gambetta, Diego (ur.), *Trust: Making and Breaking Cooperative Relations*, Blackwell, Oxford: 94-107
- Mair, Peter, 1996: Comparative Politics: An Overview, u: Goodin, Robert E. / Klingemann, Hans-Dieter (ur.), *A New Handbook of Political Science*, Oxford University, New York: 309-335
- Matić, Davorika, 2000: Demokracija, povjerenje i socijalna pravda, *Revija za sociologiju*, (31) 3-4: 183-195

- Milner, Henry, 2002: *Civic Literacy: How Informed Citizens Make Democracy Work*, University Press of New England, London
- Misztal, Barbara, 1996: *Trust in Modern Societies*, Blackwell, Oxford
- Norris, Pippa, 1999: The Growth of Critical Citizens?, u: Norris, Pippa (ur.), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*, Oxford University Press, Oxford: 1-28
- Norris, Pippa, 2001: *Making Democracies Work: Social Capital and Civic Engagement in 47 Societies*, Paper for the European Science Foundation EURESCO Conference on Social Capital: Interdisciplinary Perspectives at the University of Exeter, John F. Kennedy School of Government, Cambridge
- Newton, Kenneth, 2004: Social trust: individual and cross-national approaches, *Portuguese Journal of Social Science*, (3) 1: 15-35
- Offe, Claus, 1999: How can we trust our fellow citizens?, u: Warren, Mark (ur.), *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge: 42-88
- Putnam, Robert D., 1993: *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton
- Putnam, Robert D., 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, Simon&Schuster, New York
- Rosenberg, Morris, 1956: Misanthropy and Political Ideology, *American Sociological Review*, (21) 6: 690-695
- Sartori, Giovanni, 1991: Comparing and miscomparing, *Journal of Theoretical Politics*, (3) 3: 243-257
- Seligman, Adam B., 1997: *The Problem of Trust*, Princeton University Press, Princeton
- Sztompka, Piotr, 1999: *Trust*, Cambridge University Press, Cambridge
- Štulhofer, Aleksandar, 2004: Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj, *Politička misao*, (41) 3: 156-169
- Uslaner, Eric, 2002: *The Moral Foundations of Trust*, Cambridge University Press, Cambridge
- Yamagishi, Toshio / Yamagishi, Midoro, 1994: Trust and commitment in the United States and Japan, *Motivation and Emotion*, (18) 2: 129-166
- Vujčić, Vladimir, 2001: *Politička kultura demokracije*, Panliber, Osijek – Zagreb – Split
- Warren, Mark (ur.), 1999: *Democracy and Trust*, Cambridge University Press, Cambridge

Social Trust: Croatia 1995-2003.

SUMMARY

In this paper the author deals with the concept of social trust. It is the author's view that this concept has been neglected in past political science research in Croatia; consequently, he wishes to present it to the academic and professional political science public, thus creating a basis for its future use. Moreover, in applying a secondary data analysis the

author describes the state of social trust in Croatia. First, the author contextualises the concept of social trust with regard to the dominant research approaches in political science, then he points to the distinctiveness of social trust in relation to other types of trust and, finally, he provides an overview of the most relevant works on the importance and functions of social trust. In the final part of the paper, an analysis of the levels of social trust is conducted, revealing that Croatia is a society with markedly low levels of social trust. In the author's opinion, this could present an obstacle to further political and economic development.

RAZUMIJEVANJE DEMOKRACIJE KOD MLADIH U HRVATSKOJ

Vladimir Vujčić

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Izvorni znanstveni rad

Sažetak

Zadaća ovoga rada bilo je istraživanje kako mladi shvaćaju vrijednosti demokracije, koliko vjeruju u demokraciju kao politički poredak, koliko su zadovoljni načinom njezina funkcioniranja ("konstitucijom na djelu") i koliko je njihovo povjerenje u institucije sustava. Istraživati razumijevanje demokracije važno je zbog toga što ona više ovisi o mišljenju građana i razini njihove političke kulture nego o svojoj normativnoj konstituciji i formalnom vrijednosnom sustavu. Ova se analiza uključuje u raspravu između fundacionista i antifundacionista o demokraciji i njezinu funkcioniranju. Taj model istraživanja omogućio je uvide u odnos tzv. difuzne i specifične podrške demokraciji (D. Easton) te u razjašnjavaње onoga što R. Dahl definira kao "demokratski paradoks" u suvremenim demokracijama. Ovo je istraživanje pokazalo da mladi u Hrvatskoj shvaćaju demokraciju u okviru liberalnih vrijednosti, ali i da prilično tendiraju prema tzv. konsenzualnoj demokraciji i socijalističkom sindromu u kojem dominira težnja za socijalnom jednakosti i ekonomsko-intervencionističkom državom. Analiza je dalje pokazala da kod mladih u Hrvatskoj postoji niska razina demokratske legitimacije te još niža razina povjerenja u institucije sustava. To nije dobra osnova za razvoj stabilne i kvalitetne demokracije u hrvatskom društvu. Sve to upozorava na ozbiljne slabosti u političkoj edukaciji mladih u Hrvatskoj te u razvoju demokratske političke kulture i demokratskoga građanstva.

Postavlja se pitanje zašto je potrebno istraživati kako mladi (i ostali građani) shvaćaju demokraciju (njezina obilježja, vrijednosti, funkcije, institucije itd.). To ne bi bilo nužno kada bi postojao jedan normativni

(metafizički) model demokracije. Ali kako postoji više modela demokracije, treba istražiti ne samo to kojem modelu građani iz nekog razloga najviše konvergiraju nego i u čemu se najviše razilaze u razumijevanju demokracije.

To pitanje razumijevanja demokracije može se smjestiti u teorijski kontekst rasprave o temeljima demokracije. Zapravo se može smjestiti u kontekst rasprave između fundacionista i antifundacionista¹ o demokratskoj praksi. Kada pak ne bi bilo prijepora oko temelja i funkcija demokracije, postojao bi samo jedan model demokracije (nešto kao model Platonove idealne države), ali kada bi se prihvatila samo antifundacionistička teza o ontologiji demokracije, ne bismo imali nikakav prepoznatljiv oblik demokratske vladavine, a demokracija jest oblik vladavine koji se jasno razlikuje od raznih autoritarnih i totalitarnih režima vlasti. Ako dakle ne postoji samo jedan model demokracije i ako je ona otvoren model vladavine koji potiče slobodu i autonomiju pojedinaca, taj je oblik vladavine uvijek podložan procesu propitivanja i razumijevanja. Istraživanje kako mladi ljudi shvaćaju demokraciju određeno je dakle njezinim otvorenim karakterom i gotovo nemogućnošću da se oktroira jedan model kao vječno rješenje. Možda se taj problem najbolje može razumjeti ako se prihvati Almondova teza kako demokracija nije čist, nego mješovit oblik vladavine. Hibrid pak nikada nema jedno rješenje – moguća su razna rješenja. Tako je i s demokracijom. Zato ona zahtijeva empirijsko ispitivanje, tj. propitivanje kako je građani iskustveno doživljavaju i kako razumiju i vrednuju njezina obilježja i njezine institucije.

Našu tezu o potrebi istraživanja razumijevanja demokracije možemo ra-

spraviti u okviru tvrdnje poznate teoretičarke demokracije i demokratskog obrazovanja Amy Gutmann da “demokracija treba opravdanje, a ne temelje”² te u okviru teze Benjamina Barbera o fundacionalizmu i demokraciji, kada se opredjeljuje protiv fundacionalizma tvrdnjom kako “demokratska politika počinje ondje gdje izvjesnost završava.”³ A. Gutmann zapravo nije protiv svakog utemeljenja demokracije, ali ona nije za temelje koji opravdavaju ili normiraju njezino razumijevanje, nego obratno, za temelje koji nastaju kao rezultat deliberativnog opravdanja tih temelja. Nije za temelje koji bi oktroirali razumijevanje demokracije, nego za one koji nastaju kao rezultat demokratske deliberacije (javne rasprave o konstituciji demokracije). Ona je zapravo za model deliberativne demokracije, a ne za modele koji temelje imaju isključivo u ljudskoj antropološkoj prirodnoj određenosti (razumu, moralu, potrebi, interesu, koristi itd.).

Barber hoće reći da se demokratska politika ne može uspostaviti epistemički kao što to priliči procesu stjecanja znanja o prirodi i društvu općenito. Razlog je tome u činjenici da je demokratska politika uvijek kolektivno djelovanje i odlučivanje, ali kako se to kolektivno djelovanje uvijek temelji na pojedincima, njegovi rezultati nikada nisu potpuno predvidljivi. Koliko god je izvjesnost predvidljiva, toliko je i nezvjesnost bitna osobina demokracije i njezina političkoga procesa. Ovdje zapravo želimo empirijskim putem testirati Barberovu tezu da se demokra-

¹ Vidjeti o tome u: Richard Rorty, *Idealizations, Foundations, and Social Practices*, u: S. Benhabib (ur.), *Democracy and Difference*, Princeton: Princeton University Press, 1996, str. 333-335.

² Amy Gutmann, *Democracy, Philosophy, and Justification*, isti izvor, 1996, str. 340.

³ Benjamin R. Barber, *Foundationalism and Democracy*, isti izvor, 1996, str. 349.

cija može “uspostaviti fundacionalističkom logikom, ali se održava samo logikom građanstva.”⁴ Drugim riječima, jasno je da se demokracija u društvu mora jednom uspostaviti i da se njezina konstitucija mora odrediti (institucije, procedure i sl.), ali ne mogu se trajno odrediti njezina priroda i logika njezina funkcioniranja. Ona se održava i funkcionira ne logikom svojih temelja (normi i procedura), nego logikom svoga građanstva (običnih građana i političkih elita). Prema tome, jasno je da logika građanstva podrazumijeva da građani razumiju demokraciju na djelu. To bi bilo operativno, a ne normativno razumijevanje demokracije. Smatramo da je to operativno razumijevanje demokracije odlučujuće za logiku njezina funkcioniranja. Ono ne ovisi toliko o normativnim aspektima koliko o kontekstu u kojem se demokracija odvija. Operativno razumijevanje demokracije ovisno je dakle o političkoj kulturi građana dotične zemlje, a ne samo o univerzalnim normama demokracije. Upravo zato ovdje želimo vidjeti tu logiku kod mladih ljudi (nove generacije punoljetnih građana u Hrvatskoj).

Uz razumijevanje demokracije važno je kako mladi ljudi shvaćaju funkcije vlade ili njezine odgovornosti u društvu. Postavlja se pitanje razlikuju li socijalne funkcije vlade (brigu o temeljnim socijalnim funkcijama države: zdravstvenoj zaštiti, obrazovanju i sl.) od tzv. ekonomskih aktivnosti vlade u društvu. To razlikovanje ili nerazlikovanje može utjecati na razvoj svijesti i opredjeljenje za model socijalne demokracije ili za model socijalističko-egalarne koncepcije društva. Pored toga važno je vidjeti koliko su mladi zado-

voljni razinom funkcioniranja demokracije u društvu te kolika je kod njih razina povjerenja u institucije sustava. Važno je sve to usporediti s njihovom demokratskom legitimacijom ili razinom vjerovanja u demokraciju kao poredak u odnosu na druge oblike vladavine. Ovdje dakle želimo vidjeti odnos između normativnoga prihvatanja demokracije i empirijskoga odnosa mladih prema demokraciji u vlastitoj zemlji.

Metodologija i cilj istraživanja

Naše istraživanje razumijevanja demokracije kod mladih u Hrvatskoj (srednjoškolaca) povezali smo s međunarodnim istraživanjem u okviru IEA Civic Education Study (2002).⁵ Uzorak ispitanika (završni razredi srednje škole) i način istraživanja (mjere o demokraciji) gotovo su identični. Ispitivanje smo proveli 2003. na 850 učenika završnih razreda različitih srednjih škola u Hrvatskoj. Podaci omogućuju određenu komparaciju s rezultatima istraživanja studije IEA u 14 uglavnom europskih zemalja.

Istraživanje se temelji na tome što mladi misle o različitim vrijednostima i obilježjima demokracije. Cilj je prije svega bio istražiti kako mladi shvaćaju načine na koje demokracija može biti ugrožena ili ojačana. Zatim je trebalo utvrditi postoje li vrijednosti i obilježja demokracije o kojima postoji visok konsenzus među mladima te o kojim vrijednostima i obilježjima postoji ni-

⁴ Benjamin R. Barber, *op. cit.*, 1996, str. 355.

⁵ Vidjeti opširnije u: Jo-Ann Amadeo, Judith Torney-Purta, Rainer Lehmann, Vera Husfeldt i Roumiana Nikolova, *Civic Knowledge and Engagement, An IEA Study of Upper Secondary Students in Sixteen Countries*, IEA, 2002.

zak konsenzus. Što je dakle dobro, a što loše za demokraciju prema mišljenju mladih i u kojem stupnju pogledi mladih eventualno odgovaraju određenim teorijama demokracije.

Istraživanje o tome kako mladi shvaćaju odgovornost vlade i o razini njihova povjerenja u institucije sustava također smo temeljili na navedenom međunarodnom istraživanju. To nam omogućuje nužno potrebnu komparaciju podataka i određenu logiku zaključivanja o našim podacima.

Anketa je obuhvatila 24 stavke o onome što bi moglo biti dobro za demokraciju, na primjer slobodni izbori i jako civilno društvo, te o onome što bi moglo biti loše za nju, na primjer politička korupcija, ograničenje slobode govora itd. Ispitanici su na svako pitanje i definiranu stavku mogli odgovoriti s četiri moguća odgovora (1. vrlo loše za demokraciju, 2. loše za demokraciju, 3. dobro za demokraciju, 4. vrlo dobro za demokraciju). Odgovornost vlade proučavala se kroz pitanja o njezinoj tzv. socijalnoj odgovornosti u društvu u odnosu na pitanja koja su mjerila njezinu ekonomsku ili intervencionističku odgovornost. To omogućuje razlikovanje socijalne demokracije od različitih socijalističkih koncepcija vladavine koje inzistiraju na socijalnoj jednakosti građana, a ne toliko na jednakosti njihovih šansi u okviru jednakih prava i političkih sloboda svih. Time smo željeli ustanoviti razlikuju li mladi demokraciju od kapitalizma, socijalnu demokraciju od socijalističkog egalitarizma, socijalna prava od civilnih sloboda itd. Konfuzija oko tih pitanja i odnosa može govoriti o nerazvijenosti demokratske političke kulture i o problemima stabilnosti demokracije u društvu. Povjerenje u različite institucije susta-

va ispitivalo se već ustaljenom metodologijom istraživanja u međunarodnim ispitivanjima. Razina povjerenja u institucije sustava sigurno reflektira iskustvo i mišljenje ljudi o demokraciji i načinu vladanja u društvu. Nadamo se da će nam sve navedeno pomoći da bolje procijenimo razinu demokratske svijesti kod mladih u nas i određene deficite u razvoju te svijesti, kao i realne deficite u funkcioniranju demokracije i vlasti u hrvatskom društvu. To je posebno važno s obzirom na to da je ispitivanje provedeno među mladima koji tek dobivaju status punoljetnog demokratskoga građanstva u mladoj demokratskoj hrvatskoj državi.

Komparativna analiza “dobrih” strana demokracije

Kako prikazati rezultate istraživanja s obzirom na komparaciju s međunarodnim istraživanjem u četrnaest uglavnom europskih zemalja? Prvo ćemo komparativno prikazati podatke (stavove, mišljenja) o karakteristikama za koje mladi (srednjoškolci) smatraju da su dobre za demokraciju, a nakon toga podatke o onima za koje smatraju da su loše (štetne) za demokraciju.

Podaci u tablici 1 kažu da značajna većina hrvatskih srednjoškolaca smatra kako je “dobro” ili “vrlo dobro” za demokraciju čak 14 navedenih stavki (sloboda, prava, sigurnost), dok u studiji IEA (koja je obuhvatila 14 zemalja) mladi misle tako za samo sedam stavki. Čak za 12 stavki kod hrvatskih srednjoškolaca postoji visoko slaganje (više od 80%) da su navedene karakteristike važne za demokraciju. Autori studije IEA zaključili su da se oko 80% ili više učenika završnih razreda srednje škole iz 14 zemalja (prije svega europskih) slaže da je samo 7 navedenih faktora važno

Tablica 1. Mišljenja o demokraciji (što je dobro za demokraciju: postoci)

Dobro za demokraciju**	Hrvatska (2003)			Studija IEA (2002)		
	Dobro	Vrlo dobro	(%)	Dobro	Vrlo dobro	(%)
Sloboda mišljenja	13	86	(99%)	23	71	(94%)
Sloboda izbora vođa	24	74	(98%)	18	75	(93%)
Zahtijevanje prava	33	63	(96%)	34	46	(80%)
Sloboda uključivanja u razne organizacije	36	59	(95%)	39	48	(87%)
Minimalni prihodi svakome	38	56	(94%)	42	40	(82%)
Slobodne novine	29	64	(93%)	-	-	?*
Mirni prosvjedi	42	49	(91%)	34	49	(83%)
Stranke predlažu žene u politici	25	64	(89%)	40	36	(76%)
Male razlike u zaradama i bogatstvu	39	48	(87%)	-	-	?*
Mladi aktivni u korist zajednice	50	36	(86%)	-	-	?*
Sloboda privatnog biznisa	44	37	(81%)	-	-	?*
Odvojenost crkve od države	32	48	(80%)	-	-	?*
Političke stranke različito misle	48	25	(73%)	-	-	?*
Političke stranke utječu na vlast	38	17	(55%)	-	-	?*

Napomena: ** u ovoj analizi izostavljeni su odgovori “loše” ili “vrlo loše” za demokraciju jer je većina učenika na navedene stavke odgovorila da su dobre ili vrlo dobre za demokraciju; * za te stavke u studiji IEA nisu izneseni podaci jer je suglasnost o njima bila prilično niska među ispitanicima iz različitih zemalja.

za demokraciju, dok o ostalim stavkama (pitanjima, tvrdnjama) nije postojala takva suglasnost učenika iz različitih zemalja (bila je znatno manja). Ako se dakle uzme podatak da je visoka suglasnost ona iznad 70%, onda je jasno da među učenicima završnih razreda raznih srednjih škola u Hrvatskoj postoji znatno veća suglasnost o tome što je važno za uspješno funkcioniranje demokracije nego što je prosječna suglasnost učenika iz većeg broja različitih europskih zemalja.

Ovdje je važno vidjeti u čemu se hrvatski učenici slažu s učenicima iz drugih zemalja te o kojim uvjetima demokracije postoji međunarodna suglasnost mladih. Nema sumnje da mladi u svijetu i u nas smatraju neke ključne karakteristike tzv. liberalne demokracije odlučujućima za njezino uspješno funkcioniranje, a to su sloboda izražavanja mišljenja svih, sloboda izbora političkih vođa, sloboda uključivanja u različite organizacije u društvu (civilno društvo), sloboda mirnog prosvjedovanja,

pravo na traženje ili zahtijevanje socijalnih i političkih prava, pravo na minimalne prihode svakome te predlaganje žena za političke vođe od strane političkih stranaka. Sve su to danas priznate karakteristike demokracije koje prije svega pripadaju teorijama liberalne demokracije, no postale su i praktične kriterijske varijable za sve relevantne demokracije u svijetu. U tom pogledu može se reći da je razumijevanje demokracije kod mladih u razvijenim demokracijama prije svega liberalno i univerzalno. Postoje međutim i u vezi s tim liberalnim vrijednostima demokracije određene razlike u shvaćanju između hrvatskih i drugih srednjoškolaca. Najveća je razlika kad je riječ o slobodnim (nezavisnim) novinama jer je u studiji IEA suglasnost među ispitanicima iz različitih zemalja niska (ispod 70%), dok je kod naših učenika veoma visoka (više od 90%). Međutim upada u oči jedina razlika, a tiče se prava na minimalni prihod (*income*) koji je osiguran svakome u društvu. Dok u studiji IEA samo oko 80% mladih smatra da je to pravo važno za demokraciju, više od 90% naših srednjoškolaca misli tako. Ta vrijednost spada u skupinu socijalnih prava demokracije, za razliku od ostalih konsenzualnih vrijednosti koje su ovdje navedene, a koje spadaju u skupinu civilnih ili političkih prava i sloboda.

Zašto je među našim učenicima konsenzus o vrijednostima socijalne zaštite ili socijalne sigurnosti svih tako visok? Teško je sad o tome reći nešto konkretno. Možda će nam podaci o njihovoj procjeni uloge i odgovornosti vlade u demokraciji o tome nešto više reći u narednoj analizi, ali ovdje možemo samo spekulirati. Može se nam pretpostaviti da je svijest (osjetljivost) o socijalnim pravima i socijalnoj

zaštiti kod naših učenika istaknutija od međunarodnog prosjeka zbog utjecaja ostataka "socijalističkoga sindroma" u njihovoj svijesti ili je to jednostavno izraz političke kulturne tradicije u hrvatskom društvu. Kada bi posrijedi bilo samo to, ne bi bilo problema. Ali ako uzmemo u obzir podatak da čak 87% naših srednjoškolaca misli kako je za demokraciju važno da razlike u zaradama i bogatstvu među ljudima budu male, posve je jasno da je kod naših učenika svijest o socijalnim pravima i slobodama znatno više nego kod drugih učenika (gledano u prosjeku) zasićena socijalističkim egalitarnim sindromom. To se može pokazati kao zapreka u razvoju demokracije ili kao mogućnost sukoba između kapitalističkog i demokratskog elementa u suvremenom društvu.

Na neki način posebno zabrinjava podatak, ako se može tako reći, da prilično mali postotak mladih u Hrvatskoj (tek nešto više od 50%) misli kako je za demokraciju važno da ljudi djeluju u političkim strankama radi utjecaja na vladu. Ako se tome doda i podatak da tek nešto više od 70% mladih misli kako je za demokraciju važno da političke stranke imaju različita mišljenja o važnim problemima, onda je iz svega posve jasno da kod značajnog dijela naših učenika vlada mišljenje o demokraciji kao konsenzualnoj vladavini, a manje kao konfliktnom političkom poretku. Iz toga se lako može pretpostaviti da oni i nemaju razvijenu svijest o demokraciji kao pluralizmu interesa i često sukobu interesa te o potrebi za aktivnim sudjelovanjem u "javnom razumu" ili deliberativnim procesima kako bi se postigli nužno potrebni i ograničeni "preklapajući konsenzusi" ili zajednički interesi. Kako onda očeki-

vati razvijenu svijest o onome što teoretičari demokracije nazivaju “nerješivostima” ili “neodlučivostima” unutar demokracije o određenim sukobljenim vrijednostima ili sukobljenim interesima i pozicijama.⁶ Ti podaci dakle jasno upozoravaju da kod naših učenika, unatoč činjenici da postoji visok konsenzus o mnogim karakteristikama važnim za demokraciju, ne postoji razvijena suptilna svijest o demokratskim vrijednostima, svijest koja bi im omogućila balansirano razumijevanje proturječnosti demokracije. Oni ne posjeduju razvijenu svijest koja bi se mogla odrediti kao građanska svijest “balansiranih kontradikcija” (H. Eckstein) demokracije. Na primjer, balans između svijesti o stranačkim borbama i konfliktima mišljenja i razvoja stabilne demokracije, između slobode privatnog biznisa i prava na bogatstvo s jedne strane te prava na minimalno socijalno dostojanstvo kroz minimalnu egzistencijalnu zaštitu svih s druge strane itd. Sve su to nijanse demokracije koje tom poretku omogućuju da postoji i djeluje kroz načelo *pluribus et unum* ili kao jedinstvo proturječnosti.

Da kod naših učenika ne postoji unutrašnja konzistencija u smislu jedinstva proturječnosti ili “balansa unutrašnjih kontradikcija” demokracije pokazuju i rezultati provedene faktorske analize za 23 mjere ili stavke o tome što je dobro ili loše za demokraciju (tablica 3). Rezultati faktorske analize značajni su kako bi se pokazale dvije stvari. Kada bi naime postojala samo jedna faktorska dimenzija (svi stavovi funkcio-

niraju na jednoj dimenziji), to bi sigurno bio znak nedovoljno razvijene diferencirane svijesti o karakteristikama demokracije. Studija IEA pokazala je da mlađi učenici (14-godišnjaci) imaju jednodimenzionalno mišljenje o demokraciji, odnosno nediferenciran pogled na taj oblik vladavine. Ista je studija pokazala da kod srednjoškolaca (18-godišnjaci) postoji trodimenzionalna struktura razumijevanja demokracije. To je protumačeno kao veći stupanj diferencijacije svijesti i pogleda na demokraciju. Može se međutim pretpostaviti da visok stupanj diferencijacije, ako se покаže da postoji puno nedovoljno konzistentnih dimenzija, odražava nizak nivo internalizacije svijesti u smislu “balansiranih kontradikcija demokracije”. Ne treba zaboraviti da je demokracija mješavina različitih oblika vladavine, što samo po sebi ne pretpostavlja njezino jednodimenzionalno razumijevanje. Međutim pretjerana i uz to nekonzistentna diferencijacija svijesti o demokraciji može biti znak konfuzije, a ne odmjerenog, balansiranog razumijevanja različitih odnosa između slobode i jednakosti, prava i odgovornosti, konsenzusa i konflikta itd. Čini se da naša analiza pokazuje kako je kod naših učenika prije na djelu određena doza konfuzije, nego balansiranog odnosa prema demokraciji i nužno potrebnog razlikovanja odnosa između slobode i jednakosti kao temeljnih demokratskih vrijednosti. Sam prijedpor između slobode i jednakosti u demokraciji zahtijeva razvoj diferencirane, a ne jednodimenzionalne svijesti. Međutim pretjerana i nekonzistentna diferencijacija, kao u našem ispitivanju, može govoriti o konfuziji kod mladih u vezi s demokracijom, a ne o potrebnoj jasnoći njezina razumijevanja. Na primjer, bilo bi

⁶ Vidjeti o tome u: Amy Gutmann, *op. cit.*, 1996, str. 340-348; Chantal Mouffe, *Democracy, Power, and the “Political”*, isti izvor, 1996, str. 245-257.

logično da se u razumijevanju demokracije diferencirana svijest o civilnim slobodama razvija zasebno od svijesti o političkim pravima i slobodama, iako je povezana s njom, te da se svijest o socijalnim pravima razvija kao djelomično nezavisna od ostalih prava i sloboda. Takva diferencirana svijest odgovara teoriji i praksi slobode i jednakosti u demokratskom i kapitalističkom društvu istovremeno. Drugačija bi diferencijacija upozoravala na određenu mjeru konfuzije u razvoju svijesti. To upozorava kako fundacionalističko razumijevanje demokracije nije u cijelosti odvojivo od antifundacionalističkog pristupa njezinu razumijevanju.

Komparativna analiza "loših" strana demokracije

Važno je znati ne samo kako učenici opažaju ono što je za demokraciju "dobro" nego i kako opažaju ono što je za nju "loše". Ako, na primjer, većina učenika ne smatra kako je za demokraciju loše "da jedna kompanija posjeduje sve novine u društvu", onda je to znak da oni ne razumiju važnost nezavisnih novina i vlasničkoga pluralizma kako bi se eliminirala mogućnost monopola na informiranje javnosti, a time i moguća zloupotreba takva monopola u vezi s pravom javnosti na istinito informiranje. Ako pak shvaćaju kako je za demokraciju loše postojanje vlasničkoga monopola na određene medije, onda je to znak razvijene svijesti o uvjetima kvalitetne demokracije itd. Stoga ćemo ovdje (tablica 2) analizirati upravo to kako hrvatski i srednjoškolski iz drugih zemalja opažaju "loše" strane demokracije.

Podaci u ovoj tablici također pokazuju da postoji veća suglasnost hrvatskih srednjoškolaca o većini "loših"

aspekata demokracije (tj. o onome što oni smatraju da je loše za demokraciju) nego među ispitanicima iz drugih zemalja. No također uočavamo da su razlike u mišljenju između hrvatskih srednjoškolaca i onih iz drugih zemalja manje kad su u pitanju loše strane demokracije nego kad je riječ o njezinim "dobrim" stranama. Hrvatski su srednjoškolski u prosjeku znatno osjetljiviji na političku korupciju i mogućnost političke manipulacije nego srednjoškolski iz drugih zemalja.

Zanimljiv je odgovor ispitanika na pitanje vezano uz odbijanje ljudi da poštuju zakon koji krši ljudska prava. Naime čak 58% njih smatra da je to loše za demokraciju. A. Gutmann smatra da konstitucionalizam kao jedan način rješavanja konflikata u demokraciji pored ostalog zahtijeva od građana hrabrost da stanu uz prava koja krši bilo većina bilo manjina.⁷ Znatna postotak učenika u nas, kao i u drugim ispitanim zemljama, po svemu sudeći ne shvaća važnost odbijanja zakona koji krše ljudska prava. Ako ljudi osjećaju da zakoni nisu pravedni ili da krše njihova prava (pravo na slobodu govora, na političku jednakost itd.), oni u demokraciji imaju pravo odbiti poštovati takve zakone i tražiti njihovu promjenu. Vjerojatno učenici u nas i u Europi misle kako je vladavina prava važnija od zaštite ljudskih prava. Naime čini se da mnogi misle kako je važnije poštivanje zakona nego zaštita ljudskih prava. P. Haberle u svojoj studiji o ustavu kao kulturi, ali

⁷ Amy Gutmann, *Why Should Schools Care about Civic Education?*, u: Lorraine M. McDonnell, P. Michael Timpane i Roger Benjamin, *Rediscovering the Democratic Purposes of Education*, University Press of Kansas, 2000, str. 78.

Tablica 2. Razumijevanje “loših” strana demokracije (postoci)

Loše za demokraciju**	Hrvatska (2003)			Studija IEA (2002)		
	Loše	Vrlo loše	(%)	Loše	Vrlo loše	(%)
Sudovi pod utjecajem političara	9	89	(98%)	23	64	(87%)
Bogati imaju više utjecaja na vlast	13	86	(98%)	24	67	(91%)
Jedna novinska kompanija	28	67	(95%)	31	56	(87%)
Političari daju posao obitelji	26	68	(94%)	32	55	(87%)
Zabrana kritičkoga govora o vladi	33	54	(87%)	30	56	(86%)
TV postaje iznose jednako političko mišljenje	45	34	(79%)	35	43	(78%)
Zakon nepravedan prema ženama	41	35	(76%)	-	-	?*
Ljudi odbijaju zakon koji krši prava	18	40	(58%)	-	-	?*
Zabrana osjetljivih priča u novinama	18	34	(52%)	-	-	?*

Napomena: ** navedeni su samo odgovori “loše” i “vrlo loše”; * u studiji IEA nema podataka za te stavke zato što među ispitanicima postoji visoko neslaganje o tim pitanjima.

i u svojim drugim radovima i predavanjima, ističe ljudska prava i ljudsko dostojanstvo kao preduvjet demokracije. On čovjekovo dostojanstvo smatra kulturnoantropološkim postignućem, a ne prirodnim stanjem njegove egzistencije. Čovjekovo dostojanstvo kao kulturnoantropološka premisa omogućuje građaninu, kako on kaže, “uspravan hod”⁸ te je stoga prepoznato kao važna odrednica demokracije. Ono kao takvo ne nastaje slučajno, nego u brojnim socijalizacijskim procesima. Postoje dakle samo kulturne, a ne prirodne slobode. Upravo se zbog čovjekova dostojanstva, na čijim je pretpostavkama izgra-

đena koncepcija suvremenih ljudskih prava, kultura demokracije doslovce mora učiti, smatra Haberle.

Možda je u ovoj analizi važnije sagledati ona pitanja o kojima se mladi vidljivo ne slažu ili se oštro dijele nego ona o kojima imaju visoko konsenzualno mišljenje. U literaturi se ta pitanja često zanemaruju ili jednostavno ne prikazuju. Naša je analiza pokazala da postoje neke stavke koje mladi smatraju dobrima ili lošima za demokraciju, a koje ih jako dijele – tako da bi se moglo reći da među njima postoji vrijednosni rascjep oko nekih karakteristika demokracije. Uočili smo da se ističu tri takva vrijednosna rascjepa među mladima u Hrvatskoj (a čini se i u drugim zemljama, s obzirom na to da istraživači kažu

⁸ Peter Haberle, “Ustav kao kultura”, *Politička misao*, 37, 3, 2000, str. 15.

kako o tim pitanjima ima najviše neslaganja među mladima). Tako postoji veoma oštra podjela među učenicima oko razumijevanja političkih stranaka u demokraciji. Čak 44% hrvatskih srednjoškolaca misli kako je loše za demokraciju “da ljudi djeluju u političkim strankama radi utjecaja na vladu”. Uzme li se u obzir činjenica da je to glavna zadaća stranaka (da djeluju na vlast), onda ta dilema može izvirati iz određene pozadinske kulture u kojoj mladi žive ili iz socijalizacijsko-edukacijskog deficita u njihovu formiranju. Druga dilema vezana je za “odbijanje respekta prema zakonu koji krši ljudska prava”: čak 58% mladih u Hrvatskoj smatra da je loše za demokraciju kada ljudi “odbijaju poštovati zakon koji krši ljudska prava”. Postoji jaka vrijednosna dilema oko objavljivanja potencijalno osjetljivih priča u novinama: čak 48% ispitanika smatra da je dobro za demokraciju kada se “novinama zabranjuje objava priča koje bi mogle povrijediti nacionalne manjine u društvu”. Tu se vidi da gotovo polovica učenika misli kako sloboda mišljenja i novinarstva mora biti podređena zaštiti osjećaja nacionalnih manjina. Smatramo naime da sloboda govora i izražavanja u novinama mora biti nadređena mogućim potencijalno osjetljivim pričama koje mogu izazvati određene etničke probleme u društvu. Ali slobodno novinarstvo omogućuje javnu polemiku i osporavanje. Jasno je, recimo, da bi neki tekst u novinama mogao povrijediti osjećaje nekih nacionalnih manjina u Hrvatskoj koje su sudjelovale u agresiji na Hrvatsku početkom 1990-ih ako ih prozove zbog solidariziranja s agresorom ili zbog “šutnje” o samoj agresiji, o izvoru rata itd. Samo se kriterijem istine mogu rješavati problemi. U navedenu vrijednosnu dilemu

ugrađena je zapravo dilema “brige za druge”, za “mirom u kući” u odnosu na zalaganje za istinu itd.

Ovdje (tablica 3) još želimo pokazati faktorsku strukturu stavova mladih prema demokraciji na 23 pitanja (skale procjene). Postavlja se pitanje mogu li se ispitani stavovi o demokraciji na 23 skale procjene reducirati na manji broj stavova (latentnih dimenzija). Studija IEA izvijestila je da je konfirmatorna faktorska analiza za srednjoškolce dala tri faktora za stavove o demokraciji na 25 pitanja. Prvi je faktor definiran kao prava i šanse u demokraciji, drugi je određen kao ograničena vlast, a treći kao prijetnje demokraciji. Za mlađe učenike (14-godišnjake) dobiven je samo jedan faktor na pitanjima koja se odnose na demokraciju kao pravnu državu (model *rule of law*). Izvještaj kaže da ti nalazi pokazuju kako je poimanje demokracije u starijih učenika diferencirano u odnosu na ono 14-godišnjaka, što ima smisla iz razvojne perspektive. Kognitivni razvoj i životna iskustva starijih učenika pomažu im da koherentnije prosuđuju apstraktne pojmove i da vide više perspektiva.⁹ S obzirom na to da smo mi dobili čak osam faktora za 23 mjere stavova o demokraciji, moglo bi se jednostavno analogno zaključiti kako su kod hrvatskih srednjoškolaca ti stavovi i pogledi još više diferencirani nego kod srednjoškolaca iz studije IEA. No je li uistinu tako?

Provedena faktorska analiza (rotacija Varimax) pokazuje nekoliko stvari. Prvo, moglo bi se zaključiti kako hrvatski srednjoškolci imaju jako diferencirano, dakle dobro strukturirano

⁹ Jo-Ann Amadeo et al., *Civic Knowledge and Civic Engagement*, IEA-Study, op. cit., 2002, str. 78.

Tablica 3. Faktorska struktura stavova o demokraciji kod hrvatskih srednjoškola

Faktori	Faktor. koef.
<i>Prvi faktor (F-1: 14% z. v.)</i>	
1. Slobodan izbor vođa	.68
2. Sloboda uključivanja u razne organizacije	.62
3. Sloboda mišljenja	.59
4. Minimalni prihodi svima	.52
<i>Drugi faktor (F-2: 8% z. v.)</i>	
5. Zabrana kritičkoga govora o vladi	.68
6. Jedna novinska kompanija	.76
7. Sudovi pod utjecajem političara	.62
<i>Treći faktor (F-3: 7% z. v.)</i>	
8. Sloboda privatnog biznisa (bez kontrole vlasti)	.67
9. Slobodne (nezavisne) novine	.56
10. Odvojenost crkve od države	.63
<i>Četvrti faktor (F-4: 6% z. v.)</i>	
11. Zahtijevanje prava (ljudi traže svoja prava)	.47
12. Mladi obavezno aktivni u korist zajednice	.73
13. Razlike u zaradama i bogatstvu male	.63
14. Političke stranke imaju različita mišljenja	.40
<i>Peti faktor (F-5: 5% z. v.)</i>	
15. Bogati imaju više utjecaja na vlast	.51
16. Političari daju posao članovima obitelji	.49
17. Političke stranke utječu na vlast	.64
<i>Šesti faktor (F-6: 5% z. v.)</i>	
18. Stranke predlažu žene u politiku	-.60
19. Zakon nepravedan za žene	.70
<i>Sedmi faktor (F-7: 4% z. v.)</i>	
20. Mirni protesti protiv nepravednih zakona	.63
21. TV postaje prezentiraju jednako polit. mišljenje	-.58
<i>Osmi faktor (F-8: 4% z. v.)</i>	
22. Zabrana objavljivanja priča u novinama	.79
23. Ljudi odbijaju poštovati zakon koji krši prava	.50

Napomena: navedeni su samo koeficijenti veći od 0.40.

i nijansirano mišljenje o demokraciji i njezinim proturječnostima. Osam ekstrahiranih faktorskih stavova govori o tome. Međutim to ipak nije baš tako. Dobiven je velik broj faktora s relativno malim iznosom objašnjene zajedničke varijance. To govori o relativno slaboj unutrašnjoj konzistenciji stavova u svakom dobivenom faktoru. Dalje, neke bi faktore bilo teško definirati jer ne samo da imaju slabu unutrašnju konzistenciju nego ih je i sadržajno teško odrediti zbog unutrašnje proturječnosti. Na primjer, faktor četiri obuhvaća stavke o tome kako je dobro za demokraciju da “mladi imaju obavezu sudjelovanja u aktivnostima u korist zajednice”, da “političke stranke imaju različita mišljenja o važnim problemima” itd. Analiza pouzdanosti dobivenih faktora (Cronbachov alfa) pokazala je da je unutrašnja konzistencija stavova u pojedinim faktorima veoma slaba. Sve to zapravo upozorava na činjenicu da kod učenika nije razvijena vrijednosno-diferencirana i fina unutrašnja konzistencija u pogledima na demokraciju. Bilo bi dakle logično da učenici imaju određenu diferenciranu koncepciju demokracije jer je neprijemljivo da imaju samo jednodimenzionalnu sliku o tako složenom i proturječnom sustavu. Ali bilo bi logično i to da u određenoj višedimenzionalnoj slici o demokraciji postoji visoka unutrašnja konzistencija svake dobivene dimenzije, tj. da se u jednoj dimenziji ne miješaju “kruške i jabuke”. To međutim nije tako pa je jasno da je razumijevanje demokracije kod hrvatskih srednjoškolaca dosta površno, da njihovo razumijevanje konfliktnih vrijednosti nije suptilno itd. iako je utvrđeno da o mnogim važnim stavkama (obilježjima) demokracije postoji visoko sлага-

nje među učenicima. Visoko sлагање o pojedinim stavkama nije pak dostatno za potrebnu vrijednosnu logiku među tim stavkama. Ako se, primjerice, civilne slobode (sloboda mišljenja, sloboda udruživanja i sl.) miješaju sa socijalnim pravima i slobodama (minimalni prihod svakome) i tome slično, tada se može govoriti o vrijednosnoj konfuziji u dimenzijama mišljenja o demokraciji. Prema tome, jasno je da visoka diferencijacija pogleda o demokraciji kod hrvatskih srednjoškolaca, unatoč visokom suglasju o mnogim stavkama demokracije, nema ni onu potrebnu unutrašnju vrijednosnu konzistenciju koja bi opravdala logiku takve diferencijacije. A upravo je to ono što se u vezi s demokracijom doslovce mora učiti. Ako se, primjerice, propagandom želi nametnuti stav da je važna pravna država, da u pravnoj državi sve mora biti *lege artis*, onda će mladi to preferirati i jako se dvoumiti treba li opstruirati zakon koji izravno krši ljudska prava. Učenici dakle moraju učiti da logici pravne države odgovara logika poštivanja prava i zakona, ali to ne znači da ta logika uključuje bespogovorno pridržavanje zakona za koje se vjeruje da nisu pravedni ili da su suprotni ljudskim pravima.

Razumijevanje uloge vlade

Kako mladi shvaćaju ulogu ili odgovornost vlade u svojoj zemlji? To je važno pitanje i često je izraz određenih koncepcija demokracije i države te na toj osnovi određene političke ideologije. Ideološki rascjep na lijevo i desno usmjerenje često ima zasade u pogledima na ulogu države (vlade) u društvu. Gledaju li mladi na vladinu odgovornost kao primarno socijalnu, ekonomsku ili oboje? Odgovori na to pitanje možda reflektiraju razlike vezane za ra-

zumijevanje vlade kao socijalne institucije ili za razumijevanje vlade kao proaktivne institucije. U tim se pogledima reflektiraju koncepcije socijalne države ili države koja ima prvenstveno socijalno-distributivnu funkciju (tzv. *big government*) i države koja štiti temeljne slobode građana i tržišne odnose u društvu. O tome su napisane mnoge rasprave i kritike. Ovdje je naš osnovni zadatak komparativno prikazati rezultate našeg istraživanja i onog iz studije IEA o građanskoj edukaciji mladih u 14 zemalja u svijetu (tablica 4).

Međunarodno istraživanje (studija IEA, 2002) pokazalo je da postoje značajne razlike među zemljama kad je riječ o podržavanju socijalne odgovornosti vlade ili njezine ekonomske odgovornosti. Tako su, na primjer, srednjoškolci u Čileu i Poljskoj znatno iznad međunarodnoga prosjeka skloni podržati socijalnu odgovornost vlade, tj. ve-

zanost za socijalnu zaštitu i socijalnu sigurnost, dok u vezi s podržavanjem ekonomske aktivnosti vlade (zapošljavanje, kontroliranje cijena itd.) postoji veće šarenilo među zemljama (bar u šest ispitanih zemalja mladi iznadprosječno podržavaju ekonomske aktivnosti vlade, a u isto toliko zemalja podržavaju te aktivnosti ispodprosječno u odnosu na međunarodnu sredinu).

Pogled na pojedine stavke pokazuje da i kod naših učenika, kao i u ostalim zemljama, postoji veći konsenzus o socijalnoj odgovornosti vlade nego o njezinoj ekonomskoj odgovornosti iako je kod naših učenika taj konsenzus veći od međunarodnog. Iz tablice je dalje vidljivo da više od 90% srednjoškolaca u studiji IEA podržava socijalne aktivnosti vlade. Rezultati studije IEA pokazali su da su stariji učenici skloniji nego oni mlađi (14-godišnjaci) podržati i socijalne i ekonomske aktivnosti vlade.

Tablica 4. Stavovi mladih o odgovornosti vlade (postotak)

Zbir "vjerojatno da" i "sigurno da"*	Hrvatska	Studija IEA
1. osigurati osnovnu zdravstvenu zaštitu svima	99%	93%
2. osigurati normalan životni standard starim osobama	97%	95%
3. osigurati besplatno osnovno obrazovanje svima	96%	94%
4. osigurati jednake političke šanse ženama i muškarcima	96%	91%
5. kontrolirati zagađivanje okoliša	94%	87%
6. osigurati red i mir u zemlji	97%	95%
7. poticati poštenje i moral među ljudima	93%	75%
8. osigurati posao svima koji ga žele	95%	86%
9. kontrolirati cijene	86%	85%
10. osigurati potporu industriji radi njezina razvoja	96%	84%
11. osigurati primjeren životni standard nezaposlenima	91%	88%
12. smanjiti razlike u zaradama i bogatstvu među ljudima	82%	72%

Napomena: * dani su podaci za samo dva odgovora na inače četveročlanoj skali odgovora, dok su odgovori "sigurno ne" i "vjerojatno ne" izostavljeni.

To je posljedica dobne razlike jer stariji su bliže dobi kada se mogu izravno koristiti beneficijama vladinih aktivnosti. Drugo je objašnjenje da su stariji učenici skloniji socijalnoj perspektivi i razumijevanju koristi za društvo kao cjelinu nego samoj edukaciji i visokom standardu povezanom sa zdravljem i ekonomskim blagostanjem (IEA, 2002, str. 87).

Kako podaci pokazuju, ne postoji značajnija razlika između naših srednjoškolaca i onih u drugim zemljama kad je riječ o procjeni socijalne odgovornosti vlade, ali razlika je značajna u vezi s nekim stavkama vezanim za socijalno djelovanje, a naročito za ekonomsko djelovanje vlade. Najveća je razlika između naših ispitanika i ostalih vezana za ocjenu vladine uloge u razvoju morala u društvu te u smanjivanju razlika u zaradama i bogatstvu među ljudima. U prvom slučaju razlika je zaista velika: dok više od 90% naših učenika smatra da je vlada odgovorna za razvoj moralnih odnosa u društvu, prosjek onih koji tako misle u drugim zemljama iznosi samo 75%. Razlika je impozantna i u ocjeni smanjivanja socioekonomskih razlika u društvu (naši učenici to podržavaju u 82% slučajeva, u drugim zemljama tek u 72%).

Očito je dakle da je kod naših srednjoškolaca više zastupljena koncepcija vlade koja bi se mogla nazvati socijalno-intervencionističkom, za razliku od srednjoškolaca iz drugih zemalja koji se u prosjeku nešto više izjašnjavaju za socijalno-tržišnu orijentaciju vlade. Sada možemo nešto bolje objasniti one poglede na demokraciju koje smo okarakterizirali kao relikte socijalističkoga egalitarnoga sindroma u razumijevanju demokracije kod naših srednjoškolaca. Nema sumnje da je kod njih jako na-

glašen taj sindrom i da on vjerojatno potječe iz prošle, socijalističko-samoupravne svijesti i kulture.

Zanimljivo je da je i faktorska analiza unutrašnje strukture stavova mladih prema odgovornosti vlade pokazala da postoje dva odvojena faktorska stava. Jedan faktor obuhvaća stavke koje mjere socijalnu odgovornost vlade (prvih sedam stavki iz prethodne tablice), a drugi faktor ostale stavke, tj. one koje mjere ekonomsko-intervencionističku odgovornost vlade. Prvi rotirani faktor objasnio je oko 31% zajedničke varijance, a drugi oko 10%. Indeks unutrašnje konzistencije za prvi faktor bio je značajan (alfa = 0,68), za drugi također (alfa = 0,70). Zanimljivo je da je studija IEA pokazala gotovo jednaku faktorsku strukturu za razumijevanje odgovornosti vlade među mladima. To znači da mladi na neki način razumiju, iako u različitim zemljama na ponešto različite načine, da socijalna i ekonomska uloga vlade nisu istovjetne funkcije. Naši učenici jače ističu i socijalnu i ekonomsku odgovornost vlade, naročito ovu posljednju, tj. ekonomsko-intervencionističku, što jako graniči s gabaritima socijalističke odnosno egalitarne ideologije.¹⁰ Dok liberali cijene jednakost šansi, socijalisti više vjeruju u socijalnu jednakost ili jednakost rezultata zato što navodno ekonomske nejednakosti u društvu same po sebi proizvode socijalne nejednakosti među ljudima. Socijalisti naročito podržavaju socijalnu jednakost zato što vjeruju da je zadovoljavanje potreba svih temelj čovjekova samoispunjenja i samorazvoja. Zbog toga se socijalisti zalažu za

¹⁰ Vidjeti opširnije u: Andrew Heywood, *Political Ideologies, An Introduction*, Palgrave, 2003, str. 105-155.

tzv. distributivnu pravednost u društvu. To, naravno, izaziva teorijske i praktične probleme.

Vjerovanje u demokraciju i povjerenje u institucije sustava

Pored analize razumijevanja obilježja demokracije važno je vidjeti i to koliko mladi općenito vjeruju u demokraciju kao politički poredak i koliko su zadovoljni načinom njezina funkcioniranja u svojoj zemlji. Važno je vidjeti i razinu povjerenja u institucije vlasti. Vjerovanje u demokraciju kao politički poredak spada u područje političke kulture koju zovemo "kultura sustava", dok se iskazivanje zadovoljstva načinom funkcioniranja demokracije i povjerenja u institucije vlasti može svrstati u dio političke kulture koji se odnosi na procese vladanja i najčešće se definira kao *policy culture* (kultura vladanja). Svakako je zanimljivo vidjeti kako mladi u Hrvatskoj (srednjoškolci na kraju svoga obrazovanja) opažaju demokraciju kao poredak vlasti, tj. kakva je razina njihove demokratske političke legitimacije, te kakva je razina njihove procjene realnih političkih procesa preko zadovoljstva načinom funkcioniranja demokracije i povjerenja u institucije vlasti. Ta su dva posljednja indeksa zapravo ono što neki autori zovu "konstitucijom na djelu", tj. kako ljudi opažaju funkcioniranje sustava, odgovara li normativno vjerovanje u demokraciju kao u ideal vladavine iskustvenim procjenama demokracije. O tim odnosima postoje veoma široke teorijske i empirijske analize. Ovdje pak ne namjeravamo ulaziti u sve te probleme, nego samo želimo vidjeti razinu političke legitimacije demokracije mladih u Hrvatskoj te utvrditi postoji li velik ili samo raskorak u granicama tolerancije između demo-

kratske legitimacije i realnog funkcioniranja demokracije.

To treba vidjeti i zato što je R. Dahl uočio fenomen demokratskoga paradoksa u zapadnim demokracijama, a on se ogleda u gotovo univerzalnoj zakonitosti: što ljudi više vjeruju u demokraciju kao poredak, a to je vjerovanje sve raširenije i u tradicionalnim i u novim demokracijama ili poludemokracijama, to više opada zadovoljstvo načinom njezina funkcioniranja i ljudi sve manje vjeruju u institucije vlasti.¹¹ To, naravno, otvara i pitanje teorije političke legitimacije u demokraciji te pitanje daljnjeg razvoja demokracije kao političkoga poretka. Ali to nije problem ove studije. Da je Dahl u pravu, potvrđuju mnoga empirijska istraživanja u svijetu. Tako, na primjer, M. Peffley i R. Rohrschneider (2003) navode prema podacima iz svjetskog vrijednosnog istraživanja (*World Values Survey*) koje se provodilo između 1995. i 1997. da velika većina građana u različitim zemljama u svijetu, njih čak 84% u prosjeku, smatra kako je demokratski poredak dobra stvar za upravljanje zemljom. Što su zemlje bogatije i što imaju dulju tradiciju demokracije, to je i podrška demokraciji kao poretku veća iako visoka podrška demokraciji postoji i u drugim tranzicijskim ili poludemokratskim zemljama (kreće se čak iznad 75% u većini zemalja).¹²

¹¹ Vidjeti o tome u: Robert A. Dahl, "A Democratic Paradox?", *Political Science Quarterly*, proljeće 2000.

¹² Vidjeti u: Mark Peffley, Robert Rohrschneider, "Democratization and Political Tolerance in Seventeen Countries: A Multi-Level Model of Democratic Learning", *Political Research Quarterly*, 556, 3, 2003, str. 244; Ronald Inglehart, Christian Welzel, "Political Culture and Democracy", *Comparative Politics*, 36, 1, 2003, str. 61.

Ta i slična istraživanja pokazuju da postoji paradoks demokracije, ali i to da za kvalitetu demokracije, tj. za stupanj njezine razvijenosti (stvarnih sloboda itd.) nisu toliko važna mišljenja građana o demokraciji općenito koliko različite mjere političke kulture kao dubljih vjerovanja ljudi u demokraciju. Takva je istraživanja provodio R. Inglehart koji je pokazao da su za kvalitetu demokracije važnije razine političke tolerancije građana, povjerenje u druge ljude i različite mjere postmaterijalističke političke kulture nego opće vjerovanje u demokraciju. Međutim njegova su istraživanja ipak pokazala da je opće vjerovanje u demokraciju pozitivno (iako umjereno) povezano s demokratskim institucijama u društvu (redoviti izbori, višestranačje itd., sve prema mjerama koje redovito primjenjuje Freedom House u svojim istraživanjima demokracije u svijetu). Veza između indeksa Freedom Housea o razvijenosti demokracije u pojedinim zemljama i subjektivnih procjena ispitanika na mjernoj skali o demokraciji kao ipak najboljem obliku vladavine ("Demokracija možda ima problema, ali je bolja od svih drugih oblika vladavine") bila je umjereno jaka ($r = .315$).¹³ Druge mjere političke kulture, kao što su tolerancija, postmaterijalističke orijentacije, sreća i povjerenje u druge, bile su znatno jače povezane s aktualnom razinom demokracije u raznim zemljama. Međutim, iako opće vjerovanje u demokraciju nije najbolji indeks razvijenosti demokracije u nekoj zemlji, ono je ipak solidan indikator za to. Zato ćemo ovdje vidjeti

¹³ Vidjeti opširnije u: R. Inglehart, *How Solid is Mass Support for Democracy – And How Can We Measure It?* PSONline www.apsanet.org, 2003, str. 54.

koliko naši učenici (srednjoškolci) vjeruju u demokraciju kao poredak vlasti, koliko su zadovoljni načinom njezina funkcioniranja u Hrvatskoj te koliko je njihovo povjerenje u relevantne političke institucije društva.

Prvo ćemo vidjeti razinu političke legitimacije ili općeg vjerovanja u demokraciju kao poredak te razinu zadovoljstva načinom njezina funkcioniranja u Hrvatskoj (tablica 5).

Iako je R. Inglehart pokazao da opće vjerovanje u demokraciju nije najbolji indikator njezine stvarne razvijenosti u nekoj zemlji, ipak je činjenica da je to vjerovanje jako zastupljeno u zemljama s različitim političkim tradicijama i porecima. Ono je postalo gotovo univerzalno. To je razlog za čuđenje zašto mladi u Hrvatskoj tako malo vjeruju u demokraciju kao poredak. Sigurno je da postoji veza između vjerovanja u demokraciju i zadovoljstva njezinim funkcioniranjem jer je razina zadovoljstva načinom funkcioniranja demokracije kod hrvatske mladeži zaista niska. Taj demokratski paradoks o kojem govori R. Dahl možda ipak nije dovoljan za objašnjenje niske razine vjerovanja u demokraciju jer pretpostavlja relativno visoku razinu vjerovanja u demokraciju i nisku razinu zadovoljstva načinom njezina funkcioniranja. Kod naših učenika postoji taj paradoks, ali na znatno nižoj razini, odnosno na razini vrlo niskog vjerovanja (samo malo iznad demokratske većine) i ujedno izrazito niskog zadovoljstva. A sada logično slijedi analiza razine povjerenja u institucije sustava (tablica 6), zato što je ono prije svega empirijska činjenica.

Navedeni podaci jasno pokazuju da je povjerenje u institucije sustava kod naših srednjoškolaca znatno niže nego u međunarodnom istraživanju (studiji

Tablica 5. Vjerovanje u demokraciju i zadovoljstvo njezinim funkcioniranjem u Hrvatskoj među mladima

1. Mislite li da je demokracija najbolji oblik vladavine ili postoji neki bolji oblik?	
1. demokracija je najbolji oblik vladavine	56%
2. ne znam, nisam siguran	30%
3. postoji bolji oblik	14%
2. Koliko ste Vi zadovoljni načinom funkcioniranja demokracije u Hrvatskoj?	
1. izrazito sam zadovoljan	1%
2. zadovoljan sam	19%
3. nezadovoljan sam	60%
4. izrazito sam nezadovoljan	20%

Napomena: navedeni su zaokruženi postoci.

Tablica 6. Povjerenje u institucije sustava

Koliko imate povjerenja u sljedeće institucije?	Hrvatska	Studija IEA
1. u vladu	13%	44%
2. u tijela lokalne vlasti	13%	46%
3. u sudstvo	16%	64%
4. u policiju	25%	55%
5. u političke stranke	10%	20%
6. u Sabor (parlament)	18%	48%

Napomena: navedeni su zaokruženi postoci.

IEA). Naši su učenici izrazito nepovjeraljivi prema institucijama sustava. I analiza A. Štulhofera pokazala je da je povjerenje u institucije sustava kod hrvatskih građana općenito znatno opadalo od 1995. do 2003. godine. Početno povjerenje u Vladu, Sabor itd. bilo je iznad 50%, ali je kasnije znatno opalo i u prosjeku doseglo razinu od oko 30%.¹⁴

¹⁴ Vidjeti: Aleksandar Štulhofer, "Percepcija korupcije i erozija društvenog kapitala u Hrvatskoj 1995. – 2003.," *Politička misao*, 41,

Neka su istraživanja u isto vrijeme pokazala da građani Hrvatske imaju veliko povjerenje u demokraciju kao poredak.¹⁵ Međutim naše istraživanje pokazuje da mladi prije same punoljetnosti

3, 2004, str. 162; A. Štulhofer, *Dinamika sociokulturnog kapitala 1995.-1999.*, u: Matko Meštrović (ur.), *Globalizacija i njene refleksije u Hrvatskoj*, Ekonomski institut, Zagreb, 2001, str. 21-229.

¹⁵ O tome vidjeti u: R. Inglehart i Christian Welzel, *op. cit.*, 2003, str. 74.

pokazuju veoma nisku (zabrinjavajuću) razinu povjerenja u institucije vlasti, ali i dosta nisku razinu političke legitimacije za demokraciju. To pokazuje da je tzv. "rezerva demokratske legitimacije" kod hrvatske mladeži veoma niska. Ako se pak uzme u obzir činjenica da je razina povjerenja u institucije zabrinjavajuća iz vjerojatno opravdanih razloga jer je razina korupcije u našoj zemlji visoka, razina nezaposlenosti također itd., da je dakle sustav u jako stresnoj situaciji, postavlja se pitanje bi li se dovoljno mladih opredijelilo za demokraciju u slučaju dubljih kriza i sukoba u zemlji. Ti podaci govore da niska razina rezerve demokratske legitimacije ne jamči takvu mogućnost, odnosno pozitivno predviđanje. Može se bez sumnje govoriti o ozbiljnom demokratskom deficitu kod mladih u nas u pogledu njihove demokratske političke legitimacije. R. Dahl (2000) jasno upozorava da su izgledi za stabilnu demokraciju u nekoj zemlji veći ako njezini građani i političke vođe snažno podržavaju demokratske ideje, vrijednosti i praksu. Podrška je najpouzdanija onda kada su ta vjerovanja i sklonosti ugrađeni u kulturu određene zemlje i kada se velikim dijelom prenose s naraštaja na naraštaj. Drugim riječima, takva zemlja "ima demokratsku političku kulturu".¹⁶ Naši podaci o demokratskoj političkoj legitimaciji mladih, o povjerenju u institucije i o zadovoljstvu demokracijom ne odgovaraju toj Dahlovoj tezi. Ako je Dahl u pravu, oni govore da u Hrvatskoj, barem kada su u pitanju mladi, nisu stvoreni baš svi političko-kulturalni uvjeti za sigurno održavanje demokracije i njezine stabilnosti. Vjerovanje

¹⁶ Robert Dahl, *O demokraciji*, Politička kultura, Zagreb, 2000, str. 159.

u demokraciju kao politički poredak, tj. vjerovanje da je demokracija najbolji oblik vlasti unatoč određenim problemima nužan je uvjet za ono što normativno određujemo kao demokratsku političku legitimaciju.

Iako ovdje ne mislimo dati sustavnu analizu izvora (uzroka) te pojave, ipak smo se opredijelili za jednostavniji model analize (tablica 7). Želimo naime vidjeti postoji li razlika u nekim bitnim stavovima mladih prema demokraciji, prema odgovornosti vlade i povjerenju u institucije sustava. Naš jednostavni model analize obuhvaća spol učenika, njihov SES te PIG (zastupljenost predmeta "Politika i gospodarstvo" u srednjim školama jer se u nekim školama taj predmet ne predaje; predaje se u gimnazijama i srednjim stručnim školama, s iznimkom ekonomskih i birotehničkih). Na taj način želimo vidjeti postoje li razlike u razumijevanju demokracije i ostalim zavisnim varijablama (razumijevanju odgovornosti vlade, povjerenju u institucije sustava i demokratskoj političkoj legitimaciji sustava) ovisno o tim trima nezavisnim varijablama. U tu strukturu nezavisnih varijabli uključujemo i indeks zadovoljstva mladih funkcioniranjem demokracije u zemlji. Tako želimo vidjeti je li demokratska legitimacija (vjerovanje u demokraciju kao poredak) ovisna o empirijskom zadovoljstvu načinom njezina funkcioniranja.

Opredijelili smo se za tri nezavisne varijable: prva je demokratska legitimacija (vjerovanje u demokraciju kao poredak u odnosu na druge mogućnosti), druga je povjerenje u različite institucije sustava (jedinствен индекс објаснио је високу разину заједничке варијансе, а индекс конзистенције био је такође висок – алфа = 0,78), трећа је ра-

Tablica 7. Regresija vjerovanja u demokraciju i odgovornost vlade te povjerenja u institucije sustava

	Vjerovanje u demokraciju	Socijalna odgov. vlade	Ekonomska odgov. vlade	Povjerenje u institucije
1. Spol (m-ž)	.02	.16*	.10*	.07*
2. SES (total)	-.10*	-.05	-.18*	.04
3. PIG (šk. p.)	.07*	.0	.02	.02
4. Zadovoljstvo demokracijom	.17*	-.08*	-.15*	.42*
R2	.20 (4%)	.20 (4%)	.27 (7%)	.43 (18%)

Napomena: * $p < 0.01$.

zumijevanje odgovornosti vlade koja se dijeli u dva faktora: socijalnu odgovornost vlade ($\alpha = 0,68$) i ekonomsko-intervencionističku odgovornost vlade ($\alpha = 0,70$). Svi su indeksi dakle dobro definirane mjere za daljnju upotrebu.

Iz tablice je vidljivo da vjerovanje u demokraciju kao najbolji politički poredak prije svega ovisi o tome koliko su učenici zadovoljni načinom njezina funkcioniranja u Hrvatskoj. Tu se vidi da normativno ovisi o empirijskom. Iznenađuje međutim da je niži SES učenika (iskazan ovdje kao kompozitni indeks) jače povezan s vjerovanjem u demokraciju kao poredak. Dalje je zanimljivo to što socijalna odgovornost vlade i njezina ekonomska odgovornost nemaju istu etiologiju (determinaciju). U oba faktora spol (ženski) i zadovoljstvo funkcioniranjem demokracije daju određeni doprinos objašnjenju razine odgovornosti vlade. Učenice su dakle sklonije shvaćati odgovornost vlade kao socijalno-distributivne institucije i kao ekonomsko-intervencionističke institucije. Ta je sklonost razmjerna nezadovoljstvu načinom funkcioniranja demokracije u zemlji. Međutim razlika je između dviju funkcija vlade u tome što se ekonomsko-inter-

vencionistička funkcija može objasniti prije svega nižom razinom SES-a učenika. Što su učenici na nižoj razini SES-a, to su skloniji razumijevanju distributivne (intervencionističke) uloge vlade u funkcioniranju društva. Dakle niža razina SES-a i veće nezadovoljstvo demokracijom, uza ženski spol, uvjeti su koji pogoduju razumijevanju vlade u kategorijama socijalne države i ekonomskog intervencionizma. Zanimljivo je da su isti uvjeti, osim spola, pogodni i za nižu razinu demokratske legitimacije ili vjerovanja u demokraciju kao poredak. Može se dakle govoriti o krizi demokratske legitimacije kod naših učenika, a ona tendencijski nastaje u kontekstu ekonomske krize i krize funkcioniranja demokracije. Rezerva demokratske legitimacije kod naših je učenika dosta slaba.

Tu je zanimljivo vidjeti kako povjerenje u različite institucije sustava prije svega ovisi o razini zadovoljstva načinom funkcioniranja demokracije u zemlji. Povjerenje ne ovisi ni o SES-u učenika, osim donekle o spolu, nego isključivo o razini opaženog funkcioniranja demokracije. Što su dakle učenici zadovoljniji načinom funkcioniranja demokracije, to višu razinu povjerenja

iskazuju u institucije sustava i obratno. Zanimljivo je kako PIG (zastupljenost školskog predmeta "Politika i gospodarstvo") nema značajniju ulogu u objašnjavanju navedenih komponenti političke kulture učenika. To govori o slabostima vezanima za taj nastavni predmet u našim školama.

Ukratko se može reći da vjerovanje u demokraciju i povjerenje u institucije sustava prije svega ovisi o empirijskom zadovoljstvu učenika načinom funkcioniranja demokracije u društvu, dok socijalna odgovornost vlade ovisi prije svega o spolu učenika. Ekonomsko-intervencionistička odgovornost ima kompleksniju etiologiju, ali ipak primarno ovisi o razini socioekonomskog statusa učenika (što je SES niži, to je zahtjev za intervencionizmom vlade jači). Problem je još veći kada se zna da je kod naših srednjoškolaca jako naglašeno intervencionističko, a ne samo socijalno funkcioniranje hrvatske vlade. Moglo bi se reći da kod njih nije zastupljena samo koncepcija socijalne države, nego i više od toga – svojevrsna koncepcija socijalističke države. Smatramo da te činjenice ozbiljno upozoravaju na određene slabosti u političkoj edukaciji naših srednjoškolaca, a naročito na slabosti u okviru predmeta "Politika i gospodarstvo". Naši bi učenici morali naučiti da je demokracija područje političke i moralne jednakosti građana, dok je kapitalizam i tržišno poslovanje područje poduzetništva i ekonomskih nejednakosti te da se dinamički odnos između dvaju područja ne može rješavati prelaskom na socijalističku ideologiju. Zadaća je političke edukacije da izgrađuje takvu svijest i opredijeljenost mladih za aktivno sudjelovanje u rješavanju prijepora između demokracije i kapitalizma, između

jednakosti i slobode, između pravde i razlike i tome slično. Ta zadaća nije jednostavna, ali je nužna.

Zaključci

Glavni je cilj ovoga istraživanja bio utvrditi kako mladi (srednjoškolci) u Hrvatskoj u usporedbi s onima u Europi shvaćaju demokraciju i njezine vrijednosti, kako se odnose prema demokraciji kao obliku vladavine, tj. kakva im je razina demokratske političke legitimacije te koliko su zadovoljni razinom funkcioniranja demokracije u Hrvatskoj. Takvim ispitivanjem moguće je objasniti difuznu i specifičnu podršku demokraciji (D. Easton), osobito kada se u ispitivanje uključi i razina povjerenja u institucije sustava. Odnos između difuzne i specifične podrške demokraciji može objasniti dva fenomena – jedan se tiče tzv. "rezerve demokratske legitimacije" u stresnim situacijama političkoga sustava, a drugi tzv. "demokratskog paradoksa" koji je teorijski definirao R. Dahl.

U istraživanju smo se usredotočili na to kako mladi u Hrvatskoj i Europi shvaćaju demokraciju. Tako smo se uključili u prijepore između fundacionista i antifundacionista o demokraciji te u srodne rasprave o tome ovisi li demokracija o znanju (*episteme*) ili o mišljenju (*doxa*) njezinih građana. A. Weale (1999) smatra da demokracija prije svega mora ovisiti o javnom mišljenju građana jedne zajednice. Zato on nastoji afirmirati ulogu "mišljenja kao političkog autoriteta" u demokraciji. U skladu s tim pokušali smo ispitati kako mladi shvaćaju demokraciju i njezine vrijednosti. Analiza je pokazala da mladi u nas kao i u mnogim europskim zemljama demokraciju shvaćaju prije svega u okviru tzv. liberalnih vri-

jednosti (slobode izbora, višestranačja, slobode mišljenja, autonomije itd.). U tom pogledu mladi u Hrvatskoj čak nešto i prednjače u odnosu na europski prosjek. Međutim naše istraživanje pokazuje kako mladi u Hrvatskoj tendiraju i prema tzv. konsenzualnoj političkoj kulturi više nego prema konfliktnoj ili pluralnoj te prema kulturi socijalističkog egalitarizma. Značajna većina, primjerice, smatra kako je za demokraciju dobro da su razlike u zaradama i bogatstvu male te da vlada radi na osiguravanju posla svima koji žele raditi. To, po svemu sudeći, nije razumijevanje demokracije u granicama socijalne države ili modela socijaldemokracije, što je legitimno za demokratski poredak i demokratsku političku kulturu, nego se kreće u granicama socijalističke ideologije u kojoj se ističu socijalna jednakost i ekonomski intervencionizam države. Po svemu sudeći, naš politički kontekst još je uvijek opterećen elementima socijalističke ideologije ili socijalističke političke kulture. Taj se kontekst preko TV-a i drugih medija prenosi na mlade nostalgичnim pričama o tome kako je ovdje ne tako davno bio socijalizam i manjak slobode, ali su svi radili i pristojno živjeli od svoga rada. Dolazi do izvjesnog uljepšavanja prošlosti i do političke socijalizacije koja ne odgovara uvjetima demokratskog razvoja, pluralizacije društvenih odnosa i vrijednosti te kapitalističkog načina proizvodnje i tržišnoga poslovanja.

Pored te tendencije prema konsenzualnoj političkoj kulturi – jer mnogi mladi misle kako je za demokraciju loše da političke stranke djeluju radi utjecaja na vladu i da vlada treba biti odgovorna za osiguravanje posla svima koji žele raditi itd. – kod mladih postoji i određena razina konfuzije u razu-

mijevanju demokracije. To bi se moglo odrediti kao oblik vrijednosne konfuzije u demokratskoj političkoj kulturi mladih. Što to znači? Slikovito rečeno, vrijednosna konfuzija označava pojavu miješanja “krušaka i jabuka u istoj košarici”. Naime naša faktorska analiza razumijevanja mnogobrojnih vrijednosti demokracije pokazala je da postoji pretjerana diferencijacija stavova prema demokraciji, tj. da se razumijevanje demokracije kod mladih pretjerano diferencira u velik broj dimenzija kojima se mjere stavovi. Ako se znade i to da tako dobivene latentne dimenzije imaju slabu unutrašnju logičku (vrijednosnu) konzistenciju, jasno je da se može govoriti o vrijednosnoj konfuziji. To nastaje kada se primjerice neke vrijednosti socijalne države i demokracije (na primjer pristojan standard svima) nalaze na istoj dimenziji kao neke proceduralne vrijednosti, kao što je pravo na različito mišljenje među političkim strankama itd.

Analiza je dalje pokazala da se naši mladi ne uklapaju konzistentno u fenomen “demokratskoga paradoksa” o kojem govori R. Dahl. U tom paradoksu riječ je o visokom povjerenju građana u demokraciju kao oblik vladavine te o niskom zadovoljstvu načinom njezina funkcioniranja u praksi različitih država u svijetu. Naši podaci pak pokazuju kako se mladi u Hrvatskoj samo tendencijski uklapaju u taj paradoks. Oni naime ne pokazuju visoku razinu demokratske političke legitimacije, tj. vjerovanja u demokraciju kao najbolji oblik vladavine (takvih je samo 56%), dok u većini zemalja većina građana (75% i više) vjeruje u demokraciju kao najbolji oblik vlasti. Povrh toga naši mladi istovremeno pokazuju jako nisku razinu zadovoljstva načinom

funkcioniranja demokracije u zemlji i jako nisku razinu povjerenja u institucije sustava. Ako je dakle demokratski paradoks izraz visokog vjerovanja u demokraciju kao poredak te niskog zadovoljstva načinom njezina funkcioniranja, što je gotovo univerzalna zakonitost u svijetu, onda se kod naših mladih taj paradoks javlja u dvostrukom smislu. Dahlov se paradoks tendencijski potvrđuje, ali kako objasniti i relativno nisku razinu vjerovanja u demokraciju kao poredak?

Naši podaci jasno pokazuju da kod naših srednjoškolaca, dakle mlade generacije koja ulazi u građansku punoljetnost, ne postoji zadovoljavajuća razina difuzne podrške demokraciji, ali ni specifične podrške (tj. povjerenja u autoritete ili institucije sustava). Prema tome, riječ je o fenomenu slabe "rezerve demokratske legitimacije" kao latentnoga stava ili vjerovanja u poredak i onda kada je on u svojevrsnoj krizi svoga realnog funkcioniranja, tj. kada je u krizi konstitucija na djelu. Mislim da tu, baš kod tog pitanja, zakazuje način političkog obrazovanja mladih u našim školama. Političko obrazovanje nema zadaću da mlade indoktrinira za demokraciju, ali ima zadaću da ih odgaja i obrazuje tako da oni shvate sve prednosti demokracije u odnosu na nedemokratske (totalitarne i autoritarne) poretke. Kada bi se tako radilo, vjerujemo da bi većina mladih bez dvoumljenja prihvatila demokraciju kao najbolji oblik vladavine koji čovječanstvo poznaje. Jasno je da kriza sustava i njegovo stresno djelovanje – a to je u nas sada sigurno na djelu jer živimo u prilično "nesređenoj državi" – može dovesti do gubitka vjere u demokraciju kao poredak. Kada se to dogodi, može se reći da vjerovanje u demokraciju nije

čvrsto ugrađeno u demokratsku političku kulturu društva i da nije dostatan jamac njezine stabilnosti u mogućim jačim sukobima u društvu.

Naš jednostavni model izvora (odrednica) navedenim mjerama političke kulture mladih pokazao je da vjerovanje u demokraciju kao poredak najviše ovisi o razini zadovoljstva njezinim funkcioniranjem u društvu. To jasno pokazuje kako difuzno vjerovanje ovisi o specifičnom iskustvu i povjerenju u institucije sustava. Povjerenje u institucije sustava također najviše ovisi o razini zadovoljstva načinom funkcioniranja demokracije. No procjena odgovornosti vlade ima nešto drugačiju etiologiju iako se pokazuje da obje odgovornosti vlade (socijalna i ekonomsko-intervencionistička) također ovise o razini zadovoljstva demokracijom. Zadovoljstvo demokracijom ključna je varijabla za difuznu i specifičnu podršku demokraciji kod mladih u nas. Dok je međutim spol (ženski) značajniji za socijalnu odgovornost vlade, tj. za mjere socijaldemokratskog djelovanja vlade ili za model socijaldemokracije, SES (total) značajan je za ekonomsko-intervencionističko razumijevanje odgovornosti i funkcioniranja vlade. Što je naime SES učenika niži, to je razina razumijevanja ekonomsko-intervencionističke odgovornosti vlade veća. Dakle oni koji su niže u socioekonomskom smislu, skloniji su socijalističkom egalitarizmu od onih s višim SES-om. To pokazuje kako je srednji sloj važan za demokraciju i kapital-odnos. Začuduje međutim da su istovremeno baš učenici nešto nižega SES-a pokazali više vjerovanja u demokraciju kao poredak.

U cjelini se dakle može reći da postoje određeni deficiti u razvoju demo-

kratske političke kulture kod mladih u Hrvatskoj te da su oni odraz slabosti u procesima političke edukacije mladih, slabosti u načinu funkcioniranja demokracije i kapitalizma u Hrvatskoj te slabosti u procesima političke socijalizacije koja se u društvu odvija spontano pod nostalgичnim utjecajima sjećanja i ostataka socijalističke svijesti o lijepim i sigurnim vremenima u bivšem radničkom samoupravljanju i društvenom vlasništvu. Ti deficiti govore da se demokratska politička kultura još nije čvrsto etablirala i ukorijenila u svijest i djelovanje građana i političkih elita. To govori da se, unatoč već postojanoj razini institucionalnog funkcioniranja demokracije u Hrvatskoj (višestranačje, redoviti izbori, koaliranje, relativno

mirna smjena vlasti itd.), u nas još ne može razviti kvalitetna demokracija.¹⁷ Jasno je dakle kako bolje političko obrazovanje, ali i širi procesi političke socijalizacije u društvu moraju dati veći prilog razvoju i učvršćivanju demokratske političke kulture kod mladih, koja bi bila veće jamstvo stabilnosti i kvalitete demokracije u hrvatskom društvu. To mora biti dio obrazovne politike u nas jer razvoj demokracije ne podrazumijeva samo uvećavanje ekonomskog blagostanja, nego i razvoj demokratskoga građanstva. Zato ni uloga obrazovanja ne može biti samo pripremanje za rad i proizvodnju, njegova uloga mora biti i razvoj građana kao aktivnih demokrata. To su danas dvije najvažnije zadaće obrazovanja u društvu.

¹⁷ Vidjeti opširnije o tome u: Larry Diamond, Leonardo Morlino, "The Quality of Democracy", *Journal of Democracy*, 15, 4, 2004, str. 21-26.

Understanding of Democracy among Young People in Croatia

SUMMARY

The task of this paper was to explore how young people understand the values of democracy, how much they believe in democracy as a political system, how much they are satisfied with the way democracy works ("constitution at work"), and how much they trust government institutions. It is important to analyse the understanding of democracy, for democracy is dependent on the citizens' opinions and the level of their political culture rather than on its normative constitution and formal value system. Thus, this analysis joins in the debate between foundationalists and antifoundationalists on democracy and its functioning. The present model of research has provided insights into the relationship between so-called diffuse and specific support of democracy (D. Easton) and an explanation of that which R. Dahl defines as the "democratic paradox" in contemporary democracies. This scrutiny shows that young people in Croatia understand democracy within the framework of liberal values, but also that they largely tend towards so-called consensual democracy and a socialist syndrome involving a prevalent aspiration to social equality and an economically interventionist state. Moreover, the analysis shows that young people in Croatia have a low level of democratic legitimation and an even lower level of trust in government institutions. This is not a good basis for the development of stable and well-functioning democracy in Croatian society. It all warns against serious shortcomings in the political education of young people in Croatia and in the development of democratic political culture and democratic citizenship.

DEMOKRATIZACIJA I VRIJEDNOSNE ORIJENTACIJE U HRVATSKOM DRUŠTVU

Pero Maldini

*Sveučilište u Dubrovniku
Odjel za medije i komunikologiju*

Pregledni rad

Sažetak

U članku se polazi od pretpostavke da su vrijednosti demokracije i na njima zasnovane vrijednosne orijentacije ključne za ostvarenje demokratskoga poretka kao glavnoga tranzicijskoga cilja. Postavlja se stoga pitanje kakve su dominantne društvene vrijednosti i vrijednosne orijentacije hrvatskog društva u razdoblju prvoga tranzicijskog desetljeća i kako utječu na proces demokratizacije.

Vrijednosne orijentacije razmatraju se na osnovi rezultata više relevantnih istraživanja, i to s tri aspekta: općeg (modernizacijskog), političkog i sociokulturnog te kroz određene sociopsihološke aspekte formiranja vrijednosnih orijentacija. Navodi se niz vrijednosnih orijentacija, njihova obilježja te njihov utjecaj na društvene i političke promjene, jednako kao i utjecaj tranzicijskih promjena na (pre)oblikovanje vrijednosnih orijentacija.

Usprkos demokratskoj institucionalnoj i normativnoj konstituciji i uočljivim građanskim i demokratskim društvenim vrijednostima, aktualnu vrijednosnu matricu u znatnoj mjeri još obilježavaju tradicionalne i predgrađanske društvene vrijednosti. Na takvoj vrijednosnoj osnovi teško je ostvariti demokratsko funkcioniranje društva i usmjeriti njegov demokratski razvoj. Stupanj korespondencije dominantnih društvenih vrijednosti s proklamiranim demokratskim normama relativno je nizak. Čini se da je taj sociokulturni fenomen glavni inhibitor demokratskog razvoja, znatno veći od ekonomske i socijalne krize.

1. Uvod

1.1. Problem

Hrvatsko društvo opterećeno je brojnim teškoćama u ostvarenju tranzicijskih ciljeva. Ekonomska nerazvi-

jenost, društvena nemoderniziranost, izostanak demokratskoga političkog iskustva, političko, povijesno i kulturno naslijeđe svakako su ključni razlozi. Ostvarenje tranzicijskih ciljeva, osobito demokratske konsolidacije, u mno-

goćemu ovisi o demokratizaciji društva kao ključnom tranzicijskom procesu. Međutim proces demokratizacije nije moguć ako s njim ne korespondiraju vrijednosne orijentacije i politička kultura društva.¹ Stoga je pitanje kakve su dominantne društvene vrijednosti i vrijednosne orijentacije hrvatskog društva (sadržaj, struktura i dinamika) i kako utječu na procese demokratske konsolidacije?

1.2. Osnovni pojmovi

Demokratizacija ima središnju ulogu u ukupnom tranzicijskom procesu jer o njoj bitno ovise svi drugi tranzicijski procesi. Demokratizacija je širok, složen i eminentno politički proces (temeljna promjena koju vrši potpuna je promjena političkoga i društvenoga sustava uopće, glavni su društveni akteri toga procesa i kreatori političkih promjena političke elite, način na koji se promjene provode politički je). Nakon dovršene institucionalne faze demokratizacija podrazumijeva uspostavu slobodne sfere političkog društva, uspostavu autonomnog, od državnog i političkog utjecaja slobodnoga građanskog društva, organizaciju državnih službi, dovođenje administracije u funkciju službe svim građanima te ostvarenje funkcija pravne države i vladavine zakona koja će osigurati slobodu, jednakost, ostvarenje prava građana i njihovu zaštitu. Proces demokratske konsolidacije može se smatrati dovršenim tek onda kada sve te sastavnice funkcionalno zažive i kada svi elementi društva počnu funkcionirati po de-

mokratskim pravilima.² Drugim riječima, to znači da su svi bitni politički, ekonomski i socijalni akteri u društvu suglasni o isključivo institucionalnom posredovanju različitih društvenih interesa i da taj odnos i takvo djelovanje (proceduru) usvajaju kao legitiman i temeljni obrazac društvenog funkcioniranja. To znači i prihvaćanje apsolutne podložnosti svih zakonskoj regulativi, kontrolu javnosti nad djelovanjem državnih tijela i službi te odgovornost javnih djelatnika. No ti kriteriji impliciraju strukturiran legitimitet novih demokratskih vrijednosti³ i odgovarajući tip političke kulture.

Vrijednosne orijentacije logički su povezan skup određenih osnovnih vri-

² "Čini se da je najprimjerenija odredba, koja je ujedno i najopćenitija i najjasnija, ona prema kojoj je demokracija konsolidirana onda kada sve relevantne skupine prihvate temeljna pravila igre" (Kasapović, 1996: 39). Demokracija se može smatrati konsolidiranom kada se politički akteri podvrgnu nizu pravila i pritom definiraju: 1) smjer postizanja uspjeha u vladajućim ulogama, 2) sredstva koja legitimno smiju upotrijebiti u međusobnim sukobima, 3) postupke kojima se trebaju služiti pri donošenju odluka i 4) kriterije koje će upotrebljavati da bi isključili druge iz igre (O'Donnell, Schmitter, 1986: 65).

³ Prihvaćanje demokracije znači vjerovanje u njezine vrijednosti (kao one koje pojedincu i društvu omogućuju slobodu i dobrobit) i usvajanje tih vrijednosti kao vlastitih. Na tome se temelji legitimitet demokratskoga poretka. Legitimitet demokratske vlasti pak proizlazi iz poštivanja demokratske procedure kao oblika kojim konkretna politička vlast te vrijednosti ozbiljava. Tako se demokratska legitimacija zasniva dvojako: na vrijednostima demokracije i na poštivanju demokratske procedure.

¹ Usp. Diamond, 1999: 161; Inglehart, Welzel, 2003: 14-18; Linz, Stepan, 1998: 19; Vujčić, 1999a: 120; Vujčić, 1999b: 148, 154-155; Vujčić, 1999c: 101, 104, 105.

jednosti, normi i vrijednosnih stavova koji usmjeravaju odnos konkretnih socijalnih aktera (pojedince, skupine) prema socijalnom okruženju. One su uopćene vrijednosne koncepcije o poželjnim oblicima odnosa pojedinca prema svijetu i sebi. Na taj način vrijednosne orijentacije građana zorno odražavaju dominantne društvene vrijednosti (na kojima se u osnovi temelje) te istodobno ocrtavaju i dominantna obilježja političke kulture. Stoga uvid u njih može biti vrlo koristan u analizi stupnja njihove korespondencije s vrijednostima demokracije,⁴ odnosno s procesom demokratizacije koji se na sociokulturnoj razini odvija poglavito kao demokratska resocijalizacija društva.

1.3. Metodološke napomene

Za stjecanje uvida u vrijednosne orijentacije upotrebljava se većina dostupnih domaćih istraživanja koja tematiziraju fenomen društvenih vrijednosti i vrijednosnih orijentacija u razdoblju prvoga tranzicijskog desetljeća. Zbog usporedbe analizirano je

⁴ Političku toleranciju, slobodu, demokratske norme (jednakost pred zakonom, sudski postupak), ljudska prava, pravo na razliku, slobodu medija te na slobodne i kompetitivne izbore mogli bismo odrediti kao temeljne vrijednosti demokracije (J. Gibson i dr. prema: Vujčić, 1999a: 117). Uvjerenost građana da su vrijednosti demokracije te koje omogućuju njihovu slobodu, autonomiju, različitost, jednakost i građanska prava čini te vrijednosti i njihovim individualnim vrijednostima. Bez tog uvjerenja demokratski poredak ne bi bio moguć. Orijetacije zasnovane na tim vrijednostima imanentne su građanskoj ("civic") političkoj kulturi i podržavaju demokratski poredak (usp. Inglehart, Welzel, 2003; Vujčić, 1999a, b, c).

i nekoliko relevantnih istraživanja iz predtranzicijskog razdoblja. Sadržajna i metodološka različitost uzrokuju metodološki problem, no unatoč različitostima znatan dio rezultata tih istraživanja ipak je komparabilan. Velike promjene u stavovima ispitanika u relativno kratkim vremenskim razmacima iskazane u tim istraživanjima potvrđuju gotovo kaotično stanje i mijenu koja izmiče racionalnoj kvantitativnoj analizi te upućuju na potrebu kvalitativnoga pristupa u tumačenju rezultata istraživanja. Upravo zbog tih, vrlo brzih promjena i izrazite unutarnje dinamike sustav društvenih vrijednosti može biti problematičan za analizu.

Klasični pristup problemu vrijednosnih orijentacija koji bi bio ograničen na pojmovni okvir dihotomije tradicionalno-moderno određenjem odgovarajućih pokazatelja (stavovi, mišljenja, ponašanja) nije dovoljan jer množinu različitosti nije moguće svesti na jedinstvenu polarizacijsku os. Vrijednosna struktura društva kompleksna je i višedimenzionalna pa je takav, bipolarni pristup ne bi mogao obuhvatiti, odnosno značio bi bitnu redukciju i poopćavanje od kojeg ne bi bilo koristi (usp. Petković, 1976: 53). Stoga je potreban diferenciran pristup. Vrijednosne orijentacije i kvalitativno razlikovanje među njima mogli bi se razmotriti kroz tri osnovna aspekta: a) opći (modernizacijski) aspekt, b) politički aspekt i c) sociokulturni aspekt. Unutar svakoga pojedinog aspekta tri su kategorije koje pokrivaju raspon među krajnjim i međusobno sučeljenim vrijednosnim polovima (vidi tablicu 1).

Tablica 1. Vrijednosne orijentacije u odnosu na aspekte a-c

OPĆI ASPEKT	POLITIČKI ASPEKT	SOCIOKULTURNI ASPEKT
Tradicionalisti	Desni	Materijalisti
Mješoviti	Centar	Mješoviti
Moderni	Lijevi	Postmaterijalisti

2. Vrijednosne orijentacije

2.1. Opći (modernizacijski) aspekt

Unutar tog vrijednosnog aspekta, kao najopćenitijeg, može se odrediti stupanj modernosti određenjem prisutnosti i prihvaćenosti modernih, odnosno tradicionalnih društvenih vrijednosti.⁵ Utvrđen je raspon između tra-

dicionalista i modernih kao dvaju sučeljenih polova, a između njih su oni koji u različitim omjerima prihvaćaju i jedne i druge društvene vrijednosti i označeni su kao mješoviti (vidi tablicu 1).

Istraživanje vrijednosti i ideoloških orijentacija društvenih slojeva (Pantić, 1977) pokazuje neuobičajeno velike razlike u iskazivanju vrijednosnih orijentacija s obzirom na pripadnost određenom društvenom sloju. Vrlo se jasno iskazuje tendencija da ukoliko je neki sloj na višem mjestu u društvenoj strukturi, utoliko je modernistička vrijednosna orijentacija bolje prihvaćena. Vrijedi i obrnuto, ukoliko je niže u društvenoj hijerarhiji, prisutnost tradicionalizma je veća (npr. razlike između krajnjih skupina kod prihvaćenosti modernizma kreću se od 83% kod rukovodilaca do 8% kod seljaka). Pripadnost pojedinca određenom društvenom sloju bitno utječe na to hoće li se kod njega razviti tradicionalistička ili modernistička orijentacija. Na sličan je način istraživana distribucija nekih drugih vrijednosti, od kojih navodimo tek dvije. Prva je distribucija vrijednosti egalitarizma i neegalitarizma, gdje

⁵ Općenito govoreći, tradicionalizam kao vrijednosnu orijentaciju karakterizira: a) pozitivan odnos prema zajedništvu, običajima, vrijednostima ruralne kulture, religijskim vrijednostima i simbolima, nacionalnim (etničkim) vrijednostima i simbolima, autoritetu (glave obitelji – patrijarhalnost, odnosno vladara – podaništvo); b) negativan odnos prema individualizmu, novim idejama i društvenim promjenama, prema modernizmu, ateizmu, stranim utjecajima (ksenofobija, autarkičnost), spolnoj i dobnoj ravnopravnosti, političkom liberalizmu i pluralizmu. Modernizam kao vrijednosnu orijentaciju obilježava: a) pozitivan odnos prema individualnoj slobodi, slobodi izbora (svjetonazorskog, kulturnog, religijskog, političkog), jednakosti (u pravima i uvjetima), internalcionalizmu, multikulturalnosti, političkom liberalizmu i pluralizmu, sklonost novim idejama i društvenim promjenama te zalaganje za individualnu odgovornost, toleranciju, ljudska i građanska prava; b) negativan odnos prema kolektivizmu, ideologiji, nejednakosti i privilegijima, tradicionalističkom zajedništvu, nacionalizmu, prema

paternalizmu i izvanjskom autoritetu, neodgovornosti, konzervativizmu, netoleranciji i ekskluzivizmu (političkom, vjerskom, nacionalnom).

su vrijednosti prvoga kompleksa najviše proširene među najnižim, materijalno ugroženim slojevima, a opadaju u korist neegalitarizma idući prema višim slojevima, materijalno osiguranim, obrazovanijima i onima koji imaju društveni i politički utjecaj. Druga je distribucija vrijednosti individualizma i kolektivismu i ima obrnut raspored. To je istraživanje pokazalo da je društveni sloj naj snažniji izvor sociokulturne diferencijacije i da neki posredni činitelji tek ograničeno modificiraju čvrstu prvobitnu vezu sloja i vrijednosne orijentacije.

Studija o odnosu društvenoga sustava i društvenih vrijednosti (Rus, 1977) utvrđuje da vrijednosnu orijentaciju radnika obilježava težnja za povećanjem plaća, sigurnosti na poslu i za dobrim odnosima s nadređenima znatno više nego osobni razvoj u radu i stručni te participacija u odlučivanju. Pripadnici političkih, gospodarskih elita i studentska populacija iskazuju nešto viši stupanj interesa za razvoj (znatno više ekonomski nego kulturni i politički) te nešto viši stupanj socijalne solidarnosti. No podaci za ukupnu populaciju pokazuju vrlo izraženu egalitarnu i humanu vrijednosnu orijentaciju na socijalnoj razini (egalitarni stavovi prema suradnicima, naglašena solidarnost i familijarnost), dok je na institucionalnoj razini izražena vrlo autoritarna i opresivna orijentacija (toleriranje zlorab upotreba vlasti, neopravdavanje štrajkova, poslušnost prema nadređenima). Stoga autoritarni stil rukovođenja nije proizvod samo autoritarnoga sustava, nego su i stil i sustav posljedica i odgovarajuće vrijednosne orijentacije podređenih koji ne žele na sebe preuzeti odgovornost regulacije konflikata i negativnoga sankcioniranja.

Studija o distribuciji vrijednosti među društvenim grupama iz sredine osamdesetih godina (Hodžić, 1986) ukazuje na snažne kolektivističke vrijednosti unutar hrvatskog društva. Osnovom pristajanja uz određene vrijednosti i vrijednosne orijentacije smatra se mjesto unutar društvene podjele rada, odnosno utjecaj društvenih institucija koje tu podjelu podržavaju i održavaju te utjecaj vladajuće ideologije. To je bitan moment u reprodukciji dominantnih oblika društvene svijesti, koji egzistiraju dok funkcionira i taj društveni sustav. Istraživanje vrijednosnih orijentacija temelji se na vrijednostima slobode (javnoga govora i udruživanja), jednakopravnosti (putem nezavisnoga sudstva), autonomije (pojedinačnih i grupnih agenata proizvodnje) te vlasništva nad sredstvima za proizvodnju (privatnog ili kolektivnog). Te su vrijednosti sučeljene kroz dva opća ideološka i vrijednosna sustava: liberalizam (označen kao sustav koji afirmira autonomiju i privatno-vlasničko poduzetništvo, jednakost i slobodu javnoga govora i političkog udruživanja) i etatizam (koji afirmira kolektivno vlasništvo posredovano državom, negativno vrednovanje individualne i grupne autonomije). Dobiveni rezultati pokazuju razlike među društvenim skupinama obuhvaćenim ispitivanjem. Pozitivan odnos prema etatizmu imaju sve društvene skupine čiji je rad pretežno manualan i rutinski (kvalificirani radnici, seljaci te jednim dijelom obrtnici). Ostale skupine (direktori, inteligencija, službenici) imaju blago negativan odnos prema etatizmu. Prema liberalizmu pozitivan odnos imaju nekvalificirani i polukvalificirani radnici, seljaci i obrtnici ga podjednako prihvaćaju i odbijaju, dok sve ostale društve-

ne grupe imaju negativan odnos prema njemu (najviše politički rukovodioci i direktori). Iskazan je pretežno negativan odnos prema privatnom vlasništvu, grupnoj autonomiji i slobodi klasne artikulacije te pozitivan odnos prema kolektivnom vlasništvu (posredovanom državom) i slobodi govora kao individualnom činu. Stupanj identifikacije seljaka, radnika i inteligencije sa sustavom osjetno je niži od stupnja identifikacije društvenih skupina koje su na višim položajima u društvenoj hijerarhiji.

Studija o dominantnim vrijednostima hrvatskog društva (Županov, 1993) razmatra vrijednosni sklop hrvatskog društva na tri razine: individualnoj, nacionalnoj i socijalnoj. Na individualnoj razini dominantna je vrijednost utilitarizam (stjecanje materijalnih i drugih društvenih dobara, koristoljublje). Materijalno bogaćenje kao vrijednost postojalo je i u predtranzicijskom razdoblju, no zbog ideoloških razloga bilo je prigušivano. Tranzicijske promjene učinile su da bogaćenje postane legitimna i eksplicitna vrijednost, štoviše, društveno poželjna vrijednost. Neograničeno bogaćenje, kao glavna individualna vrijednost, toliko je snažno da ugrožava i modernu tržišnu ekonomiju i moral društva (Županov, 1995: 164).

Na nacionalnoj razini dominantna je vrijednost heroizam, junaštvo, žrtvovanje za domovinu. I ta vrijednost potječe iz predtranzicijskog razdoblja i dio je tradicionalnog vrijednosnog sklopa. U uvjetima mira ta je vrijednost latentna i iskazuje se kroz autoritarnost, no u kriznim uvjetima (rat) ona je eksplicitna. Posljednjih godina socijalističkoga sustava (zbog prilagodbe političke vlasti novom vremenu) autoritarnost je oslabjela, no dolaskom

nove političke vlasti, u uvjetima ratnih zbivanja, ponovno je izrazito ojačala. Budući da puritanska etika, marljivost i metodičan rad nisu dio naše tradicije, vrijednosti heroizma, žrtve i domoljublja ostaju i dalje osnovom motivacije i mobilizacije.

Na socijalnoj razini postoje tri dominantne vrijednosti: solidarnost, autoritarnost i radikalni egalitarizam. Solidarnost kao grupna vrijednost (obično vezana uz obitelj, rodbinu, "zavičaj" kao lokalnu zajednicu) u uvjetima ratne ugroženosti u hrvatskom se društvu proširila na socijalnu razinu. No upravo ta činjenica postavlja dilemu je li solidarnost prerasla iz grupne u općedruštvenu vrijednost ili je pak više mehaničkoga tipa (na osnovi zajedničkoga socijalnog identiteta) nego organskog (na osnovi osjećaja međuzavisnosti u okviru društvene podjele rada). Autoritarnost, čija su obilježja mentalni sklop podaništva, osobito prema patrijarhalnom autoritetu, svoje korijene također ima u tradicionalnom agrarnom društvu i u totalitarnim sustavima. Autoritarne vrijednosti imaju za posljedicu autoritarnu političku kulturu koja je podloga autoritarnosti političkoga sustava i njegovih institucija te glavna zapreka procesu demokratizacije. Egalitarizam⁶ se odnosi na proces društve-

⁶ Vrijednosti egalitarizma i dalje su snažno prisutne u čitavom nizu kolektivnih stavova koji se mogu nazvati egalitarnim sindromom (usp. Županov, 1977: 45-67). Njega karakteriziraju: a) perspektiva ograničenog dobra (raspodjela koja u uvjetima ograničenog dobra dodjeljuje svakome jednako bez obzira na individualni doprinos), b) redistributivna etika (pridavanje društveno većeg značenja trošenju, čak i iznad svojih mogućnosti, a ne stjecanju; državna redistribucija sredstava bez uvažavanja eko-

ne distribucije, i to društvenih položaja (jednakost šansi) i društvenih nagrada ("uravnilovka"). Taj drugi aspekt egalitarizma ima dva prepoznatljiva oblika: jedan na materijalnoj razini (teorija jednakosti u siromaštvu), a drugi na duhovnoj razini (intelektualna uravnilovka). Egalitarizam je snažan dio tradicionalnog naslijeđa karakterističan za ruralne agrarne zajednice u kojima je vladalo načelo egalitarne raspodjele. Na toj tradicijskoj osnovi izgradio se i socijalistički kolektizam i učvrstio kao društveno-ekonomski sustav.

Postojanje egalitarizma kao socijalne vrijednosti u tranzicijskom razdoblju omogućio je politički i socioekonomski sustav s naglašenim utjecajem države (političke vlasti) i državne

nomsko-racionalnih kriterija), c) norma egalitarne raspodjele (donekle napuštena i javno neizražena, no u predtranzicijskom razdoblju vrlo snažna kolektivna težnja da se "maksimiraju" plaće danas se očituje u subjektivnom neprihvatanju visokih plaća koje se obično drže nepošteno stečenima, čak i kada to nije slučaj), d) antipoduzetnički stav i opsesija o privatniku (dva slična stava o poduzetništvu kao nepriličnom načinu ponašanja naslijeđeni iz zadružne tradicije, vrlo snažni u socijalizmu, danas latentni stavovi koji u privatnom poduzetništvu vide iskorištavanje, a uspješne poduzetnike nerijetko drže nepoštenima i kada to nije slučaj), e) intelektualna uravnilovka (nepoštvanje i nepriznavanje individualnih intelektualnih mogućnosti i znanja, danas jednako prisutna kao i u predtranzicijskom razdoblju s izrazito negativnim posljedicama za društveni razvoj) te f) antiprofesionalizam (negativan stav prema stručnom znanju i profesionalnim normama, struci pretpostavlja "zdravorazumsko" znanje i rasuđivanje, stručnim kriterijima ideološke i političke kriterije, bitno utječe na negativnu kadrovsku selekciju).

ekonomije (u procesu privatizacije), što je na određeni način označilo daljnju perzistenciju određenih elemenata socijalizma. Također, iznenadna bogatstva koja su ponikla u ratnoj konjunkturi, nasuprot ratnom stradanju i osiromašenju većine, diskreditirala su novi institucionalni sustav i pojačala neke kolektivne opsesije (neopravdano bogaćenje, socijalne razlike) (usp. Županov, 1995: 155). Naposljetku, teška socioekonomska situacija poslijeratnog hrvatskog društva te ukupno niske performanse tranzicijskih promjena uvjetovale su specifično sociopsihološko stanje koje izrazito pogoduje kontinuitetu egalitarnih normi. To je situacija apsolutne deprivacije koja je uzrokovana nestašicom osnovnih dobara, iz koje se pojedinac ne može izvući vlastitim naporom uzdajući se u mehanizme konkurencije (Županov, 1996: 431).

Uspoređujući dominantne vrijednosne orijentacije građana iz razdoblja kraja osamdesetih godina s razdobljem kraja devedesetih (Ilišin, 1998), može se utvrditi da je ograničenu modernizaciju iz socijalističkog razdoblja zamijenila još jedna polovična modernizacija. Naime rasprostranjenost tradicionalnih vrijednosnih orijentacija (patrijarhalizam, autoritarizam, etnocentrizam i etatizam-kolektivizam) nije doživjela bitne promjene u promatranom razdoblju, odnosno te promjene nisu bile onakve kakve su se mogle očekivati s obzirom na razmjere ukupnih društvenih promjena. Opadanje etatizma-kolektivizma kao orijentacije suprotne liberalizmu bilo je zamjetno već u drugoj polovici osamdesetih godina i nastavilo se u devedesetima. Liberalizam je u tom vremenu doživio velik uspon (povećanje od 25%), no u devedesetima je porast liberalističke orijentacije zaustav-

ljen usprkos uspostavi političkoga poretka koji se poziva na liberalna načela. Stupanj prihvaćenosti patrijarhalizma i etatizma (kolektivizma) nešto je oslabio (8,6%, odnosno 13,9%), ali oni su i dalje među stabilnim vrijednosnim orijentacijama. Istodobno se stupanj etnocentrizma povećao za 22,6%, što je razumljivo s obzirom na rat, politički potican nacionalizam i retradicionalizaciju. Međutim jaka etnocentristička orijentacija koja svoju recepciju nalazi upravo u elementima proširenoga patrijarhalizma i izraženog autoritarizma izrazito pogoduje nedemokratskim tendencijama.

2.2. Politički aspekt

Unutar političkog aspekta osnovna je polarizacijska os između desnih i lijevih političkih orijentacija, između kojih je smještena pozicija političkoga centra (vidi tablicu 1). Zbog važnosti političkih orijentacija i njihova bitna utjecaja na društvene procese, ta je klasična distinkcija proširena dodatnim dvjema dimenzijama pa će se politički aspekt razmotriti unutar: a) razlikovanja između lijevih i desnih političkih orijentacija, b) razlikovanja između orijentacija političkog radikalizma i političke umjerenosti i c) razlikovanja između autoritarnih i demokratskih političkih koncepata (vidi tablicu 2⁷).

Za analizu političkih vrijednosti, političkih stavova i političkih orijentacija određenog društva vrlo su važni politički izbori. Opredjeljenja biračkoga tijela zoran su pokazatelj dominant-

nih političkih orijentacija i vrijednosnih promjena u društvu. Identifikacija glasača s političkom strankom temelji se na dvjema osnovama: a) ideološkoj i b) interesnoj. Prva osnova identifikacije ukazuje na subjektivnost i afektivan pristup, dok druga podrazumijeva pragmatizam i racionalan pristup. Dominacija određene vrijednosne orijentacije (političkoga koncepta) utemeljene na jednoj od ove dvije osnove (relacije autoritarno-demokratsko, ideološko-ciljno-racionalno) ukazuje i na određeni tip političke kulture i vrijednosnoga sustava društva.

Biračko tijelo u hrvatskom društvu izrazito obilježava percepcija političkih stranaka na osnovi političko-vrijednosnih i ideoloških obrazaca, dok racionalno-interesno opredjeljenje gotovo potpuno izostaje. Mnoga istraživanja potvrđuju ideološki predznak identifikacije s političkim strankama, a ne socijalno-interesni.⁸ Podaci pokazuju da se političke stranke među građanima profiliraju znatno više na osnovi odnosa vlast-opozicija nego na osnovi njihova političkoga programa. Tako je od programa i političke (samo)deklariranosti političkih stranaka znatno važnije njihovo stvarno političko značenje.

Nezadovoljstvo građana socioekonomskim i političkim prilikama nije imalo značajniji utjecaj na njihova politička opredjeljenja i političko ponašanje. Drugim riječima, izborne preferencije građana i političko ponašanje nisu bili primarno uvjetovani socioekonomskim uvjetima i političkom praksom vlasti koliko političkom i so-

⁷ Tablica je napravljena kombinacijom elemenata iz tri dijagrama Hansa Eysencka vezanih uz organizaciju društvenih stavova i prilagođenih potrebama ovog razmatranja (usp. Eysenck, 1999: 111).

⁸ Usp. Milas, Rimac, 1994; Šiber, 1994; Bulat, Štrelov, 1995a; Bulat, Štrelov, 1995b; Šiber, 1997; Šiber, 1998; Zakošek, 1998; Ilišin, 1998; Rimac, 1998; Karajić, 2000.



Tablica 2. Relativne pozicije glavnih političkih skupina u odnosu na osnovne društvene stavove i političke orijentacije

ciokulturnom polarizacijom. To dodatno potvrđuje izostanak racionalno-interesne utemeljenosti izbornih preferencija i dominaciju političkih i ideološki utemeljenih stavova kao motiva i orijentacija u političkim izborima.

Socioekonomska i socijalno-politička ukorijenjenost političkih stranaka u socijalnoj strukturi nije razvijena pa je zbog toga i socijalno-interesna identifikacija s političkim strankama slaba. Osnovni je razlog tome nepostojanje tradicije političkoga pluralizma koja bi tijekom dužeg razdoblja interesno povezala određene socijalne slojeve i skupine uz odgovarajuće političke opcije. Nepovezanost egzistencijalnih interesa sa stranačkim programima ukazuje na općenito nizak stupanj interesne strukturiranosti političkoga prostora hrvatskog društva.

Istraživanja izbornoga ponašanja biračkoga tijela na parlamentarnim izborima 1992. godine (Bulat, Štrelov, 1995a; Bulat, Štrelov, 1995b) indikativne su analize koje ukazuju na specifičnu povezanost određene socijalne strukture s odgovarajućim političkim orijentacijama. Ispitivanjem povezano-

sti sociodemografskih obilježja, sociopsihološkoga profila i interesnih preferencija kao varijabli koje determiniraju izbor političkih opcija izlučili su se odgovarajući tipovi birača koji podržavaju točno određene političke opcije. Usprkos prisutnosti nekih drugačijih političkih opcija (regionalizam), analiza u osnovi ukazuje na bipolarnu političku podjelu. Ona se iskazuje kroz dva dominantna politička koncepta. Prvi, jasno profiliran, jest konzervativno-nacionalni koncept koji nose stranke HDZ i HSP. Gledano sa sociodemografskog aspekta, uočljivo je da niži društveni status i ruralna provenijencija u znatnoj mjeri određuju glasanje za te stranke, gdje za prvu glasuju stariji, a za drugu pretežno mlađi glasači (češće muškarci nego žene). Sociopsihološki aspekt ukazuje na znatno viši stupanj autoritarnosti i nacionalne isključivosti u odnosu na glasače drugih stranaka. Gledano s aspekta interesnih i vrijednosnih preferencija, te stranke imaju podršku glasača kojima je stupanj pristajanja uz tradicionalne vrijednosti znatno veći nego kod pobornika drugih stranaka. Istodobno ti

glasači pridaju i znatno manju važnost modernim vrijednostima. Taj tip političke orijentacije ukorijenjen je u tradicionalnim vrijednostima, poglavito u nacionalizmu kao temeljnoj političkoj vrijednosti, te istodobno afirmira autoritet vlasti tipa "čvrste ruke" kao jamca stabilnosti. Drugi politički koncept, nešto nejasnije profiliran od prethodnoga, obilježavaju pretežno glasači stranaka ljevice i HSLS-a. Glasaci tih stranaka većinom su svojih opredjeljenja usmjereni oprečno od prethodnih glasača. Riječ je o urbanom, srednjem i višem sloju, s manjim stupnjem društvenih predrasuda i u znatnoj mjeri okrenutih prema modernim (HSLS) i postmaterijalističkim vrijednostima (stranke ljevice i regionalne stranke).

Istraživanje sociostrukturnih i političko-ideoloških obilježja hrvatskoga političkoga prostora na temelju četiriju međusobno relativno nezavisnih komponenti (odnos prema lijevim, desnim, regionalnim strankama te strankama centra) pokazalo je iznimnu važnost stupnja obrazovanosti ispitanika (Milas, Rimac, 1994). Naime strukturiranost političkoga prostora kako ga iskazuju ispitanici višeg obrazovnoga stupnja relativno je jednostavna. Stavovi su iskazani u dvije relativno samostalne skupine jasnih stavova o strankama desne političke orijentacije, odnosno o strankama političkoga centra. Iako su iskazani sasvim jasni stavovi i o strankama lijeve političke orijentacije, određeni izuzetak čini znatan stupanj preklapanja s regionalnim strankama pri političkom pozicioniranju tih stranaka. To znači da kod segmenta visokoobrazovanih ispitanika oni koji simpatiziraju političku ljevicu istodobno podržavaju i regionalizam, kao i obrnuto. Kod druge kategorije, tj. niže obrazova-

nih ispitanika percepcija strukture političkoga prostora izrazito je konfuzna. Naime kod većeg broja ispitanika uočena su višestruka preklapanja različitih temeljnih političkih odrednica gotovo do granice nesuvislosti. To pokazuje da je percepcija političkoga prostora te kategorije ispitanika vrlo slabo diferencirana te da oni nisu u stanju razlikovati političke stranke prema njihovim programskim i ideološkim atributima, nego svoju percepciju grade nesustavno i na osnovi površnih, marginalnih i subjektivnih kriterija. Istraživanje je pokazalo da se stavovi oblikuju na temelju usvojenih uvjerenja i ideoloških preferencija koje određene stranke zastupaju. Značajne razlike u percepciji političkoga prostora između kategorija visokoobrazovanih i niže obrazovanih pokazale su da prva kategorija ispitanika svoje stavove prema političkim strankama temelji na različitim i znatno složenijim kriterijima od ispitanika iz druge kategorije. Nepoznavanje značenja temeljnih političkih odrednica i nemogućnost prepoznavanja ideoloških obilježja stranaka kod ispitanika iz kategorije niže obrazovanih ukazuje na nejasnu sliku hrvatske političke scene.

Prema rezultatima ankete lista Globus, nakon akcija Bljesak i Oluja znatno se povećao politički rejting HDZ-a, a opao rejting liberala i drugih stranaka. Analiza rezultata ankete (Županov, 1995) međutim pokazuje da nije riječ o radikalnim promjenama političkih stavova i orijentacija biračkoga tijela, nego prije o promjenama izazvanim situacijom u političkoj konjunkturi. Rezultati upućuju na nekoliko zaključaka. Nacionalni (državni) interesi ipak nisu progutali partikularne interese u hrvatskom društvu, a socioekonomski problemi i dalje zauzimaju istaknuto mje-

sto među prioritetima hrvatskih građana, s tendencijom da postanu najvažniji (što se u kasnijim godinama i obistinilo). Moralne implikacije socijalnog raslojavanja sve su prisutnije na javnoj političkoj sceni usprkos proklamacijama političke vlasti, a biračko tijelo više nije spremno nekritički prihvatiti sve što je ponuđeno pod okriljem nacionalnog i državnog. Većina ustrajava na načelima višestranačke demokracije i nije voljna prihvatiti populistički jednopartizam. Većina ipak prihvaća modernu koncepciju hrvatske političke zajednice usprkos usporenoj recepciji europskih vrijednosti i standarda. Autor zaključuje da iako se politički stavovi nalaze na pola puta između tradicionalizma i modernizma, šanse za razvoj hrvatske demokracije na crti višestranačja ipak nisu loše, sudeći po iskazanim stavovima i orijentacijama birača u trenutku anketiranja.

Studija o modelu hrvatskoga političkoga prostora u odnosu na tri tipa strukturnog rascjepa (teritorijalno-kulturni, ideološko-kulturni i socioekonomski) kao osnove polarizacije i različitih političkih opredjeljenja (Zakošek, 1998: 11-49) iznosi niz relevantnih rezultata vezanih za političke vrijednosti i orijentacije. Između ostaloga studija potvrđuje da teritorijalno-kulturni i ideološko-kulturni rascjepi na oprečan način strukturiraju hrvatsko biračko tijelo. Ono je podijeljeno na dvije osnovne skupine: prvu, koju obilježava opcija nacionalnoga "centra", izrazit nacionalizam te pristajanje uz tradicionalne i religijske vrijednosti i drugu, koju obilježava opcija nacionalne "periferije", sekularizam, nacionalna i politička tolerancija i modernizam. U prvu skupinu svrstavaju se birači HDZ-a i HSP-a, a u drugu birači HSL-a i

SDP-a. Birači HSS-a različito se postavljaju u odnosu na te dvije skupine, ovisno o pojedinim pitanjima. Gledajući u cjelini, prilično je uočljiv izostanak političkog opredjeljenja na osnovi socioekonomskih odrednica. Političke preferencije i stranačka opredjeljenja ne zasnivaju se na interesnoj osnovi jer se ekonomski i socijalni interesi ne povezuju sa stranačkim djelovanjem. To ukazuje na snažan i trajan ideološki utjecaj na oblikovanje političkih vrijednosti i političkih preferencija te na nizak stupanj diversifikacije hrvatskoga političkoga prostora.

Rezultati istraživanja etničkog rascjepa i socijalne distance u hrvatskom poratnom društvu (Šiber, 1998: 51-94) jednoznačno su potvrdili da je rat izazvao promjene u stavovima građana prema manjinskim etničkim skupinama. Opći negativan stav nije zabilježen samo u odnosu prema srpskoj manjini, nego i prema svim ostalim etničkim manjinama. U odnosu na slična ispitivanja iz predratnih razdoblja (gdje je postotak ispitanika s isključivim stavovima prema drugima relativno malen, oko 15%) rezultati ukazuju na postojanje znatne većine ispitanika čiji stavovi prema drugima nisu jednoznačno formirani (zabilježeno je oko 20% ispitanika koji su i u ratnim uvjetima ostali otvoreni prema svima). Riječ je o dijelu populacije koja svoje stavove mijenja ovisno o promjenama socijalnih uvjeta, o tzv. "tihoj većini" bez jasnih i osviještenih političkih stavova, dugoročnih interesa i ciljeva te jasnih vrijednosti. Ta velika skupina svoja politička i društvena opredjeljenja oblikuje na osnovi trenutnih osjećaja, zbog čega je podložna manipulacijama. Treba razlikovati političku socijalnu distancu (odbojnost prema drugima kao rezultat ukupnih

političkih opredjeljenja) i kulturnu distancu (iskazana kao odbojnost prema drugima na osnovi tradicionalnih etničkih predrasuda i stereotipa). Izmiješani socijalni uvjeti (rat i međunarodni sukob) utjecali su na otpor prema nekim oblicima zajedničkog života s pripadnicima manjinskih skupina (posebno sa srpskom manjinom), ali nisu značajnije utjecali na opće vrijednosno usmjerenje prema nacionalnome.

Istraživanje strukturiranosti ideoloških opredjeljenja građana (Rimac, 1998) također je pokazalo nejasnoću i nezrele stavove pri određivanju sadržaja političkih odrednica lijevo i desno te distinkcije među njima. Naime poimanje političkih odrednica lijevo i desno ne temelji se na jasnom razumijevanju socioekonomskog značenja političkih opcija (na odnosu prema ekonomskoj preraspodjeli društvenoga proizvoda, kao što je to u razvijenim demokracijama), nego na ideološkim kriterijima. To je vidljivo i kod stranačkih opredjeljenja koja se ne zasnivaju ciljno-racionalno, nego prema deklarativnoj svrstanosti pojedinih stranaka u odgovarajuću političku opciju. Sve to ukazuje na nerazvijenu i simplificiranu strukturiranost političkih stavova (pretežno tradicionalnog vrijednosnoga kompleksa) te na nisku razinu političke informiranosti.

Vrlo snažan utjecaj na političke orijentacije ima i "politička biografija obitelji" (Šiber, 1997). Naime pripadnost članova obitelji jednoj od sukobljenih strana u Drugom svjetskom ratu u znatnoj mjeri i danas, više od pola stoljeća kasnije, utječe na političku orijentaciju pojedinca. Pojedinci s obiteljskim naslijeđem NDH u većoj su mjeri pristaše desnih političkih orijentacija i stranaka te tradicionalnih vrijednosti. Oni s na-

slijedom NOB-a u većoj su mjeri pristalice lijevih političkih orijentacija i stranaka te liberalnih vrijednosti. Istraživanje je pokazalo da 50% ispitanika ima jednoznačnu i jasnu "obiteljsku političku biografiju" te da među njima ima podjednako pripadnika i jedne i druge strane. Taj rascjep ima i regionalno obilježje jer je u različitim dijelovima Hrvatske evidentna različita zastupljenost pripadnika pojedinih sukobljenih strana ovisno o povijesnim i ratnim zbivanjima u konkretnim regijama. Uloga političke biografije i religioznost pojedinca pokazuju se kao izrazito relevantni za razumijevanje političkog opredjeljenja.

Prema pokazateljima izborne participacije građana, hrvatsko društvo spada među društva u kojima politika zauzima vrlo važno mjesto. Osamdeset posto jako i osrednje zainteresiranih ukazuje na izrazitu zainteresiranost za izbore, bliskost nekoj političkoj stranci izražava 50% građana, 14% učlanjeno je u neku stranku, učestalost razgovora o politici vrlo je velika, a po manifestiranoj političkoj polarizaciji hrvatsko društvo spada u sam vrh u odnosu na europska društva. Iako je od prvih višestranačkih izbora apstinencija s vremenom rasla, važnost politike nije značajnije opala. Znakovito je da, usprkos uobičajenim trendovima u europskim društvima, u hrvatskom društvu više apstiniraju građani u urbanim i stranački nehomogenim sredinama, dakle oni birači koji su najvjerojatniji glasači opozicijskih stranaka (usp. Ilišin, 1998: 40).

Istraživanje strukture hrvatskoga političkoga prostora (Karajić, 2000) razlikuje tri zasebne političke orijentacije: političku ljevicu, politički centar i političku desnicu. Rezultati pokazuju da

je pripadnost pojedinom stranačkom usmjerenju temelj razlikovanja pri stvaranju stavova o osnovnim političkim pitanjima (demokracija, politička participacija, povjerenje u institucije), ekonomskim pitanjima (odnos prema državnim i regulativnim mehanizmima, privatizaciji i osobinama hrvatskih poduzetnika) te kulturnim pitanjima (vrijednosti, ekološko ponašanje). Rezultati pokazuju da je većini ispitanika zajedničko iskazivanje podrške demokraciji, iskazivanje političke nemoći, povjerenje u državotvorne institucije i nepovjerenje u medije. U ostalim pitanjima razlike su evidentne, i to na način da su se prema bliskosti stavova grupirale skupina politički lijevih i skupina političkoga centra naspram skupini politički desnih. Nesumnjivo je da u osnovi takve polarizacije stoji sukob na relaciji vlast-oporba, znatno više nego stupanj ideološke i političko-stranačke podudarnosti između tih dviju političkih skupina. Razlika u iskazivanju stavova prema navedenim pitanjima očekivana je. Tako, u pravilu, ispitanici iz skupine političke desnice iskazuju visok stupanj podrške modelu i performansama političkoga sustava i političke vlasti, manje su kritični prema procesu privatizacije, skloniji su državnom paternalizmu nego tržišnoj regulaciji, imaju manje razumijevanja za vrijednosti individualne autonomije i građanskog društva. Ispitanici iz skupina političke ljevice i centra iskazuju razmjerno suprotne stavove o svim pitanjima. Jedina su iznimka ispitanici iz političkoga centra koji se u pitanjima tradicije (vjera, nacija) približavaju stavovima političke desnice. U pitanju ekološkoga ponašanja (gdje je općenito iskazana pasivnost) nisu uočene razlike između te tri skupine.

2.3. Sociokulturni aspekt

Vrijednosna distinkcija unutar toga aspekta još primjerenije iskazuje vrijednosnu strukturu i polarizaciju tradicionalno-moderno od one iskazane u prvom aspektu. Osim toga vrijednosni obrazac postmaterijalizma novim vrijednosnim određenjima redefinira i klasične političke i ideološke obrasce (polarizacija lijevo-desno). Polove unutar sociokulturnog aspekta čine materijalisti i postmaterijalisti, dok su između njih mješoviti (vidi tablicu 1).

Promjene društva od tradicionalnoga k modernome obilježava prioritet ekonomskog rasta i društvene stabilnosti na društvenoj razini te materijalizam (stjecanje, bogatstvo, potrošnja) na osobnoj razini. Proces industrijalizacije, urbanizacije, tehnokratska organizacija i radikalna sekularizacija industrijskog društva te usmjerenost prema budućnosti razaraju temelje tradicionalnog društva, njegovu statičnost i okrenutost prema prošlosti. Proces društvene modernizacije utječe na rastakanje kolektivnih identiteta i tradicionalnih vrijednosnih obrazaca. Individualizacija vrijednosnih orijentacija dio je procesa modernizacije. Proces individualizacije odnosi se na porast autonomije pojedinaca u razvoju njihovih vrijednosti i normi koje pokazuju jak otklon od tradicionalnih i institucionalnih sustava vrijednosti (Labus, 2000: 169).

Promjene društva od modernog k postmodernom obilježava transformacija klasičnih političkih i državnih institucija na društvenoj razini (proširenje političke i građanske participacije, jačanje socijalnih funkcija države) te kvaliteta života kao prioritet na osobnoj razini (samoaktualizacija, indivi-

dualizam). Dok je prva vrsta promjena znatno više uvjetovana promjenama u socioekonomskoj strukturi društva, druga je vrsta prije svega sociokulturne prirode. Riječ je o promjenama unutar sustava društvenih vrijednosti koje snažno utječu na dinamiku i sadržaj društvenih i političkih procesa. Materijalizam kao dominantnu vrijednosnu orijentaciju potiskuje postmaterijalizam kao vrijednosna orijentacija okrenuta individualnoj slobodi, zadovoljenju i poticanju međuljudskih potreba, proširenju prava u odlučivanju i humanijem društvu (usp. Inglehart, 1977: 3-18, 42, 69-71).

Razlozi dominacije sociokulturnog utjecaja na društvene promjene koje moderna društva transformiraju u postmoderna nalaze se u ekonomskom blagostanju određenog društva u vrijeme odrastanja današnjih građana. Opređeljenja za postmaterijalističke vrijednosti proistječu iz socijalizacije u uvjetima ekonomskog blagostanja i sigurnosti (Inglehart, 1977; Inglehart, Abramson, 1994: 336, 351). Istodobno, neprihvatanje postmaterijalističkih vrijednosti, odnosno trajno ili privremeno pristajanje uz materijalističke vrijednosti mogu se objasniti razlozima da su građani u nekom razdoblju svog života oskudijevali materijalno ili u pogledu sigurnosti ("scarcity" hipoteza, usp. Inglehart, 1990: 56). To je posebno izraženo u uvjetima rata ili gospodarskih kriza te visoke nezaposlenosti (Inglehart, Abramson, 1994: 350), kada je sklonost prema materijalističkim vrijednostima izraženija. S obzirom na tu distinkciju i različit utjecaj društvene (ne)stabilnosti i ekonomske (ne)sigurnosti na oblikovanje društvenih vrijednosti, treba razmotriti kakav je njihov utjecaj u hrvatskom

društvu (vidi tablicu 3). Istraživanja provedena u Hrvatskoj na temelju tih postavki malobrojna su, ali potvrđuju te hipoteze.

Analiza važnosti različitih životnih uloga i vrijednosti rada u istraživanju provedenom u Hrvatskoj, koja je dio komparativne međunarodne studije više različitih društava (Šverko, JerneiĆ, Kulenović, Vizek-Vidović, 1995), ukazuje na znakovite razlike u prioritetima koje prema vrijednostima (rad, dom i obitelj, slobodno vrijeme, studiranje, društvena zajednica) iskazuju različite promatrane skupine. Tako srednjoškolski najveću važnost pridaju slobodnom vremenu, potom studiranju, domu i obitelji te naposljetku radu. Jednak je obrazac prisutan i kod studenata, no nešto jačim naglaskom na studiranju.⁹ Odrasli međutim iskazuju potpuno drugačije prioritete pa je rad na prvom mjestu, slijede dom i obitelj te slobodno vrijeme i studiranje. Vrijednostima društvene zajednice sve skupine pridaju vrlo malu važnost, što ukazuje na nizak stupanj interesa za društveni i građanski angažman.

Postmaterijalističke vrijednosti u hrvatskom društvu istraživane su na primjeru odnosa birača prema pitanjima zaštite okoliša i održivog razvoja (Perko-Šeparović, 1992). Rezultati tog istraživanja zabilježili su prisutnost postmaterijalističkih vrijednosnih ori-

⁹ Budući da je to istraživanje provedeno u razdoblju osamdesetih godina, dakle u uvjetima relativne ekonomske i socijalne stabilnosti, rezultati konzekventno iskazuju određene postmaterijalističke tendencije (usprkos izostanku individualizma i prisutnosti materijalističkih vrijednosti) i mogli bi se razumjeti u kontekstu Inglehartove socijalizacijske teze.

Tablica 3. Utjecaj ekonomske (ne)sigurnosti na oblikovanje vrijednosti i vrijednosnih orijentacija

	EKONOMSKA SIGURNOST	EKONOMSKA NESIGURNOST
SOCIOEKONOMSKI ASPEKT	Na društvenoj razini: stavljanje ekonomskih i socijalnih performansi države u službu društva; Na osobnoj razini: maksimiranje kvalitete života, izražena potreba za osobnom samoaktualizacijom, solidarnost i humanizam	Na društvenoj razini: maksimiranje društvenog rasta, materijalno bogatstvo kao najveća vrijednost; Na osobnoj razini: materijalna postignuća kao glavni osobni cilj, izvor sigurnosti i mjera društvenog uspjeha, egoizam
SOCIOKULTURNI ASPEKT	Okrenutost prema promjenama, potreba za modernizacijom, usvajanje novog, otvorenost prema vanjskim utjecajima, relativnost društvenih normi, individualizam, postmaterijalizam	Jačanje tradicionalnih vrijednosti kao sociopsihološkog utočišta, oživljavanje tradicionalnih društvenih obrazaca i običaja, jačanje kolektivnih identiteta (vjera, nacija), autarkija, ksenofobija, materijalizam
POLITIČKI ASPEKT	Razvoj demokratskih tendencija, zahtjev za većom političkom i građanskom participacijom, kritičnost i otvorenost kao vrline, naglasak na moralnim vrijednostima, političkim funkcijama, a ne na osobama, tolerancija, pluralizam, prava pojedinca	Razvoj autoritarnih tendencija, podaništvo i odanost kao vrline, težnja za političkim vođom, društvenim redom ("čvrstom rukom"), politička ideologija, političko (nacionalno) jedinstvo, davanje prednosti sposobnosti i utjecaju, ali ne i moralnim vrijednostima

jentacija među malobrojnim biračima mlađe dobi i iznadprosječno ciljno-racionalno orijentiranima, zbog čega je njima teže manipulirati putem simbola i načelnih političkih stavova. Kasnije istraživanje u vezi s pitanjima održivog razvoja i energetske politike (Perko-Šeparović, 1993) potvrđuje mlađe birače (na školovanju i stručnjake) kao postmaterijalistički orijentirane građane. Istodobno su, zbog ratnih uvjeta, cilj-

no-racionalne orijentacije zabilježile drastičan pad (sa 60% na 6,8%). Budući da postmaterijalističke orijentacije imaju vrlo snažan utjecaj u određenju suvremenih razvojnih politika u Europi, to je hrvatsko društvo znatno udaljilo od odgovarajućih smjerova društvenog razvoja i mogućnosti uključivanja u europske integracije. Politički poticani procesi retradicionalizacije samo su pridonijeli tim trendovima.

U okviru projekta *World Values Survey*¹⁰ u Hrvatskoj je provedeno istraživanje o povezanosti postmaterijalizma i ekološke osjetljivosti građana (Štulhofer, Kufrin, 1996). Ono ukazuje na relativno nisku responzivnost građana prema toj problematici. Podrška je izražena, ali tek načelno i bez spremnosti za konkretan proekološki angažman koji bi ukazivao na postmaterijalističko opredjeljenje *par excellence*, što je u izravnoj vezi s niskim životnim standardom većine građana. Ispitivanje pristajanja ispitanika uz materijalističke, odnosno postmaterijalističke vrijednosti¹¹ pokazalo je sljedeći rezultat: 38,2% materijalista, 10,8% postmaterijalista i 51% mješovitih, čime se hrvatsko društvo pozicionira među slična društva u zemljama u razvoju.

Uvjetovanost socijalizacijskog (formativnog) razdoblja pojedinca i usvajanja postmaterijalističkih vrijednosti, odnosno autonomnost tih vrijednosti u odnosu na aktualne društvene uvjete u kojima se pojedinac nalazi, potvrdilo je još jedno istraživanje (Rimac, 1997: 691). Tako je stupanj prihvaćanja postmaterijalističkih vrijednosti u izravnoj korelaciji sa stupnjem obrazovanosti roditelja (što je stupanj obrazovanosti viši, to je viši i stupanj usvojenosti postmaterijalističkih vrijednosti). Ako su postmaterijalističke vrijednosti usvojene u kasnijoj životnoj dobi (najprije kao posljedica obrazovanosti pojedinca), one su u većoj mjeri podložne promjenama, i to više što je stupanj obrazovanosti manji.

¹⁰ "Hrvatska 95." kao dio *World Values Survey*, Institute of Social Research, University of Michigan, Ann Arbor.

¹¹ Kao mjerni instrument upotrijebljena je skraćena Inglehartova skala.

Ispitivanje poželjnosti određenih društvenih ciljeva u Hrvatskoj (Karajić, 1999: 13) unutar tri ista vrijednosna segmenta pokazalo je ove rezultate: 17% ispitanika okupljenih oko segmenta materijalista, 19% naklonjenih postmaterijalističkoj orijentaciji te 64% mješovitih koji su se u različitom omjeru opredijelili za društvene ciljeve koji pripadaju objema vrijednosnim orijentacijama.

Analiza strukture vrijednosnoga prostora hrvatskog društva (Karajić, 2000) na osnovi Inglehartova modela (kroz tri vrijednosna tipa: materijalisti, mješovit tip i postmaterijalisti) ukazala je na razlike u iskazivanju stavova o određenim političkim, gospodarskim i kulturnim pitanjima na temelju pripadnosti određenom vrijednosnom tipu. Ipak, posve jednoznačna polarizacija nije evidentirana. S obzirom na sve bitne dimenzije materijalisti se smještaju suprotno od postmaterijalista, dok se ispitanici iz skupine mješovitog vrijednosnoga tipa češće grupiraju uz materijaliste, a rjeđe uz postmaterijaliste. Tako se sučeljenost izražava između materijalista i mješovitoga tipa na jednoj strani i postmaterijalista na drugoj. Ispitanike postmaterijalističkog vrijednosnoga tipa obilježava veća demokratičnost, manja politička apatija, manje povjerenje u državotvorne i demokratske institucije, nesklonost državnom i političkom paternalizmu, pretežno negativna ocjena procesa privatizacije i hrvatskih poduzetnika (koristoljublje, politički protektorat), veći interes za vrijednosti individualne autonomije, izrazitije proekološko ponašanje. Što su ispitanici bliže materijalističkim vrijednostima, razmjerno je veći stupanj pristajanja uz suprotne vrijednosne stavove i orijentacije.

Može se utvrditi da su društveni uvjeti (osobito socioekonomski) tranzicijskog razdoblja u hrvatskom društvu pogodovali razvoju materijalističkih vrijednosti. Štoviše, naslijeđe tradicije i politički poticani procesi retradicionalizacije pogodovali su oživljavanju predmodernih vrijednosti. Postmaterijalističke vrijednosti u hrvatskom društvu razvijaju se manje autohtono, a znatno više pod utjecajem razvijenih zapadnih demokratskih društava na osnovama kulturne pripadnosti istom civilizacijskom i kulturnom krugu te uključenosti (iako ograničene) u društvene tokove zapadnog razvijenoga svijeta (komunikacijska i informacijska povezanost, kulturna razmjena, utjecaj globalizacijskih procesa). Značajan postotak ispitanika koji su određeni kao mješoviti (prisutan u većini istraživanja) ukazuje na proces vrijednosnih promjena koji nije jednodimenzionalan ni jednosmjernan. To može značiti da se u sjeni glasne i nametljive retradicionalizacije u hrvatskom društvu ipak oblikuje vrijednosni pluralizam sličan onima u zapadnim društvima (usp. Cifrić, 1996: 146-147). Vrlo je značajno to što u razdoblju autoritarnoga političkog okruženja prvoga postsocijalističkog desetljeća postmaterijalističke vrijednosti nisu odbačene kao nepoželjne. Iako je pristajanje uz njih kod većine ispitanika više deklarativne prirode nego što one imaju stvarnu snagu i društveno značenje, u aktualnim hrvatskim prilikama te su vrijednosne promjene vrlo važne, prije svega za izgradnju građanske političke kulture.

3. Neki sociopsihološki aspekti formiranja vrijednosnih orijentacija

Raspad bivšega političkoga sustava označio je i raspad nekadašnje državne

zajednice. Taj sustav u sebi nije imao ugrađene trajne mehanizme integracije, nego se održavao vrijednosno-ideologijskom manipulacijom i uglavnom prikrivenom represijom (Šiber, 1992: 96). Građansko društvo kao razdoblje povijesnog razvoja preskočeno je pa je nakon raspada socijalizma hrvatsko društvo, kao i ostala postsocijalistička društva, u mnogočemu vraćeno na predsocijalistička polazišta. Nestanak starog ideologijskoga sustava na kojemu su se zasnivali identitet, lojalnost i društvena hijerarhija uvjetovao je snažnu potrebu za novom identifikacijom. Međutim oblikovanje novog identiteta odvijalo se u uvjetima nepostojanja socijalne osnove političkoga pluralizma, vrijednosne anomalije uzrokovane propašću jednoga i neizgrađenošću novoga vrijednosnoga sustava, izražene autoritarnosti (iskazane prije svega kroz potrebu za pripadanjem i autoritetom), etnocentrizma (snažno pojačanog ratnom ugroženošću), netolerancije, obnove tradicionalnih vrijednosnih obrazaca (retradicionalizacija, porast religioznosti) te autoritarnih aberacija političke vlasti.

Kako propast bivšeg autoritarnoga sustava nije praćena i nestankom autoritarne svijesti, ona je ostala limitirajući činitelj uspostave demokratskoga poretka, odnosno zahvalna podloga novim oblicima totalitarizma, prije svega onima koji se zasnivaju na homogenizaciji vlastite nacije u suprotstavljanju drugima. Autoritarnost je bila sociopsihološka osnova državnoga socijalizma i egalitarnoga sindroma. U tranzicijskom razdoblju nastavila je djelovati kao osnova etnocentrizma, ideološke i političke netolerancije te nekritičnosti prema pojedinim idejnim orijentacijama (nekritičko prihvaćanje svakoga

sadržaja ako on dolazi iz izvora koje se drži legitimnima i pouzdanima). Izraženost autoritarnosti u psihološkoj strukturi naše populacije realna je pretpostavka za nametanje različitih utjecaja, osobito u situacijama društvenih previranja, nesigurnosti i konflikata (Šiber, 2000: 104-105).

Razgradnjom klasno-kolektivističke kulturne paradigme tranzicijski kulturni identitet traži se u onome što je u vrijeme socijalističkog diktata bilo potisnuto kao konzervativno, zaostalo ili čak zabranjeno kao tadašnjim društvenim odnosima neprimjereno ili neprijateljsko. Traganje za novim kulturnim identitetom odvija se kroz rehabilitaciju nekada postojećeg ili autoritarno osujećenog identiteta (politički osujećenih vrijednosti i sociokulturnih elemenata osobne i kolektivne identifikacije). To je bit procesa retradicalizacije koji je u manjoj ili većoj mjeri prisutan u svim tranzicijskim društvima. On se odvija kao revizija dosad vladajuće interpretacije kulturne povijesti. Dok se s jedne strane afirmiraju vrijednosti demokracije (sloboda, individualizam, autonomnost), s druge se strane kroz proces retradicalizacije istodobno afirmiraju sasvim suprotne vrijednosti nadindividualnih entiteta (nacija, religija, tradicionalni obrasci) (usp. Kalanj, 1995: 232-233).

Nacionalni je identitet u početnoj fazi reintegracije hrvatskog društva odigrao svoju ulogu, ali je njegovo daljnje djelovanje na liniji "etniciteta" postalo disfunkcionalno za demokraciju. U uvjetima nerazvijene tradicije liberalnoga političkog mišljenja i nerazvijene demokratske političke kulture autoritarna i paternalistička država uspješno je poticala zatumljivanje različitosti, individualnosti, tiraniju većine i neto-

leranciju. Državni paternalizam koji proizlazi iz postojeće autoritarne svijesti i podaničke političke kulture dodatno je bio pojačavan isticanjem kulta ličnosti (predsjednik preuzima ulogu "oca domovine"). Vraćanje čitavog niza predmodernih vrijednosti (povijesni mitovi, religijske i ruralne vrijednosti, "stališi" kao društveni slojevi predkapitalističke stratifikacije, diskriminacija različitosti i individualnih preferencija životnoga stila, omalovažavanje rada žena, njegovanje tradicionalnih običaja i načina života, glorificiranje etničkoga kao najviše vrijednosti) imalo je zadatak njegovanja podaničkih i parohijalnih obilježja nacije (Galić, 2000: 207).

Projekcije života drugih sredina (prije svega razvijenog Zapada) brzo su i lako ušle u svijest građana tranzicijskih društava, pa tako i hrvatskoga. Vrijednosti, ambicije i aspiracije zapadnog načina života našle su svoje mjesto i u životima pojedinaca. Štoviše, ta promjena i to prihvaćanje shvaćeni su kao povratak u okrilje zapadne civilizacije. Društvene promjene koje su rezultirale državnom i nacionalnom samostalnošću te političkim pluralizmom često se uspoređuju sa snom (san o slobodi, o nezavisnosti, političkim slobodama i sl.). Metafora sna ne vrijedi samo za tradiciju kolektivnoga pamćenja naroda, nego i za osobne aspiracije. Međutim slika demokracije za prosječnoga građanina nije slika predanog i mukotrpnog rada, nego odraz "američkog načina života", nije slika zajamčenih sloboda i otvorenosti, nego društva bogatstva, potrošnje i sigurnosti (Kregar, 1999: 97, 104). Izostanak nekih ključnih sociokulturnih i sociopsiholoških elemenata (svijest o građanskim pravima, individualna odgovornost, politička tolerancija, kultura rada) na specifičan

način deformira shvaćanje izvornih vrijednosti razvijenih demokratskih društava i pridonosi produbljenju vrijednosne anomalije.

Tako društvo obilježava izostanak čvrstih društvenih normi, vrijednosni relativizam te osjećaj neizvjesnosti i nesigurnosti uslijed nemoći društvenih institucija da reguliraju socijalno polje u skladu s proklamiranim društvenim ciljevima. Snažne ekonomske i političke aspiracije pojedinaca i skupina u takvim uvjetima nužno proizvode brojne ekonomske i političke aberacije potpuno suprotne ciljevima tranzicijske preobrazbe i vrijednostima demokracije. Društvena nesigurnost (uvjetovana političkom netolerancijom i pravnom nejednakošću) i egzistencijalna nesigurnost (uvjetovana materijalnom oskudicom i ekonomskom zavisnošću) usmjeravaju pojedinca ka zadovoljavanju svojih potreba u zajednici, a time i prihvaćanju podčinjavanja autoritetu i kolektivnim vrijednostima zajednice. Osjećaji nesigurnosti, besperspektivnosti i apatičnost prisutni su kod znatnog dijela populacije i čine karakteristično sociopsihološko okruženje koje bitno utječe na vrijednosne promjene i percepciju društvene zbilje.

Usprkos općem opredjeljenju za tržišno gospodarstvo većina populacije osjeća nostalgiju za socijalnom skrbi nekadašnje socijalističke države. Ta je nostalgija bivala to veća što su kaotične ratne i poslijeratne prilike više omogućavale brojne zloupotrebe u gospodarstvu pretvarajući tržište u prostor otičina i nasilja (usp. Galić, 2000: 205). Neučinkovitost državnih institucija stvorila je osjećaj pravne i političke nemoći, dok opadanje performansi socijalne države (koja se sve teže nosi sa sve većim brojem građana čija egzistencija

bitno ovisi o socijalnoj skrbi) pridonosi osjećaju ekonomske i socijalne nesigurnosti.

Poseban je sociopsihološki fenomen prvoga tranzicijskog desetljeća skorojevički mentalitet kojim je značajno obilježena nova gornja klasa. Taj mentalitet ne proizlazi samo iz autoritarnosti, nego iz starog društvenog mentaliteta gornje klase: straha od pada među donje društvene slojeve. Strah je osobito izražen među penjačima prema gore, koji su netom utekli s društvenog dna (skorojevići) i nipošto ne žele kliznuti natrag u ambijent u kojem su nekada bili deklasirani. Odatle proizlazi i jak zazor prema puku, ali i želja za isticanjem kroz novostecheno bogatstvo i njime omogućen nov društveni položaj. Posljedica nepravedne preraspodjele društvenog bogatstva (privatizacija) bila je ne samo materijalno osiromašenje većine populacije, osobito srednjega socijalnoga sloja, nego i legalna uspostava društvenih promjena socijaldarvinističkoga karaktera koje su iznjedrile novu gornju klasu loših kvaliteta (usp. Katunarić, 1996: 161, 166).

4. Zaključak

Prvo desetljeće demokratske tranzicije hrvatskog društva obilježeno je dubokim strukturnim i sadržajnim promjenama kojima su zahvaćeni svi segmenti društva i složen sustav društvenih vrijednosti. Kroz njega se prelamaju gotovo svi društveni procesi, ali i obrnuto, vrijednosne orijentacije bitno određuju dinamiku, a često i sadržaj tih procesa. Promjena političkoga sustava označila je promjenu cjelokupnog društvenog ustroja i otvorila procese promjene normativne i vrijednosne strukture društva. U tom procesu mijenjaju se temeljne društvene vrijedno-

sti, delegitimiraju se jedne i legitimiraju druge vrijednosti. U vrijednosni prostor obilježen pretežno tradicionalnim (egalitarnim i kolektivističkim) vrijednostima legitimno ulaze i jačaju liberalne i individualističke vrijednosti zapadnih demokratskih društava, potpomognute institucionalnim ustrojem demokratskoga poretka, općim opredjeljenjem za demokraciju i utjecajem vanjskog (međunarodnog) okruženja. No vrijednosne promjene ne odvijaju se istovremeno ni paralelno s društvenim promjenama (političkim, ekonomskim i socijalnim) koje tranzicijsko društvo doživljava. Kako bez odgovarajuće promjene društvenih vrijednosti nije moguća stvarna promjena društvenih uvjeta i društvenih odnosa, dolazi do rascjepa između proklamiranih normi i važećih društvenih vrijednosti, između formalno-institucionalnoga sustava i stvarnih društvenih odnosa. Socijalni uvjeti mijenjaju se s promjenom temeljnih vrijednosti za organizacijske oblike društva. Ako društvene vrijednosti ne podržavaju naznačene promjene, one bivaju usporene, otežane ili sasvim izostaju.

Vrijednosni prostor nastao propašću bivšeg društvenog i političkog ustroja nije nadomješten novim vrijednosnim orijentacijama koje korespondiraju s demokracijom, zbog čega

je nastala vrijednosna anomija. U taj prostor ušli su tek sadržajno drugačiji, ali u osnovi vrlo slični vrijednosni supstituti ideološke provenijencije. Zbog pretežno autoritarne političke svijesti i iskustva te postojećeg nekonzistentnog, heterogenog i uglavnom predmodernog sustava društvenih vrijednosti (procesom retradicionalizacije dodatno petrificiranih) proces prihvaćanja novih demokratskih vrijednosti bitno je usporen. Na aktualnoj vrijednosnoj matrici društva teško je ostvariti demokratsko funkcioniranje društva i usmjeriti njegov demokratski razvoj.

Stupanj korespondencije dominantnih društvenih vrijednosti s proklamiranim demokratskim normama stoga je relativno nizak. Karakterističan rascjep između normativnog i stvarnog, poželjnog i mogućeg umanjuje važnost proklamiranih demokratskih normi. Dominantne društvene vrijednosti iskazane u vrijednosnim orijentacijama građana u mnogočemu ne korespondiraju sa zahtjevima demokratizacije i disfunkcionalne su u odnosu na mogućnosti uspostave cjelovitog i funkcionalnog demokratskoga političkoga sustava. Čini se da je taj, poglavito sociokulturni fenomen, glavni inhibitorni činitelj demokratskog razvoja, znatno jači od ekonomske i socijalne krize.

LITERATURA

- Bulat, Nenad i Štrelov, Damir, 1995a: Dimenzije hrvatskoga političkog prostora i izborni učinci, u: Vrcan, Srđan (urednik), *Pohod na glasače – Izbori u Hrvatskoj 1990.-1993.*, Puls, Split: 295-317
- Bulat, Nenad i Štrelov, Damir, 1995b: Neke determinante izbornog ponašanja građana na parlamentarnim izborima 1992. godine, u: Vrcan, Srđan (urednik), *Pohod na glasače – Izbori u Hrvatskoj 1990.-1993.*, Puls, Split: 317-338
- Cifrić, Ivan, 1996: Tranzicija i transformacija – između norma i prakse, *Socijalna ekologija*, (5) 2: 135-152
- Diamond, Larry, 1999: *Developing Democracy : Toward Consolidation*, The John Hopkins University Press, Baltimore
- Eysenck, Hans Jürgen, 1999: *The psychology of politics*, Transaction Publishers, New Brunswick – London
- Galić, Branka, 2000: Politička kultura “novih demokracija”, *Revija za sociologiju*, (31) 3-4: 197-209
- Hodžić, Alija, 1986: Vrijednosne orijentacije društvenih grupa, *Revija za sociologiju*, (16) 1-4: 67-73
- Ilišin, Vlasta, 1998: Demokratska tranzicija u Hrvatskoj, *Sociologija sela*, (36) 1/4 (139/142): 27-52
- Inglehart, Ronald, 1977: *Silent revolution – Changing values and political styles among western publics*, Princeton University Press, Princeton, New Jersey
- Inglehart, Ronald i Abramson, Paul R., 1994: Economic security and value change, *American Political Science Journal*, 88/2: 336-354
- Inglehart, Ronald i Welzel, Christian, 2003: Political Culture and Democracy: Analyzing Cross-Level Linkages, *Comparative Politics*, vol. 36, br. 1
- Kalanj, Rade, 1995: Kulturna tranzicija, *Revija za sociologiju*, (26) 3-4: 231-240
- Karajić, Nenad, 1999: Vrijednosne preferencije kao determinante ekološkog ponašanja u Hrvatskoj, *Socijalna ekologija*, (8) 1-2: 1-21
- Karajić, Nenad, 2000: *Politička modernizacija – Prilozi sociologiji hrvatskoga društva*, Hrvatsko sociološko društvo i Zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- Kasapović, Mirjana, 1996: *Demokratska tranzicija i političke stranke*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Katunarić, Vjeran, 1996: “Zvezdano nebo”: promjene i determinizam gornjeg stratuma, *Revija za sociologiju*, (27) 3-4: 153-167
- Kregar, Josip, 1999: *Nastanak predatorskog kapitalizma i korupcija*, RIFIN, Zagreb
- Labus, Mladen, 2000: Vrijednosne orijentacije u hrvatskom društvu, *Sociologija sela*, (38) 1/2(147/148): 169-204
- Linz, Juan J. i Stepan, Alfred, 1998: *Demokratska tranzicija i konsolidacija*, Filip Višnjić, Beograd
- Milas, Goran i Rimac, Ivan, 1994: Model hrvatskoga političkog prostora dimenzioniran stavovima glasača, *Revija za sociologiju*, (25) 1-2: 11-22
- O'Donnell, Guillermo i Schmitter, Philippe, 1986: *Transition from Authoritarian Rule: Tentative Conclusion about Uncertain Democracies*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore

- Pantić, Dragomir, 1977: Vrednosti i ideološke orijentacije društvenih slojeva, u: Popović M. (urednik), *Društveni slojevi i društvena svest*, Centar za sociološka istraživanja, Institut društvenih nauka, Beograd: 269-406
- Perko-Šeparović, Inge, 1992: Vrijednosne orijentacije postmoderne u izborima 1990., *Politička misao*, (29), 3: 142-163
- Perko-Šeparović, Inge, 1993: Postmodernističke vrijednosne orijentacije (tendencije Izborna 1992.), *Politička misao*, (30) 4: 118-129
- Petković, Stanko, 1976: Vrijednosne orijentacije prema društvenim promjenama i metodologija njihova mjerenja, *Revija za sociologiju*, (6) 1: 53-65
- Rimac, Ivan, 1997: O nekim aspektima valjanosti postmaterijalističkog koncepta društvenih vrijednosti, *Društvena istraživanja*, (6) 6 (32): 677-694
- Rimac, Ivan, 1998: Strukturiranost ideoloških opredjeljenja građana, *Bogoslovska smotra*, (68) 4: 655-662
- Rus, Veljko, 1977: Vrijednosti kao dijagnostički instrument društvenih sistema, u: Duško Sekulić (urednik), *Vrijednosti i društveni sistem: prilozi izučavanju društvenog sistema*, Zavod za sociologiju Filozofskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb: 35-41
- Šiber, Ivan, 1992: Politička kultura i tranzicija, *Politička misao*, (29) 3: 93-110
- Šiber, Ivan, 1994: "Image" hrvatskih političkih stranaka, *Politička misao*, (31) 1: 188-201
- Šiber, Ivan, 1997: Izborne orijentacije i ideologijski sukobi tijekom Drugoga svjetskog rata: značenje političke biografije obitelji, *Politička misao*, (34) 2: 104-128
- Šiber, Ivan, 1998: Povijesni i etnički rascjepi u hrvatskom društvu, u: Kasapović, Mirjana, Šiber, Ivan i Zakošek, Nenad, *Birači i demokracija – utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*, Alinea, Zagreb: 51-94
- Štulhofer, Aleksandar i Kufrin, Krešimir, 1996: Od obilja do altruizma i druge ekološke priče (Postmaterijalistički sindrom i ekološke vrijednosti u Hrvatskoj), *Socijalna ekologija*, (5) 2: 171-185
- Šverko, Branimir, Jerneić, Željko, Kulenović, Alija, Vizek-Vidović, Vlasta, 1995: Life Roles and Values in Croatia: Some Results of the Work Importance Study, u: Super, Donald E. i Šverko, Branimir (urednici): *Life roles, values, and careers: International findings of the work importance study*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco: 128-146
- Vujčić, Vladimir, 1995: *Politička tolerancija*, Defimi, Zagreb
- Vujčić, Vladimir, 1999a: Politička kultura i politička struktura: odnos političke kulture, strukture i demokracije (I. dio), *Politička misao*, (36) 1: 113-139
- Vujčić, Vladimir, 1999b: Politička kultura i politička struktura: odnos političke kulture, strukture i demokracije (II. dio), *Politička misao*, (36) 2: 144-157
- Vujčić, Vladimir, 1999c: Politička kultura: politička potpora (legitimacija, povjerenje, identitet), *Politička misao*, (36) 3: 101-120
- Zakošek, Nenad, 1998: Ideološki rascjepi i stranačke preferencije hrvatskih birača, u: Kasapović, Mirjana, Šiber,

- Ivan i Zakošek, Nenad, *Birači i demokracija – utjecaj ideoloških rascjepa na politički život*, Alinea, Zagreb: 11-50
- Županov, Josip, 1977: *Sociologija i samoupravljanje*, Školska knjiga, Zagreb
- Županov, Josip, 1993: Dominantne vrijednosti hrvatskog društva, *Erasmus*, 2: 2-6
- Županov, Josip, 1995: Recentna zbivanja na hrvatskom političkom tržištu: konjunktura ili temeljna promjena političkih stavova, *Politička misao*, (32) 3/4: 72-82
- Županov, Josip, 1996: The social legacy of communism, *Društvena istraživanja*, (5) 2 (22): 425-455

Democratisation and Value Orientations in Croatian Society

SUMMARY

The starting point of this paper is the assumption that the values of democracy and value orientations based on them are crucial for the realization of a democratic system as the main goal of transition. Therefore, the question arises as to the predominant social values and value orientations in Croatian society in the period of the first decade of transition and their influence on the process of democratisation.

Value orientations are discussed on the basis of several relevant studies and from three different viewpoints: the general (modernisational), the political and the sociocultural. Certain sociopsychological aspects of their formation are also taken into account. A variety of value orientations, their features and their effects on social and political changes is specified, along with the impact of transition-related changes on their (trans)formation.

In spite of the democratic institutional and normative constitution and the pronounced presence of civic and democratic social values, the current value matrix is still largely characterised by traditional and pre-civic social values. Given such a value basis, it is difficult to effectuate the democratic functioning of society and steer its democratic development in the right direction. The degree of correspondence between the predominant social values and the proclaimed democratic norms is relatively low. This sociocultural phenomenon seems to be the main inhibitor of democratic development, markedly stronger than the economic and social crisis.

EPONIMIZACIJA IDEOLOŠKE PROMJENE U HRVATSKOJ 1989-2005.

Slaven Ravlić

*Sveučilište u Zagrebu,
Pravni fakultet
Leksikografski zavod Miroslav Krleža*

Pregledni rad

Sažetak

U članku se razvoj demokracije u Hrvatskoj razmatra preko eponimizacije ideoloških promjena u razdoblju od 1989. do 2005. Eponimizacija kao proces nastanka i uvođenja eponima (naziva nastalih prema imenu neke osobe) značajan je način oblikovanja stručne terminologije i važan institucionalni mehanizam priznavanja zasluga i doprinosa. Eponimizacija u politici i političkoj znanosti nema isti karakter, tijek i učinke kao u drugim znanostima i djelatnostima. Ona je izraz ideoloških i političkih sukoba i naravi političkoga poretka pa nije samo način oblikovanja stručne terminologije i institucionalni mehanizam priznavanja zasluga i doprinosa, nego i proces socijalnog etiketiranja.

U tom se smislu povijest eponima u Hrvatskoj može povezati s važnim momentima hrvatske politike i povijesti. Eponimi detitoizacija, tuđmanizam i detuđmanizacija upućuju na bitne osobitosti političkih i društvenih procesa koji su oblikovali hrvatsku politiku i povijest u razdoblju od 1989. do 2005.

Ideološka promjena u Hrvatskoj 1989-2005, kao prijelaz iz sustava ideološkoga monizma u sustav ideološkoga pluralizma, nije bila jedinstvena. Imala je tri osnovne faze: u prvoj fazi, 1989-1991, napušten je sustav ideološkoga monizma i uspostavljen je ograničeni ideološki pluralizam; u drugoj fazi, 1992-1999, došlo je do autoritarnoga sužavanja ideološkoga pluralizma i nametanja ideološke hegemonije dominantne stranke, dok se u trećoj fazi, od 2000, odvija proces deideologizacije državnog aparata, širenja ideološkoga pluralizma i ideološke modernizacije glavnih stranaka, koji je ostao nedovršen i izložen reverzibilnim mogućnostima. Spomenuta tri eponima pokazuju se pogodnima da budu prihvaćeni kao nazivi triju faza ideološke promjene i da postanu trajni ili potpuni eponimi.

UVOD

Eponimizacija kao proces nastanka i uvođenja eponima (naziva nastalih prema imenu neke osobe) značajan je način oblikovanja stručne terminologije i važan institucionalni mehanizam priznavanja zasluga i doprinosa. Eponimizacija određenije vezuje sadržaj pojma s njegovim nazivom te daje veću mogućnost ispravne tvorbe pojma. Eponimi nas približavaju znanstvenom idealu točnosti i jednoznačnosti (Eco, 2004). Njima se uspostavlja veće suglasje između izraza i sadržaja. Zato komunikacija postaje učinkovita, a mogućnosti pogrešne interpretacije ograničavaju se. S druge strane, eponimi i eponimizacija važan su institucionalni mehanizam priznavanja osobnih zasluga i doprinosa (Garfield, 1983). Robert Merton, koji je istraživao eponimizaciju u znanosti, utvrdio je da je ona možda najveća nagrada koju znanstvenici uopće mogu dobiti, "najtrajnija i možda najprestižnija vrsta priznanja institucionaliziranoga u znanosti" (Merton, 1973: 300). Ta je nagrada iznimno rijetka, namijenjena je samo nekolicini. Eponimi su za Mertona dio sustava nagrađivanja u znanosti, oni uvijekovječuju izvornog mislioca, kreativnoga genija, "upisuju njegovo ime u zlatnu knjigu prvaka" (Merton, 1973: 302). Eponimizacija je stoga za Mertona jedan od najvažnijih institucionalnih mehanizama priznavanja znanstvenih doprinosa, a time i poticanja napretka znanosti.

No u politici i političkoj znanosti, gdje se proizvodi i upotrebljava velik broj eponima, eponimizacija nema isti karakter, tijek i učinke kao u drugim znanostima i djelatnostima. Ona se odvija u polju vrijednosno-interesnih sukoba, u kojemu značenje eponi-

ma znatno ovisi o interesima i stajalištima političkih aktera. Eponimizacija zato nije samo proces nagrađivanja, nego i proces socijalnog etiketiranja. Ta se dvoznačnost političke eponimizacije pokazuje u više različitih oblika. Prvo, kao nagrađivanje eponimizacija se javlja u nekoliko oblika: kao priznanje za izum ili doprinos – naziv različitih izbornih tehnika i postupaka (D'Hondtova metoda, Droopova kvota), ali i zakona i teorema (Duvergerovi zakoni, Ostrogorskijev paradoks), škola mišljenja i ideologija (marksizam, maoizam); potom kao priznanje političke moći nekih osoba (npr. Trumanova, Eisenhowerova i druge američke vanjskopolitičke doktrine); kao priznanje osobama za doprinose u donošenju nekih zakona ili rješavanju važnih socijalnih pitanja (Beveridgeov izvještaj, Badinterova komisija); te napokon, što je specifično, kao priznanje žrtvama nasilja (Meganin zakon, Mirandina prava). Drugo, kao socijalno etiketiranje eponimizacija se javlja: kao etiketiranje političkih protivnika (staljinisti, lepenovci); kao žigosanje loših i nepoštenih postupaka neke osobe ili negativnih pojava s kojima je ona povezana (gerrymandering, jurlinizam, berluskonizacija), kao sotoniziranje neke osobe (npr. kvisling). Ta se dvoznačnost političke eponimizacije možda najbolje može pokazati na primjeru različitih eponima koji su "skovani" prema istoj osobi. Tako je prema imenu američkoga predsjednika Georgea Busha mlađeg načinjeno nekoliko eponima: bušizam, antibušovci, Bushova doktrina, Bushov mozak, Bushova pudlica, Bushova recesija, Bushov plan, bušonomika, bušovci. Iako različiti po karakteru i namjeni, svi su ti eponimi postali internacionalni, a neki će postati trajnim eponimi-

ma. Takav je eponim Bushova doktrina, naziv za američku stratešku doktrinu preventivnog napada koja je razvijena kao odgovor na teroristički napad na SAD 11. rujna 2001. Taj je eponim odmah ušao u moderni politološki rječnik kao stručni termin u području međunarodnih odnosa. Slično je s eponimom Bushov plan, nazivom za diplomatski plan za rješavanje izraelsko-palestinske krize, koji je predložen 24. lipnja 2002, a predviđao je da se u roku osamnaest mjeseci uspostavi tzv. prijelazna palestinska država koja bi se u tijeku tri godine utemeljila kao trajna državno-pravna tvorevina. Ipak, većina navedenih eponima nema takav karakter, nego je rezultat širih političko-ideoloških sukoba i "skovana" je s namjerom socijalnog etiketiranja nekih Bushovih postupaka i osobina te postupaka osoba koje su s njim bile blisko povezane. Bušizam je tako naziv za glupu javnu izjavu ili misao nekoga političara koja pokazuje njegovo neznanje ili neobrazovanost, a nastao je na temelju gafova koje je guverner, kasnije predsjednik Bush stalno i obilno "stvarao" u svojim govorima, intervjuima i izjavama.¹ Bushova pud-

¹ Neki od Bushovih gafova, iako relativno bezazleni, postali su čuveni – na primjer, umjesto *Greeks* govorio je *Grecians*, a *tariffs and barriers* zamijenio je s *terriers and barriffs*. Neki su pak imali veće posljedice. Tako je prilikom posjeta Japanu u veljači 2002. Bush izjavio da je s premijerom Koizumijem razgovarao o kreditima, reformama i devalvaciji jena. Tom izjavom odmah je uspio srušiti vrijednost jena na Tokijskoj burzi. Paniku je otklonio glasnogovornik Bijele kuće objasnivši da je Bush zabunom umjesto deflacija rekao devalvacija. Bushovi gafovi potaknuli su uspostavljanje web-siteova pod nazivom *Bushisms*, a politički izvjestitelj elektroničkog magazina *Slate* Jacob Weisberg sustav-

lica pejorativan je naziv za britansko-ga premijera Blaira, nastao u listu *Daily Telegraph* na temelju njegove bezrezervne podrške američkom predsjedniku, prvo u vrijeme napada na Afganistan, potom u pripremi rata protiv Iraka u kolovozu 2002. Bushov mozak naziv je za predsjednikova savjetnika Karla Rovea kojeg smatraju tvorcem njegove izborne pobjede i intelektualnim oblikovateljem njegove politike. Napokon, spomenimo eponim bušonomika koji se pojavio kao pejorativan naziv za najavljene ciljeve ekonomske politike Bushove administracije i osobito za njezine rezultate, uglavnom neuspješne u početku vlasti, a koji je kasnije postao službeni naziv za Bushovu ekonomsku politiku pa se u tom smislu upotrebljavao na službenom web-siteu Bushove i Cheneyeve kampanje za predsjedničke izbore 2004, gdje se njime opisivalo predsjednikovo obećanje ekonomskog rasta i otvaranja novih radnih mjesta.

1. TITOIZAM I DETITOIZACIJA

U svom posve razvijenom, dvoznačnom obliku politička eponimizacija pretpostavlja političku slobodu. Upravo određeni stupanj političke slobode omogućuje ili ograničava političku eponimizaciju, određujući njezin karakter i dosege. U zatvorenim, tota-

no ih prikuplja i objavljuje. U siječnju 2001. kod ugledne izdavačke kuće Simon & Schuster objavio je knjigu bušizama *George W. Bushisms: The Slate Book on the Accidental Wit and Wisdom of Our 43rd President*. Nakon terorističkog napada na SAD u rujnu 2001. broj bušizama naglo se smanjio, čak je i njihovo objavljivanje nakratko prestalo. No već od početka 2002. ponovno se navode Bushove "dosjetke" kao *Bushisms*, a objavljene su i nove knjige bušizama.

litarnim i autoritarnim društvima politička je eponimizacija nerazvijena, javlja se isključivo kao etiketiranje te ima jednosmjernan tijek. Politički eponimi nastaju kao dio reprodukcije vladajuće ideologije i funkcioniraju kao ideološke etikete ili optužbe koje mogu imati i druge, teže konzekvence.

U socijalističkoj Jugoslaviji eponimi su bili etikete kojima je vladajuća elita obilježavala one koje je htjela prokazati kao nositelje političke devijacije. Takvi su bili eponimi mačekovština, hebrangovština, đilasovština i đilasovac, rankovićevština i rankovićevac. Kad god bi se povećala sloboda izražavanja, upotreba eponima dobivala bi dvosmjernan tijek. Tako su se u razdoblju Hrvatskoga proljeća eponimi staljinist i rankovićevac u tisku kritički rabili i za pojedine pripadnike vladajuće nomenklature. Međutim politička eponimizacija time nije izmijenila svoj temeljni etiketirajući karakter. Općenito, sve do polovice 1980-ih eponimizacija je bila ograničena, a eponimi rabljeni u funkciji socijalnog etiketiranja. Iznimke su bile eponimi nastali u inozemstvu, koji i nisu bili u većoj upotrebi, osim u stručnim publikacijama. Tako se i središnji eponim tog razdoblja, titoizam, u Jugoslaviji gotovo nije rabio. A upravo taj eponim ima međunarodno i trajno značenje. Navode ga eponimski rječnici, pa i onaj najznačajniji – Trahairov rječnik eponima u društvenim znanostima (Trahair, 1994: 612-613).

Eponim *titoizam* pojavio se nakon sukoba KPJ-a s Informbiroom 1948. godine gotovo istodobno u istočnom i zapadnom tisku. Na Istoku izraz se rabio u značenju revizionizma i izdaje komunizma pa je označavanje titoizmom i titoistom za označene imalo teške posljedice, kao na montiranim pro-

cesima u Mađarskoj, Bugarskoj i Čehoslovačkoj od 1948. do 1952. na kojima su optuženi uglavnom bili osuđivani na smrt. Situacija se promijenila nakon Staljinove smrti, ali će u sovjetskom bloku titoizam trajno ostati sinonim za “jugoslavenski revizionizam”.

S druge strane, na Zapadu će izraz tijekom vremena dobivati različita značenja. Termin su, u početku u pozitivnom značenju, popularizirali dopisnici američkog lijevoliberalnoga tjednika *Nation*.² Znanstveno etabliranje eponi-

² Alexander Werth u članku “Tito, the Unrepentant” (*Nation*, 7. 8. 1948, vol. 167, broj 6, str. 147-149) prvi ga je upotrijebio u tom časopisu. U članku se daje portret vođe jugoslavenske partije i premijera maršala Tita kao čvrste, “nepokajničke” osobe i opisuje atmosfera u Jugoslaviji. Tvrdi se da je u zemlji mnogo proruskih osjećaja, tako da je nekakvo priključenje Zapadu za Tita i Jugoslavene psihološki nemoguće. S druge strane, Rusi imaju velik problem dok god je Tito na vlasti jer postoji prijetnja “širenja titoizma diljem Europe”. Spomenimo i članak Fritza Sternberga “Tractors and Titoism” (*Nation*, 31. 12. 1949, vol. 169, broj 27, str. 644-645) u kojemu se izvještava o tome kako je Staljin tražio ubrzanje kolektivizacije poljoprivrede u Poljskoj, što se dovodi u kontekst odnosa s Jugoslavijom. U članku “Is France ‘Normal?’” u broju od 1. travnja 1950. (*Nation*, vol. 170, broj 13, str. 293-294) donosi se izvještaj iz Pariza u kojemu se prenosi stajalište francuskoga književnika, nobelovca François Mauriac, koji je ocijenio da je situacija u Francuskoj unatoč štrajkovima u Parizu savršeno normalna jer radnička klasa ne pokazuje nikakav revolucionarni žar. Mauriacov je zaključak da za takvo stanje treba zahvaliti Bogu što postoji Staljin. Sve dok komunisti budu predstavljali “interese strane sile”, buržoazija može mirno spavati. Srednja klasa mogla bi se početi bojati jedino ako bi se pojavila “francuska marka titoizma”.

ma dolazi s knjigom vodećeg zapadnoga stručnjaka za komunizam i SSSR, harvardskoga profesora povijesti i političke znanosti Adama Ulama *Titoizam i Kominform* (Ulam, 1952), klasičnom djelu o razdoblju početka hladnog rata. Titoizam se tu shvaćao kao pobuna protiv sovjetskog imperijalizma u ime načela samostalnosti, kao politika koja će nužno prerasti u posebnu ideologiju.³ U 1960-ima eponim se afirmirao s liberalizacijom ekonomskog i političkog života, a rabio se u značenju liberalnoga tipa komunizma, u kojemu vladajuća ideologija nije toliko represivna, a društvene institucije nisu pod čvrstom partijsko-državnom kontrolom (Neal, 1959; 1962). Titoizam je postao stručni termin i potpun eponim jer je izrazio posebnost fenomena, a personaliziranjem nije zastirao njegovu bit.⁴

³ “Prije ili kasnije titoizam će postati ideologija iz jednostavnog razloga što je nemoguće da se neki narod ili zemlja dulje vrijeme ne slaže a da tom neslaganju ne da teorijski oblik. Već Tito iz 1951. nije Tito iz 1948, koji je bio ‘stalinist’ u svakom smislu osim u nespremnosti da stavi glavu u omču kad je to zatražila Moskva. S karakterističnom ironijom povijesti jugoslavenski je režim 1951. počeo pokazivati neka obilježja za koja je bio pogrešno optužen 1948: ublažavao je svoju kolektivizaciju i poljoprivrednu politiku; postao je mnogo spremniji priznati realnosti ekonomije kad je započeo reorganizaciju nacionalne ekonomije iako takav realizam može biti ‘nesocijalistički’; na Zapad više nije gledao kao na isključivo imperijalistički i sklon kapitalistički inspiriranom ratu.” (Ulam, 1952: 137).

⁴ Personaliziranje kao sastavnica eponimizacije može imati proturječne učinke. Personalizirajući političke pojave, eponimi čuvaju njihovu izvornost i posebnost u vremenu i prostoru, onemogućuju njihovo stavljanje pod neku općenitiju vrstu i time utapanje

U zapadnoj politološkoj literaturi rabi se od kraja 1960-ih u značenju posebnoga tipa socijalizma koji obilježava: manje zatvoren i represivan sustav, obvezujuća ali ne toliko regulirajuća i mobilizirajuća ideologija, federalno uređenje s većom samostalnošću federalnih jedinica, djelomično tržišna ekonomija, samoupravljanje, vanjskopolitička samostalnost i nesvrstanost. U kritičkim analizama bitnim značajkama titoizma navodilo se totalitarno ustrojstvo vlasti, ideološki monizam i primjena represije prema političkim neistomišljenicima.

U političku upotrebu u Jugoslaviji titoizam ulazi polovicom 1980-ih, kada poredak dolazi u krizu i kada se počinje raspadati nekad jedinstven sustav ideološke dominacije. Dok u opozicijskim krugovima on ima uglavnom negativno značenje (“antistaljinistički staljinizam”), u saveznom i republičkim ideološkim aparatima vodi se borba oko interpretacije titoizma (“Titova naslijeđa”) kao legitimacijske osnove suprotstavljenih politika. Srpski nacionalistički pokret, čije je organizacijsko

u praznu općenitost. No potpunost eponimizacije očituje se upravo u tome što se sa svojim razvojem eponim sve više odvaja od osobe i postaje naziv fenomena, čime se izbjegava upadanje u personaliziranje koje nas udaljava od razumijevanja biti fenomena. Tako je npr. eponim hitlerizam ostao nerazvijen i nepotpun pa zbog toga i nije u velikoj upotrebi jer personaliziranje fenomena može dovesti do nerazumijevanja njegove biti preciznije naznačene terminom nacionalsocijalizam, pa čak i do pogrešnog izjednačavanja Hitlera i nacionalsocijalizma. Suprotno tome, eponim staljinizam potpun je eponim jer precizno opisuje specifičnosti jednog fenomena koje nijedan drugi termin ne može bolje opisati pa se i održao kao trajan eponim.

središte bio SK Srbije pod vodstvom S. Miloševića, "reboljševizirao" je titoističku ideologiju koristeći je kao legitimaciju "antibirokratskom revolucijom" provođenoga preuređenja Jugoslavije u centralističku državu sa socijalističkim sustavom.⁵ Nasuprot njemu, u Sloveniji i Hrvatskoj prevladale su reformske struje koje su "socijaldemokratizirajući" titoističku ideologiju provodile politiku liberalizacije i demokratizacije sustava.

Hrvatska je krajem 1980-ih ušla u razdoblje velike promjene nazvano ekonomskom i političkom transformacijom ili demokratskom tranzicijom. Ta je promjena obuhvatila cijeli sustav, pa tako i ideološku sferu. Cilj ideološke promjene bio je prijelaz iz ideološkog monizma u ideološki pluralizam, u kojem različiti autonomni politički akteri djeluju u skladu s vlastitim zamislima o zajednici usvajajući pritom temeljne vrijednosti sustava ili pristajući na ograničenja zadana ustavom. Ta promjena nije bila jedinstvena, imala je različit karakter i značajke u pojedinim razdobljima te se odvijala različitom dinamikom i intenzitetom kod glavnih političkih aktera. U tom se smislu mogu razlikovati tri faze ideološke promjene⁶: u prvoj fazi, 1989-1991,

napušta se sustav ideološkog monizma i uspostavlja se ograničeni ideološki pluralizam; u drugoj fazi, 1992-1999, dolazi do sužavanja ideološkoga pluralizma i nametanja ideološke hegemonije dominantne stranke; u trećoj fazi, od 2000, odvija se proces deideologizacije državnog aparata, širenja ideološkoga pluralizma i ideološke modernizacije glavnih stranaka. Te promjene ideološkog diskursa izrazile su se u "eponimskoj proizvodnji". U prvoj fazi tranzicije nastaju eponimi detitoizacija, Markovićev zakon, markovićevci, miloševićevci, šušvarovci, račanovci, tuđmanovci. Neki od njih povezani su sa specifičnim fenomenima te faze. U vrijeme promjene vlasti nastaje eponim jurlinizam, izraz za pojavu prelaska u tabor političkih pobjednika, koja će obilježiti razdoblje tranzicije. U doba agresije na Hrvatsku nastaju eponimi martićevci, arkanovci, merčepovci, Badinterova komisija i Vanceov plan. Kritičko ispitivanje vladavine Hrvatske demokratske zajednice (HDZ) "proizvelo" je tuđmanizam, canjugizam, kutleraj i Pašalićevu komisiju. U trećoj fazi tranzicije središnjim je postao eponim detuđmanizacija. U tom su razdoblju nastali eponimi račanizam, deračanizacija, piculijade, pašalićevci i sanaderovci, slučaj Gotovina i Žužulova afera. Ipak, samo su tri eponima izrazila cjelinu i temeljna obilježja promjene u pojedinoj fazi: detitoizacija u prvoj, tuđmanizam u drugoj i detuđmanizacija u trećoj fazi.

Eponim *detitoizacija* nastao je u zapadnoj političkoj publicistici kao predviđanje mogućih promjena nakon Tita – mogućnosti održanja ili sloma Jugo-

⁵ Međutim, unutar toga pokreta jačalo je shvaćanje titoizma koje je zastupao Dobrica Ćosić i njegovi sljedbenici (Vuk Drašković i drugi). Prema tom shvaćanju titoizam je moderna antisrpska politička snaga koja se izražava u politici dijeljenja Srba u Jugoslaviji, a Tito je najveći neprijatelj srpskog naroda u XX. stoljeću, konačna sinteza dvaju povijesnih neprijatelja Srbije: Habsburgovaca i Kominterne (Miller, 2000: posebno 276-279).

⁶ U tzv. tranzicijskoj literaturi obično se razlikuju dvije ili tri faze promjene. V. Franičević razlikuje tri glavne faze: fazu federalne transformacije 1989-1991, fazu ortačkog kapita-

lizma i autoritarne demokracije 1992-1999. te fazu demokratske i kapitalne konsolidacije od 2000. (Franičević, 2004: 263-266).

slavije, njezine demokratizacije ili re-staljinizacije. Izraz se u Jugoslaviji pojavio u disidentskim krugovima nakon Titove smrti u značenju liberalizacije i demokratizacije Jugoslavije. Nije ušao u službeni politički govor ni u medije, nego je ostao zatvoren u uskom segmentu tajnog, disidentskog djelovanja. U vrijeme rasprave o Memorandumu Srpske akademije nauka (SANU) i Miloševićeva uspona 1986-1987. ideolozi srpskog nacionalističkoga pokreta taj izraz shvaćaju i rabe u značenju oslobođenja od "titoističkoga" Ustava iz 1974. koji je rascjepkao i oslabio Srbiju. U Hrvatskoj zato i nije bio u većoj upotrebi. Tek u 1990-ima detitoizacija u Hrvatskoj znači detotalitarizaciju, oslobođenje od totalitarne vlasti i ideologije (Banac, 2003: 393). Eponim tako naknadno postaje naziv za proces promjene koji se zbija između 1989. i 1991. kojim je uklonjen titoizam kao ideologija i sustav: umjesto ideološkog i političkog monizma uveden je ideološki i politički pluralizam, umjesto federalnog ustroja nastale su neovisne države, umjesto nesvrstanosti oslanjanje na zapadne vojno-političke saveze, a samoupravljanje i ograničeni tržišni sustav zamijenjeni su liberalnim kapitalizmom.

Detitoizacija je naziv za prvu fazu ideološke promjene koja se dogodila u razdoblju od kongresa SK Hrvatske u prosincu 1989. do agresije na Hrvatsku u ljeto i jesen 1991. U njoj se napušta marksizam kao službena ideologija, legaliziraju se političke stranke koje zastupaju različite ideološke opcije i nastaje ograničeni ideološki pluralizam čija je osnovna značajka da glavni politički akteri kombiniraju neki oblik nacionalizma kao ideologije samoodređenja s idejama drugih zapadnih

ideologija (konzervativizma, socijal-demokracije i liberalizma). U izbornoj kampanji 1990. godine nacionalizam je postao sastavnicom triju najznačajnijih stranačkih i koalicijskih političkih programa. Vodstvo SKH vratilo se nacionalnom projektu sa složenijom strukturom nacionalnog identiteta kakav je elaborirao dio hrvatske političke elite (S. Dabčević-Kučar, M. Tripalo) u doba Hrvatskoga proljeća, a koji je Ivo Banac nazvao "liberalnim partiokratskim konfederalizmom" (Banac, 2001: 30). Ideologija HDZ-a temeljila se na mješavini integralnoga i konzervativnoga nacionalizma. Ideološki diskurs Koalicije narodnoga sporazuma sadržavao je nacionalizam u najširem rasponu, od liberalnog nacionalizma Hrvatske socijalnoliberalne stranke do integralnog nacionalizma Hrvatske demokratske stranke. Tu se nacionalizam uistinu pokazao "kameleonskom ideologijom" (Smith, 1991: 97) koja boju uzima iz svojega konteksta i oblikuje se u različite tipove. No on se pokazao integrirajućom ideologijom koja je "najjednostavnija, najjasnija i najmanje teorijski profinjena, ali je također najproširenija ideologija i s najjačim utjecajem na pučke osjećaje" (Adams, 2001: 64).

2. TUĐMANIZAM

Eponim *tuđmanizam* u veću je upotrebu ušao tek potkraj 1990-ih.⁷ Izvor-

⁷ Uz ime Franje Tuđmana, pored tuđmanizma i detuđmanizacije, vezano je više drugih eponima: tuđmanovština, Tuđmanov institut, tuđmanovci, tuđmanice, Tuđmanova salveta, Tuđmanistan. *Tuđmanov institut* popularan je naziv Instituta za historiju radničkog pokreta Hrvatske kojemu je on bio osnivač i prvi direktor. Iako je Institut u 1990-ima promijenio ime u Hrvatski institut

no je nastao kao naziv za model ustrojstva države i društva kakav je uspostavljen u Hrvatskoj 1992-1999; sustav klijentelizma i korupcije koji je prožimao sve pore društva, a obilježava ga držav-

za povijest, naziv Tuđmanov institut zadržao se do danas. Kao kritičar velikosrpskog falsificiranja Drugoga svjetskog rata i preuveličavanja jasenovačkih žrtava optužen je 1964. za "buržoasko skretanje u pristupu nacionalnom pitanju", politički proganjan i suđen na dva politička procesa (1972. i 1981), a takvo je kritičko pisanje ideološki etiketirano eponimom *tuđmanovština*. U vrijeme Tuđmanova političkog uspona početkom 1989. nastao je eponim *tuđmanovci*, kao naziv za sljedbenike F. Tuđmana i pristalice njegovih ideja. Početkom 1990-ih godina skovan je izraz *tuđmanice*, kao naziv za riječi koje su ušle u uporabu nakon 1990. kako bi kao "čisto" hrvatski izrazi zamijenili "nepodobne" hrvatske riječi ili riječi stranoga podrijetla. Naziv je nastao na temelju sklonosti predsjednika Tuđmana da "proizvodi" takve izraze i inzistira na njihovoj upotrebi. Eponim *Tuđmanova salveta* nastao je kao naziv za tobožnju kartu podjele BiH koju je predsjednik Tuđman navodno nacrtao na salveti Paddyju Ashdawnu (tada predsjednik Liberalnodemokratske stranke, a od 2002. do siječnja 2006. Visoki predstavnik za BiH) na ručku u kraljevskoj palači u Londonu 6. svibnja 1995. Ta je salveta poslužila kao jedan od dokaza u zapadnom tisku o hrvatskim teritorijalnim pretenzijama prema BiH te je upotrijebljena i na Haškom sudu. Potkraj 1990-ih skovan je eponim *Tuđmanistan*, kojim se nazivala Hrvatska pod autoritarnom vlašću predsjednika Tuđmana. Izraz je nastao prema terminu bantustan i aludirao je na izoliranost Hrvatske od zapadnoga svijeta. Pojam su uveli hrvatski novinari, ali se tijekom Tuđmanove bolesti proširio u inozemstvo. Međutim nijedan od tih eponima, osim tuđmanizma i detuđmanizacije te dijelom Tuđmanove salvete (Tuđman, 2002), nije stekao trajnije i šire značenje.

na rasipnost, odsustvo demokratskog nadzora nad državno-partijskim aparatom i povlastice dužnosnika i predsjednikovih miljenika. Potom se njime označava razdoblje uspostave autoritarnoga sustava vladanja, bitnoga sužavanja ideološkoga pluralizma i nastojanja da se uspostavi ideološka hegemonija dominantne stranke s etničkim nacionalizmom kao ideološkim supstratom. Tuđmanizam je tako naziv i za sustav vladanja i za ideologiju. U ideološkom smislu on je imao dvije podfaze: fazu integralnog nacionalizma kao dominantnu ideološku osnovu državne politike i vladajuće stranke (1992-1995) i fazu uspostave konzervativnog nacionalizma kao glavne sastavnice vladajuće ideologije (1995-1999).

U kritičkim se analizama pokazuje da tuđmanizam može postati potpun i trajan eponim. Za povjesničara Ivu Banca tuđmanizam je "sinteza našega dvadesetog stoljeća. On je protuliberalni modernizam u svom bitku", on ujedinjuje sve sastavnice hrvatskoga protuliberalizma, ponajprije hrvatski fašizam (ustaški pokret) i hrvatski komunizam. "Njegova bosanska epizoda – pokušaj modeliranja novih etničkih realiteta na trusnom bosanskom tlu, štoviše, putem prinudnih migracija i terora – svjedoči o njegovu sadržaju" (Banac, 2003: 288-289).⁸ Politolog Tonči Kuzmanić tvrdi da se fenomeni kao što su janšizam i tuđmanizam ne mogu razmatrati kao dio neke općenitije ideologije i pokreta (npr. nacionalizma), nego kao osebujni pokreti i ideologije koji se mogu povezati s neokonzerva-

⁸ U članku "Tri-nula bez oporbe" iz 1999. Banac je utvrdio da je Tuđmanov model "legitimirao etnicizam, svedržavlje i ekspanzionizam" (Banac, 2003: 187).

tivnom revolucijom (Kuzmanić, 2000). Tuđmanizam je transpolitički projekt u kojemu je vrhovni i nedodirljivi autoritet narod, a ne država, pa nije bitan državni ustroj, jednakost, dobar život, nego interesi naroda, njegova duhovna i demografska obnova, njegovi neprijatelji i izdajnici. Tuđmanizam je otuda shvaćen ne samo kao antipolitička nego i kao antidržavna ideologija i pokret. Iako je Kuzmanićevo polazište plodonosno utoliko što tuđmanizmu pristupa kao specifičnom fenomenu, koji se ne može razumjeti kao derivat neke općenitije ideologije, ono zanemaruje specifični povijesni kontekst i ideološko naslijeđe kojemu ta političko-ideološka formacija pripada, što je prednost Bančeva pristupa. No kod Banca postoji tendencija da se fenomen svede na odnos prema liberalizmu, odnosno na njegov protuliberalni karakter, a time se gubi njegova samosvojnost i sadržajna određenost.

Tuđmanizam je samosvojna ideološka tvorba koja ima uporište u specifično hrvatskoj tradiciji konzervativizma i nacionalizma, ali je povezana s modernim ideološkim strujama kao što je neokonzervativna revolucija i nova desnica. Tuđmanizam slijedi integralnu nacionalističku divinizaciju hrvatskog naroda, koju je započeo Starčević shvaćanjem hrvatskog naroda kao povijesno iznimnog, "gospodujućeg naroda", a nastavili radikalni pravaši, koji su završili u mitologizaciji hrvatskog naroda i države. U tuđmanizmu se ta tradicija izražava u poimanju nacije kao harmonične organske zajednice, vrhunske i neprikosnovene vrijednosti, koju ugrožavaju razni unutarnji "nenacionalni" ("nedržavotvorni") elementi i strane nacije te kao svođenje društvene složenosti na sukob s različ-

tim unutarnjim i vanjskim "neprijateljima" nacije. S druge strane, on nastavlja onu hrvatsku konzervativnu ideološku tradiciju koja je u 20. stoljeću prihvatila autoritarne ideje i vrijednosti novoga smjera europske politike i odbacila liberalnu demokraciju. Zato je neokonzervativna ideološka mješavina ideja autoritarne države, novog moralizma i slobodnoga tržišta bila toliko privlačna ideologiji tuđmanizma da se čini da je on tek jedan od derivata neokonzervativne revolucije. Na tim je idejama i vrijednostima razvijen autoritaran sustav vladanja i stvoren specifičan, ortadžki kapitalizam, uspostavljena svojevrsna ideološka hegemonija i poduzeto preoblikovanje nacionalnog identiteta okupljanjem elemenata "državotvorne" tradicije (lijeve i desne, komunističke i ustaške) i uklanjanjem svega što je "nespojivo" s njome (ponajprije ideja i vrijednosti europskoga političkog liberalizma). Otuda je tuđmanizam sinteza nekih tipova hrvatske konzervativne i nacionalističke tradicije, koja je bliska modernoj neokonzervativnoj revoluciji i novoj desnici.

3. DETUĐMANIZACIJA

Eponim *detuđmanizacija* pojavio se kao zahtjev za oslobođenjem političkog života od naslijeđa autoritarnosti i nacionalizma, što je obilježilo vladanje predsjednika Tuđmana. Pojam se pojavio u hrvatskim medijima u vrijeme njegove bolesti i postao je sastavni dio službenoga političkog diskursa u doba koalicijske vlade 2000-2003. Nakon povratka HDZ-a na vlast potkraj 2003. izraz se upotrebljava u smislu zahtjeva da Sanaderova vlada nastavi (ili čak započne, npr. u području pravosuđa) detuđmanizaciju Hrvatske i procjene koliko to ona uistinu čini.

Kao treća faza ideološke promjene detuđmanizacija je proces širenja ideološkoga pluralizma, deideologizacije države i ideološke modernizacije glavnih stranaka. U tom procesu nacionalizam prestaje biti ideološka okosnica državne politike i programa glavnih stranaka. Taj je proces zahvatio i HDZ. U službenom diskursu HDZ-a ne upotrebljavaju se izrazi tuđmanizam i detuđmanizacija. Međutim, poduzevši nakon gubitka vlasti 2000. proces ideološke modernizacije u tradiciji umjerenog europskog konzervativizma u kojoj se konzervativni nacionalizam pojavljuje kao dodatni instrument legitimizacije i mobilizacije, HDZ se okrenuo drukčijoj ideološkoj matrici. Ipak, tu i tamo mu, osobito u trenucima političkih neuspjeha (kakav je bio onaj u ožujku 2005. kad je odgođen početak pregovora s Europskom unijom), “pobjegne” stari, izolacionistički, protueuropski naboj tuđmanizma. Suprotno tome, u dijelu desno orijentiranih publicista i političara, ideja i politika detuđmanizacije shvaća se kao odbacivanje naslijeđa Domovinskog rata i borbe za samostalnu Hrvatsku, kao revizija povijesti 1990-ih godina i kao projekt razdržavljenja Hrvatske.⁹ No njihov poli-

⁹ U organizaciji Udruge za promicanje hrvatskog identiteta i prosperiteta, koju vodi Miroslav Tuđman, u prosincu 2002. održan je simpozij “Tuđmanizam i detuđmanizacija” na kojemu su sudjelovali vodeći desni publicisti (Tuđman, 2003). Na skupu se dokazivalo da je detuđmanizacija zajednički nazivnik za povijesnu reviziju i urušavanje samih temelja hrvatske državnosti i gospodarske samobitnosti pa su njezini “glavni politički ciljevi slabljenje hrvatskog državnog suvereniteta i postignuća hrvatskog domovinskog rata.” S druge strane, tuđmanizam je naziv za Tuđmanovo učenje i

tički i ideološki potencijal relativno je skroman. Uz to, danas glavna stranka desnice, Hrvatska stranka prava (HSP), započela je ideološku modernizaciju usvajajući neke elemente konzervativnog ideološkog diskursa, ali ne napuštajući još sasvim ideološki diskurs tuđmanizma. Tako su se čvrsta privrženost tuđmanizmu i otvoreno protivljenje detuđmanizaciji sveli na uzak politički segment dijela desnice koji u cjelini nema veći ideološki potencijal, osim donekle u sferi “obrane” Domovinskog rata od “opće kriminalizacije”, gdje u nekim okolnostima još može imati relativno značajnu mobilizacijsku snagu.

Ipak, znači li sve to da je detuđmanizacija završena, da je završena ideološka promjena započeta 1989? Očito ne. Iako je ideologija tuđmanizma ograničena na uzak politički segment i suženo političko polje, ona je još dovoljno jaka da može otežavati ideološku modernizaciju. U nekim značajnim hrvatskim strankama još postoje snažni potencijali etničkog nacionalizma. Osim toga sve glavne stranke zahvaćene su procesom kartelizacije (Katz i Mair, 1995) koji vodi srastanju stranaka s državom kao izvorom financiranja, klijentelizma i korupcije, kao i sužavanju političkoga prostora te stranačkom ideološkom i programskom ujednačivanju. Rezultat je kompromitacija demokracije i stranaka, politička apatija i mogućnost

praksu “političke rekroatizacije” Hrvatske. To je “državotvorna nacionalna doktrina” koja se izrazila u “tuđmanizaciji Hrvatske” 1990-1999. kao praksi “radikalne kroatizacije” Hrvatske – njezina osamostaljenja, stjecanja neovisnosti i vojne pobjede u Domovinskom ratu te ekonomske, kulturne i moralne obnove.

uspona antisistemskih populističkih pokreta. Zato stranačka kartelizacija i nedovršena ideološka modernizacija mogu u određenim uvjetima biti temelj nove faze regresije koja onda možda dobije i svoj eponimski izraz.

ZAKLJUČAK

Eponimizacija u politici i političkoj znanosti nema isti karakter, tijek i učinke kao u drugim znanostima i djelatnostima. Ona je izraz ideoloških i političkih sukoba i naravi političkoga poretka pa nije samo način oblikovanja stručne terminologije i institucionalni mehanizam priznavanja zasluga i doprinosa, nego i proces socijalnog etiketiranja. Zato proučavanje pojedinog eponima ne znači samo bavljenje nekim momentom političkoga procesa ili socijalnom poviješću neke ideje, nego i razmatranje širega konteksta u kojem taj eponim nastaje i s kojim je povezan. U tom se smislu povijest eponima u Hrvatskoj može povezati s važnim momentima hrvatske politike i povijesti. Eponimi upućuju na bitne osobitosti političkih i društvenih procesa koji su tu politiku i povijest oblikovali, pokazujući se svojevrsnim pojmovnim "šiframa" za njihovo razumijevanje. To osobito vrijedi za velika transformacijska razdoblja. Takvo je bilo razdoblje

velike transformacije od 1989. do 2005, u kojemu je promjena obuhvatila cijeli sustav – ekonomski, socijalni, politički i ideološki.

Ideološka promjena u Hrvatskoj 1989-2005, kao prijelaz iz sustava ideološkoga monizma u sustav ideološkoga pluralizma, nije bila jedinstvena. Imala je tri osnovne faze: u prvoj fazi, 1989-1991, napušten je sustav ideološkoga monizma i uspostavljen ograničeni ideološki pluralizam; u drugoj fazi, 1992-1999, došlo je do autoritarnoga sužavanja ideološkoga pluralizma i nametanja ideološke hegemonije dominantne stranke, dok se u trećoj fazi, od 2000, odvija proces deideologizacije državnog aparata, širenja ideološkoga pluralizma i ideološke modernizacije glavnih stranaka, koji je ostao nedovršen i izložen reverzibilnim mogućnostima. Te promjene ideološkoga diskursa dobile su svoje izraze u "eponimskoj proizvodnji". U svakoj od faza nastalo je više eponima, no tri su eponima izrazila cjelinu i temeljna obilježja promjene u pojedinoj fazi: detitoizacija u prvoj, tuđmanizam u drugoj, a detuđmanizacija u trećoj fazi. Ta tri eponima pokazuju se pogodnima da budu prihvaćeni kao nazivi triju faza ideološke promjene i da postanu trajni ili potpuni eponimi.

LITERATURA

- Adams, I. (2001). *Political Ideology Today*, 2. izd. Manchester: Manchester University Press.
- Banac, I. (2001). *Raspad Jugoslavije: eseji o nacionalizmu i nacionalnim sukobima*. Zagreb: Durieux.
- Banac, I. (2003). *Protiv močvare*. Sarajevo: Buybook.
- Eco, U. (2004). *U potrazi za savršenim jezikom*. Zagreb: HENA COM.
- Franičević, V. (2004). Deficiti i izazovi postsocijalističke transformacije

- u Hrvatskoj, u: J. Kregar, V. Puljiz, S. Ravlić, ur., *Hrvatska – kako dalje: za-danosti i mogućnosti*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo i Pravni fakultet u Zagrebu.
- Garfield, E. (1983). What's in a name: the eponymic route to immortality. *Current Contents / Social and Behavioral Sciences* 15 (47): 5-16.
- Katz, R., Mair, P. (1995). Changing models of party organization and party democracy: the emergence of cartel party. *Party Politics* 1 (1): 5-27.
- Kuzmanić, T. (2000). *Tuđmanizam i janšizam*, Mirovni inštitut, 31. 5. 2000. (http://www.zamirzine.net/IMG/doc/Tu_manizam_jan_izam.doc)
- Merton, R.K. (1973). *The Sociology of Science: Theoretical and Empirical Investigations*. Chicago: University of Chicago Press.
- Miller, N. (2000). The Children of Cain: Dobrica Ćosić's Serbia. *East European Politics and Societies* 14 (2): 268-287.
- Neal, F.W. (1959). *Titoism in Action*. Berkeley: University of California Press.
- Neal, F. W. (1962). Yugoslavia at the Crossroads. *Atlantic Monthly* 6: 77-83.
- Smith, A. (1991). *National Identity*. London: Penguin Books.
- Trahair, R. C. S. (1994). *From Aristotelian to Reaganomics: A Dictionary of Eponyms with Biographies in the Social Sciences*. Westport: Greenwood Press.
- Tuđman, M. (2002). *Priča o Paddyju Ashdawnu i Tuđmanovoj salveti*. Zagreb: Naklada Pavičić.
- Tuđman, M., ur. (2003). *Dr. Franjo Tuđman – neoproštena pobjeda*. Zagreb: UHIP.
- Ulam, A. (1952). *Titoizam i Kominform*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

The Eponymisation of Ideological Change in Croatia 1989-2005

SUMMARY

The article discusses the development of democracy in Croatia through the eponymisation of ideological changes in the period 1989-2005. Eponymisation as a process of development and introduction of eponyms (terms coined after the name of a person) is a significant way of developing professional terminology and an important institutional mechanism for the acknowledgment of credits and contributions. Eponymisation in politics and political science does not have the same character, pattern and effects as in other sciences and activities. It reflects the ideological and political conflicts and the nature of a political system, and is not only a way of developing professional terminology and an institutional mechanism for the acknowledgment of credits and contributions, but also a process of social labeling.

In this sense, the history of eponyms in Croatia can be related to some important moments in Croatian politics and history. The eponyms *detitoisation*, *tudjmanism* and *detudjmanisation* refer to the essential peculiarities of the political and social processes that have shaped Croatian politics and history in the period 1989-2005.

The ideological change in Croatia 1989-2005, as a transition from the system of ideological monism to the system of ideological pluralism, was not uniform. It had three basic stages: the first stage, 1989-1991, saw the abandonment of ideological monism and the establishment of a limited ideological pluralism; the second stage, 1992-1999, saw the authoritarian narrowing of ideological pluralism and the imposing of the ideological hegemony of the dominant political party; in the third stage, since 2000, a process of deideologisation of government machinery, expansion of ideological pluralism and ideological modernisation of major political parties has been in progress, but at present the said process is neither complete nor impervious to reverse development. The above-mentioned three eponyms prove to be appropriate and are likely to be accepted as designations of the three stages of ideological change, and thus become permanent or complete eponyms.

Hrvatska i Europska unija

DILEME OKO EUROPSKOGA USTAVA

Zvonko Posavec

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

Sažetak

Autor u članku razmatra dvojbe vezane uz ulogu Europskog ustava za daljnji razvoj Unije. Analizirajući posljedice neprihvatanja Europskog ustava na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj iznosi argumente o tome zašto takve odluke ne treba procjenjivati, ali ni podcjenjivati. Da bi proširio osnovu razumijevanja europske konstitucionalne krize u nastavku članka razmatra kategorije države, ustava i naroda. Razmatranje tih kategorija smatra presudnom pretpostavkom za razumijevanje izvora dvojbi o Europskom ustavu i daljnjoj izgradnji političkog sustava EU-a.

“Ugovor o Ustavu za Europu”, što ga je izradio konvent kojim je predsjedao Valery Giscard d’Estaing, svečano su 29. listopada 2004. potpisali šefovi država. Koncem svibnja 2005. najprije su Francuzi, a nakon nekoliko dana i Nizozemci na referendumu rekli NE tom *Ugovoru*.

To dvostruko NE dviju država osni-vača EU-a s obzirom na njihovu bogatu demokratsku tradiciju i važnost ne treba *procjenjivati*, ali ni u kojem slučaju ni *podcjenjivati*.

Prvo, ne treba ga procjenjivati zato što Ugovori EU-a iz Maastrichta, Amsterdama i Nice i dalje ostaju na snazi zajedno sa svim protokolima i prilozi-ma i zato što već imaju konstitucional-

lan karakter. Već je sada EU, odnosno EZ “ustavni savez”, “ustavna zajednica” koja ima mnoge ustavne kvalitete kao što su:

- specifična ustavna hijerarhija nor-mi
- zajednička temeljna prava
- katalog vrijednosti i ciljeva
- mehanizmi diobe kompetencija i pravila donošenja zakona
- na razini zajednice postoji državno-pravna i demokratska legitimacija vladavine
- Europski sud djeluje kao ustavni sud, a *primarna prava* ispunjavaju tipičnu funkciju utemeljivanja, ali i ograničavanja vladavine.

Drugo, ne treba *podcjenjivati* to dvostruko NE jer:

- nije točno predviđeno kako će se i hoće li se i dalje odvijati proces ratifikacije
- neke su zemlje nastavile postupak ratifikacije, dok su ga druge, na čelu s Velikom Britanijom, obustavile do daljnjega
- nema nikakvih kreativnih prijedloga s obzirom na postojeću situaciju
- kriza političkoga sustava u Francuskoj i Njemačkoj, koje su bile promotori razvitka EU-a, usporava razmišljanje o njezinu daljnjem razvitku
- kriza kojom su zahvaćene neke zapadne zemlje kompleksna je i ne može se svesti na jedan nazivnik.

Izložit ću neke ključne dvojbe oko daljnjega razvitka EU-a i to ću pokazati na primjerima diskusija koje su se vodile uoči Amsterdamskog ugovora i nakon njega. Vodeći intelektualci i političari današnjice htjeli su utjecati na proces daljnjeg razvitka Europske unije i posebno na oblikovanje Ustava za Europu.

Nalazimo se u takvoj situaciji da moramo razmisliti o temeljnim kategorijama poretka na kojem su počivale nacionalne države i o tome pred kakvim preobražajima stojimo s obzirom na formiranje Europske unije. Te dvojbe izložit ću na kategorijama *države*, *ustava* i *naroda*.

Moderna država, koja počiva na jedinstvenom i nedjeljivom teritoriju, na homogenom stanovništvu i centraliziranoj državnoj vlasti, oblikovala se u višestoljetnom procesu i postigla je izuzetne rezultate u obuzdavanju samovolje vlasti organizacijom njezine podjele, osigurala je poštivanje ljud-

skih i građanskih prava, socijalnu zaštitu svakoga građanina, uspostavila je sustav regulacije međusobnih odnosa putem međunarodnog prava i stvorila supranacionalne institucije čija važnost stalno raste.

Ipak, nacionalna država, koja je posljednji oblik u transformaciji moderne države, pokazuje svoje granice. U 19. i 20. stoljeću prouzročila je mnoge ratove, golema stradanja i progone stanovništva. Takva je država došla do svojega kraja i na to više ne treba trošiti riječi. Isti teoretičar koji je izrekao taj sud o modernoj državi, samo nekoliko godina kasnije utvrdio je: bilo je prerano objaviti smrt države. Nasuprot postojećoj lošoj državi možemo ponuditi samo bolju. Je li to doista tako?

Nakon strahota Drugoga svjetskog rada vodeći europski političari odlučili su stvoriti sustav odnosa koji bi onemogućio negativne posljedice djelovanja nacionalnih država i uspostaviti sustav međusobnoga povjerenja, suradnje i solidarnosti na europskom kontinentu. Te mjere duboko zadiru u postojeći sustav međudržavnih odnosa i donose njegovu radikalnu reorganizaciju. One imaju velike reperkusije ne samo na europske nego i na cjelokupne svjetske odnose. Izabrao sam tri ključne kategorije (državu, ustav i narod) da bih pokazao kakve promjene donosi Europska unija te kakva kolebanja i nedoumice stvara, kako kod znanstvenika tako i kod političara.

Najprije, što se danas događa s državom? Pouzdano znamo da je ona proizvod novovjekovnoga političkog uma, da je prije 16. stoljeća nije bilo, pa ako je povijesni proizvod, možemo očekivati da će takav oblik organizacije političkoga života ljudi jednoga dana i nestati.

U svakoj *nauci o državi, državnoj upravi ili o međunarodnom pravu* navodi se da su osnovni elementi države *teritorij, stanovništvo i organizirana državna vlast*.

U naše doba sva ta tri osnovna elementa države gube na značenju. *Teritorij* kao sastavnica državnog djelovanja sve više i pravno i u praksi gubi važnost: "Specifičan teritorij države sve je manje povezan s prostorom (*Bezugsfläche*), koji je specifičan za pravni porijek, jer se pravo sve više internacionalizira i supranacionalizira" (Saladin). Na primjer, za putovanje zemljama EU-a više nije potrebna nikakva putovnica ili carinska kontrola, ne postoji nikakva unutarnja carina među zemljama članicama, kao ni posebno sredstvo plaćanja jer već postoji jedinstvena valuta. Ugovor o utemeljenju Europske ekonomske zajednice (EWG) i Ugovor o Europskom gospodarskom prostoru (EWR) jamče temeljne slobode (slobodu osoba, nesmetanoga prometa roba, usluga i kapitala). Oni principijelno zabranjuju državama članicama EU-a dispozitiv interesne obrane teritorija nasuprot drugim članicama. Ukidaju se carine i naknade istog učinka između država članica. Postoje mnogi primjeri koji pokazuju kako se sve više sustavno preskače državna granica.

Kad je riječ o *stanovništvu*, možemo primijetiti povećanu pokretljivost stanovništva, koje se ne obazire na državni teritorij. Prema konstatacijama njemačkih demografa, već je svako četvrto dijete rođeno u Njemačkoj nenjemačkog etničkog podrijetla, a za 10 godina to će biti svako treće dijete. Možemo očekivati da će uskoro većinsko stanovništvo u Berlinu biti Turci, zajedno s pripadnicima ostalih etničkih skupina, a ne Nijemci.

Svakako je najosjetljivije pitanje *centralna državna vlast*, odnosno *suverenitet*. U državama članicama Unije otprilike 60 posto zakona donosi se u briselskoj zakonodavnoj radionici. Nacionalni parlamenti kao zakonodavna tijela gube na značenju i postaju mjesta za lokalne zabavljače javnosti.

Postoji li alternativa? Možemo li se oduprijeti tom procesu? Smatram da postojeća "ekonomska i društvena dinamika u okviru danoga institucijskog okvira i dalje potkopava nacionalno-državne kompetencije", što se najbolje vidi u navedenom donošenju zakona koje izmiče nacionalnim državama. Stoga ustrajavanje na nacionalno-državnoj legitimaciji europske politike nije automatski bolje rješenje. Eurooptimisti prihvaćaju predvidiv i pod određenim okolnostima otklonjiv rizik osamostaljivanja supranacionalnih organizacija kao izazov. Euroskeptici se unaprijed mire s, po njihovu mišljenju, nezadrživom erozijom demokratske supstancije kako ne bi *moralni* napustiti afirmirani nacionalno-državni sustav. Treba upozoriti da procesi globalizacije ne samo da potkopavaju suverenitet nacionalnih država nego imaju ozbiljne socijalne i moralne posljedice. Stoga osamostaljivanje globaliziranih tržišta i mreža zahtijeva povećanje broja političkih institucija sposobnih za djelovanje jer se nacionalne države, svaka za sebe i nezavisno od drugih, nisu u stanju nositi s tim procesima.

Druga važna dvojba u procesu stvaranja prijedloga *Ustavnog ugovora Europske unije* bilo je pitanje: treba li Unija uopće ustav? Naime ustav se ponajprije odnosi na državu i on je njezin pravni temelj. Naprotiv, međudržavne institucije imaju svoj pravni temelj u međunarodno-pravnim ugovorima. To uobi-

čajeno razlikovanje zatajilo je kad je u pitanju Europska unija.

Premda EU nije država, ipak se stalno govori o njezinu ustavu. Tako je rasprava o Europskoj uniji obilježena ambivalentnošću: s jedne se strane govori kako ugovori kao međunarodno-pravni temelji EU-a imaju rang ustava, a s druge se strane stalno postavljaju zahtjevi za uspostavljanje europskoga ustava. Zastupnike obaju shvaćanja ujedinjuje temeljna pretpostavka da je Europska unija, premda nije država, zrela za ustav i da joj on treba.

Koja je zapravo zadaća ustava?

Zadaća ustava proizlazi iz nužnosti da se opravda i ograniči vlast. Ustav je odgovor na pitanje kako se državna vlast može pravno vezati. Njezino obnašanje mora se temeljiti na ustavu države. Stoga se i odnosi u obnašanju suverene vlasti u okviru EU-a moraju pravno ograničiti. Iz toga proizlazi sljedeći zadatak Europske unije: ako treba sačuvati stečevine ustavne države, a to je juridizacija vladavine, tada treba i pravno vezati onu javnu vlast koju obnaša *Europska zajednica* kao grana *Europske unije* ovlaštena za suverensko djelovanje. Međutim, to pravno vezanje proizlazi već iz *primarnoga prava Zajednice*. Ono sadrži normiranja koja donose ustavi nacionalnih država. Stoga institucije EU-a nemaju legitimaciju europskoga naroda, nego samo *vlada* izabраниh u nacionalnim državama. Ne radi se dakle o neposrednoj legitimaciji, nego o legitimaciji preko nacionalnih vlada.

Tu legitimacijsku slabost željelo bi se nadoknaditi tako da *Europska unija* dobije ustav na jednak način kao i nacionalna država. Da bi mogla dobiti ustav po modelu nacionalnih država, trebao

bi postojati *europski narod* jer se ustav neke države temelji na činu državotvornosti naroda.

S obzirom na to, poznati teoretičar ustavnoga prava Dieter Grimm zaključuje "da ugovori, naspram javnoj vlasti Europske unije, ispunjavaju bitne funkcije koje u državama pripadaju ustavu" i zato ona ne treba ustav. Tome treba dodati da ugovori, bez obzira na to što imaju rang ustava, "nisu ustav u punome smislu pojma" jer "nisu izraz samoodređenja društva o obliku i cilju njegova političkog jedinstva".

Riječ je ovdje o rigoroznom pravnom razumijevanju ustava koje nije dovoljno za razumijevanje procesa koji se događaju. Tu se ustav strogo veže za državu, a kako EU nije država i kako ne postoji europski narod, ustav ne samo da nije potreban nego je i suvišan. Međutim, danas moramo osloboditi pojam ustava od države. On danas ima puno šire značenje. Ustav je javni proces koji je poticaj, ali i ograničenje; on je izraz vrijednosnog poretka. Ustav nije, kako kaže Häberle, samo pravni tekst ili normativna zbirka pravila, nego i izraz kulturnog razvojnog stanja, sredstvo kulturnoga samoprikazivanja naroda, zrcalo njegove kulturne baštine i temelj njegovih nada. Dakle on nije samo juridički tekst, nego je i projekt i orijentir u oblikovanju budućnosti. On je vodič, kako za pravnike tako i za građane. EU treba orijentaciju svojega razvitka, treba perspektivu, kao i politiku jedinstvenoga stvaranja. To može dobiti samo ustavnim aktom koji određuje smjernice njezina daljnjeg razvitka.

Treća dvojba odnosi se na narod. Narod je u nacionalnoj državi temelj legitimacije vlasti. Ustav počiva na državotvornom narodu, a Unija upravo *ne* počiva na jedinstvenome narodu.

Legitimacija europske vladavine proizlazi, kao što sam već rekao, iz država članica Unije.

U političkim i znanstvenim krugovima postoji snažna tendencija da se Europskom ustavu pribavi izravna legitimacija europskoga naroda koji postoji samo virtualno.

Zato se, po uzoru na nacionalnu državu, zagovara da Parlament u političkom životu dobije presudno značenje. Revalorizacija *Parlamenta* prema uzorku nacionalnih država imala bi dalekosežne posljedice za institucionalni sustav Unije. *Vijeće* Europske unije postalo bi tada drugim domom, a *Komisija* vladom. Takva konstrukcija očito slijedi uzorak nacionalne ustavne države i bilo bi doista preporučljivo pretvoriti ugovor u oblik ustava. Unija bi na taj način dobila svoje građane koji bi mogli legitimirati njezine institucije. *Vijeće* bi u svojoj novoj ulozi bilo protuteža centralističkim i unitarističkim tendencijama Unije.

Upravo su zbog te konstrukcije podijeljeni stavovi o mogućnostima njezine demokratske legitimacije. Je li Uniju uopće moguće demokratski konstituirati? Naime, demokracija nije samo parlamentarizam i proces izbora parlamentaraca. Parlamentarni proces temelji se na društvenome procesu posredovanja interesa i reguliranja sukoba, koji dijelom rasterećuje odlučivanje Parlamenta, a dijelom ga omogućuje. Državni su organi upućeni na *intermedijarne strukture* u društvu. Zato uspjeh nekoga ustava ne ovisi samo o njegovu sadržaju, nego i o postojanju vanjskih uvjeta u kojima on treba biti učinkovit. Samo državno-demokratski oblici, izraženi u rasporedu kompetencija institucija, nisu dostatni; potrebna im je i “demokratska supstancija”, a ona se do-

biva samo cjelokupnom povezanošću društva. Kad je o tome riječ, demokratski deficiti postoje i u nacionalnim državama, ali na europskoj razini oni su mnogo veći. Naime, ne postoje ni europske stranke, ni europske organizacije, a ni europska javnost. Ne postoji ni europska publika, ni europski diskurs, a ni zajednički jezik. Zato je politički diskurs ponajprije omeđen nacionalnim granicama.

Grimm iz toga zaključuje “da potpuna parlamentarizacija Europske unije prema uzorku nacionalne ustavne države prije zaoštava nego što rješava problem europske demokracije”. Oslabjela bi povezanost s državama članicama, a ne bi se uspostavila adekvatna povezanost s europskim stanovništvom.

Osim toga mehanizmi demokratskog odlučivanja u velikoj su mjeri ovisni o kolektivnim identitetima, a u EU-u demokratske pretpostavke ne razvija narod, nego društvo koje se želi konstituirati kao političko jedinstvo. Želi li svoje sukobe rješavati bez nasilja, uvažavati pravilo većine i biti solidarna, EU se mora konstituirati kao kolektivno jedinstvo.

Stoga Grimm zaključuje da “stečevina demokratske ustavne države” ostaje upućena na nacionalni okvir. Unija ne smije suviše velike nade polagati u mogućnost razvitka stvaranjem i umnožavanjem institucija jer one su prazne ljuštore ako nemaju društvenu podlogu. Taj ugledni pravnik smatra da Europska unija treba ostati supranacionalna institucija, dakle djelo članica Unije, a ne da se razvija po uzoru na nacionalnu državu.

U takvoj Europskoj uniji, koja se neće razviti u europsku državu, nego

će ostati savez samostalnih država radi postizanja određenih ciljeva i radi pozajedničenja određenih polja politike, nužna je povezanost odluka država članica, zbog čega *Vijeće* mora zadržati središnju ulogu. Grimm smatra razumnim širenje parlamentarnih kompetencija, ali ono ne smije prerasti "ravnopravnu suradnju" s *Vijećem*. Europski se parlament ne smije staviti iznad *Vijeća*, a eventualne blokade ne smiju se rješavati putem Parlamenta.

Toj tezi da bi Unija trebala ostati *savez samostalnih država* usprotivio se Habermas.

On osnovni problem EU-a vidi u teškoći koncipiranja kolektivnoga identiteta koji je nužan temelj demokratskoga procesa. Smatra da je takav kolektivni identitet moguće stvoriti neovisno o etničkoj homogenosti, kao što je bilo moguće stvoriti i nacionalni identitet. Ta se socijalna integracija ozbiljuje dalekosežnom *komunikacijskom konstelacijom* koja sa svoje strane ne funkcionira bez pretpostavki. Socijalna integracija može se odvijati neovisno o postojećem kolektivnom identitetu. Prema Habermasu, ustavna država jamči socijalnu integraciju demokratskom participacijom i statusom državljanina, a ne zadanim supstratom kao što je etničko podrijetlo.

Habermas je posve svjestan poteškoća europske demokracije. On kao i Grimm ukazuje na nužnost europskih stranaka, europske javnosti i europske političke kulture, ali zalaže se za *perspektivu* iz koje se te poteškoće ne čine nesavladivima. Nužna je politička volja.

Habermasovo je polazište ideja samozakonodavstva koja "mora dobiti političku dimenziju i proširiti se u pojam društva koje samo na sebe djeluje", što je međutim dosad realizirano

jedino u nacionalnoj državi. Povijesnu konstelaciju, koja je omogućila uspjeh demokratskoga procesa u nacionalnoj državi – tu Habermas upućuje na ulogu socijalne države u realizaciji pravednoga društva – sve više potkopavaju globalizacijski razvoji. Postnacionalna konstelacija, koja nastaje pod utjecajem globalizacije, vodi u opću "zbuđenost". Pred takvom pozadinom Habermas traga za "oblicima prikladnima demokratskome procesu i *onkraj* nacionalne države". Njegovo zanimanje za "politički odgovor na izazove postnacionalne konstelacije" čini kontekst njegovih promišljanja o Europi i europskome ustavu. Pritom je politički cilj "eurofederalista", kako ih on naziva, pretvoriti u ustav ugovore na kojima se temelji europska integracija "kako bi se stvorio vlastiti legitimacijski temelj za supranacionalne odluke".

Obilježje je stanja *status quo* europske integracije "da se gusto horizontalno umreženje ostvareno putem tržišta dopunjava relativno slabom političkom regulacijom i slabom legitimacijom vlasti". Da bi se takvo stanje prevladalo, mora se koristiti "ekonomski prostor za politički, tj. i gospodarsko-politički sposobnu Europu za djelovanje" i povezati s proširenjem demokratske legitimacije. Za to je pak potrebno uzajamno priznavanje Europljana "kao pripadnika iste političke zajednice." Nužno je demokratsko formiranje volje diljem Europe na solidarnoj osnovici. Državljanjska solidarnost mora se proširiti na građane Unije, oni moraju biti spremni "zauzimati se jedni za druge." Valja, dakako, imati na umu da se nacionalni identiteti država članica ne mogu naprosto nivelirati.

Ugovori se moraju "pretvoriti u po velju temeljnoga zakona" kako bi se

prevladalo načelo dogovaranja i odlučivanja među vladama. Istodobno je nužan nadnacionalni postupak demokratske legitimacije i “zajednička praksa formiranja mišljenja i volje koja se hrani iz korijena europskoga društva građana i razvija u areni diljem Europe”.

Habermas mora priznati da “taj legitimacijski uvjet za postnacionalnu demokraciju... danas očito još nije ispunjen” niti se, prema shvaćanju skeptika, može ispuniti. To što ne postoji europski narod Habermas prihvaća kao načelan prigovor samo onda ako to znači da takav narod niti može postojati niti će postojati. Habermas ne smatra da je potrebna pretpolitička osnovica povjerenja “izrasle” zajednice. On upozorava da se i nacija kao oblik kolektivnoga identiteta zasniva na konstrukcijama i apstrakcijama te stoga ne isključuje da će se takav proces učenja nastaviti. Očekuje da će Ugovor o Ustavu za Europu inicirati demokratski proces koji će razviti solidarnost europskih državljana.

Pred dvije su godine Jürgen Habermas i Jacques Derrida uputili poziv za obnovu Europe, naravno, svaki u skladu sa svojim načinom razmišljanja. Bez obzira na razlike među njima strastveno su se založili za viziju atraktivne i “zarazno” privlačne Europe.

Prije nekoliko dana i druga su dva velika intelektualca, Ulrich Beck i lord Anthony Giddens, pokušali, nasuprot većinskom euroskeptičnom raspoloženju, revitalizirati raspravu o Europi. Prema njihovu mišljenju slabost Europe leži u njezinoj rascjepkanoj javnosti. Svoju inovativnu snagu oblikovanja Unija može razviti samo ako bude podržana i razvijena od uvjerene europske javnosti. Oni smatraju da je EU originalan i najuspješniji eksperiment

stvaranja političkih institucija od kraja Drugoga svjetskog rata. Ona je uspjela jednu od najsiromašnijih zemalja Europe, Irsku, pretvoriti u najbogatiju. Pridonijela je tome da se prijašnje diktature u Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj preobrazu u demokracije. Ovladala je najvećim zlom europske povijesti – nacionalizmom, kolonijalizmom i vojnim pustolovinama. Stvorila je institucije, poput Europskog suda o ljudskim pravima koji barbarstvo ne samo da odbacuje nego i juridički progona i sudi. Još prije dvadeset godina ujedinjenje Zapadne i Istočne Europe izgledalo je kao san koji se ne može realizirati. Europa ga je uspjela ostvariti. Europska unija nije nikakav instrument globalizacije, kao što to neki misle, nego forum za njezino preformuliranje i preoblikovanje.

Autori smatraju da bi kulturna i nacionalna posebnost, o ekonomskoj da i ne govorimo, doista bila ugrožena ako bi se europske države povukle u luku svoje nacionalne izolacije. Stoga Europska unija ni u kojem slučaju ne smije biti promatrana ili pogrešno shvaćena kao nedovršena nacija ili kao nepotpuna savezna država, nego kao nov povijesni kozmopolitski projekt. Mnogi se, i to s pravom, boje neke supersavezne države. Međutim Europa ne može biti izgrađena na razvalinama nacija. Postojanje različitih država pretpostavka je kozmopolitske Europe. Vrijedi i obratno: bez kozmopolitske Europe nacionalne države osuđene su na propast.

Takvoj Europi možemo poželjeti samo sreću, a sebi i svojim političarima snagu i odvažnost da nas uvedu u političku zajednicu europskih naroda.

Dilemmas on the European Constitution

SUMMARY

In this paper, the author discusses the dilemmas associated with the role of the European Constitution in the further development of the Union. Analysing the implications of the rejection of the European Constitution by the referenda in France and the Netherlands, the author sets forth arguments why such decisions should be neither overrated nor underrated. Aiming to broaden the basis for understanding the European constitutional crisis, the author further discusses the categories of state, constitution and nation. Scrutiny into these categories, he argues, is a crucial prerequisite for understanding the sources of dilemmas regarding the European Constitution and for further development of the EU political system.

EUROPEIZACIJA POLITIKE: IZGRADNJA KATEGORIJALNOG APARATA EUROPSKIH STUDIJA

Damir Grubiša

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Pregledni rad

Sažetak

U članku se obrađuje problem europeizacije, jedan od ključnih pojmova koji se razvio unutar europskih studija u posljednjih desetak godina, od trenutka usvajanja i stupanja na snagu Maastrichtskog ugovora. U prvom dijelu obrađuju se različiti modeli europeizacije u širem kontekstu nego što je to konceptualni okvir Europske unije, u kojem se i javlja fenomen europeizacije. Stoga se pokušava izgraditi tipologija širih pristupa određivanju fenomena i procesa europeizacije, koja obuhvaća šest poimanja europeizacije: prvi je pristup geografsko-politički, gdje se pod europeizacijom poimlju promjene u vanjskim granicama Europe, od redukcijškoga svođenja Europe na zemlje Zapadne i Srednje Europe, do proširenja pojma Europe rubnim državama; drugo je poimanje europeizacije povezano s razvojem političkih institucija na europskoj razini. Treća definicija identificira europeizaciju kao izvoz oblika političke organizacije, koji polazi od iskustva europske kolonizacije, a danas se modificirao u širenje europskih vrijednosti snagom primjera na druge kontinente; četvrti je model europeizacije poistovjećivanje s projektom europskog ujedinjenja, s procesom integracije koji završava u federalnoj, ujedinjenoj Europi; peta je varijanta penetracija europskog modela višerazinske vladavine u nacionalne sustave vladavine, a očituje se u adaptaciji, konvergenciji i harmonizaciji političkih i pravnih sustava država-članica. Autor toj klasičnoj tipologiji dodaje i šestu, koju naziva retrospektivnom europeizacijom, a koja podrazumijeva europeizaciju kao identifikaciju s tradicionalnim europskim vrijednostima prije nastanka EZ-a i EU-a, prvenstveno s tradicijskim, kulturnim i vjerskim identitetom iz predintegracijskog razdoblja. U drugom dijelu obrađuju se razne definicije europeizacije koje su proizišle iz empirijskih istraživanja, a autor i tu izdvaja pet vrsta definicija koje se međutim ne isključuju, nego plastično ukazuju na složenost fenomena. Na kraju se nudi model istraživanja koji bi u hrvatskom slučaju ispitao validnost pojma europeizacije i u komparativno-političkoj analizi pokazao učinak procesa europeizacije na promjene političkoga sustava i klasičnoga poimanja politike i u Hrvatskoj, kao sastavni dio procesa izgradnje kategorijalnog aparata europskih studija.

1. Različiti modeli europeizacije: uvod u definiciju

Europeizacija je postala prilično pomodan pojam u društvenim znanostima koje se bave europskim integracijama. Očito je da je to pojam koji spada u novi politički, odnosno politološki vokabular europskih studija. Neki smatraju da bi bilo primjerenije govoriti o eurounionizaciji negoli o europeizaciji jer je pojam Europe profaniran u njezinim negativnim prisposobama. Phinnemore i McGowan navode da bi valjalo upotrebljavati primjereniji pojam "EUization" (Phinnemore i McGowan, 2004). Primjerice, ako je Europa "mračni kontinent", kako kaže Mazover, i ako promotrimo onaj koncept Europe koji su odbacili očevi, osnivači Europske zajednice kao pojam bremenit najgorim patološkim procesima ljudskog roda kao što su holokaust, prisilna evangelizacija, brutalna kolonizacija i razne varijante genocida i totalitarnih režima, onda bi pojam "europeizacija" uključivao i one konotacije koje pripisujemo pojmovima balkanizacija, afrikanizacija i sl. (Mazover, 2004).

No pojam europeizacije ušao je među znanstvenike koji su se bavili europskim integracijama početkom sedamdesetih i koincidirao je s prvim proširenjem EU-a. Od prvoga proširenja 1973. godine pa sve do petoga proširenja 2004. godine taj je pojam mutirao, a onda se u punom sjaju – i u fokusu znanstvenih istraživanja – pojavio u procesima pripreme petoga proširenja, dakle onoga koje je bilo najmasovnije i koje je u okrilje EU-a dovelo zemlje u tranziciji, one na putu demokratizacije. No Anderson, primjerice, govori i o "europeizaciji" Njemačke, a Geddes će utvrditi da je ona zahvatila i Veliku

Britaniju, više od drugih zemalja-članica EU-a, nakon čega će Allen upozoriti na prividan paradoks Velike Britanije kao primjera europeizirane vlade u neeuropeiziranoj politeji (Anderson, 2005; Geddes, 2004; Allen, 2005). Naravno, tu su u uporabi, konkurentno, još i druga značenja pojma pa neće biti naodmet da pokušamo klasificirati uporabu pojma europeizacije u različitim kontekstima.

Prvo, pod pojmom europeizacije, kako kaže Radaelli, koji je pokušao obraditi europeizaciju iz teorijske perspektive i analizirati postojeće pristupe u politologiji europske integracije, mnogi autori poimlju promjenu u vanjskim teritorijalnim granicama, kao kod proširenja u smislu *widening*, a ne *enlargement* (Radaelli, 2000). Europeizacija se stoga može primijeniti na proširenje vanjskih granica Europske unije. Ta uporaba pojma europeizacija pretpostavlja da je Europa geografski pojam, čije vanjske granice mogu biti određene i definirane, kako smatraju Jönssen, Tägill i Törnquist (2000). Promjena koju implicira takav proces europeizacije kvazimehanička je, determinirana onime što mi razumijevamo pod geografskim granicama Europe. U tom smislu europeizacija je proces koji nije ishod samo racionalnog izbora i *cost-benefit* analize, nego je to proces u koji konfluiraju (utiču) predeterminirane pretpostavke uz predeterminirane preferencije postojećih zemalja-članica. Problem nastaje samo onda kada se proces takve europeizacije vanjskih granica sukobi s relativnošću pojma Europe i s činjenicom postojanja dviju zemalja koje Europu svode samo na dio jedinstvenog euroazijskoga kontinenta, a to su zemlje koje već dugi niz godina izazivlju dvojbe zagovornika i protivni-

ka širenja europske integracije – Turska i Rusija, čiji je teritorij velikim dijelom izvan onoga što mi shvaćamo kao europski kontinent.

Druga je definicija europeizacije ona koju daju Risse, Cowles i Caporaso (2001); oni definiraju europeizaciju kao pojavu i razvoj, na europskoj razini, distinktivnih struktura vladavine (*governance*), što znači političkih, pravnih i socijalnih institucija povezanih s procesom rješavanja problema (*problem solving*) koji formalizira interakciju među akterima, i jednako tako kao mrežu javnih politika specijaliziranih za kreiranje autoritativnih europskih pravila. Pri rješavanju problema ciljevi postaju zajednički, a akteri postaju dionicima procesa usvajanja zajedničkih vrijednosti, dok je institucionalna promjena ishod dobrovoljnih sporazuma među relevantnim akterima. Izazov institucionalnoj arhitekturi predstavlja otkrivanje ili dizajniranje oblika organizacije i vladavine koji sve sudionike dovodi do toga da ispadaju bolji nego što bi bili da djeluju sami, za svoj račun i bez te interakcije. Primjerice, Europska se unija shvaća kao involvirani nadnacionalni nad-akter u stalnom tražanju za pravom formulom izgradnje trajnih i stabilnih političkih institucija da bi time poboljšala funkcionalnost, legitimaciju i kredibilitet institucija vladavine, kako drži Patten (2001). Iz te perspektive sudionici se prvo moraju dogovoriti o zajedničkim ciljevima i supstancijalnim političkim programima, a tek tada moraju razviti institucionalne aranžmane kao izvedbene organizacijske instrumente za implementaciju svojih politika. Po tom shvaćanju europeizacija se odnosi na proces institucionalizacije i izgradnje političke zajednice koja se odvija na europskoj

razini, dakle u okviru same Europske unije.

Treće je poimanje europeizacije ono koje ju vidi kao širenje načina života i proizvodnje, kulture svakidašnjeg života, političkih načela, institucija i identiteta, ostavljajući po strani dilemu o protežnosti europskoga kontinenta i njegovih granica, koje i ne mogu postojati kao granice odijeljene od drugih kontinenata, nego je to stvar konvencije, osobito u slučaju Rusije i kavkaskih država na istoku. Dok se u prošlosti širenje europskih modela organizacije i vlasti (dakle ne vladavine u smislu *governance*, nego europske dominacije), često odvijalo u obliku kolonizacije, prisile i nametanja, europske institucije i načela značila su destrukciju tradicija i institucija društava i *politeja* na drugim kontinentima. Tako su europske institucije i politička kultura vojnim nametanjem uništile i potkopale koherentnost etabliranih političkih zajednica i društava i izazvale protumobilizaciju, konfrontacije i konflikte koji su otežali, ako ne i onemogućili nenasilnu evoluciju tih političkih modela vlasti. Budući da su najveće europske države izgubile svjetsku hegemoniju, hijerarhijski nalog i prisila sada su najmanje vjerojatno sredstvo širenja europskih institucija i načela izvan Europe (Olsen, 2003).

Europeizacija preko EU-a sada se odvija ovisno o atraktivnosti modela koji nude europske institucije, procesi, akteri i vrijednosti te o racionalnom prihvaćanju komparativnih prednosti takvih institucionalnih aranžmana u odnosu na postojeće, domaće, neeuropske. Europeizacija je tako proces u kojem se europske institucije šire svijetom ne zato što iza toga stoji fizička sila, nego zato što je Europa – socijalna

sila, politički model koji djeluje atraktivnošću “soft-powera”, kako kaže Mario Telo’ (2004). Razumjeti širenje europskih institucija na nenasilan način znači shvatiti različitost, privlačnost, vitalnost i legitimitet europskog modela. Slično se događalo i s američkim modelom, kako konstatira Nye (2002), a devoluciju “američkoga sna” i njegovo uzmicanje pred “europskim snom” uspješno tematizira Rifkin u svojoj analizi (Rifkin, 2004).

Četvrto poimanje europeizacije definira je kao političku vježbu pretvaranja Europe u jači, koherentan politički entitet. To podrazumijeva proces u kojem će se suverene države ujediniti u jedan jedini sustav vladavine, koji nužno asocira na prvotne federalističke projekte. No u zlatno doba federalističke ideje i konjunktura federalističkih teorija politologija još nije razvila pojam *governance* – pojam vladavine nasuprot vladanju vlasti. Stoga takvo poimanje europeizacije ne završava nužno u federalnoj Europi, nego u onakvoj Europi kakvu djelomično odražava pojam Europske unije iz Maastrichtskog ugovora – sve bliža, sve “ujedinjenija” unija – “an ever closer Union”. Europeizacija je tako shvaćena kao politički projekt kojemu je cilj produbljanje integracije europskoga kontinenta. Takav koncept europeizacije vodi nas k izučavanju promjene kao procesa uzajamne adaptacije i surazvijajućih institucija i prakse (Olsen, 2003).

Konačno, peta koncepcija europeizacije usredotočuje se na promjene u domaćim institucijama vladavine i politike. Te su promjene konzekvence razvoja političkih institucija, identiteta i javnih politika na europskoj razini. Razvoj, ili bolje reći “razvoji”, tretiraju se kao eksplanatorni faktori, a promjene u

domaćim sustavima vladavine kao zavisne varijable. U tom je slučaju zadaća političke znanosti objašnjenje kako dolazi do različitih odgovora domaćih institucija i procesa na pritiske koji dolaze s europske razine, pri čemu ti pritisci nisu koroborirani prisilom, nego onime što bismo mogli nazvati “snagom primjera” i atraktivnošću modela, koji u određenim slučajevima može poslužiti kao stimulans, poticaj ili čak kao *deus ex machina* za nerješive sklopove političkih konflikata u okviru domaće politike. Kakvi su uzorci adaptacije domaćih političkih sustava na impulse i stimulacije koji dolaze s europske razine? Kolika je, također, rezistentnost domaćih institucija na promjene i njihova robusnost? To su dvojbe i pitanja koja se nameću pri razmatranju tako koncipirane europeizacije. Kao što kaže Hellen Wallace, ekstenzivna i intenzivna penetracija domaćih institucija kao rezultat poticaja s europske razine vladavine nije jednako učinkovita ni u svim zemljama ni unutar pojedine zemlje u svim područjima (Wallace, 1999). Opiranje takvoj penetraciji također je činjenica koja se manifestira i svjedoči o osobinama domaćih političkih institucija i o umješnosti aktera političkog života da usvoje promjene ili da im se odupru. Europeizacija domaće politike nije ograničena samo na strukturalne promjene i promjene politika: europske vrijednosti i paradigme politika (*policy paradigms*) također variraju u stupnju internalizacije, odnosno interiorizacije utječući na različite načine na politički diskurs domaće politike. Što je veća otvorenost domaćega političkoga sustava prema vrijednostima sustava vladavine na europskoj razini, to je veća i mogućnost ubrzane demokratizacije uz razvijanje i nekih vlastitih dostignuća

koja idu mimo interioriziranih vrijednosti, politika i institucionalnih aranžmana. To se već dogodilo, primjerice u Češkoj i Mađarskoj u slučaju dijaloga s civilnim društvom, kako ističe Ágh koji se posebno bavio europeizacijom mađarske politeje (Ágh, 2004).

Peti je oblik europeizacije dakle domaći učinak, sraz institucija na europskoj razini u doticaju s postojećim domaćim sustavom vladavine ili pak s vlasti ako je riječ o još nepotpuno konsolidiranim demokracijama. Zato u svakom slučaju moramo utvrditi na kojem je stupnju razvoja naš vlastiti politički sustav prije negoli ocijenimo koliko je spreman za promjenu. O tih pet oblika europeizacije govori i Olsen držeći da ne postoji jedna velika teorija (*grand theory*) europeizacije koja nam može pomoći u shvaćanju kako institucije suevoluiraju (*co-evolve*) u procesima međusobne adaptacije. Jednako tako ne postoji samo jedno pojednostavljeno objašnjenje o promjenama, institucijama i akterima koje može odraziti kompleksnost procesa europskih transformacija. Umjesto toga postoji ograničen repertoar modela institucionalne promjene srednjeg dometa, koji mogu pomoći razumijevanju europske dinamike.

No Olsenova tipologija ne vodi računa o još jednom obliku europeizacije koji valja pridodati tom registru peteročlane tipologije. Riječ je naime o "retrospektivnoj europeizaciji". Ona obuhvaća identifikaciju s pretežito tradicijskim kulturnim i političkim naslijeđem Europe, pri čemu je diskriminanta pripadanja europskom krugu, odnosno europskoj zajednici naroda i nacija, prvenstveno identifikacija sa zajedničkom poviješću i jedinstvom europskih država u doba suprotstavljanja neeu-

ropskim prijetnjama. Tako će retrospektivna europeizacija poslužiti istočnoeuropskim društvima koja su se oslobodila komunističke vladavine, osobito dominacije SSSR-a, da se brže vrate i integriraju u europsku zajednicu naroda i nacija. Pritom je riječ o presumiranom obliku zajedništva, gdje je identifikacijska atrakcija određena najjačom determinantom, a to je zajednička povijest i pripadanje kršćanskoj Europi. U slučaju većine zemalja petoga proširenja ta retrospektivna europeizacija značila je, uz istovremeno odbacivanje komunističkoga sustava vladavine, prvi korak i pretpostavku drugim dvama modelima europeizacije, a to je utiranje puta k omogućavanju penetracije institucija na europskoj razini u nacionalne sustave vlasti i njihovo postupno mijenjanje kroz proces približavanja i adaptacije, harmonizacije i konvergencije k promjeni sustava vlasti u cijeloj Europi u sustav europske, višerazinske vladavine. Taj je proces najbrže tekao u onim zemljama u kojima je faza retrospektivne europeizacije trajala relativno kratko, od trenutka raskida s komunističkim sustavom do prvog zakonodavnog koraka povučenog u smjeru konvergencije novog nacionalnog zakonodavstva k osnovnim vrijednostima pravne stečevine EZ-a (ne još EU-a), u razdoblju od 1989. do 1993. Dakle retrospektivna je europeizacija ograničena pojava, slično kao i Geyerov izvoz oblika europske političke organizacije, institucija i normi izvan Europe kroz proces kolonizacije, uglavnom nasilnim putem (Geyer, 1989).

Kao i taj oblik europeizacije retrospektivna europeizacija ima dvostruku valenciju: s jedne je strane odigrala pozitivnu ulogu u inicijalnoj transformaciji komunističkih društava, ali je

kasnije nadomještena drugim oblicima europeizacije, konkretno europeizacijom kao penetracijom europskoga sustava vladavine u domaće institucije, aktere, vrijednosti i procese, kao i još višim oblikom europeizacije kao sustavom izgradnje institucija i razvoja zajedničkih vrijednosti na europskoj razini, što znači kolektivni napor u smjeru zajedničkog konstitucionalnog inženjeringa Europe kao *politeje sui generis* (o kojoj, inače, govori Schmitter). Jedina zemlja kod koje je proces retrospektivne europeizacije trajao predugo i tako usporio prijelaz na druge, složenije oblike europeizacije jest Hrvatska, koju ovdje moramo uzeti kao specifičan slučaj. Naime Hrvatska je jedina zemlja od svih tranzicijskih zemalja koja je nakon odbacivanja komunističkoga sustava vladavine odbila ponudenu pomoć stručnjaka tadašnje Europske zajednice u dizajniranju svojega zakonodavstva kako bi se pripremila za trenutak kada će na red doći viši oblici europeizacije. Naravno, ponuđena pomoć – koja se materijalizirala u drugim zemljama – imala je za cilj postići konvergentnost novog, postkomunističkog zakonodavstva s tada postojećim vrijednostima pravne stečevine EU-a i već postignutim transformacijama, adaptacijama i harmonizacijom u starijim zemljama-članicama, uključujući i zemlje-članice “tvrde jezgre” EZ-a (originalnih šest država-članica). To je dovelo do toga da je u Hrvatskoj faza retrospektivne europeizacije potrajala predugo, što je hrvatski pravni i politički sustav odvelo u divergentnom smjeru. Tek je nakon 1997. godine, prijamom Hrvatske u Vijeće Europe i dobivanjem dodatnih 17 uvjeta za dogradnju hrvatskoga političkoga sustava kao demokratskog društva, kompatibilnog dru-

gim europskim političkim sustavima, započeo taj proces, koji je mogao dobiti vjetar u krmu tek nakon političkih izbora 2000. i ustavnih promjena 2001. Dok je retrospektivna europeizacija drugih tranzicijskih država trajala relativno kratko – od trenutka pada komunizma do utvrđivanja kandidature za članstvo u EU-u – u Hrvatskoj je to razdoblje trajalo najduže. Ako tome dodamo i zakašnjelu europeizaciju političke znanosti – europski studiji uvedeni su kao poseban kolegij na fakultetima političkih znanosti, pravnim i ekonomskim fakultetima početkom devedesetih (Češka 1992, Mađarska 1992, dok je Rumunjska 1994. osnovala poseban Fakultet za europske studije u Cluju), a u Zagrebu je na Fakultetu političkih znanosti kolegij o procesima europskih integracija uveden tek 2003/2004. godine, iste godine kada i na zagrebačkom Pravnom fakultetu, ali su umjesto toga, tijekom prethodnog desetljeća, uvedeni mnogi kolegiji i produbljeni oni predmeti koji su potvrđivali orijentaciju k retrospektivnoj europeizaciji – tada vidimo da je taj model europeizacije za Hrvatsku bio vrlo relevantan, u smislu kašnjenja Hrvatske na putu prema članstvu u EU-u.

To nas opet dovodi do vrijednosne ocjene tih tipova europeizacije: vjerojatno će se svi teoretičari europeizacije složiti da je model eksporta europskog modela nasiljem vrijednosno negativan iako neke njegove implikacije ne moraju biti izrazito negativne (primjerice parlamentarni sustav u Indiji modeliran uglavnom po britanskom modelu). Relativno velike rasprave izazvat će model širenja Europe kao *widening*, dakle proširenje vanjskih granica kontinenta, pri čemu je dubiozan geografski pojam kontinenta jer Europa nije

kontinent, nego subkontinent euroazijskoga kontinentalnog bloka ili, kako neki drže, euroazijsko-afričkoga kontinentalnog bloka. Veću dilemu izazvat će onaj model europeizacije koji predmnijeva stvaranje političkog jedinstva u smislu izgradnje federalne *politeje* na tlu Europe u obliku Sjedinjenih Europskih Država kao pandana Sjedinjenim Američkim Državama; no kao pozitivni vrednovat će se modeli domaće penetracije europskih načina vođenja javnih politika i uklapanja u europski sustav vladavine. Na kraju, model kojim ovdje nadopunjujemo tu klasifikaciju mogao bi izazvati još veće dileme jer je on istovremeno i pozitivan i negativan po vrijednosnim konotacijama. Pozitivan je ako traje ograničeno vrijeme i služi kao poticaj za prijelaz na druge oblike europeizacije, a izrazito je negativan, konzervativan i po učincima demobilizirajući za druge oblike europeizacije ako traje predugo, kao u slučaju Hrvatske. No kako u politici treba gledati na krajnji ishod, a ne samo na međufaze procesa, valja potražiti druga značenja pojma europeizacije i uzeti u razmatranje postojeće pristupe unutar modela europeizacije kao izgradnje modela europske vladavine da bi se uočile sve proturječnosti i mogući poticaji za političku teoriju i njezinu konceptualizaciju pojma.

2. Definicije europeizacije: pristupi teorija “srednjeg dometa”

U prvoj fazi razvoja i uporabe pojma europeizacije autori su se ograničavali na jednostavnu činjenicu međusobne interakcije između adaptacije pojedinih država-članica novom nadnacionalnom obliku i procedurama odlučivanja te djelovanju tog novoga sustava odlučivanja i načina na koji

se “pravi politika” (*the way how politics is made*) povratno, na države-članice. Tako se istraživanje europeizacije u prvo vrijeme svodilo samo na istraživanje utjecaja i učinka integracije na države-članice. Polazeći od tog osnovnoga pitanja, koliko integracija mijenja aktere koji u njoj sudjeluju, na temelju doprinosa pojedinih aktera formuliranju, implementaciji i transformaciji ciljeva i oblika integracije, te u kojoj se mjeri manifestira povratni efekt na aktere koji inicijalno započinju proces integracije – razni su teoretičari pripremili pogodno tlo za daljnju konceptualizaciju fenomena europeizacije i njegovo pretvaranje u predmet posebnih istraživanja i teoretiziranja. Tako su, smatra Börzel (2005), istraživanjima o europeizaciji prethodila istraživanja i razvoj teorije europske integracije, i to *sensu stricto* baš političke teorije europske integracije. Börzel navodi tri pristupa koja su “oplodila” kasnije europeizacijske studije: prvi je pristup Andrewa Moravcsika (1994); drugi je pristup kojim je pridonio Wayne Sandholtz (1998), a treći je pristup što ga je razvila Beate Köhler-Koch (1999). Börzel je jedna od najautoritativnijih istraživačica europeizacije: iako je njezina analiza opsegom ograničena, možemo je uvjetno prihvatiti kao prolegomenu u kasniji razvoj europeizacijskih studija. Naime ona drži da su preteče europeizacijskih studija artikulirali tri bitna teorijska dostignuća i zaključka, koji su unijeli nove interpretacijske paradigme u političku teoriju europskih integracija. Moravcsik je 1994. metodom “bottom-up” (od dna do vrha) došao do spoznaje da integracija jača državnost, a ne da je slabi, te da stoga krajnji doseg procesa europske integracije neće biti, kao što je logično i racionalno

pretpostaviti, konačna izgradnja jedne europske federacije. Zahvaljujući uvođenju varijable liberalnog interguvernmentalizma, kao procedure donošenja glavnih odluka – države se međusobno pogađaju u okviru sustava vrijednosti liberalnoga tržišta, ali uporno zadržavaju kontrolu nad procesima i postupno doziraju snagu i ovlasti nadnacionalnih institucija i tijela, gradeći jedan sofisticiran sustav protuteža i ravnoteže, svojevrsan *check and balance* mehanizam kočnica i proturavnuteža, nasuprot nadnacionalnom impetusu. Rezultat je jačanje države-nacije, ali na novim osnovama: ne više u klasičnom vestfalskom sustavu, nego u ozračju neprestane interakcije s jedne strane procesa “bottom-up”, a s druge strane procesa “bottom-down” (od vrha prema dnu, što će reći od najviših oblika integracije do najnižih sastavnica toga procesa integracije – država-nacija).

Drugi je rezultat onaj do kojeg je došao Sandholtz, koji zastupa alternativni pristup učinka (*impact*) integracije među državama-članicama. On tvrdi da integracija može stvoriti nove opcije za domaće aktere u njihovu izboru saveznika i arena stvarajući sustav višerazinske politike i tako pridonijeti induciranju promjena u domaćim institucijama i javnim politikama. Pojam “višerazinske politike” podrazumijeva da nacionalne vlade nisu jedini protagonisti ni cilj integracije niti su one ekskluzivna karika koja povezuje nacionalne politike i EU. Domaći akteri, vladini ili nevladini, rekalkiriraju svoje ciljeve kao rezultat i implikaciju članstva u EU-u. Tako domaći akteri mogu iskoristiti postojanje nadnacionalne razine odlučivanja da bi osigurali promjene u domaćem političkom kontekstu, a time i domaću reformu koja bi inače bila rela-

tivno nemoguća bez činjenice postojanja nadnacionalnih impulsa; Sandholtz je analizirao djelovanje francuske i talijanske vlade koje su iskoristile zahtjeve što ih je pred zemlje-članice stavio proces izgradnje Europskog monetarnoga sustava i Europske monetarne unije da bi na taj način osigurale lakše provođenje reforme domaće monetarne politike, što bi inače bilo gotovo nemoguće bez tog vanjskoga stimulansa.

Beate Kohler-Koch pošla je korak dalje u analizi transformacije sustava vlade u sustav vladavine na europskoj razini. Njezin je argument da integracija nije samo pomaknula distribuciju moći između raznih razina vlasti, nego je pomaknula i granicu između javne i privatne sfere. Tako je promijenjen karakter države, njezina institucionalna struktura i svekoliki politički proces. Transformirala se ne samo forma nego i bit države; povećala se količina aktera, komplicirali su se odnosi među njima, disperzija moći i pluralizam centara odlučivanja modificirali su tradicionalnu strukturu vlasti pretvarajući je postupno u novu kvalitetu – u vladavinu. Proces i institucije vladanja postali su tako proces i institucije vladavine, višerazinske vladavine koja metodom prelijevanja (*spillover*) prevladava klasičnu državu – dakle nešto što je u biti suprotno onom procesu koji tematizira Moravcsik.

Na temelju te “predpovijesti” eu-ropeizacije izrasta množina definicija, teorijskih i operativnih, koje utječu na daljnja istraživanja i ramifikaciju interesa teoretičara i empirijskih istraživača europskih integracija. No najveći doprinos razvoju eu-ropeizacije nije proizašao iz procesa koji bismo mogli nazvati racionalnim konstruktivizmom, nego iz empirijskih istraživanja koja

su dala mnogo empirijskog materijala na temelju kojeg je bila moguća daljnja konceptualizacija i teorijsko uobličavanje fenomena europeizacije s pozicije *ex-post*.

Prva značajnija definicija europeizacije potekla je iz konteksta empirijskih istraživanja ustavne promjene u Francuskoj 1994. godine. Po Landrechu, europeizacija je inkrementalni proces koji utječe na smjer i oblike politike na taj način da političke dinamike Europske unije postaju dio organizacijske logike politike na nacionalnoj i subnacionalnoj razini (Landrech, 1994). Ako prihvatimo tu operativnu definiciju, onda ćemo vidjeti da je ona produktivna u hrvatskim uvjetima jer je došlo – ili pak dolazi – do promjene “organizacijske logike politike” na subnacionalnoj razini kada je u pitanju pritisak vezan za, primjerice, regionalizaciju zemlje radi adaptacije “organizacijskoj logici” javnih politika EU-a. No konkretni primjeri mogli bi se pronaći i u drugim slučajevima.

Tanja Börzel je, izučavajući subnacionalne odgovore u obliku *policyja*, javnih politika kao rezultata *policy* procesa u Europskoj uniji, na slučaju Španjolske i Njemačke došla 1999. godine do zaključka da je europeizacija proces u kojem područja domaćih javnih politika postaju sve više podvrgnuta europskom *policy-making*, kreiranju javnih politika u EU-u. Danas, nakon nekoliko subsekventnih reformi EU-a, možemo konstatirati da se čak oko 80% javnih politika jedne države-članice artikulira i formulira na europskoj razini, a da je više od 30% javne uprave jedne države-članice involvirano u donošenje odluka u sferi javnih politika na razini EU-a. To s jedne strane znači da javna politika EU-a nije moguća bez proži-

manja s procesom artikuliranja zajedničkih javnih politika koji se odvija na nacionalnoj razini iako je krajnji adresat ipak nadnacionalna razina. Ali njoj prethodi “rad” na nacionalnoj razini, kao što se kasnija implementacija javnih politika s razine EU-a prožima s artikulacijom javnih politika na nacionalnoj razini – onih dopunskih i onih “striktno” autonomnih, koje su još uvijek *domaine réservée* nacionalnih političkih vlasti i čine posljednji bastion koji grčevito brane nacionalne političke elite ili barem dio njih (unutarnji poslovi, sigurnost, porezne ovlasti itd.).

Treći pristup mogućim definicijama europeizacije kristalizirao se kroz istraživanje promjena u domaćim institucionalnim i *policy* strukturama. Koliko je domaća promjena inducirana europskim integracijskim procesima? To je ključno pitanje, koje opravdava cijelu teorijsku konstrukciju europeizacije ili je demantira i marginalizira. “Klasični” teoretičari europskih integracija ne osvrću se na pojam europeizacije držeci ga suvišnim; umjesto toga ističu validnost pojmova kao što su adaptacija, harmonizacija, konvergencija, kondicionalnost – sve što bi trebalo izgledati kao sastojak pojma europeizacije (primjerice Nugent, 2006). Dinan, u svojoj svakako najboljoj enciklopediji europske integracije, uopće ne spominje pojam europeizacije kao odrednicu koju treba objasniti, ali je zato sadržaj europeizacije supsumiran pod odrednicom “domestic change” (Dinan, 2000). Iz istraživanja promjena u domaćoj institucionalnoj i *policy* strukturi proizišla je definicija koju nude Rice, Cowles i Caporaso (2001): europeizacija je pojava i razvoj europske razine posebne strukture vladavine, odnosno političkih, pravnih i socijalnih institucija po-

vezanih s rješavanjem političkih pitanja koje formalizira interakciju među akterima, i *policy* mreža orijentiranih i specijaliziranih u stvaranju autoritativnih europskih pravila.

No i iz sektorskih istraživanja nastale su operabilne definicije koje, sve zajedno, mogu pridonijeti rasvjetljavanju mnogostrukih značenja europeizacije. Jedno je od takvih istraživanja transnacionalna studija o realizaciji transportne politike EU-a, koja je poslužila Hérítieru da procijeni utjecaj i učinak EU-a na proces nacionalnog *policy-making* (Hérítier, 2001). Za njega je europeizacija proces utjecaja koji proizlazi iz europskih odluka i učinaka na javne politike država-članica i na njihove političke i administrativne strukture. Ona obuhvaća sljedeće elemente: europske odluke, procese koji su inicirani (*triggerred*) tim odlukama, kao i učinke tih procesa na nacionalne politike, procese odlučivanja i inistitucionalne strukture.

Iz svih tih pristupa Radaelli je izvukao svoju definiciju, na temelju relevantne literature i rezultata empirijskih ali i teorijskih istraživanja, ne bez ambicija da daje sveobuhvatnu, komprehenzivnu i detaljnu definiciju koja bi mogla poslužiti za formuliranje jedne sveopće teorije europeizacije. Po njegovu mišljenju europeizacija se odnosi na (a) konstrukciju, (b) difuziju i (c) institucionalizaciju formalnih i neformalnih pravila, procedura, *policy* paradigmi, stilova, "načina na koji se nešto radi", zajednički dijeljenih vjerovanja i normi koje su prvo definirane i konsolidirane u odlukama Europske unije i potom ugrađene u logiku domaćeg (političkog) diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika (Radaelli, 2003).

Radaellijeva je definicija, svakako, ambiciozna; sugerira složenost fenomena, ali ga baš ne pojašnjava. U ovom trenutku držim da je korisno ostaviti raspravu o definitivnoj, konačnoj definiciji otvorenom i poći induktivnim putem, za što ovdje i u ovom trenutku imamo pogodne primjere. Polazeći od svih navedenih pristupa, valjalo bi izvršiti testiranje validnosti svih definicija na konkretnom istraživačkom predlošku. Ako dakle pođemo od jednog *mixtum compositum* svih tih definicija, nedvojbeno je da je europeizacija složen proces koji se manifestira u nekoliko stupnjeva: prvo, kroz izgradnju jednog novog modela političkog odlučivanja koji ne supstituira, nego djeluje komplementarno s modelom klasične vlasti, a to je model vladavine (*governance-model*), političkog upravljanja koje prevladava klasični panoptikum državnih aktera i nadopunjuje ga brojnim nevladinim akterima; drugo, kroz nove političke institucije, promjene u političkom ponašanju aktera, inovacije u političkom diskursu i procesu; treće, kroz konstrukciju zajedničkih vrijednosti i paradigmi u cijelom europskom političkom prostoru. Sve to mijenja uvriježene i tradicionalne pojmove politike, prava i ekonomije: mijenja koncepciju države, posebice klasični pojam suverenosti (kakav je, primjerice, artikuliran u hrvatskom Ustavu), i upućuje na međuovisnost svih involviranih aktera. Europeizacija nije sinonim za političku integraciju, nego sveobuhvatan proces koji unosi radikalnije promjene ne samo u oblik političkih institucija nego i u ponašanje ljudi i u njihovu svijest.

Europeizacija se stoga mora istraživati na posebnim područjima da bi se moglo doći do komprehenzivnog objašnjenja što taj proces jest i, nakon toga,

do pravilne ocjene dalekosežnosti toga procesa za promjene u shvaćanju politike. Zato treba razlučiti područja na kojima valja pristupiti istraživanju europeizacije. Kevin Featherstone identificirao je četiri područja koja treba pokriti istraživanjima o europeizaciji: to su povijesni procesi, kulturna difuzija, institucionalna adaptacija i adaptacija *policy* procesa. (Featherstone, 2003). Vivien Schmidt sugerirala je drukčije razlikovanje prioriternih područja istraživanja: po njoj valja razlikovati ekonomsku, institucionalnu i idejnu (ideational) adaptaciju (Schmidt, 2002), gdje idejna adaptacija pokriva i kulturnu adaptaciju, i promjenu u ponašanju i vrijednosnu adaptaciju. No to s druge strane osiromašuje cjelovit, kontekstualni okvir istraživanja. Ne treba zaboraviti da je ovdje, kako zaključuje Hix, riječ o jednom novom političkom sustavu, čime se pokrivaju svi ingredientni političke promjene: vlast, politika, akteri, procesi, institucije, vrijednosti – sve su to sastavni dijelovi pojma političkoga sustava (Hix, 2005). Stoga je možda istraživanju europeizacije najbolje prići s aspekta empirijskog materijala koji nam je na raspolaganju. Zato ćemo ovdje iznijeti i predložiti konkretnu, aplikativnu shemu istraživanja europeizacije, koja bi na kraju morala rezultirati i novim saznanjima o politici i njezinim promjenama, o smislu politike kao racionalne ljudske djelatnosti te o političkoj zajednici.

3. Model istraživanja i definiranja područja testiranja validnosti i pojma europeizacije

Da bi se shvatila europeizacija, ne samo kao složen fenomen i proces koji ne znači samo djelovanje europskih modela na nacionalne i subnacional-

ne modele politike, nego i utjecaj nacionalnih modela politike na europski model vladavine i na njegovu artikulaciju u svim segmentima, valja nam definirati metode empirijskog istraživanja procesa europeizacije. Jasno je da rješenje, odnosno odgovor na pitanje o učinku europeizacije može dati samo komparativno-politička analiza. Zato u fokus istraživanja prvo treba staviti evoluciju i razvoj političkoga sustava Europske unije. U okviru ovog prvog područja postavljaju se tri istraživačka problema:

1. Kako procijeniti razvoj transnacionalnoga političkoga sustava s dijeljenim vrijednostima (*shared values*) i njegove impulse za promjenu nacionalnih političkih sustava?
2. Kako identificirati bitne promjene u sferi vladavine (*governance*) koje su se dogodile u EU-u i potom se proširile na države-članice?
3. Koje je nove institucije, akteri, procedure i političke vrijednosti generirao politički sustav EU-a?

Međutim odgovor na pitanje o učinku europeizacije ne može proizaći samo iz analize političkoga sustava EU-a. Nužno je napraviti komparativnu analizu razvoja političkih sustava u “starim” državama-članicama EU-a vodeći pritom računa o specifičnostima “čvrste jezgre” i o specifičnostima zemalja prvog, drugog, trećeg, četvrtog i konačno petoga proširenja. Te se zemlje bitno razlikuju po stupnju adaptacije i po povratnim impulsima koje daju dvosmjernom procesu europeizacije. Razumljivo je da zemlje stare, odnosno čvrste jezgre oko koje se šire koncentrični krugovi sljedećih proširenja imaju drugačiji položaj i duže iskustvo u procesu europeizacije, ali to ne znači da ih je i proces europeizacije zahva-

tio u jednakoj mjeri i jednakim intenzitetom. Zato te političke sustave treba analizirati diferencirano, vodeći računa o specifičnostima i o većoj ili manjoj rezistentnosti svakoga pojedinoga sustava na proces europeizacije. I tu se mogu formulirati tri istraživačka zadatka:

1. Kako je europeizacija djelovala na promjene političkih sustava starih članica i kakva je njihova interakcija?
2. Koji je politički okoliš (ozračje) olakšao uvođenje, razvoj i prihvaćanje modela vladavine (*governance-model*)?
3. U kojoj su mjeri nove javne politike i nove političke procedure, elaborirane i usvojene na europskoj razini, utjecale na promjene u modelu zapadnih, konsolidiranih demokracija i koliko je europeizacija (i je li uopće) pridonijela toj konsolidaciji?

Nakon toga treba izvršiti sličnu analizu i u političkim sustavima novih država-članica EU-a, onih koje su zahvaćene petim proširenjem iz 2004. godine. Tranzicijske zemlje obuhvaćene tom skupinom pokazuju neke zajedničke tendencije i trendove, koji zahtijevaju analizu sa stajališta "konsolidacije u progresu"; i tu je predmet istraživanja moguće operacionalizirati u tri zadatka:

1. U kojoj je mjeri europeizacija ubrzala tranzicijske procese u novim demokracijama?
2. Kako su se nove demokracije adaptirale modelu vladavine i u kojoj su mjeri svoj model vlasti (*government-model*) prilagodile modelu vladavine (*governance-modelu*)?
3. Koje su procedure i metode deliberativnog odlučivanja pospješile raz-

voj novih demokracija i koje su se nove političke institucije, promjene u političkom ponašanju i inovacije u političkom procesu manifestirale u procesu od kandidature do članstva?

Na kraju, proces europeizacije treba testirati i na modelu država-kandidatkinja za prijam u članstvo EU-a. Uvjetno, u tu bi skupinu valjalo svrstati i "zakašnjele" pripadnike skupine petoga proširenja, kao što su Rumunjska i Bugarska koje su primljene u članstvo s uvjetnom klauzulom, tj. pod prijetnjom suspenzije članstva ako zastanu u svom procesu adaptacije, konvergencije i harmonizacije s EU-om. No svakako u tu skupinu spadaju sadašnje države-kandidatkinje Hrvatska i Turska. Testiranje učinka europeizacije na njihovu primjeru predstavlja možda definitivan test validnosti pojma europeizacije kao sveobuhvatnoga procesa prilagodbe nacionalne razine nadnacionalnoj razini politike, kao i prilagodbe nadnacionalne razine nacionalnoj razini politike. Do toga je već došlo prihvaćanjem diferencirane uvjetovanosti (*differentiated conditionality*), kao u slučaju Hrvatske, usvajanjem odstupanja od nekih modela političkoga ponašanja i vrijednosti u EU-u, u slučaju odustajanja od nametanja načela multilateralizma u odnosima sa susjedima, kako je to učinjeno u definitivnoj verziji Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju iz 2001. I tu se istraživački zadaci mogu formulirati u glavnim pitanjima koja potvrđuju (ili demantiraju) validnost europeizacijske sheme:

1. Kako je europeizacija država-kandidatkinja utjecala, kroz primjenu načela uvjetovanosti (*conditionality*), na transformaciju i reformu tih zemalja? Ili konkretno, kako će

europizacija djelovati na primjeru hrvatskoga političkoga sustava i na koje će zapreke naići?

2. Koje su glavne zapreke izvođenju modela vladavine u političkoj realnosti zemlje i kako pripremiti političke aktere na nacionalnoj razini za to? U slučaju Hrvatske, koji će biti glavni stimulansi za uvođenje modela vladavine u javnu upravu zemlje i u sustav donošenja političkih odluka u okviru hrvatskoga političkoga sustava?
3. Kako će razvoj novih institucija, procedura i vrijednosti pospješiti razvoj demokracije u tim zemljama? Koje će nove institucije, procedure i vrijednosti unaprijediti i ojačati demokraciju u Hrvatskoj?

Na kraju, ako nakon tih sektorskih i područnih istraživanja formuliramo glavni istraživački problem, poslužiti ćemo se, što je najbolje, Landrechovom definicijom europizacije koja, primijenjena na naš slučaj, ima oblik dileme: kako će europizacija, koja podrazumijeva inkrementalni proces preorijentacije smjera i oblika politike, pri kojem političke i ekonomske dinamike EU-a postaju dio organizacijske logike nacionalnih politika i kreiranja politike, djelovati na različite političke sustave podijeljene po tradicijama i stupnju razvoja, ekonomskog i socijalnog, i koje će biti najveće zapreke s jedne strane, a stimulansi s druge?

4. Zaključak

Polazeći od dosadašnjih dostignuća u istraživanju europizacije, nije dovoljno ograničiti se samo na teorijsku razinu: potrebno je, služeći se metodama komparativne politike, doći do empirijskih pokazatelja učinaka euro-

peizacije. Na tom putu moguć je rizik da se svi ili većina rezultata političke transformacije pripisuju prilagodbi Europskoj uniji i procesu europizacije. Nedvojbeno je da se politički sustavi mijenjaju i u skladu s impulsima koji ne ovise o interakcijskim i međuoivnim procesima koji se zbivaju unutar europskog okvira, odnosno unutar institucionalnog i vrijednosnog okvira EU-a. Moguće je i pozitivne učinke nekih aspekata globalizacije pripisati djelovanju procesa europizacije ako se istraživanje ne provede dovoljno rigorozno s aspekta već afirmiranih i testiranih metoda komparativno-političke analize.

Budući da je europizacija bitno adaptivan proces, onda se, opravdano, postavlja pitanje o oblicima tog adaptivnoga procesa. Dva se oblika tog adaptivnoga procesa mogu identificirati. Prvi je oblik iskustveno učenje: institucije se mijenjaju na temelju svojega iskustva u doticaju s institucijama na europskoj razini, kada se interpretira učinak tih institucija na europskoj razini kao pozitivno iskustvo. Drugi je oblik tzv. kompetitivna selekcija: borba za preživljavanje u kojoj opstanak i razvoj institucija ovisi o njihovoj performans i adaptaciji promijenjenim okolnostima. Tako i institucije teže ostvarenju komparativne prednosti jer ih odupiranje promjenama vodi k odumiranju. Kao što kaže princ Salina u *Gepardu* Tomasija di Lampeduse, "moramo sve promijeniti da bi ostalo isto". A okoliš se mijenja, zahvaljujući porastu sredstava interaktivne komunikacije. Nijedan politički sustav više nije autarkičan kakav je mogao biti u Europi prije negoli je Europska unija poprimala ovakav oblik. Europski model vladavine bitno je promijenio način na koji

se danas poimlje politika. Iako su snage koje podupiru klasični model vlasti još uvijek jake u obrani starih vrijednosti, novi model vladavine svakim danom krči svoj put u državama-članicama i mijenja ustaljene navike političkoga ponašanja i djelovanja, gradeći novu političku paradigmu. Za Hrvatsku je, prihvaćanjem njezine kandidature za prijam u članstvo EU-a, nastupila nova faza u razvoju političkih institucija, aktera, vrijednosti i postupaka. Stoga je

i za hrvatsku politiku presudno pitanje koliko će se Hrvatska promijeniti na bolje kroz proces europeizacije i koliko će jačati demokratske institucije i procedure u procesu prilagodbe Europskoj uniji i njezinu modelu vladavine. Prvi je korak na tom putu istraživanje učinaka europeizacije na hrvatsku politiku i doprinos hrvatske politike europeizaciji kao novoj političkoj paradigmi, na što najbolji odgovor može dati hrvatska politologija sama.

LITERATURA

- Ágh, A. (2004), "The Adolescence of East Central European Democracies: Europeanization as an Opportunity for Further Democratization", u: Ágh, A. (ur.), *Europeanization and Regionalization: Hungary's Accession*, Budapest: Hungarian Centre for Democracy Studies, 231-258
- Allen, D. (2005), "Cohesion and Structural Forms", u: Wallace, H., Wallace W., Pollack M. (urednici), *Policy and Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 243-266
- Anderson, J. J. (2005), "Germany and Europe: Centrality in the EU", u: Bulmer, S., Lequesne, C., *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 77-96
- Börzel, T. (2005), "Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States", u: Bulmer, S., Lequesne, C., *The Member States of the European Union*, Oxford: Oxford University Press, 45-76
- Cowles, M. G., Caporaso, J., Risse, T. (2001), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press
- Dinan, D. (2000), *Encyclopedia of the European Union*, Basingstoke: Palgrave
- Featherstone, K., Radaelli, C. (2003), *The Politics of Europeanization*, Oxford: Oxford University Press
- Geddes, A. (2003), *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, Oxford: Oxford University Press
- Geyer, M. (1989), "Historical Fictions of Autonomy and the Europeanization of National History", *Central European History*, 22/3-4, 316-342
- Hix, S. (2005), *The Political System of the European Union*, Basingstoke: Palgrave
- Jönssen, C., Tägill, S., Törnquist, G. (2000), *Organizing European Space*, London: Sage
- Kohler-Koch, B. (1996), "Catching up with Change: the Transformation of

- Governance in the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 3/3, 359-380
- Landrech, R. (1994), “Europeanization of Domestic Politics and Institutions: The Case of France”, *Journal of Common Market Studies*, 32/1, 69-88
- Mazover, M. (2004), *Mračni kontinent* (prijevod: E. T. Mucciacciaro), Zagreb: Prometej
- Moravcsik, A. (1994), “Why the European Community Strengthens the State: Domestic Politics and International Co-operation”, Working Paper No. 52, Harvard University: Center for European Studies
- Nugent, N. (2006), *The Government and Politics of the European Union*, Basingstoke: Palgrave
- Nye, J. S. jr. (2002), *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, tal. prijevod: *Il paradosso del potere americano: Perché l'unica superpotenza non può più agire da sola*, Torino: Einaudi
- Phinnemore, D., McGowan, L. (2004), *A Dictionary of the European Union*, London and New York: Europa Publications
- Olsen, J. P. (2002), “The Many Faces of Europeanization”, *Journal of Common Market Studies*, 40: 5, 921-952
- Olsen, J. P. (2003), “Europeanization”, u: Cini, M. (2003), *European Union Politics*, 333-348
- Patten, C. (2001), “Sovereignty, Democracy and Constitution – finding the Right Formula”, Schuman Lecture Papers 2001, Canberra: Australian National University
- Quaglia, L., Neuvonen, M., Miyakoshi, M., Cini, M. (2006), “Europeanization”, u: Cini, M., *European Union Politics* (2. izd.), Oxford: Oxford University Press, 405-420
- Radaelli, C. (2000), “Whither Europeanization? Concept Stretching and Substantive Change”, European Integration Online Paper 4, <http://eiop.at/eiop/texte/2000-008a.htm>
- Rifkin, J. (2004), *The European Dream: How Europe's Vision of the Future is Quietly Eclipsing the American Dream*, New York: Penguin
- Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J. (2001), “Europeanization and Domestic Change: Introduction”, u: Risse, T., Cowles, M. G., Caporaso, J. (urednici), *Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change*, Ithaca: Cornell University Press
- Sandholtz, W., Sweet, S. (1998), *European Integration and Supranational Governance*, Oxford: Oxford University Press
- Schmidt, V. (2002), “Europeanization and the Dynamics and Mechanics of Economic Policy Adjustment”, *Journal of European Public Policy*, 9/6, 894-912
- Schmitter, P. C. (1996), “Imagining the Future of the Euro-Polity with the Help of New Concepts”, u: Marks, G., Sharpf, F. W., Schmitter, P. C., Streeck, W., *Governance in the European Union*, London: Sage
- Telo, M. (2004), *Dallo Stato all' Europa*, Roma: Carrocci
- Wallace, H. (1999), “Analysing and Explaining Policies”, u: Wallace H., Wallace W. (urednici), *Policy Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press

The Europeanization of Politics: Building a Terminology for European Studies

SUMMARY

The article discusses the problem of Europeanisation, one of the key concepts developed within the European Studies in the last ten years or so, since the adoption and entry into force of the Maastricht Treaty. The first part of the article deals with various models of Europeanisation in a context extending beyond the conceptual framework of the European Union, within which the phenomenon of Europeanisation arises. Therefore, the author attempts to develop a typology of broader approaches to the identification of the phenomenon and process of Europeanisation, which includes six conceptions thereof: the first approach is a geographical-political one, where Europeanisation is seen as a change in outer borders of Europe, from the reduction of Europe to the countries of Western Europe and Central Europe, to the extension of the concept of Europe to marginal countries; the second approach links the concept of Europeanisation with the development of political institutions on the European level. The third definition identifies Europeanisation as an export of various forms of political organisation, a process which proceeds from the experience of European colonisation to the diffusion of European values as a role model for other continents; the fourth model of Europeanisation is the identification with the project of European unification, i. e. the process of integration which ends up in a federal, unified Europe; the fifth subtype is the penetration of national systems of governance by the European model of multilevel governance, which becomes manifest in the adaptation, convergence and harmonisation of the political and legal systems of member nations.

The author elaborates on this classic typology by adding the sixth approach, which he calls "retrospective Europeanisation". It involves Europeanisation as identification with traditional European values that existed before EC and EU, primarily with the pre-integration traditional, cultural and religious identities. This Europeanisation is equivocal by its valency because it becomes manifest as a stimulus for change and transition onto the second stage of Europeanisation if it lasts for a limited period of time; if, in turn, it lasts too long, as in the case of Croatia, it slows down the second stage of Europeanisation involving the penetration of European models of governance and the concurrent building of the national model. The second part of the article deals with various definitions of Europeanisation that have stemmed from the field of empirical research. Here too the author highlights five types of definitions, which, however, are not mutually exclusive, but point to the complexity of the phenomenon. Finally, the author offers a model of research which, in the case of Croatia, would test the validity of the Europeanisation concept and would show through comparative political analysis the impact of the process of Europeanisation on the changes of the political system and the classic conception of politics in Croatia, as a component of the process of building a terminology for European Studies.

HRVATSKA STRATEGIJA EUROPSKIH INTEGRACIJA 2000-2005.

Mario Sošić

*Magistar politologije
Kanfanar*

Prethodno priopćenje

Sažetak

Europsko je vijeće u lipnju 2000. godine utvrdilo da Hrvatska ispunjava uvjete za potencijalnoga kandidata za članstvo u Europskoj uniji (EU). Integracijski proces usmjeren prema kandidaturi i punopravnom članstvu u EU-u postaje otada temeljnom hrvatskom "državnom strategijom" i vanjskopolitičkim ciljem, razvijajući se "različitim brzinama" i s različitim stupnjevima uspješnosti na putu prema krajnjem očekivanom cilju.

Istraživačko pitanje vezano je uz identifikaciju i opis djelovanja glavnih vanjskih i unutrašnjih aktera (hrvatskih vlada i Europske unije) u tom procesu, kao i uz procjenu ostvarenih rezultata njihova međudjelovanja u promatranom šestogodišnjem razdoblju. Empirijski istražen fenomen analizira se teorijskim pristupom akterski usmjerenog institucionalizma i modelom teorije igara.

Rezultat analize pokazuje komparativnu prednost menadžmenta jednostranačke vlade Ive Sanadera (2003-2005) pred koalicijskom vladom Ivice Račana (2000-2003) u rezultatu i uspješnosti vođenja integracijskoga procesa za pristupanje Hrvatske Europskoj uniji.

Doprinos i kvaliteta podrške Europske unije tom procesu višeznačna je, kao što su višeznačni i kompleksni njezin ustroj i politika.

1. Uvod: istraživački cilj i pristup

Odnosi između Europske unije¹ i Republike Hrvatske počinju 15. siječnja

¹ U radu će se upotrebljavati opći termin Europska unija (EU) za sveukupnost integracije, kako za jedinstvene politike s pravnom osobnošću u okviru prvoga stupa (Europ-

1992. godine međunarodnim priznanjem Republike Hrvatske kao nezavisne i suverene države.

ska zajednica) tako i za zajedničke i koordinirane politike u drugom (zajednička vanjska i sigurnosna politika) i trećem stupu (suradnja u pravosuđu i unutarnjim poslovima).

Punopravno članstvo u Europskoj uniji (EU), slično ostalim postkomunističkim zemljama Srednje i Istočne Europe, postaje otada dugoročan strateški cilj hrvatske državne politike.

Nakon što je 1997. godine Unija usvojila tzv. politiku regionalnoga pristupa, odnosi Hrvatske i Unije stagniraju.

Nakon izbijanja “kosovske krize” u lipnju 1999. godine Europsko vijeće prihvaća i lansira projekt Pakta o stabilnosti i pridruživanju za 5 zemalja Jugoistočne Europe.²

Cilj je Pakta, kao glavne strategije EU-a prema širenju na jugoistok, olakšavanje i podrška tim državama na putu k punoj euroatlanskoj integraciji, uz regionalnu suradnju.

Poslije parlamentarnih izbora 2000. godine nova koalicijska vlada lijevoga centra premijera Ivice Račana (SDP) unosi nov dinamizam u te odnose.

Europsko vijeće u lipnju 2000. godine na zasjedanju u Santa Mariji de Feiri konstatira kako svih pet zemalja Jugoistočne Europe ispunjava uvjete za potencijalne kandidate.

Time počinje još intenzivniji politički dijalog između EU-a i Hrvatske i pokreće se proces promjene i prilagodbe hrvatskih politika, institucija i ponašanja aktera europskim zahtjevima i uvjetima.

Tijekom posljednjih šest godina (2000-2005) taj je hrvatski strateški cilj što bržeg stjecanja statusa kandidata za punopravno članstvo u Europskoj uniji i NATO-u bio realiziran s različitim stupnjevima djelotvornosti i uspješno-

sti. Današnje stanje – upravo započeti pregovori Hrvatske o punopravnom članstvu u EU-u – nedvojbeno je najveći uspjeh i najveći dosad postignut rezultat hrvatske integracijske strategije.

Ocjene doprinosa pojedinih vanjskih ili unutarnjih aktera uspjehu tog rezultata veoma se razlikuju, kako u stavovima javnog mnijenja tako i u drugim interpretacijama.

Stječe se dojam kako te procjene često više ovise o unaprijed odabranim proeuropskim ili euroskeptičnim stavovima procjenitelja, o njihovoj trenutnoj poziciji, vladajućoj ili oporbnoj, nego o teorijski utemeljenim i empirijski potvrđenim činjenicama iz kompleksne analize integracijskoga procesa. Izborom te teme s definiranim naslovom rada – *Hrvatska strategija europskih integracija od 2000. do 2005. godine: procjena uspješnosti unutrašnjeg menadžmenta i vanjske podrške* – iskazuje se opredjeljenje za empirijsko-analitički pristup istraživanju pomoću kojega se želi ocijeniti taj proces s obzirom na interakciju glavnih uključenih institucija i aktera.

Istraživanje se usmjerava prema *neoinstitucionalističkom pristupu*, u izvedenici *akterski usmjerenog institucionalizma*, kao i prema analitičkom modelu *teorije igara*.

Istraživačka pažnja vezana je za dva glavna aktera, hrvatsku Vladu kao unutarnjeg i Europsku uniju kao vanjskog aktera te za njihove kontekstualne političko-institucionalne uvjete djelovanja.

Ta analitički nužna redukcija broja aktera, ostvarena “podizanjem razine apstrakcije” (Lindenberg, 1991), omogućuje kvalitetniju procjenu doprinosa pojedinih institucija i aktera (menadž-

² To su Albanija, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija i SiCG.

menta) (ne)uspjehu u postizanju konačnog zajedničkoga strateškoga cilja.

Takav je rad posve uklopljen u znanstvenu raspravu na temu "15 godina hrvatske demokracije" jer se veže uz sljedeću postavku:

Eurointegracijski proces ima ključnu stratešku poziciju u dosadašnjem i u budućem razvoju demokracije (i tržišnoga gospodarstva) u hrvatskom društvu, a umješnost uspješnog unutrašnjega strateškoga vođenja toga procesa, uz kvalitetnu vanjsku podršku, osigurava stabilnost i legitimnost demokratske vlasti u Hrvatskoj i pospješuje potrebne pozitivne promjene u prihvaćanju europskih vrijednosti, normi i pravila ponašanja.

Na temelju opisanoga predmeta istraživački cilj i zadatak ovog rada veže se uz ova dva istraživačka pitanja:

1. *identificirati i opisati strateško djelovanje glavnih unutrašnjih i vanjskih aktera*
2. *procijeniti i objasniti polučeni rezultat međudjelovanja glavnih aktera, hrvatskih vlada i Europske unije (Europske komisije), i njihov doprinos u promatranom šestogodišnjem razdoblju.*

2. Teorijske smjernice i analitički okvir rada

Postavljena pitanja i traženje odgovora na njih nameću potrebu preciznijeg prikaza odabranih teorijskih smjernica – akterski usmjerenog institucionalizma i teorije igara – kao i istraživačkog dizajna općenito.

2.1. Akterski usmjeren institucionalizam

Pristup akterski usmjerenog institucionalizma teorijski je oblikovan u ra-

dovima Fritza Scharpfa i Renate Mayntz.³

Taj pristup, koji nije teorija, nego putokaz u traženju objašnjenja, daje središnje značenje utjecaju institucija na individualne i kolektivne aktere, njihove preferencije, gledanja i sposobnosti u raznim međuakcijskim oblicima djelovanja. On omogućuje objašnjenje prošlih političkih odluka, ali i dobivanje sustavnih spoznaja koje mogu pomoći u praktičnom traženju modela za rješavanje problema i za razvoj institucija koje podupiru formulaciju i implementaciju politika koje smjeraju općem dobru (Scharpf, 2000: 65).

Taj se pristup može prikazati i shematski (slika 1).

2.1.1. Akteri

Akterski usmjeren pristup polazi od pretpostavke da se društveni i politički fenomeni, koji su rezultat interakcije intencionalnog djelovanja individualnih, kolektivnih i korporativnih aktera⁴, mogu i trebaju objasniti upravo djelovanjem tih aktera.

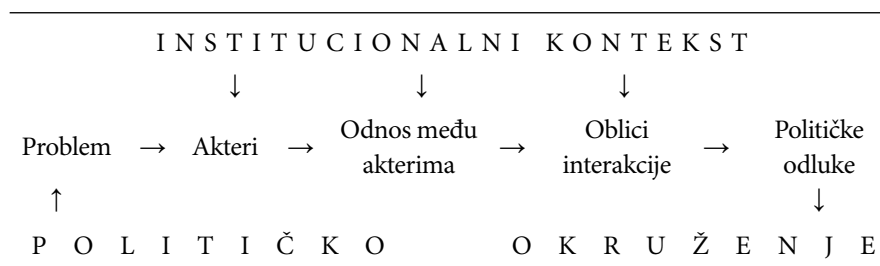
Aktere karakteriziraju određene sposobnosti, gledanja i preferencije.

Sposobnosti su veoma važne za objašnjenje nekog događaja i vezuju se uz osobne, materijalne, tehnološke, informacijske, institucionalne i druge *resurse djelovanja*.

³ Taj se pristup razvija od sedamdesetih godina u radovima obaju autora u okviru Instituta za društvena istraživanja na Institutu Max Planck u Kölnu.

⁴ Kolektivne aktere karakterizira to što su im preferencije i ciljevi, kao i kontrola djelovanja, zavisni od članova, dok korporativni akteri imaju visok stupanj autonomije s obzirom na korisnike (Scharpf, 2000).

Slika 1. Model akterski usmjerenog institucionalizma



Preuzeto iz: (Scharpf, 2000: 85)

Preferencije i gledanja (opažanja) aktera mogu se karakterizirati i kao *orijentacije djelovanja*, a mogu biti stabilne ili se mogu mijenjati učenjem i argumentacijom. Uvijek se vežu uz određeni problem i odnose se na ocjenu stanja *status quo*, na razloge nastalog problema te na djelotvornost i uspješnost poduzetih mjera.

Politika je intencionalno djelovanje individualnih i kompleksnih (kolektivnih i korporacijskih) aktera u cilju ostvarenja nekog interesa.

Kod kolektivnih aktera dolazi do razlika s obzirom na njihove resurse djelovanja (sposobnosti), koji mogu biti odvojeni ili zajednički, i s obzirom na orijentacije djelovanja (preferencije i gledanja), koje mogu predstavljati odvojene ili zajedničke ciljeve.

Ukrštavanjem tih dviju mogućnosti dobivaju se četiri tipološka modela kolektivnih aktera: *koalicije, pokreti, klubovi i savezi* (Scharpf, 2000: 102).

Za ovaj je rad osobito važno istaknuti značajke *koalicija i saveza* jer je unutarnji akter integracijskoga procesa (hrvatska Vlada) u promatranom razdoblju imao karakteristiku koalicije, a vanjski akter (Europska unija) tipološku oznaku saveza.

Koalicije predstavljaju relativno trajan angažman aktera koji slijede odvojene ciljeve u okviru zajednički dogovorenih ciljeva i primjenjuju odvojene resurse djelovanja u okviru koordinirane strategije. Koalicije se stoga vladaju prema dogovoru i dogovorenim strategijama za koje svi članovi istovremeno misle da su im od koristi.

Iako se djelovanje koalicija promatra kao cjelina, primjena strategije često zavisi i od pojedinoga člana.

Savezi (unije) temelje se na zajedničkim resursima i orijentacijama djelovanja. Kao takvi oni su u poziciji "ovlaštenika" i služe interesima članova koji su u poziciji "nalogodavca" (Scharpf, 2000: 104). Iako su resursi djelovanja kolektivni i u rukama su članova saveza, a odluke se donose na temelju preferencija koje definira zajednički akter (Unija), stvarna kontrola njihove primjene nalazi se u rukama vodstva (Europske komisije ili Vijeća).

Uz kolektivne postoje i *korporativni akteri* kao tipična "top-down" organizacija koju kontrolira hijerarhijsko vodstvo. Članovi ne utječu na izbor opcija i strategija kolektivnog aktera (vodstva), nego imaju moć opoziva (izbora). Korporativni akteri mogu imati identitet,

ciljeve i sposobnosti koji su nezavisni od interesa i preferencije grupe kojoj trebaju služiti.

Prednost korporativnih aktera iskazuje se u visokom stupnju efikasnosti i uspješnosti vodstva, što se ne bi moglo postići kad bi se u obzir uzimale preferencije članova, dok se negativnost očituje u sve većoj želji i potrebi za ovladavanjem procesima od strane nikome odgovornih aktera.

2.1.2. Sposobnost strateškog djelovanja aktera

Strateško djelovanje znači stanje u kojem se na osnovi sagledanih činjenica i dostatnih informacija te u očekivanju maksimiranja ukupne koristi reagira na šanse i rizike koji se pojavljuju u nekoj konstelaciji aktera (Scharpf, 2000: 107).

U ocjeni strateškog djelovanja kolektivnih aktera, što je posebno značajno u istraživanju, treba uzeti u obzir njihovu kognitivnu i evaluacijsku dimenziju.

Kognitivna dimenzija ukazuje na upućenost kolektivnih aktera na interpersonalnu preradu informacija i na komunikaciju, dok *evaluacijska dimenzija* pretpostavlja sposobnost *integracije preferencija*.⁵

Dakle sposobnost strateškog djelovanja zavisi od konvergencije ili divergencije u preferencijama između člano-

va kolektivnog aktera i od sposobnosti rješavanja konflikata unutar kolektivne jedinice. Pođemo li od toga zadanoga konfliktnog nivoa, tada strateško djelovanje kompleksnih aktera zavisi i od institucionalnog konteksta koji otežava ili olakšava rješavanje problema unutar kolektivnog aktera. Na primjer, akteri koji se u rješavanju konflikata moraju osloniti na pregovore, manje su učinkoviti od onih kojima su na raspolaganju drugi interakcijski oblici (jednostranost, hijerarhijsko vodstvo itd.).

Prema teoriji racionalnog izbora ispravno bi bilo zaključiti kako je moguće samo individualno racionalno djelovanje u težnji za ostvarenjem nekoga cilja. Međutim danas je prostor empirijskih istraživanja pretežito prekriven upravo raznim vrstama kolektivnih aktera.

Ta se naoko suprotnost prevladava činjenicom da individualni akteri najčešće ne djeluju samo za sebe, nego u ime većih jedinica s kojima se mnogi identificiraju – obitelji, grupe, nacije ili političke stranke, ministarstva, države itd.

U tom je smislu koncepcijski potpuno opravdano upotrijebiti državu ili neku njezinu organizaciju (vladu) kao kolektivnog aktera, uz uvjet da postoje akteri čije orijentacijsko djelovanje ona predstavlja (Scharpf, 2000: 112).

2.1.3. Odnos (konstelacija) i oblici međudjelovanja (interakcije) aktera

Rješenja određenoga političkoga problema mogu biti donesena međuzavisnim odlukama većeg broja aktera određenih sposobnosti i orijentacija djelovanja u odnosu na mogući očekivani rezultat.

⁵ *Integracija preferencija* ima svoju međuvremensku, međusektorsku i međupersonalnu dimenziju. Prva dimenzija znači sposobnost da se u korist kasnijeg većeg dobitka odustane od odmah dostižne prednosti, druga znači da se jedan interes zamijeni drugim, značajnijim, a treća da se interes pojedinih članova žrtvuje za prednost cijele zajednice (Scharpf, 2000: 108).

Kako su odluke međuzavisne, one ne proizlaze iz jednog aktera, nego je odlučna akterska konstelacija i oblik njihova međudjelovanja (vidi sliku 1).

Konstelacija opisuje igrače koji sudjeluju u igri, njihove strateške opcije i s njima povezane rezultate, kao i preferencije igrača s obzirom na očekivane rezultate.

Koncept *konstelacije aktera* ima dvije važne analitičke funkcije:

- pomoću teorije igara možemo ekstremno različite realne odnose opisati i međusobno usporediti na visokom nivou apstrakcije i s visokom točnošću,
- pomoću teorije igara možemo usporediti razinu i vrste konflikata među akterima, što omogućuje formulaciju hipoteza koje procjenjuju kapacitet rješavanja konflikata za različite političke probleme.

Društvena konstelacija povezana s nekim problemom nije sama za sebe igra koja se igra u političkom procesu, nego se može projicirati na odnos između glavnih aktera koji su povezani s tim materijalno-političkim problemom (Scharpf, 2000: 80).

Uza same aktere, i institucionalni dizajn svojim pravilima i vrijednostima može utjecati na učinkovito rješavanje problema. Nije beznačajno kakva su ustavna rješenja (parlamentarni ili predsjednički sustav), kakav je postupak donošenja odluka (većinski ili usuglašavanje), kakve su parlamentarne većine itd.

U tim se različitim kontekstima akterima nude različite mogućnosti te oblici međudjelovanja i strateških opcija.

2.2. Osnove teorije igara

Koncepcija teorije igara⁶ izgleda primjerenom za reduciranje kompleksnih društvenih problema na idealne tipske karakteristike odnosa dvaju aktera s po dvije opcije djelovanja.

Osnovni koncept teorije igara oslanja se na odnos triju veličina: *igrača, strategija i isplativosti*.⁷ Do igre dolazi onda kada su opcije djelovanja (strategije) međuzavisne, tj. kada je postignuti rezultat uvjetovan rješenjima obaju (ili više) igrača.

Srž *teorije igara* sastoji se od toga da se individualna i kolektivna korist igrača u igri može izvesti matematički, u skladu s odnosima njihovih interesa i djelovanja. U obzir se uzimaju početne preferencije igrača, njihove moguće opcije djelovanja te individualna i kolektivna optimalna ponašanja.

Najčešći je matematički prikaz onaj u matričnom obliku (2x2) isplativosti, pri čemu se strategije jednoga igrača prikazuju u redovima, a drugoga u stupcima.

Tako se dobivaju četiri moguća rezultata interakcije, koja pokazuju da kolektivni racionalni rezultat može biti "promašen" ako se oba igrača rukovode

⁶ Tu su teoriju 1944. godine u Americi proklamirali matematičar John Neumann i ekonomist Oskar von Morgenstern. Ona predstavlja svrhovitu normativnu teoriju racionalno-strateškog djelovanja.

⁷ *Igrač* je svaki individualni ili kompleksni akter koji je u stanju između alternativnih djelovanja pogoditi djelovanje usmjereno prema cilju. *Strategije* su opcije djelovanja (ili dijelovi opcija) koje su nekom igraču na raspolaganju. *Isplativost* znači mogućnost procjene mogućih rezultata na temelju preferencija igrača u igri (Scharpf, 2000: 27).

Slika 2. (“Bitka spolova” – Battle of the Sexes)

Akter (A)		Akter (B)		
<i>Suradnja</i> (Kooperacija)	<i>Nesuradnja</i> (Nekooperacija)			
1	1	3	4	<i>Suradnja</i> (Kooperacija)
4	3	2	2	<i>Nesuradnja</i> (Nekooperacija)

vlastitim racionalnim izborom (Wagner, 2005: 255).

Teorija igre u međunarodnim se odnosima primjenjuje za analizu konfliktnih situacija s ciljem stvaranja što boljih vlastitih političkih poteza koji se mogu uspješno suprotstaviti protivničkoj strani (Vukadinović, 1998: 309).

Razlikuju se dvije vrste igre: *kooperativna* (*suradnja*) i *nekooperativna* (*nesuradnja*).

Kooperativna igra (s nenultim rezultatom) događa se onda kad su mogući obvezujući dogovori između igrača prije nego što svaki od njih donese svoju odluku.

Nekooperativna igra (s nultim rezultatom) događa se onda kada sve ono o čemu se razgovaralo prije igre nije obvezujuće, ali su oba igrača u igri dobro informirana o svim elementima igre, kao i o drugim igračima i o njihovim strategijama.

U času svoje odluke oni jedino ne znaju koju će strategiju odabrati druga strana.

U teoriji igara postoje još dva analitička koncepta; *strateška interakcija* i *ravnotežni rezultat*. Prvi se sastoji od toga da svaki igrač u igri zna strategiju onog drugog, a *ravnotežni rezultat* (*Nashova ravnoteža*) takav je rezultat kod

kojeg nijedan igrač ne može postići bolji rezultat jednostranom promjenom svoje strategije.

Rijetko kad se događaju empirijski čisti slučajevi jedne ili druge vrste igre. Češće su situacije u kojima se mijenja odnos unutar samih kolektivnih aktera, kao i opcije djelovanja i isplativost među igračima. Riječ je o takozvanim *mješovitim igrama*⁸ kod kojih su igračima na raspolaganju i kooperativna i nekooperativna igra.

Postoje četiri tipa takvih mješovitih igara, s kojima se dobro može usporediti većina promatranih empirijskih slučajeva, pa i ovaj koji mi istražujemo.

Ovdje će se opširnije opisati igra “Bitka spolova” (slika 2).

Osnovna je karakteristika igre “Bitka spolova”⁹ to što je dominantna pre-

⁸ Posebno su poznata četiri mješovita tipa igre: Bitka spolova (Battle of the Sexes), Zatvorenikova dilema (Prisoner’s Dilemma), Osiguranje (Assurance) i Kukavica (Chicken).

⁹ Bitka spolova predstavlja se konstelacijom u kojoj dva aktera (muško i žensko) žele zajedno provesti večer. Njegov je interes vezan uz posjet boks-meču, dok je njezin izbor posjet operi. Iz toga se odnosa javlja konflikt koji traži rješenje.

ferencija obaju aktera da “ostanu zajedno”, oni imaju zajednički cilj, dok je drugi interes ili preferencija vezan uz opciju različitog izbora djelovanja (“različiti putovi do cilja”).

Prema matricnom prikazu (slika 2) raspoznaju se četiri moguće varijante suradnje i nesuradnje s odgovarajućom pojedinačnom isplativošću.

Najbolja isplativost za svakog aktera označuje se sa 4, druga po redu sa 3, još lošija sa 2, a najnepovoljnija sa 1.

Najisplativija su rješenja odnosi (4, 3) i (3, 4), to jest situacije kad jedan akter surađuje, a drugi ne surađuje, čime je sačuvana dominantna zajednička preferencija (*Nashova ravnoteža*).

Ako nijedan ne surađuje (2, 2), to je drugo najlošije rješenje za oboje, a ako surađuju, (1, 1), to je najlošija isplativost za oba aktera jer ne dolazi do ostvarenja ni prve ni druge preferencije (“ona ide na boks-meč, a on u operu”).

2.3. Analitičko-metodološki okvir istraživanja

Dosad opisane istraživačke perspektive treba oblikovati na način da se razradi i prikaže konkretan analitički okvir koji će voditi k efikasnoj primjeni odabranih metoda i pronalaženju relevantnih odgovora na dva istraživačka zadatka postavljena u uvodu:

1. *identificirati i opisati strateško djelovanje glavnih unutrašnjih i vanjskih aktera (hrvatskih vlada i Europske unije) u eurointegracijskom procesu*
2. *procijeniti i objasniti polučeni rezultat međudjelovanja glavnih aktera, menadžmenta Hrvatske i EU-a*¹⁰,

¹⁰ Grupa njemačkih autora (Merkel, Puhle, Sandschneider i dr.) oko Bertelsmann Stifunga u okviru projekta “Razvoj i transformacija sustava” istraživala je dimenzije doprinosa vanjskih i unutarnjih aktera svakom transformacijskom, pa onda i integracijskom procesu. Oni tu dimenziju definiraju i operacionaliziraju kao analitičku razinu – “menadžment ili upravljanje procesom” – koja se adekvatno razdvaja na dvije koherentne podgrupe čimbenika: “unutrašnji menadžment” i “menadžment vanjske potpore” (Weidenfeld, 2001: 59).

u tom procesu i njihov *pojedinačni doprinos* u promatranom šestogodišnjem razdoblju.

Za prikaz konstelacije aktera i njihovih strategija upotrebljava se teorija igara koja je veoma pogodna za reduiranje kompleksnih društvenih i političkih problema na idealne tipske modele s dva aktera i s dvije opcije djelovanja (Bieling/Lerch, 2005: 254).

Ako se povežu konstelacije aktera s oblicima međudjelovanja, dobivaju se analitičke naznake *konceptijske sheme* koja se “nudi” kao mogućnost analitičkog rješavanja problema u različitim interakcijskim sustavima. Takvo sustavno istraživanje daje izuzetno uspješan alat za *objašnjenje* rezultata određene političke akcije. Štoviše, javlja se mogućnost dobivanja praktično korisnih smjernica o tome kako se pomoću različitih institucionalnih struktura mogu riješiti različite vrste političkih problema.

U našem istraživačkom slučaju to konkretno znači izbor ovakva metodološkoga postupka:

1. empirijski identificirati *kolektivne aktere* i opisati rezultat (pozitivan i negativan) provedbe *hrvatske integracijske strategije* i *integracijske strategije EU-a u odnosu na Hrvatsku* u razdoblju od 2000. do 2005. te

macija sustava” istraživala je dimenzije doprinosa vanjskih i unutarnjih aktera svakom transformacijskom, pa onda i integracijskom procesu. Oni tu dimenziju definiraju i operacionaliziraju kao analitičku razinu – “menadžment ili upravljanje procesom” – koja se adekvatno razdvaja na dvije koherentne podgrupe čimbenika: “unutrašnji menadžment” i “menadžment vanjske potpore” (Weidenfeld, 2001: 59).

- projicirati problem na *odnos i oblike djelovanja aktera*,
2. utvrditi *strateško djelovanje i isplativosti* kojima oba aktera vrednuju svoj strateški izbor i isplativost s obzirom na uspjeh integracijskoga procesa,
 3. *ocijeniti i objasniti uspješnost strateškog djelovanja* hrvatskih vlada kao unutarnjeg i Europske unije kao vanjskog čimbenika,
 4. *provesti zaključnu raspravu o povezanosti institucionalnih uvjeta* s ponašanjem aktera.

Svi ti postupci realizirat će se u jasno određenom *analitičkom okviru* identifikacije i opisa empirijskih činjenica.

Hrvatska Vlada pratit će se kroz rad i ponašanje dviju vlada: višestranačke koalicijske vlade Ivice Račana (2000.-2003) i kvazijednostranačke vlade Ive Sanadera (2003-2005).

Pod pojmom Europske unije razumijeva se ukupnost strategija (Europske komisije, zemalja članica i drugih agencija) povezanih s hrvatskim integracijskim procesom, ali zaključno artikuliranih odlukama Europskog vijeća.

Time je ujedno definiran odnos unutar kolektivnih aktera, važan za sposobnost strateškog djelovanja, u kojem je "Račanova vlada" oblik *široke koalicije*, "Sanaderova vlada" oblik *uske koalicije* s elementima jednostranačja (čak i korporativnog vodstva), dok je EU oblik *saveza*, s Europskom komisijom kao rukovodećim i Vijećem kao upravljačkim tijelom.

Odnos i međudjelovanje tih aktera projicira se na modelsku igru "Bitka spolova" jer taj model odgovara suštinskom odnosu i preferenciji aktera. Po-

stoji obostrana preferencija za ulaskom Hrvatske u EU, ali i odvojene preferencije s obzirom na uvjete i brzinu ulaska.

Pri definiranju temeljne hrvatske strateške preferencije polazi se od programa obiju hrvatskih vlada – od prioritetne politike *ulaska Hrvatske u Europsku uniju*.

Druga je preferencija *brz ulazak* sa što manje "pristupnih troškova". To znači izbor strategija koje osiguravaju političku stabilnost, gospodarski rast, socijalni mir i vjerojatnost reizbora vlastite vladajuće politike.

Europska unija iskazuje, barem od 2000. godine nadalje, načelno prepoznatljivu *integracijsku strategiju prema Hrvatskoj*. Dominantna se preferencija iskazuje u opredjeljenju za *ulazak Hrvatske u EU*, dok je druga preferencija povezana sa *zadovoljavanjem visoko i široko postavljenih uvjeta i kriterija* (regionalna suradnja, povratak izbjeglica, pravosudne reforme, manjinska prava, rješavanje odnosa sa susjedima, udovoljavanje haškim optužnicama itd.) i bez izglednog je datuma za ulazak.

U takvu odnosu strategija akteri mogu, ali ne moraju djelovati na vlastitu ruku u cilju maksimiranja vlastite isplativosti. Takvo ponašanje međutim nije društveno realno jer istovremeno i drugi racionalni akter traži svoj interes pa bi to vodilo u pat-poziciju.

To znači da je nužno tako strateški djelovati da se anticipiraju reakcije drugog aktera. Ta anticipacija dovodi do uspostave *stabilnog ravnotežnog rezultata* između aktera.

U analizu treba unijeti i *institucionalni kontekst*, a to će biti učinjeno u okviru promatranja načina i brzine donošenja odluka, odnosa stranaka u Vla-

di, odnosa stranaka u parlamentu, odnosno predsjednika Republike i Vlade itd.

Kompleksan utjecaj političkog okruženja uzet će se u obzir kroz (ne)podršku javnog mnijenja i programe financijske pomoći.

Kad je riječ o drugom akteru, EU-u, uzet će se u obzir odnos i utjecaj pojedinih zemalja članica, utjecaj pojedinih agencija (Haški sud), utjecaj drugih istovremenih značajnih integracijskih procesa u Uniji, davanje pomoći, utjecaj stavova javnosti, kandidatura Turske itd.

Uz prikazani analitički dizajn moguće je metodički postupno pristupiti završnoj analizi istraživačkoga slučaja.

3. Hrvatska i EU od 2000. do 2005.

3.1. Integracijski proces u Hrvatskoj

Račanova koalicijska vlada ustoličena je krajem siječnja 2000. godine nakon održanih parlamentarnih izbora. Formirana je od šest stranaka (SDP, HSLS, HSS, HNS, IDS, LS) među kojima su resori podijeljeni prema izbornom rezultatu, a oslanjala se na njihovu podršku u Saboru.

Ključne strateške odluke donose se konsenzusom na sastancima Koordinacije Vladinih stranaka.

Tijekom mandata (2001) Vladu napušta IDS (ostaje podrška u Saboru), a 2002. i partnerski HSLS koji se cijepa pa dio ostaje uz Vladu, a veći dio odlazi u oporbu.

Početak 2000. godine izabran je predsjednik države, ne kao kandidat koalicije, ali iz iste "političke obitelji". Odnosi s Vladom nisu uvijek usklađeni i kooperativni.

Koalicijska Račanova vlada 2001. godine provodi ustavne promjene, koje

prevode dotadašnji polupredsjednički u parlamentarni sustav vladanja.

Na Zagrebačkom sastanku (studeni, 2000) predsjednika država i vlada članica EU-a dan je poticaj da se započne priprema za članstvo Hrvatske u EU-u.

Donosi se Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) i Privremeni sporazum koji se obostrano potpisuje u listopadu 2001.¹¹ i potom potvrđuje u Hrvatskom saboru i Europskom parlamentu. Privremeni sporazum stupa na snagu 1. ožujka 2002.

Početak 2002. godine sve zemlje članice EU-a, njih 15, počinju ratifikaciju SSP-a u svojim parlamentima, a taj se proces odužio sve do pred kraj 2004.

Europsko vijeće u prosincu 2002. na sastanku u Kopenhagenu potvrđuje "europsku perspektivu" državama uključenim u Proces stabilizacije i pridruživanja, a neposredno nakon toga Hrvatski sabor prihvća Rezoluciju o pristupanju Republike Hrvatske EU-u.

U veljači 2003. godine Hrvatska podnosi zahtjev za punopravnim članstvom u EU-u.

Europska komisija u srpnju 2003. godine upućuje Hrvatskoj *Upitnik* zbog izrade mišljenja o hrvatskom zahtjevu, a Hrvatska već u listopadu predaje opsežan odgovor na njega.

U studenom su u Hrvatskoj održani parlamentarni izbori i dolazi do promjene vlasti.

EU i njezine članice, osobito u posljednjem dijelu mandata, vrše snažan

¹¹ Sporazum (ugovor) o stabilizaciji i pridruživanju instrument je kojim započinju pripreme za članstvo u EU-u. On uređuje odnose između Hrvatske i EU-a u sva tri temeljna stupa (područja).

pritisak (osobito u obliku haških optužbi hrvatskih generala) na Vladu, što s jedne strane dovodi do usporavanja procesa približavanja (otezanje s ratifikacijom SSP-a), a s druge strane do nestabilnosti Vlade (odlazak HSLŠ-a u oporbu) i do socijalne nestabilnosti (protesti braniteljskih udruga, štrajkovi). Dolazi do porasta i udvostručenja euroskepticizma među hrvatskim građanima. U 2000. godini prosječno je bilo 8,3% euroskeptika, a krajem 2003. taj se broj povećava na 16,3% (Sošić, 2005: 183).

Krajem 2003. godine ustoličena je nova vlada desnoga centra dr. Ive Sanadera. Nju podupire nekoliko stranaka u parlamentu (HDZ, DC, HSLŠ, HSU) te nekoliko manjinskih i nezavisnih zastupnika. Uz iznimku jedne ministrice to je jednostranačka HDZ-ova vlada.

Ona ima aktivnu strategiju u približavanju Hrvatske Uniji.

U tom se cilju sa svim parlamentarnim strankama sklapa dogovor, "Savez za Europu", o podršci Vladinoj proeuropskoj politici.

Europska komisija u travnju 2004. daje Hrvatskoj pozitivno mišljenje na kandidaturu, a Europsko vijeće na sastanku u Bruxellesu (18. lipnja) priznaje Hrvatskoj status kandidata za punopravno članstvo u EU-u.

Inzistira se na daljnjem poštivanju uvjeta o suradnji s Haškim sudom, o povratku i zbrinjavanju srpskih izbjeglica, zaštiti manjina, vladavini prava i demokratizaciji.

Početkom 2005. izborima se potvrđuje dotadašnji predsjednik Republike.

Tijekom 2004. i početkom 2005. godine Hrvatska ipak ne uspijeva od Europskog vijeća dobiti brz i točan datum

za početak pregovora. Ističe se nedostatak "pune suradnje" s Haškim tribunalom u hvatanju i izručenju generala Ante Gotovine.

U samoj Uniji dolazi do podjele među članicama (25) oko ocjene opsega "pune suradnje".

Podrška hrvatske javnosti ulasku u EU pada na povijesno najniže razine, ispod 50%.

Hrvatska Vlada početkom 2005. izrađuje (tajno i bez utjecaja političke javnosti) *Akcijski plan* pune suradnje s EU-om i Haškim sudom. Akcijski plan usklađen je i dogovoren s Unijom i njezinim agencijama i uključuje niz zajedničkih operativnih mjera.

Na sastanku Europskog vijeća 3. listopada 2005. Hrvatskoj se otvara pregovarački proces iako uvjetovan daljnjom punom suradnjom s Haškim tužilaštvom i sudom i ispunjavanjem drugih kriterija.

3.2. Ponašanje EU-a u integracijskom procesu

Europska je unija nakon promjene vlasti u Hrvatskoj u siječnju 2000. godine prihvatila proaktivnu politiku hrvatske Vlade prema budućem članstvu u EU-u.

O tome svjedoči niz navedenih činjenica koje potvrđuju napredak u tom procesu, kao i znatna materijalna predpristupna potpora koju je Unija dala Hrvatskoj.¹²

¹² Hrvatska se od 2001. godine neposredno koristi pomoću Europske unije iz programa CARDS koji je namijenjen državama potpisnicima SSP-a, a za razdoblje od 2001. do 2004. iznosi 257 milijuna eura. Uz to ona sudjeluje i u drugim regionalnim programima pomoći EU-a.

U završnoj fazi procesa “velikoga proširenja” na Istok EU “posustaje” u aktivnoj strategiji politike proširenja prema Hrvatskoj (i Jugoistočnoj Europi) i više se okreće unutarnjim institucionalnim reformama, poglavito radu Konventa na izradi Ustava za Europu.

Tako se već tijekom 2002. i kasnije “hrvatski put” u Europu uvjetuje dodatnim, nekopenhaškim kriterijima, poput podizanja optužnica “po zapovjednoj odgovornosti” iz Haga, zahtjevima za izručenje hrvatskih generala ili pak traženjem ubrzanog povratka i obnove za izbjegle Srbe.

Uz to i iz susjednih zemalja kandidata i članica (Slovenije, Italije) dolazi do dodatnih zahtjeva (granice, gospodarski pojas, odštete), koji postaju uvjet (ne)podrški za pristup Hrvatske Europskoj uniji.

Primjer je takva pojedinačnoga pritiska i uvjetovanja proces ratifikacije i notifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, koji se protegnuo na više od dvije godine.

U ponašanju EU-a prema Hrvatskoj došlo je do vidljive podijeljenosti među pojedinim članicama pa su zemlje, uz male izuzetke, koje su i ranije zagovarale proširenje uglavnom bile za ubrza-

nje toga procesa, dok su ga one druge kočile.¹³

EU hvali i podupire novu Sanaderovu vladu na “europskom putu”, što kulminira davanjem Hrvatskoj statusa kandidata (18. lipnja 2004), ali neposredno potom EU ponovo zauzima “oštar kurs” u traženju ispunjenja zahtjeva i kriterija i na duže vrijeme (15 mjeseci) odgađa donošenje odluke o početku pregovora.

Na početku se inzistira “na izručenju Gotovine Hagu”, no 3. listopada 2005. ipak se određuje početak pregovora pozitivnom ocjenom Hrvatske o “nastavku pune suradnje”.

Treba istaknuti kako je na tom sastanku Europskog vijeća status pregovarača dobila i Turska i kako “pozitivno” rješenje za Hrvatsku nije doneseno na temelju objektivizirane procjene ispunjenja kriterija, nego lobiranjem Austrije, uz pomoć još nekih članica i vezanom kompromisnom “paket-formulom” početka pregovora za Hrvatsku i Tursku.

Opisano ponašanje aktera i rezultat njihova međudjelovanja najprikladnije se mogu prikazati u tabličnoj formi kao preglednom modelskom obliku za daljnju analizu.

¹³ Predvodnicima strategije širenja EU-a smatraju se Velika Britanija, Danska, Švedska, Finska, Austrija i Njemačka, dok se kočničarima drže Francuska, Grčka, Italija, Španjolska, Portugal, Irska, Belgija, Nizozemska i Luksemburg (Schimmelfennig, 2003: 546).

Tablica 1. Pregled događaja i odnosa između Republike Hrvatske i Europske unije

Unutarnji akteri	Pozitivan rezultat unutarnje i vanjske podrške (menadžment)	Negat./Pozit. učinak unutarnje podrške (menadžment)	Negat./Pozit. učinak vanjske podrške (EU)
<p>Koalicijska vlada</p> <p>Ivice</p> <p>Račana</p>	<p>2000. XI. Zagrebački samit; otvaranje pregovora za Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP).</p> <p>XII. Vijeće EU-a (VE) usvaja CARDS program pomoći.</p> <p>2001. X. Potpisan SSP i Privremeni sporazum.</p> <p>XII. Hrvatski sabor i Europski parlament (EP) prihvaćaju SSP.</p> <p>2002. XII. Europsko vijeće (EV) potvrđuje europsku perspektivu zemalja iz SSP-a.</p> <p>XII. Sabor prihvaća Rezoluciju o pristupačnju RH EU-u.</p> <p>2003. II. RH podnosi zahtjev za članstvo u EU-u.</p>	<p>+ Otvaranje i dinamizam u integr. procesu.</p> <p>+/- Podrška javnosti.</p> <p>- Parlamentarna (oporba) i neparlamentarna protimba Vladi noj politici regionalne suradnje i suradnje s Hagom.</p> <p>- Podvojenost u koaliciji oko oblika suradnje s Hagom i drugim pitanjima suradnje s EU-om.</p> <p>-/+ Često neusklađena suradnja između Vlade i predsjednika.</p> <p>- Upravljanje strategijom kroz Koordinaciju stranaka.</p> <p>- Dolazak optužnica iz Haga za hrv. generale.</p> <p>- Parlamentarni izbori s realnom mogućnošću promjene vlasti.</p>	<p>+ Inicijalna podrška vladama u proeuropskoj integracijskoj politici.</p> <p>- Spora notifikacija SSP-a 2002-2004.</p> <p>- Uvjetovani zahtjevi za punu suradnju RH sa sudom u Hagu.</p> <p>- Davanje tužilaštvu (C. Del Ponte) uloge veto-aktera.</p> <p>- Inzistiranje na povratku izbjeglica i brzoj obnovi.</p> <p>- Inzistiranje na brzim reformama.</p> <p>- Inzistiranje na regionalnoj suradnji.</p> <p>- Uvjetovanje hrvatskoga pristupa kroz međudržavne odnose.</p>
<p>Vlada</p> <p>Ive</p> <p>Sanadera</p>	<p>2004. IV. Hrvatska dobiva pozitivno mišljenje EV-a.</p> <p>VI. EV dodjeljuje Hrvatskoj status kandidata za članstvo.</p> <p>2005. X. EV određuje početak pregovora s RH za punopravno članstvo u EU-u.</p> <p>XI. Početak screeninga.</p>	<p>+ Formiranje uskostran. proeuropske Vlade.</p> <p>+ Stvaranje "Saveza za Europu" u Saboru.</p> <p>+ /- Suradnja Vlade i predsjednika.</p> <p>-/+ Podrška javnosti.</p> <p>- Nepotpuna suradnja.</p> <p>+ Akcijski plan suradnje.</p>	<p>- Traženje pune, ali i neprecizne suradnje s Haškim sudom.</p> <p>- Podjela zemalja članica (25) oko početka pregovaranja.</p> <p>+/- Povezanost hrvatskog pitanja s turskim.</p> <p>+ Uvažavanje Akcijskoga plana kao oblika suradnje s EU-om.</p>

Slika 3. Matrica odnosa aktera

Europska unija (A)		Hrvatske vlade (B)
Suradnja	Nesuradnja	
1 (S,S)	4 (S,N)	Suradnja
3 (N,S)	2 (N,N)	Nesuradnja
4	2	

3.3. Rezultat strateškog djelovanja i procjena isplativosti

Kako je naznačeno u metodološkom postupku, drugi je analitički korak vezan uz projekciju odnosa unutar-njih i vanjskih aktera (hrvatskih vlada i EU-a) na igru "Bitke spolova" (slika 3).

Iz prikazanoga se modela i na osnovi ranije definiranih preferencija mogu utvrditi rezultati djelovanja i isplativost za svaku od četiriju kombinacija odabranih strategija kako slijedi.

1. Rezultat (S, S) znači da Hrvatska i EU surađuju na način da Hrvatska prihvaća drugu preferenciju EU-a (ispunjenje svih visokih kriterija), a EU prihvaća drugu preferenciju Hrvatske (brz ulazak).
2. Rezultat (N, N) znači da Hrvatska i EU ne surađuju, a to znači da svatko ostaje kod svojih preferencija.
3. Rezultat (N, S) znači da Hrvatska ne surađuje s EU-om, a EU surađuje s Hrvatskom. To bi bila situacija kod koje bi EU pristala na preferencije Hrvatske.
4. Rezultat (S, N) znači da Hrvatska surađuje s EU-om, a EU ne surađuje s Hrvatskom. To je situacija kad Hrvatska pristaje na obje preferencije EU-a.

Postavlja se sljedeće pitanje: kakva je isplativost pojedinih aktera iz svake od kombinacija i kakav je učinak njihova izbora na tijek i uspješan ishod integracijskoga procesa?

Najlošija je isplativost za oba aktera u kombinaciji (S, S), to jest u obostranoj igri suradnje (svaki igrač prihvaća preferenciju onog drugog).

Ta igra dakle ne osigurava realizaciju ni osnovne preferencije, to jest ostajanje u integracijskom procesu jer je kontradiktorna u svojoj suštini (Prittwitz, 1994: 149).

Druga najlošija varijanta za oba aktera i za proces u cjelini jest nekooperativna igra (N, N).

To konkretno znači da svaki od aktera ostaje pri svojim preferencijama, čime se problem ne rješava, nego ostaje *status quo*. Proces integracije "ostaje na dnevnom redu", a pokreće se onda kad jedan od aktera promijeni svoju strategiju.

Rezultat (N, S) najisplativiji je za Hrvatsku jer bi to značilo da EU pristaje na hrvatske preferencije (brz ulazak). Rezultat (S, N) najisplativiji je za EU jer bi to značilo da Hrvatska pristaje na preferencije EU-a (ispunjenje visokih i "neugodnih" uvjeta).

Oba ta rezultata predstavljaju tzv. Nashovo ravnotežno rješenje¹⁴, pri čemu preferencije aktera u nekooperativnoj igri nisu jednako usmjerene. Da bi došao u tu poziciju, jedan od igrača mora se prvi odlučiti za izlazak iz pozicije (N, N) i prihvatiti kooperativnu igru.

To se događa onda kad jedan igrač (npr. EU) igra nekooperativnu igru i svojim potezom izabire svoj najbolji rezultat (određuje razinu uvjeta). Na osnovi toga vitalni je interes drugog igrača (npr. Hrvatske) da se odluči za taj isti rezultat kroz kooperativnu igru.

Nakon ulaska drugog aktera (npr. Hrvatske) u tu drugu, za njega najpovoljniju isplativost (S, N) u jednom se trajnijem interakcijskom odnosu ("biti za stolom") može naći i povoljnije rješenje (na primjer dogovor da se naizmjenično koriste povoljna rješenja za svaku stranu) koje će biti pretpostavka za trajniju i pouzdaniju, obostrano korisnu suradnju.

To je važno jer u suprotnom rastu će nezadovoljstvo može dovesti trajno oštećenu stranu do novog međuodnosa, s bitno promijenjenom suštinom međusobne suradnje.

4. Ocjena uspješnosti djelovanja hrvatskih vlada i Europske unije u integracijskom procesu (2000-2005)

Uspješno strateško djelovanje znači stanje u kojem se na osnovi vjerodostojnih informacija i uz pomoć vlastitih kapaciteta njihove prerade reagira na

¹⁴ Ta se "ravnoteža" naziva po američkom ekonomistu i matematičaru Johnu Nashu (1951), koji ju je objavio u svojim radovima o teoriji igara.

rizik ili šanse koje se pojavljuju u određenom međuakterskom odnosu tako da se u konačnici ostvari maksimiranje ukupnih koristi (Scharpf, 2000: 107).

Na temelju ukupne dosadašnje analize moguće je tabelarno prikazati (tablica 2) pozitivne, odnosno negativne elemente strateškog djelovanja, a zatim dati ukupnu ocjenu uspješnosti unutar-njeg menadžmenta Račanove i Sanaderove vlade i vanjske podrške Europske unije u vođenju i doseg integracijskoga procesa.

Prema istaknutim elementima i iznesenim procjenama u tablici 2 može se izvesti završna lapidarna analiza ove studije, i to prema ocjeni doprinosa svakog aktera u šestogodišnjem euro-integracijskom procesu.

4.1. Vlada Ivice Račana (2000-2003)

Pokrenula je integracijski proces s Europskom unijom, koji je dotad stagnirao.

Njezin je najviši doseg kandidatura Hrvatske za članstvo u EU-u i predaja Upitnika Europskoj komisiji za dobivanje mišljenja Europskog vijeća. Ona nije dočekala, zbog promjene Vlade, pozitivno mišljenje EU-a o hrvatskoj kandidaturi iako je tom pozitivnom mišljenju bitno pridonijela.

Strateški cilj s početka mandata, dobivanje statusa kandidata i početak pregovora, ta koalicijska Vlada nije ostvarila.

Razlozi neuspjeha u ostvarenju vlastitoga programa i neispunjenja očekivanja građana u procesu približavanja Uniji mogu se, kako pokazuje empirijska analiza, formulirati sljedećim trima tvrdnjama:

Tablica 2. Elementi (ne)uspješnosti aktera hrvatskog eurointegracijskog procesa

Akteri Elementi	Vlada I. Račana (2000-2003)	Vlada I. Sanadera (2004-2005)	Europska unija
Odnosi u kolektivnom akteru	<ul style="list-style-type: none"> - Široka koalicija 6 stranaka - Slaba komunikacija i informiranost - Divergentnost preferencija - Sporo donošenje odluka 	<ul style="list-style-type: none"> + Kvazijednostran. vlada. + Dobra komunikacija i prerada informacija + Konvergentnost preferencija + Brže donošenje odluka 	<ul style="list-style-type: none"> - Više razina odlučivanja (Vijeće, Komisija, zemlje članice, agenc.)
Institucionalni kontekst	<ul style="list-style-type: none"> +/- Parlamentarna podrška - Suprotstavlj. oporba -/+ Suradnja s predsjednikom RH - Koordinacija stranaka i konsenzus u odlučivanju 	<ul style="list-style-type: none"> + Parlamentarna podrška + "Savez za Europu" +/- Suradnja s predsjednikom RH + Šira parlamentarna većina i glasovanje 	<ul style="list-style-type: none"> + Pozitivan stav prema demokr. promjenama - Prijem novih članica i instit.-konstit. reforme + Članice za proširenje: (A, D, FL, DK, UK, SV) - Članice kočničari: (B, L, NL, F, GR, IR, I, P, S) + CARDS program
Odnos prema EU-u	<ul style="list-style-type: none"> -/+ Djelomično ispunjenje zahtjeva -/+ Sporo ispunjenje kriterija (reforme) - Nekooperativnost 	<ul style="list-style-type: none"> +/- Dobro ispunjenje zahtjeva +/- Brže ispunjenje kriterija (reforme) -/+ Tendencija kooperativnosti 	
Odnos EU-a prema Hrvatskoj	<ul style="list-style-type: none"> - Pritisak i odugovl. s pozitivnim odlukama - Visoki kriteriji i dodatni zahtjevi - Nekooperativan odnos prema nesuradnji 	<ul style="list-style-type: none"> -/+ Pritisak i ubrzanje pozitivnih odluka -/+ Spuštanje visokih kriterija i zahtjeva -/+ Nekooperacija pa prihvaćanje kooperacije 	
Političko okruženje	<ul style="list-style-type: none"> +/- Pad podrške, rast euroskepticizma 	<ul style="list-style-type: none"> -/+Pad podrške ispod 50% 	<ul style="list-style-type: none"> + Tursko pitanje širenja + Stavovi javnosti

1. temeljni je razlog neuspješnog djelovanja *preširok (šestostranački) koalicijski sastav Vlade* koja je načinom donošenja odluka (Koordinacija stranaka), sporošću djelovanja (konsenzus), pojedinačnim interesima i nepovjerenjem u strateškim preferencijama ostvarivala divergenciju, a ne konvergenciju toliko potrebnu za djelotvornost u interakciji s tijelima Europske unije,
2. neuspješnost je uvjetovana neostvarenim minimalnim "funkcionalnim jedinstvom" s parlamentarnim grupama na programu podrške Vladine integracijske strategije, kao i iskazivanim strateškim neusklađenostima s predsjednikom Republike,
3. inzistiranje na vlastitoj strategiji nepotpune suradnje s EU-om, to jest čuvanje stanja *status quo* kao drugog rezultata koji se najmanje isplati (N, N) u modelu igre "Bitka spolova", očekivanje sigurne (prije ili kasnije) promjene strategije EU-a, od nesuradnje prema suradnji, zbog "razumijevanja stanja, položaja i značenja Hrvatske" bilo je analitički i u stvarnosti posve nerealno očekivanje i uzrok neuspjeha.

4.2. Vlada Ive Sanadera (2003-2005)

Ocjenjujući dvogodišnje razdoblje vlade Ive Sanadera (2003-2005), može se konstatirati da je ona imala više uspjeha i da je ostvarila više konkretnih rezultata od prethodne.

Najveći je rezultat stjecanje statusa kandidata i početak pregovora o članstvu u EU-u.

Prema sadašnjem stanju, na polovici mandata, ta bi Vlada do kraja mandata mogla gotovo dogotoviti pregovarački proces s EU-om.

Taj se uspjeh strateškog djelovanja u interakciji s EU-om može formulirati sljedećim trima tvrdnjama:

1. *jaka jednostranačka vlada* (samo jedna ministrica iz druge stranke) na čelu s *jakim predsjednikom* (ujedno i predsjednik najveće stranke u parlamentu) koja ponekad djeluje kao korporativni akter, služi se svojim sposobnostima i određuje ciljeve neovisno o preferenciji grupe kojoj treba služiti (HDZ). To omogućuje efikasnost i uspješnost vodstva iako uz elemente "autokratske opasnosti" ovladavanja procesima za koje se nikome ne odgovara,
2. ostvaren svestranački "Savez za Europu" i suradnja s predsjednikom Republike, kojima je ostvarena široka parlamentarna i politička potpora Vladinoj konvergentnoj strateškoj preferenciji odnosa s EU-om,
3. vlada je "Akcijskim planom" učinila bitan *zaokret prema cjelovitijoj suradnji s EU-om*, čime je postigla *Nashovu ravnotežu* gledano kroz model igre, tj. drugi najbolji mogući strateški rezultat (S, N) koji Hrvatska može postići u interakciji s Unijom.

4.3. Europska unija

Odnos EU-a prema politici i strategiji obiju vlada kretao se, u pravilu na početku mandata, u pozitivnom i obećavajućem smjeru. Kasnije, u trenutku očekivanja značajnijih odluka, dolazilo je do zatezanja uz uvjetovanost novim zahtjevima. Načelno se može utvrditi kako nijedna vlada nije uživala "posebne povoljnosti" u tretmanu EU-a.

Iz širokog analitičkog uvida (tablica 2) u ocjenu ponašanja EU-a proizlaze ove tvrdnje:

1. negativan utjecaj na hrvatski integracijski proces iskazivan je kroz činjenicu postojanja članica koje načelno kočje proširenje, ili onih koje imaju posebne "političke interese" ili druge povijesne "predrasude" prema Hrvatskoj, poput npr. Velike Britanije,
2. negativan utjecaj iskazao se i kroz spor, trom i kompliciran sustav donošenja značajnih odluka u EU-u, dodatno pojačan činjenicom da se o Hrvatskoj, do ove zadnje odluke o početku pregovora, raspravljalo kao o pojedinačnom slučaju kandidature,
3. pozitivan se utjecaj iskazivao konzistentnim stavom da EU prihvaća Hrvatsku na putu u EU, kao i objektivnim hrabrenjem u demokratskoj konsolidaciji,
4. pozitivan je utjecaj na hrvatski integracijski proces imala i materijalna pomoć kroz pojedine programe, npr. CARDS i drugih programa.

5. Zaključak

Može se procijeniti da je zaključnom analizom i ponuđenim odgovorima na istraživačko pitanje ovaj rad zadovoljio istraživački cilj.

Istraživački pristup akterski usmjerenog institucionalizma i analitička metoda teorije igara, oboje rijetko upotrebljavani u politološkim radovima u Hrvatskoj, pokazali su se korisnim sredstvom za planiranu analizu.

Kroz modelsku igru dvaju kolektivnih aktera, koji su sami po sebi veoma kompleksni društveni fenomeni, metodološki smo se daleko više približili projekciji objektivne stvarnosti nego što bismo to mogli postići upotrebom drugih parcijalnih teorija.

Uz te napomene i ograničenja učinjena analiza pokazuje se dobrim doprinosom u znanstvenom tematiziranju pojedinih obuhvatnih ili jednostavnijih političkih procesa ili događaja, koji inače relativno često i olako upadaju u područje trivijalnih analiza i procjena, kao i "vrlo inventivne" ali pogrešne prognoze.

Zbog opsega rada u ovoj je analizi svjesno izostavljena naznačena i svakako interesantna metodološka i teorijska mogućnost da se na osnovi dobivenih procjena o interakciji aktera formuliraju neka institucionalna rješenja koja bi vodila k optimalizaciji njihova rezultata.

Nije posebno ni široko problematiziran ni aktersko-institucionalni odnos s užim i širim političkim okruženjem (SAD, globalizacija) jer bi i to neizmjerljivo proširilo rad.

Vraćajući se zaključno na predmet rada, može se utvrditi kako je postignuti rezultat – početak pregovora o članstvu – u mnogo većoj mjeri doprinos unutrašnjeg menadžmenta (boljeg ili lošijeg) nego vanjske podrške jedne u načelu višeznačne i multiinteresne politike EU-a.

LITERATURA

- Beichelt, Timm, 2004: *Die Europäische Union nach der Osterweiterung*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Bieling, Hans-Jürgen / Lerch, Marika (ur.), 2005: *Theorien der europäischen Integration*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden
- Holzinger / Knill / Peters / Rittberger / Schimmelfennig / Wagner (ur.), 2005: *Die Europäische Union – Theorien und Analysekonzepte*, Schöningh
- Jachtenfuchs, Markus / Kochler-Koch, Beate (ur.), 2003: *Europäische Integration*, Leske+Budrich, Opladen
- Katenhusen, Ines / Lamping, Wolfram (ur.), 2003: *Demokratien in Europa*, Leske+Budrich, Opladen
- Lindenberg, Siegwart, 1991: *Die Methode der abnehmenden Abstraktion: Theoriegesteuerte Analyse und empirischer Gehalt*, u: Esser / Troitsch (ur.), *Modellierung sozialer Prozesse*, Bonn
- Prittwitz von, Volker, 1994: *Politikanalyse*, Leske+Budrich, Opladen
- Scharpf, W. Fritz, 2000: *Interaktionsformen akteurzentrierte Institutionalismus in der Politikforschung*, Leske+Budrich, Opladen
- Sošić, Mario, 2005: *Regionalne političke stranke i proeuropska orijentacija građana: Studija slučaja Istre*, u: *Anali*, HPD, god. I: 173-186
- Wagner, Wolfgang, 2005: *Der akteurzentrierte Institutionalismus*, u: Bieling / Lerch, *Theorien der europäischen Integration*, VS Verlag, Wiesbaden
- Weidenfeld, Werner (ur.), 2001: *Den Wandel gestalten – Strategien der Transformation*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh

The Croatian Strategy of European Integration 2000-2005

SUMMARY

In June 2000, the European Council established that Croatia fulfilled the conditions for acquiring the status of potential candidate for membership in the European Union. Thereafter, the integration process aimed at the candidature for, and subsequent full membership in the EU has been the fundamental Croatian "governmental strategy" and foreign policy goal, developing with "different speeds" and different levels of success towards the final expected goal.

Research is focused on the identification and description of actions of the major foreign and internal actors in the process (Croatian governments and the European Union), as well as on the assessment of the achieved results of their interaction in the six-year period under observation. The empirically studied phenomenon is analysed through the theoretical approach of actor-based institutionalism and the game theory model.

The result of analysis shows a comparative advantage of the management of Ivo Sanader's single-party government (2003-2005) in contrast to the coalition government of Ivica Račan (2000-2003) with respect to their achievement and level of success in managing the process of European integration.

The European Union's contribution and quality of support to that process are ambiguous and complex, in keeping with its structure and politics.

PRILAGODBA HRVATSKOGA PRAVA PRAVU EUROPSKE UNIJE

Bojana Klepač Pogrmilović

Studentica politologije

Fakultet političkih znanosti, Zagreb

Pregledni rad

Sažetak

Svaka država koja želi postati članicom Europske unije, pa tako i Hrvatska, mora ispuniti određene uvjete kako bi nakon priključivanja Uniji mogla funkcionirati u sklopu njezinih sustava i već utvrđenih pravila. Problem prilagodbe hrvatskoga prava pravu Europske unije aktualan je zbog činjenice da Hrvatska ima sve manje vremena za harmonizaciju velikog broja propisa. Zbog raznih ranijih poteškoća i nesustavnosti pravnoga sustava Hrvatska se u tom poslu našla pred mnoštvom problema. Harmonizacija tolike količine pravnih propisa iznimno je zahtjevan i opsežan posao, no njegovim završetkom istinski proces prilagodbe hrvatskoga pravnoga sustava tek počinje. Nije dovoljno samo imati dobre propise, oni neće imati značajan učinak na hrvatski pravni sustav ne budu li se ispravno primjenjivali. Nov pravni poredak koji je nastao stvaranjem Europske unije štiti temeljne vrijednosti mira, jednakosti i solidarnosti. Obveza je država članica i država koje će to tek postati da ograniče svoju zakonodavnu suverenost i podrede je tom nadnacionalnom i neovisnom pravnom poretku. Pravna stečevina Europske unije podijeljena je u mnoštvo poglavlja s kojima svaka država članica mora uskladiti svoje propise. Ovisno o njihovu poglavlju i vrsti neki pravni akti imaju izrazito obvezujući, nadnacionalni učinak i u njima se prednost daje pravu Europske unije, dok se kod nekih drugih akata i poglavlja nazire viši stupanj autonomije nacionalnih pravnih poredaka. Hrvatska je dosad uskladila velik broj pravnih propisa, ali kako će taj posao teći dalje i na koji će se način takva drastična promjena pravnoga sustava odraziti na politički, gospodarski i socijalni realitet, pokazat će godine koje dolaze, u kojima je Hrvatska dužna privesti kraju prilagodbu vlastitoga pravnoga sustava europskom.

1. Uvod

Pravno stanje u kojem se Republika Hrvatska (dalje u tekstu RH ili Hrvatska) trenutno nalazi ne zadovoljava, a njezin je cilj pristupanje Europskoj uni-

ji (dalje u tekstu EU ili Unija). Da bi se ono provelo, treba ispuniti jedan od važnih kriterija – prilagodbu hrvatskoga prava pravu Unije. Iako je taj problem prije svega praktične naravi, u radu će

biti prikazan kao komunikacijski problem jer "uspostaviti dijagnozu pravnoga sustava neke države i usporediti ga s pravnim sustavom Unije gotovo je nemoguć zadatak".¹ Osim što treba riješiti mnoštvo praktičnih problema da bi Hrvatska pristupila Uniji, nepostojanje sustavne literature o tom novom problemu stvara potrebu za kompilacijom, tj. za kratkim prikazom postojeće teorijske literature. Očekivan doprinos rada odnosi se na pokušaj da se u kratkim crtama sustavno opiše pravna stečevina Unije te problemi koje RH ima u vlastitom pravnom sustavu i s kojima se suočava pri pokušaju prilagodbe tih dvaju pravnih sustava. Jednako tako, s osvrtom na Nacionalni program RH za pridruživanje Uniji, kratko će se prikazati trenutačno stanje u kojem se nalazi RH kad je u pitanju njezina obveza usklađivanja zakonodavstva te planovi koje namjerava provesti u predviđenim rokovima.

2. "Članstvo u Europskoj uniji nije samo cilj, nego preduvjet razvoja"²

Svaka država koja želi postati članicom Unije mora ispuniti određene uvjete kako bi nakon priključivanja Uniji mogla funkcionirati u sklopu njezinih sustava i već utvrđenih pravila. Europsko je vijeće u Kopenhagenu u lipnju 1993. godine odredilo tri temeljna kriterija koja mora zadovoljiti svaka država koja želi postati punopravna

članica Unije. To su politički, gospodarski i pravni kriterij koji se odnosi na usvajanje cjelokupne pravne stečevine Unije. Dvije godine kasnije u prosincu 1995. godine na zasjedanju Europskog vijeća u Madridu dodan je i četvrti, administrativni kriterij, koji je potreban da bi se osigurala uspješna provedba prihvaćene pravne stečevine Unije.³ Upravo je treći, dakle pravni kriterij koji se tiče usklađivanja i prilagodbe zakonodavstva, tj. pravne stečevine RH sa zakonodavstvom, tj. pravnom stečevinom Unije jedan od najvažnijih i zasigurno najsloženijih preduvjeta koji je postavljen Hrvatskoj za pristupanje Uniji. Taj zahtjevan i opsežan posao prvi je korak u reguliranju odnosa između Hrvatske i Unije. U lipnju 1999. godine Europsko je vijeće usvojilo Proces stabilizacije i pridruživanja za Republiku Hrvatsku, Bosnu i Hercegovinu, Albaniju, Makedoniju i Saveznu Republiku Jugoslaviju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između RH i Europskih zajednica i njihovih država članica⁴ parafirali su ministar vanjskih poslova RH Tonino Picula i povjerenik Europske komisije za

¹ S. Rodin, Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava. (28. 5. 2003). URL: <http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/> (14. 3. 2006).

² Rečenica iz govora predsjednika RH Stjepana Mesića na konferenciji *Nato nakon Istanbula – Sigurnost u Jugoistočnoj Europi*, 19. 11. 2004. u Zagrebu.

³ M. Pejčinović Burić (ur.), *Peto proširenje Europske unije: 2004.* (Ministarstvo europskih integracija: Zagreb, 2004), str. 10.

⁴ Dalje u tekstu SSP. Siniša Rodin u *Zborniku PFZ*, vol. 53, br. 3-4, u članku *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske*, str. 592, kaže da su SSP "nova vrsta mješovitih ugovora koje Europska zajednica uključuje s trećim državama, različita od sporazuma o pridruživanju poznatih još i pod nazivom *Europe Agreements* na temelju kojih su države Srednje i Istočne Europe stekle status država kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji".

vanjske odnose Chris Patten 14. svibnja 2001. godine u Bruxellesu. SSP je potpisan 29. listopada 2001, a njegovim zaključenjem uspostavljaju se ugovorni odnosi između Hrvatske i Unije.

SSP predstavlja pravni temelj odnosa Hrvatske i Unije. Tim je ugovorom Hrvatska "stekla status potencijalne kandidatkinje za članstvo u Uniji i perspektivu punopravnoga članstva u Uniji", a "da bi SSP stupio na snagu, moraju ga ratificirati Hrvatski sabor, Europski parlament i parlamenti svih država članica".⁵ Pridruživanje RH Uniji provodit će se "postupno i bit će u potpunosti ostvareno najkasnije u roku šest godina od stupanja na snagu ovoga Sporazuma".⁶ Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju s Unijom Hrvatska se obvezuje na postupno ali i sveobuhvatno te nepovratno usklađivanje i prilagodbu zakonodavstva s *acquis communautaire* (vidi poglavlje 3.2), tj. u konačnici, na njegovo potpuno usvajanje i provedbu. Proces usklađivanja i prilagodbe zakonodavstva Hrvatske i Unije započeo je dobrovoljnom ocjenom stupnja usklađenosti propisa RH s propisima Unije u sklopu Plana integracijskih aktivnosti RH iz 1999. godine. Tada je prvi put utvrđeno stanje usklađenosti hrvatskih propisa s europskim. Prilagodba prava RH pravu Unije odvijat će se na temelju programa o kojem se trebaju usuglasiti Ko-

misija Europskih zajednica i Hrvatska, a "Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje"⁷, osnovano na temelju članka 110 SSP-a, redovito će nadzirati primjenu Sporazuma i postignuća Hrvatske u pravnim, upravnim, institucionalnim i gospodarskim reformama".⁸

Prednost u usklađivanju zakonodavstva prema Sporazumu imaju sljedeća pravna područja:

1. tržišno natjecanje i ekonomske odredbe,
2. intelektualno i industrijsko vlasništvo,
3. javne nabave,
4. tehničko zakonodavstvo i
5. zaštita potrošača.⁹

U sklopu procesa priključivanja i prilagodbe hrvatskoga prava prvi korak čini proces *screeninga* koji provode zemlje kandidati za članstvo u suradnji s Unijom, a može se održavati na dvije razine – multilateralnoj i bilateralnoj.¹⁰ Za 2005. godinu bilo je predviđeno sedam poglavlja o kojima se raspravljalo

⁷ "Vijeće za stabilizaciju i pridruživanje sastoji se od članova Vijeća Europske unije i članova Komisije Europskih zajednica s jedne te članova hrvatske Vlade s druge strane... Vijećem za stabilizaciju i pridruživanje nazimjence predsjedaju predstavnik Europske zajednice i predstavnik Hrvatske..."; *Ibid.*, str. 1 i 4, čl. 111.

⁸ *Ibid.*, čl. 5.

⁹ Z. Pogarčić, "Javne nabave", *Slobodno poduzetništvo*, god. 17, br. 8 (2001), str. 25.

¹⁰ Multilateralni *screening* uključuje više zemalja kandidata kojima predstavnici Europske komisije predstavljaju *acquis*. Bilateralni *screening* uključuje sastanke jedne zemlje kandidata s predstavnicima komisije u sklopu kojega se utvrđuju odnosi nacionalnih propisa i politike prema *acquisu*.

⁵ S. Rodin, "Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske", *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 3-4 (2003), str. 592.

⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *Narodne Novine*, br. 14 (2001), čl. 5.

na *screeningu*, a to su *znanost i istraživanje, obrazovanje i kultura, javne nabave, tržišno natjecanje* koje obuhvaća osjetljivo pitanje državnih potpora, posebno potporu brodogradnji i industriji čelika, zatim poglavlje o *poslovnom nastanu i slobodi pružanja usluga*, poglavlje o *slobodnom kretanju kapitala* u okviru kojega se otvara i pitanje liberalizacije tržišta nekretnina te u konačnici poglavlje vezano za *poljoprivredu i ruralni razvitak*. Za siječanj 2006. godine najavljen je *screening* s ključnim poglavljima o slobodi kretanja roba, pravosuđu i ljudskim pravima te o carinskoj uniji. Ukratko, prva faza usklađivanja zakonodavstva u šestogodišnjem prijelaznom razdoblju tiče se temeljnih područja unutarnjega tržišta, druga faza odnosi se na usklađivanje zakonodavstva vezanog za trgovinu i ostala pitanja povezana s njom, a treća faza na sva ostala područja *acquisa* iz SSP-a.¹¹

2.1. (Ne)zadovoljavajuće stanje hrvatskoga pravnoga sustava

2.1.1. Problemi hrvatskoga pravnoga sustava

U izvješću Europske komisije od 4. travnja 2002. godine ističe se:

Poseban je problem stanje u pravosuđu koje "...pati od ozbiljnih ustrojbenih problema, neučinkovitosti postupka, manjka stručnosti i dugoga trajanja postupaka. Potrebne su radikalne reforme, a nije ostvaren nikakav stvaran napredak. Ta slabost izravno utječe na ostvarivanje vladavine prava koja ostaje problematična i neravnomjerna." Posebno se naglašava sklonost neizvršenju politički

*osjetljivih sudskih odluka, a njihovo se izvršenje navodi kao prioritet.*¹²

Za svaki pravni sustav vrlo je bitno da se temelji se na načelu pravne sigurnosti i pravne jednakosti, da poštuje temeljna prava i da bude transparentan. "Mnoge od tih kriterija hrvatski pravni sustav ne zadovoljava ili ih zadovoljava samo djelomično."¹³ Manjkavosti prvog desetljeća donošenja propisa radi stvaranja hrvatskoga pravnoga sustava su:

- a) *izostanak sustavnog, unaprijed detaljno planiranoga pristupa tom važnom poslu,*
- b) *izostanak potrebne koordinacije u donošenju propisa,*
- c) *samo djelomična prilagodba europskom pravu uza, s pogrešnim pozivanjem na naše posebnosti, unošenje u pravni sustav i rješenja koja od njega odudaraju,*

¹² Hrvatskoj je dan rok od godinu dana da krene dalje u prilagodbi vlastitoga pravnog i društvenog uređenja, a u izvješću Komisije nalaze se sljedeći prioriteti: "redefiniranje pojma dijaspore u izbornom zakonodavstvu te razmjerna i prikladna zastupljenost manjina; reforma pravosuđa, uključujući i rješavanje zaostalih predmeta, preustroj sudskoga sustava te edukacija sudaca i državnih odvjetnika; potpuno poštivanje ljudskih prava, uključujući donošenje ustavnog zakona o zaštiti manjina; pravno uređenje okvira Hrvatske radio-televizije i njezina preobrazba u neovisnu javnu službu; jačanje regionalne suradnje; jačanje suradnje s Međunarodnim sudom za ratne zločine u Den Haagu te ispunjenje postojećih obveza; ubrzanje povrata imovine izbjeglim osobama". S. Rodin, Pridruživanje..., *op. cit.*

¹³ M. Zohur, Razgovor sa S. Rodinom: Novo vrijeme traži i nove ideje i mnogo više energije // Glas Koncila. The Web version (13. lipnja 2004). URL: http://www.glas-koncila.hr/rubrike_interview.html (13. 3. 2006).

¹¹ Ciklus seminara "Abeceda EU", *Uvod u pravo EZ* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2005), str. 25-28.

- d) pravna infrastruktura koja ne odgovara potrebama novoga pravnoga sustava,
- e) nepoduzimanje mjera da se podigne stručna razina primjene prava u zemlji,
- f) prilična nedjelotvornost pravnoga sustava s posljedicom očite pravne nesigurnosti,
- g) značajno odstupanje od uspostave vladavine prava.¹⁴

Poteškoće vezane za prilagodbu hrvatskoga prava pravu Unije posljedice su tih manjkavosti jer “koliko god se jedno pravo harmoniziralo s njemu nadređenim pravnim sustavom, ono ima i trajnu potrebu da se harmonizira unutar samoga sebe.”¹⁵

Problem je upravo činjenica da “Hrvatska nema nijedne znanstvene institucije koja bi se bavila cjelinom hrvatskoga prava kao predmetom istraživanja: sudbina mu je djelomično u rukama anonimnih činovnika po raznim ministarstvima koji su preko noći sami sebe proglasili ekspertima za harmonizaciju.”¹⁶

Često se u javnosti govori o 80.000 ili više stranica pravnoga teksta koji je nužno inkorporirati u hrvatski pravni sustav. No to je tek početak jer stvarna “ocjena svakoga pravnoga sustava ovisi o tome kako se on primjenjuje. I najbolji propis može lošom primjenom biti upropašten kao što i lošiji propis do-

brom i razumno primjenom može zadovoljiti potrebe.”¹⁷ (Više o tome vidi u poglavlju 2.1.2.)

U Hrvatskoj “osim primjene europskoga prava postoji još jedan problem – primjena Ustava. Ustav je najviši pravni akt u državi, a sudovi ga gotovo nikada ne primjenjuju. Ne primjenjuje se zato što ga suci ne shvaćaju kao pravni, nego kao politički akt. Prvi je korak da suci počnu primjenjivati postojeću hijerarhiju pravnih propisa, zajedno s Ustavom. Kada se to dogodi, onda će primjena europskoga prava biti znatno olakšana jer su im načela vrlo slična.”¹⁸ Još jedan od problema s kojim se Hrvatska sada suočava jest vrlo kratko razdoblje za inkorporiranje pravnih propisa koji, da ne bi bili mrtvo slovo na papiru i da bi se mogli ispravno i efikasno primjenjivati, moraju za to imati učinkovite pravno-političke, gospodarske, sociološke i ostale uvjete. “Za ono što su najstarije članice Unije stvarale desetljećima, a tranzicijske zemlje koje sada u nju ulaze učinile u jednom desetljeću, u Hrvatskoj je planirano vrijeme od samo četiri godine. Sada se na brzinu, kampanjski donosi ili mijenja velik broj propisa, među njima i najznačajniji zakoni na kojima počiva pravni sustav.”¹⁹

Jednako tako, prilagodbom i usklađivanjem pojedinih zakona počeo se mijenjati odnos snaga u društvu. To stvara dodatne probleme jer će promjenom zakonskoga položaja neki pravni subjekti dobiti moć, a neki će biti razvlašteni. Posljedica je toga da provedba tih zakona neće ići lako jer će se željeti zadržati postojeće stanje.

¹⁴ J. Barbić, Europeizacija hrvatskog prava (24. 7. 2005). URL: <http://www.pravo.hr/sociologija/europeizacija.htm/> (13. 3. 2006.).

¹⁵ E. Zelić, Razgovor s dr. Z. Pokrovcem: Hrvatsko pravo neusklađeno samo sa sobom, a kamoli s EU-om, *Slobodna Dalmacija* (19. 3. 2006).

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ J. Barbić, *op. cit.*

¹⁸ M. Zohur, *op. cit.*

¹⁹ J. Barbić, *op. cit.*

2.1.2. Problemi na području pravosuđa – “Bez ujednačavanja prakse nema pravne sigurnosti”

Jedan od velikih problema hrvatskog društva, a time i pravnoga sustava i pravosuđa jest “nepostojanje ili nepri-
mjnjavanje nekih etičkih pravila”. “Od-
vjetnička profesija ima svoj vlastiti ko-
deks, a kod nas je česta i potpuno legi-
timna odvjetnička taktika odugovlače-
nje spora dok ne padne u zastaru. Od-
vjetnik treba težiti što bržem zaključ-
nju spora u interesu svoje stranke i pra-
vosuđa. Praksa kakvu provode hrvatski
odvjetnici, u Europi i svijetu smatra se
neetičnom.”²⁰ Problemi vezani za prav-
nu struku među važnijim su problemima
“jer o radu pravnika najvećim dije-
lom ovisi i primjena prava zbog toga
što je ona glavni sadržaj onoga čime se
bave”. “Stoga je i stanje u toj struci je-
dan od važnih pokazatelja kako se pri-
mjenjuje pravo, tj. kakva je pravna in-
frastruktura u nekoj zemlji. Ona ovisi
o stupnju organizacije institucija vlasti,
ali velikim dijelom i o radu onih koji
primjenjuju pravo.”²¹ Pitanje je zapra-
vo hoće li ključne pravne struke koje
se bave primjenom prava primjenjiva-
ti norme europskoga prava na ispravan
način nakon što se izvrši normativna
harmonizacija hrvatskoga prava. “Prav-
nici su često pragmatični i zanima ih
samo ono što mogu neposredno primi-
jeniti. Ako je nešto daleko nekoliko go-
dina u budućnosti, onda je to daleko od
njihove prakse.” Zbog toga bi se treba-
le “provesti ozbiljne promjene u susta-
vu obrazovanja kadrova u pravosuđu i
njihovo obrazovanje pretvoriti u cjelo-
životno.”²²

²⁰ M. Zohur, *op. cit.*

²¹ J. Barbić, *op. cit.*

²² M. Zohur, *op. cit.*

Kad je riječ o problemima koje Hr-
vatska ima na području sudstva, među
prvima treba istaknuti da “mjestu za
koja su predviđena proračunska sred-
stva u stvarnosti nisu popunjena”. Jed-
nako tako postoji “neravnomjerna ras-
podjela sudaca među sudovima”, a male
plaće sudskih službenika, posebno dak-
tilografa, uzrokuju smanjenu motivaci-
ju tih osoba, što smanjuje učinkovitost
sudova. Osim što hrvatskim sudovima
“nedostaje stručne literature, nedostaje
im i sustavna izobrazba sudaca, a neri-
jetko se događa da suci obavljaju dosta
nesudačkih poslova”. Moram napome-
nuti da je Hrvatska “jedna od rijetkih
zemalja u kojoj je tako jednostavno po-
stati sucem.”²³ Još je jedan problem to
što je u Hrvatskoj uvriježeno mišljenje
“da monopol na interpretaciju prava
imaju sudovi kao nositelji objektivnog
znanja i autoriteta koji iz toga proizla-
zi”. No u društvu kakvo je europsko
“značenje pravnih norma uvelike ovi-
si o značenju koje im pridaju različiti
subjekti kroz međusobnu komunikaci-
ju, a sudovi su samo jedan od subjekata
te komunikacije. Kod nas je problem to
što se sudska praksa ne objavljuje su-
stavno pa do stvaranja tog diskursa ne
može ni doći.”²⁴ O mjerama koje je RH
poduzela i koje namjerava poduzeti da
bi se učinkovito riješili problemi u pra-
vosuđu vidi u poglavlju 4.2.

2.1.3. Neustavnost Zakona o provedbi Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju

“Postavlja se pitanje mogu li odlu-
ke sekundarnog asocijacijskoga prava

²³ A. Vajda, Potpora Europske unije sudstvu,
Pravo u gospodarstvu, god. 41, br. 5 (2002),
str. 97-104.

²⁴ M. Zohur, *op. cit.*

u hrvatskom pravnom poretku stvarati neposredne pravne učinke ili će za njihovu primjenu biti potrebno donositi provedbene spise.”²⁵ Prema čl. 140 Ustava RH²⁶ SSP ima nadzakonsku snagu te je time izravno primjenjiv, dakle SSP u odnosu na Zakon o provedbi SSP-a ima višu pravnu snagu. Pristup koji je prihvatio Sabor donošenjem Zakona o provedbi SSP-a izrazito komplicira načelo učinkovitosti pravnoga poretka jer otežava izravnu primjenu primarnog i sekundarnog asocijacijskoga prava. “Zakon naime stvara paradoksalnu situaciju u kojoj se primjeni Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju nameću stroži uvjeti od onih koji vrijede za primjenu drugih međunarodnih ugovora.”²⁷ Naime čl. 6 Zakona o SSP-u prihvaća gledište “prema kojem odluke Vijeća stabilizacije i pridruživanja mora ratificirati Vlada, a u određenim okolnostima i Sabor”.²⁸ Ukratko:

Protokol 7 uređuje ukupan okvir pristupanja deset novih država članica Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju.

²⁵ S. Rodin, “Sporazum o stabilizaciji...”, *op. cit.*, str. 609.

²⁶ Ustav RH, *Narodne novine*, br. 41 (2001), čl. 140: “Međunarodni ugovori koji su sklopljeni i potvrđeni u skladu s Ustavom i objavljeni, a koji su na snazi, čine dio unutarnjega pravnog poretka Republike Hrvatske, a po pravnoj su snazi iznad zakona. Njihove se odredbe mogu mijenjati ili ukidati samo uz uvjete i na način koji su u njima utvrđeni, ili suglasno općim pravilima međunarodnog prava.”

²⁷ S. Rodin, Interpelacija HSS-a nije pravno utemeljena // *Vjesnik*. The Web version (30. 3. 2004). URL: <http://www.vjesnik.hr/html/23.2.2006>.

²⁸ S. Rodin, “Sporazum o stabilizaciji...”, *op. cit.*, str. 609.

*Njegovo zaključenje omogućit će primjenu čl. 6 (2) Akta o pristupanju novih država članica na temelju kojega neće biti potrebno da ga one ratificiraju u svojim nacionalnim parlamentima. Imajući u vidu tu činjenicu, neproduktivno je otežavati prihvaćanje Protokola koji ima izravnu funkciju ubrzanoga priključenja Hrvatske Europskoj uniji. Prema tome, budući da je SSP prema Ustavu nadzakonski pravni akt, Zakon o provedbi SSP-a suprotan je svrsi SSP-a zato što propisuje dodatne uvjete za njegovu primjenu te je stoga istodobno i neustavan.”*²⁹

U sljedećem odlomku više će se govoriti o europskom pravnom poretku radi daljnjeg razumijevanja prilagodbe prava RH pravu Unije.

3. Pravni poredak Europske unije

“Pravni poredak prava Europske zajednice diferencirao se iz pravnoga poretka međunarodnoga prava. Još 1963. godine Europski sud u Luxembourg zauzeo je stav da pravni poredak tadašnjih europskih zajednica čini ‘nov pravni poredak’. Evolucija pravnoga poretka europskoga prava toliko je napredovala da se danas govori o ustavnom poretku Unije.”³⁰ Obilježje po kojem se Unija razlikuje od uobičajenih međunarodnih saveza država proizlazi iz činjenice da su države članice neka od svojih suverenih prava prenijele na institucije Unije te im dale ovlasti za neovisno djelovanje. Pri izvršavanju tih ovlasti EU ima pravo donošenja akata koji imaju jednaku snagu kao i zakoni u pojedinim državama, tj. nerijetko imaju nadzakonsku snagu. Nov pravni poredak koji je nastao stvaranjem Unije “štiti temeljne

²⁹ S. Rodin, Interpelacija..., *op. cit.*

³⁰ S. Rodin, Pridruživanje..., *op. cit.*

vrijednosti mira, jednakosti i solidarnosti”, a “države članice ograničile su svoju zakonodavnu suverenost”³¹ i podredile je nadnacionalnom i neovisnom pravnom poretku. Multinacionalno obilježje europskoga pravnoga poretka stvorilo je pravni sustav čije se odredbe izravno primjenjuju na građane i institucije država članica Unije. Osnovna su načela prava EZ-a: “proporcionalnost, supsidijarnost, pravna sigurnost, zabrana diskriminacije, transparentnost i temeljna prava”.³² Neka od tih načela nisu izričito navedena u osnivačkim ugovorima, nego su se razvila kroz praksu Europskoga suda u postupku odlučivanja o primjeni prava.

*Europski je sud međutim zauzeo stajalište različito od tradicionalnoga shvaćanja pravne prirode i učinka nekog ugovora polazeći od poimanja da Zajednica stvara poseban pravni sustav koji obvezuje članice i bez posebnog akta provođenja u domaći pravni sustav. O primatu prava EZ-a Sud EZ-a je rekao: To što su države svoja prava i obveze koje proizlaze iz Ugovora sa svojih domaćih pravnih sustava prenijele na pravni sustav Zajednice, sa sobom povlači trajno ograničenje njihovih suverenih prava, nad čime nikakav naknadni jednostrani akt koji nije u skladu s konceptom Zajednice ne može imati prevagu.*³³

Nadležnost pravnoga poretka Unije prostire se na “ekonomiju, industri-

ju, socijalna pitanja, politiku, građanska prava i vanjsku politiku zemalja članica”,³⁴ a bit prava Unije čini jedinstveno tržište s četiri temeljne slobode (sloboda kretanja roba, osoba, usluga, kapitala) i s pravilima tržišnog natjecanja. Tu spadaju i ostala poglavlja *acquis communautaire* (vidi poglavlje 3.2).

Dakle u pravnom poretku Unije institucije Zajednice same “mogu sastavljati zakonodavne akte na svojim područjima nadležnosti, koji se izravno primjenjuju na području država članica, pri čemu mogu polagati pravo na njihovu prevagu u odnosu na nacionalne zakone”.³⁵ Međutim, koliko god pravni sustav Unije bio neovisan i nadređen pravnim porecima država članica, on se ipak uvelike oslanja “na podršku nacionalnih sustava” jer sam po sebi “ne može u potpunosti ostvariti ciljeve koji se nastoje postići” osnivanjem Unije. Stoga je zbog lakše, brže i bolje suradnje vrlo bitno da države članice Unije nastoje “provoditi i oživotvoriti norme europskoga prava”³⁶ te prilagoditi vlastito zakonodavstvo pravnoj stečevini Unije.

U tom složenom i opsežnom poslu dolazi do mnoštva komplikacija kroz koje mora proći svaka država koja želi postati članicom Unije. U prijašnjim odlomcima navela sam neke od problema s kojima se suočava Hrvatska na svom putu u Uniju. U sljedećem bi odlomku kratak prikaz izvora prava Unije trebao dati uvid u njezin pravni sustav, način na koji on funkcionira te način na koji mu se hrvatski pravni akti moraju i mogu prilagoditi.

³¹ V. Longin Peš, “Europsko pravo – obilježja i značaj, s osvrtom na ulogu Europskog suda i položaj Hrvatske u procesu pravnog usklađivanja”, *Pravo u Gospodarstvu*, god. 42, br. 3 (2003), str. 4 i 5.

³² Ciklus seminara “Abeceda EU”, *Uvod u pravo EZ*, (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2005), str. 12.

³³ *Ibid.*, str. 6.

³⁴ *Ibid.*, str. 7.

³⁵ *Ibid.*, str. 2.

³⁶ V. Longin Peš, *op. cit.*, str. 14.

3.1. Izvori prava Europske unije

3.1.1. Primarni izvori

“Primarni su izvori europskoga prava osnivački akti Europskih zajednica, njihovi aneksi i protokoli te naknadne izmjene i dopune.”³⁷ Ti osnivački, tj. ustavni ugovori “predstavljaju pravnu osnovu za donošenje sekundarnih propisa”.³⁸ U osnivačke ugovore Unije spadaju: Ugovor o Europskoj zajednici, Ugovor o Europskoj zajednici za atomsku energiju, Ugovor o Europskoj uniji, a među njima je bio i Ugovor o Europskoj zajednici za ugljen i čelik kao prvi osnivački ugovor, ali je istekao 23. srpnja 2002. godine.

3.1.2. Sekundarni izvori

Sekundarni izvori prava Unije akti su koje donose institucije Unije u okviru tri stupa na kojima se EU temelji. U sekundarne propise spadaju “akti koje donose institucije Europskih zajednica, a svoju pravnu osnovu imaju u nekom od primarnih izvora.”³⁹

Pravo Unije podijeljeno je u takozvana tri stupa. Obveznost usvajanja i harmonizacije pojedinih pravnih akata prava Unije ovisi upravo o njihovoj pripadnosti pojedinom stupu. Pravo prvoga stupa ima obvezujući, nadnacionalni učinak, u kojem se primat daje pravu Unije. Drugi i treći stup oblik su suradnje u kojem se državama članicama i njihovu nacionalnom pravnom poretku ostavlja visok stupanj autonomije.

Prvi stup Unije čine:

- Europska zajednica (EZ), koja se prije zvala Europska ekonomska zajednica
- Europska zajednica za atomsku energiju (Euratom)
- Europska zajednica za ugljen i čelik (EZUČ), koja je prestala postojati sredinom 2002. godine.

*Prvi stup obilježava znatna mjera autonomije institucija Zajednice pa pravo Zajednice obvezuje države članice, u mnogim slučajevima i pojedince, a i nacionalni sudovi dužni su ga primjenjivati. Obvezujuća snaga odluka institucija Zajednice proizlazi iz činjenice da ih donose institucije kojima su Ugovorima dane odgovarajuće ovlasti, a ne zbog toga što su rezultat suglasnosti država članica. Ta svojstva jasno razlikuju Uniju od uobičajenih međunarodnih organizacija, ali i EZ od politika i oblika suradnje iz drugoga i trećega stupa Unije.*⁴⁰

Drugi stup čini zajednička vanjska i sigurnosna politika, treći stup suradnja policije i pravosuđa u kaznenim pitanjima, a “cilj suradnje policijskih i pravosudnih vlasti jest osigurati građanima slobodu, sigurnost i pravdu putem zajedničkoga sprečavanja i suzbijanja kriminaliteta, naročito terorizma i trgovine ljudima, nedopuštene trgovine drogom i oružjem, korupcije, prijevratnih radnji, rasizma i ksenofobije”.⁴¹ Drugi i treći stup čine razni programi i zajednička stajališta koja se u praksi ističu kroz suradnju vlada država članica. “Najvažnije obilježje drugoga i trećega stupa Unije, kao i uobičajenih međunarodnih organizacija, jest institucionalizirani međudržavni oblik

³⁷ *Ibid.*, str. 6.

³⁸ S. Rodin, “Sporazum o stabilizaciji...”, *op. cit.*, str. 593.

³⁹ *Ibid.*, str. 594.

⁴⁰ Ciklus seminara “Abeceda EU”, *op. cit.*, str. 3.

⁴¹ V. Longin Peš, *op. cit.*, str. 7.

Tablica 1. Klasifikacija sekundarnih izvora europskoga prava⁴²

Obvezujući akti	Neobvezujući akti	Rezolucije, deklaracije i akcijski programi ⁴³	Međunarodni sporazumi	Izvori nepisanoga prava
– Uredbe i opće odluke	– Mišljenja		– Sporazumi o pristupanju	– Opća pravna načela
– Upute (direktive)	– Preporuke		– Sporazumi o suradnji	– Pravni običaji
– Pojedinačne odluke			– Trgovinski sporazumi	

Tablica 2. Pravni akti Unije⁴⁴

	UREDBA	DIREKTIVA	ODLUKA	PREPORUKA/MIŠLJENJE
Odnosi se na	Sve države članice	Sve ili samo neke države članice	Određene države članice, pravne/fizičke osobe	Određene države članice, pravne/fizičke osobe
Obvezujuća priroda	Obvezujuća je u cijelosti i ima izravan učinak	Učinak je obvezujući, a forma i način provedbe prepušteni su državama članicama	Obvezujuća je u cijelosti, ali samo za one na koje se odnosi	Nema obvezujuću prirodu

suradnje, što znači da nijedna država članica ne može biti obvezana na nešto bez svoje suglasnosti.”⁴⁵

⁴² Tablica je izrađena prema članku Vinke Longin Peš, *op. cit.*, str. 6-14.

⁴³ U rezolucijama se iznose zajednička stajališta i namjere te planovi u pogledu procesa integracije i posebnih zadataka unutar Zajednice i izvan nje. U deklaracijama se razrađuje budući razvoj Unije. Akcijske programe izrađuju Vijeće i Komisija, a oni služe kako bi se u praksu pretočili zakonodavni programi i opći ciljevi postavljeni Ugovorima.

⁴⁴ Ciklus seminara “Abeceda EU”, *op. cit.*, str. 10.

⁴⁵ Ciklus seminara “Abeceda EU”, *op. cit.*, str. 4.

3.1.3. Ostali izvori prava Europske unije

“Pod ostalim izvorima prava razumijevaju se presude Suda Europskih zajednica, opća načela prava Unije, međunarodni ugovori koje je EU sklopila s drugim državama i međunarodnim organizacijama i međunarodni ugovori između država članica Unije.”⁴⁶

⁴⁶ Izjava o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe (10. 3. 2004). URL: http://www.mei.hr/download/Izjava_Instrumenti_uskladjivanja.doc/ (1. 3. 2006).

3.1.4. Pravni akti Vijeća Europe

Pod pravnim aktima Vijeća Europe razumijevaju se: konvencije, preporuke i rezolucije.⁴⁷

Svako tijelo državne uprave dužno je podnijeti izjavu o usklađenosti prijedloga propisa s pravnom stečevinom Unije i pravnim aktima Vijeća Europe (vidi poglavlje 4.1).

3.2. *Acquis communautaire* i njegova poglavlja

“Pravna stečevina Europske unije (franc. *acquis communautaire*, skraćeno *aquis*) skup je pravnih prava i obveza koji obvezuje i povezuje sve države članice unutar Europske unije.”⁴⁸

Nacionalni program RH za pridruživanje Uniji sastoji se od četiri poglav-

Poglavlja <i>acquis communautaire</i> predviđena za 2006. godinu koja su ujedno i poglavlja pregovora između RH i EU-a. ⁴⁹	Poglavlja <i>acquis communautaire</i> prema Nacionalnom programu RH za pridruživanje EU-u iz 2004. i 2005. godine:
<ol style="list-style-type: none">1. Sloboda kretanja roba2. Sloboda kretanja radnika3. Pravo poslovnog nastana i sloboda pružanja usluga4. Sloboda kretanja kapitala5. Javne nabave6. Pravo trgovačkih društava7. Pravo intelektualnog vlasništva8. Tržišno natjecanje9. Financijske usluge10. Informacijsko društvo i mediji11. Poljoprivreda i ruralni razvitak12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarni nadzor13. Ribarstvo, socijalna politika i zapošljavanje14. Prometna politika15. Energetika16. Porezi	<ol style="list-style-type: none">1. Sloboda kretanja roba2. Sloboda kretanja osoba3. Sloboda pružanja usluga4. Sloboda kretanja kapitala5. Pravo trgovačkih društava (2004), tj. Trgovačko pravo (2005)6. Tržišno natjecanje i državne potpore7. Poljoprivreda8. Ribarstvo9. Promet10. Oporezivanje11. Ekonomska i monetarna unija12. Statistika13. Socijalna politika i zapošljavanje14. Energetika15. Industrijska politika16. Malo i srednje poduzetništvo17. Znanost i istraživanje18. Obrazovanje i usavršavanje

⁴⁷ Konvencije su glavni instrument pravne suradnje između država članica Vijeća Europe (susreću se i nazivi europske konvencije, sporazumi, europski sporazumi). One su obvezujuće za države koje ih ratificiraju. Jedan dio konvencija Vijeća Europe smatra se dijelom pravne stečevine Europske unije i predstavlja dio uvjeta za pristupanje Europskoj uniji (tzv. *acquis conventionelle*). Budući da se konvencijama ne mogu urediti sva pitanja, odbor ministara Vijeća Europe usvaja i preporuke vladama država članica, dajući im smjernice za promjene nacionalnog za-

konodavstva ili upravne prakse. Preporuke su način predlaganja učinkovitih i praktičnih rješenja novih problema. Iako rezolucija nije pravni akt, Odbor ministara Vijeća Europe usvaja i rezolucije o aktualnim političkim pitanjima.

⁴⁸ M. Pejčinović Burić (ur.), *Peto proširenje Europske unije: 2004.* (Ministarstvo europskih integracija: Zagreb, 2004), str. 11.

⁴⁹ *Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija, Zagreb, 2006), str. 23.

<p>17. Ekonomska i monetarna unija 18. Statistika 19. Socijalna politika i zapošljavanje 20. Poduzetništvo i industrijska politika 21. Transeuropske mreže 22. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata 23. Pravosuđe i temeljna ljudska prava 24. Pravda, sloboda i sigurnost 25. Znanost i istraživanje 26. Obrazovanje i kultura 27. Okoliš 28. Zaštita potrošača i zdravlja 29. Carinska unija 30. Vanjski odnosi 31. Vanjska, sigurnosna i obrambena politika 32. Financijski nadzor 33. Financijske i proračunske odredbe 34. Institucije 35. Ostalo</p>	<p>19. Telekomunikacije i poštanske usluge (2004), tj. Telekomunikacije i informacijska tehnologija (2005) 20. Kultura i audiovizualna politika 21. Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata (2004), tj. Regionalna politika (2005) 22. Okoliš 23. Zaštita potrošača i zdravlja 24. Pravosuđe i unutarnji poslovi 25. Carinska unija 26. Vanjski odnosi (2004), tj. Vanjski odnosi i razvojna pomoć (2005) 27. Zajednička vanjska i sigurnosna politika 28. Financijski nadzor 29. Financijske i proračunske odredbe</p>
---	---

lja koja su utvrđena prema Kopenhaškim kriterijima. Prvo poglavlje Nacionalnoga programa RH za pridruživanje Uniji iz 2004. i 2005. godine odnosi se na političke kriterije, a iz njega ću kratko prikazati poglavlje vezano za reformu pravosuđa. U nastavku kratko ću prikazati pravni okvir te kratkoročne i srednjoročne prioritete za ona poglavlja *acquisa* koja se tiču četiriju temeljnih sloboda i koja se nalaze u trećem poglavlju Nacionalnoga programa koji nosi naziv *Sposobnost preuzimanja obveza*.

4. Prilagodba prava RH na primjeru reforme pravosuđa i četiriju temeljnih sloboda

4.1. (Ne)usklađenost pravnog akta Hrvatske s pravnim aktom Unije

Najnovije Izvješće o napretku RH Europska je komisija podnijela 9. studenoga 2006. godine. U njemu se navo-

de područja u kojima je postignut značajan pomak u usklađivanju pravnih propisa: to su prije svega informacijsko društvo i telekomunikacije, sloboda kretanja roba, javna nabava, zatim obrazovanje i kultura, vanjska, sigurnosna i obrambena politika. Na području intelektualnog vlasništva, gospodarske i monetarne politike, statistike, industrijske politike i poduzetništva, transeuropskih mreža, znanosti i obrazovanja, kulture, vanjskih odnosa, vanjske, sigurnosne i obrambene politike te na područjima koja se tiču financijskih i proračunskih odredbi Komisija ne predviđa značajne poteškoće.⁵⁰

Pravni akti RH mogu se usklađivati s odredbama primarnih izvora prava Unije, s odredbama sekundarnih izvora prava Unije, s ostalim izvorima prava

⁵⁰ Ciklus seminara "Abeceda EU", *op. cit.*, str. 37.

Unije te s pravnim aktima Vijeća Europe. Pritom je svako tijelo državne uprave koje ima zadatak uskladiti i prilagoditi hrvatske pravne propise propisima Unije obvezno, prema članku 69 Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, uz zakonodavni akt priložiti ispunjenu *Izjavu o usklađenosti* i *Usporedni prikaz podudarnosti odredbi prijedloga propisa s odredbama propisa EU-a*. Ispunjena *Izjava* i *Usporedni prikaz* zajedno s prijedlogom pravnoga akta dostavljaju se Ministarstvu za europske integracije i Upravi za usklađivanje pravnoga sustava na provjeru i potvrđivanje.

Pri navođenju stupnja usklađenosti treba naznačiti članke, odnosno stavke i točke unutar pojedinoga članka s kojima se (nacrt) prijedloga propisa usklađivao te navesti oznaku stupnja usklađenosti. Navedenu ocjenu stručni nositelj daje na temelju izrađenog Usporednoga prikaza podudaranja odredbi propisa. Oznake koje se upotrebljavaju su sljedeće:

1. *“potpuno usklađeno” – (nacrt) prijedloga propisa u skladu je (nije u suprotnosti) s odredbama primarnih izvora prava EU-a i usklađen je sa svim načelima koja iz tih odredaba proizlaze*
2. *“djelomično usklađeno” – (nacrt) prijedloga propisa u skladu je (nije u suprotnosti) s odredbama primarnih izvora prava EU-a, no nije usklađen sa svim načelima, nego samo s pojedinim, najvažnijim načelima koja iz tih odredaba proizlaze*
3. *“neusklađeno” – (nacrt) prijedloga propisa u suprotnosti je s odredbama primarnih izvora prava EU-a i neusklađen je s najvažnijim načelima koja iz tih odredaba proizlaze*
4. *“neprimjenjivo” – ne postoji odredba primarnih izvora prava EU-a s kojom*

*se (nacrt) prijedloga propisa može usporediti radi utvrđivanja stupnja njegove usklađenosti.*⁵¹

4.2. Reforma pravosuđa

“Suradnja na području pravosuđa posebno će se usredotočiti na neovisnost sudstva, poboljšanje njegove učinkovitosti i na izobrazbu pravne struke.”⁵² Učinkovito pravosuđe od strateške je važnosti i za ostvarenje interesa i ciljeva RH u procesu pridruživanja Uniji, a postizanje njegove učinkovitosti i nepristranosti u skladu s europskim standardima glavni je cilj koji se treba postići reformom pravosudnoga sustava. Vlada RH je 2003. godine nastavila započete reforme, utemeljene dokumentom *Strategija reforme pravosuđa*.

U cilju daljnje reforme pravosuđa Vlada RH je 2004. godine nastavila reformu i usklađivanje kaznenog i civilnog zakonodavstva s pravnom stečevinom Unije te provela određene reforme u jačanju izvansudskih načina rješavanja sporova, i to provedbom Zakona o mirenju. Trenutno postoje područja koja imaju prioritet u provedbi reforme, a podijeljena su u sljedeće projekte:

Projekt sređivanja zemljišnih knjiga i katastara

Projekt tehničke pomoći u vezi sa stečajevima

Racionalizacija mreže sudova

CARDS projekti

⁵¹ Izjava o usklađenosti..., *op. cit.*

⁵² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *Narodne Novine*, br. 14 (2001), str. 2, čl. 75.

*Projekt OBNOVA*⁵³

“Poticanjem Vrhovnoga suda da preraspoređuje predmete između preopterećenih i manje opterećenih sudova mogla bi se riješiti neravnopravnost u raspodjeli predmeta između općinskih sudova.”⁵⁴ Rasterećenje najopterećenijih sudova jedna je od mjera koje predlažu mnogi pravni stručnjaci, a pokušava se provesti od 2004. godine Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o sudovima (NN 17/04) koji je na temelju odluke Vrhovnoga suda raspodijelio dio predmeta (uglavnom s područja radnoga i obiteljskoga prava) na manje opterećene sudove. Rasterećenje sudaca i sudova djelomično se ostvarilo i proširenjem djelokruga rada sudskih savjetnika u sudskom postupku te uvođenjem novoga pravnog instituta zemljišnoknjižnih referata (Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zemljišnim knjigama, NN 100/04). Institut mirenja i nagodbe u individualnim sporovima prema lo je razvijen u Hrvatskoj pa je Vlada RH donijela zaključak da se u okviru Ureda za socijalno partnerstvo formira odjel za mirenje u rješavanju individualnih sporova, što bi, naravno, znatno pridonijelo rasterećenju sudaca. Što se kaznenog zakona tiče, njegova je promjena izvršena u dvije faze. U prvoj fazi prilagodbe Kaznenog zakona HS je donio Zakon o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona (NN 105/04), a

⁵³ Projekt Community Assistance for Reconstruction Development and Stabilisation program je tehničko-financijske pomoći Europske unije čiji je cilj potpora državama članicama Jugoistočne Europe u aktivnom sudjelovanju u Procesu stabilizacije i pridruživanja.

⁵⁴ A. Vajda, *op. cit.*, str. 105.

u toj je fazi materijalno kazneno pravo usklađeno s međunarodnim standardima, tj. s konvencijama UN-a i preporukama Europske komisije. Te izmjene i dopune prvenstveno se odnose na suzbijanje terorizma, sprečavanje organiziranoga i kompjutorskoga kriminala, trgovine ljudima, korupcije, ratnih zločina te na zabranu kloniranja ljudskih bića. Odredba o kaznenom djelu javne klevete u Zakonu o izmjenama i dopunama Kaznenog zakona izmijenjena je u skladu sa standardima EU-a, OESS-a i Vijeća Europe.⁵⁵ Tijekom 2003. godine u pravosuđu je doneseno 13 zakona te 3 izmjene i dopune postojećih zakona. Nabrojiti ću samo neke od važnijih:

- *Zakon o sudskim pristojbama (NN 26/03) kojim je usklađena visina sudskih pristojbi s vrijednostima predmeta spora i drugim kriterijima, čime je obeshrabreno obijesno parničenje s jedne strane i omogućen lakši pristup sudu u opravdanim slučajevima s druge strane;*
- *Zakon o nasljeđivanju (NN 48/03) kojim su ostavinski postupci preneseni u nadležnost javnih bilježnika, čime su rasterećeni sudovi;*
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o parničnom postupku (NN 117/03) kojim su uvedene mjere ubrzanja postupka skraćivanjem rokova, onemogućavanjem namjernog otezanja postupka povećanjem broja prekluzivnih rokova, ukinućem prava na beneficio novorum u žalbenom postupku itd.;*
- *Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o stečaju (NN 123/03) koji je*

⁵⁵ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 39-44.

također uveo brojne promjene u stečajnom postupku u cilju njegova pojednostavljenja i ubrzanja;

- Zakon o sprečavanju sukoba interesa u obnašanju javnih dužnosti (NN 163/03) kao instrument onemogućavanja korupcije u političkoj sferi, sferi javne uprave i pravosuđa;
- Zakon o zaštiti svjedoka (NN 163/03) koji omogućava provođenje programa zaštite svjedoka, što je jedna od učinkovitih metoda u razotkrivanju i procesuiranju počinitelja organiziranoga kriminala;
- Zakon o izmjenama i dopunama Ovršnog zakona, usvojen 15. listopada 2003. godine (NN 173/03), u najvećoj će mjeri spriječiti zloupotrebu procesnih prava, posebno one kojima je svrha odugovlačenje postupka, te će povećati učinkovitost postupka putem komisione prodaje pokretnina, prijenosom procesnih radnji iz nadležnosti sudova u nadležnost javnih bilježnika kao i omogućavanjem da zapljenu i prodaju pokretnina u ovršnom postupku obavljaju ovlaštene privatni poduzetnici (komisiona prodaja). Odredbe o sudjelovanju javnih bilježnika u ovršnom postupku primjenjivat će se od 1. listopada 2004. godine.⁵⁶

4.3. Sloboda kretanja roba

Pravni okvir koji uređuje slobodu kretanja roba u Hrvatskoj tijekom 2003. godine u znatnoj je mjeri usklađen s propisima Unije. To se prije svega odnosi na područje tehničkog zakonodavstva, razmjene podataka, javne na-

bave i slobode kretanja kulturnih dobara. Zakoni koji su doneseni u skladu s Nacionalnim programom RH u 2003. godini su: Zakon o tehničkim zahtjevima za proizvode i ocjenu sukladnosti, Zakon o općoj sigurnosti proizvoda, Zakon o normizaciji, Zakon o akreditaciji i Zakon o mjeriteljstvu.⁵⁷ U kratkoročne prioritete usklađivanja zakonodavstva spadaju određene organizacijske promjene, stručno osposobljavanje postojećih i zapošljavanje novih stručnjaka za tehničko zakonodavstvo. Za srednjoročne prioritete bitno je napomenuti da će se raditi na pojednostavljenju registracije trgovačkih društava i stvaranju modernoga sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja.⁵⁸

4.4. Sloboda kretanja osoba

Uzajamno priznavanje kvalifikacija

Donošenjem Zakona o potvrđivanju Konvencije o priznavanju visokoškolskih kvalifikacija na području Europe (Lisabon, 11. travnja 1997. godine, u daljnjem tekstu: Lisabonska konvencija) od 3. srpnja 2002. godine utvrđen je opći okvir za donošenje novog zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija. Hrvatska je ratificirala Lisabonsku konvenciju u listopadu 2002. godine, a ona je stupila na snagu 1. prosinca 2002. godine i na taj način postala dio pravnoga poretka RH. S obzirom na činjenicu da su konvencije po pravnoj snazi iznad hrvatskih zakona, trenutno stanje nalaže potrebu donošenja novog zakona kojim bi se usvojila osnovna načela Lisabonske

⁵⁷ *Ibid.*, str. 57.

⁵⁶ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 45.

⁵⁸ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 39-44.

konvencije. Zakon o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija (NN 158/03) izglasan je u Hrvatskom saboru u rujnu 2003, a na snagu je stupio 15. listopada 2003. godine. Njegova je primjena odgođena do 1. srpnja 2004. godine Uredbom Vlade RH o izmjeni Zakona o priznavanju inozemnih obrazovnih kvalifikacija.⁵⁹

Kratkoročni prioritet usklađivanja zakonodavstva izrada je strategije ugrađivanja općih direktiva EZ-a za regulirana zanimanja u nacionalno zakonodavstvo, kao i posebnih direktiva za određena zanimanja, a srednjoročni je provedba te strategije. U srednjoročnom razdoblju još se planira donošenje propisa kojima će se regulirati da državljani Unije imaju pravo upisa pod istim uvjetima kao državljani RH s obzirom na iznos školarine.⁶⁰

Socijalna sigurnost

Stranci koji su uključeni u mirovinsko i zdravstveno osiguranje u RH imaju sva prava i obveze kao i hrvatski državljani, s tim da se isplata mirovinskih davanja strancima izvan RH obavlja u skladu s međunarodnim ugovorima ili na temelju uzajamnosti ako ugovor o socijalnom osiguranju nije sklopljen. Jednako tako stranci ostvaruju osiguranje u slučaju nezaposlenosti pod istim uvjetima kao i hrvatski državljani ako im je odobren stalan boravak prema Zakonu o strancima. Na području soci-

jalnog osiguranja ne očekuju se posebne poteškoće u primjeni Uredbe 1408/71, ali može se očekivati porast broja ostvarenih prava na naknade iz sustava socijalnog osiguranja zbog povećanog broja država s kojima RH dosad nije zaključila ugovor o socijalnom osiguranju. S druge strane, može se očekivati veća sigurnost u ostvarivanju prava korisnika zbog multilateralne primjene načela zbrajanja razdoblja osiguranja, rada i prebivanja u svim zemljama članicama Unije.⁶¹

Sloboda kretanja radnika

Važećim Zakonom o kretanju i boravku stranaca nisu dovoljno razrađena pitanja migracija i druga pitanja koja se odnose na boravak i status stranaca u RH. Budući da je Hrvatska potpisnica Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, obvezna je usuglasiti svoje zakonodavstvo s *acquis communautaire* te stvoriti pretpostavke za kompatibilnost domaćeg zakonodavstva koje obrađuje migracijsku politiku sa zakonodavstvom zapadnoeuropskih zemalja. Sukladno tome izrađen je Zakon o strancima koji je 17. srpnja 2003. godine stupio na snagu, a primjenjuje se od 1. siječnja 2004. godine. Zakon o strancima, između ostalog, uređuje problematiku viza, boravak stranaca te njihovo zapošljavanje u Hrvatskoj, što je sada regulirano odredbama Zakona o zapošljavanju stranaca i Naputkom za izdavanje radnih dozvola strancima. Izdavanje radnih dozvola u nadležnosti je Hrvatskog zavoda za zapošljavanje.⁶²

⁵⁹ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 47.

⁶⁰ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 126.

⁶¹ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 48.

⁶² *Ibid.*, str. 49.

4.5. Sloboda pružanja usluga

Pravni okvir slobode pružanja usluga u RH determiniran je Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između RH s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih država članica s druge strane u okviru Glave V.⁶³ Kao prvo, kratkoročni prioritet usklađivanja zakonodavstva jest jačanje regulatornog okvira za nadzor nad pružanjem financijskih usluga, i to osobito na tržištu usluga osiguranja, investicijskih usluga te vrijednosnih papira. Za 2006. godinu predviđa se djelomično usklađivanje Zakona o investicijskim fondovima s pravnim propisima EU-a. Srednjoročni prioriteti odnose se na otklanjanje barijera u pogledu poslovnog nastana i pružanja prekograničnih usluga od strane fizičkih i pravnih osoba iz Unije i na nastavak usklađivanja zakona o zaštiti podataka. Za to je razdoblje planiran i dovršetak procesa institucionalnog objedinjavanja nadzora u nebankarskom financijskom sektoru.⁶⁴

4.6. Sloboda kretanja kapitala

Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju između RH i Europskih zajednica i njihovih država članica područje slobode kretanja kapitala uređeno je u sljedećim dijelovima: Glava V. Kretanje radnika, poslovni nastan, pružanje usluga, kapital, Poglavlje IV. Tekuća plaćanja i kretanje kapitala, članci 59-61; Glava VI, članak 69; Glava VIII, članak 84. Bankarstvo, osiguranje i ostale financijske usluge i članak 85. Poticanje i

zaštita ulaganja.⁶⁵ Kratkoročni prioriteti usklađivanja zakonodavstva usmjereni su na poboljšanje pravnih propisa o suzbijanju pranja novca i na dovršetak uspostave učinkovita sustava za sprečavanje pranja novca. Srednjoročni prioriteti odnose se na uklanjanje preostalih ograničenja u kretanju kapitala, nastavak usklađivanja zakonodavstva, osiguravanje učinkovite primjene propisa te osiguravanje resursa za provedbu propisa koji se odnose na sprečavanje pranja novca.⁶⁶

Zaključak

Nepostojanje sustavne literature o problemu prilagodbe hrvatskoga prava pravu Unije stvara potrebu za kompilacijom, tj. kratkim prikazom postojeće teorijske literature. Očekivan doprinos rada odnosi se na pokušaj da se u kratkim crtama sustavno opiše pravna stečevina Unije te problemi koje Hrvatska ima u vlastitom pravnom sustavu i s kojima se suočava pri pokušaju prilagodbe tih dvaju pravnih sistema. U radu je ukratko dan općenit prikaz pravne stečevine Unije i primjeri rezultata koje je Hrvatska dosad postigla u procesu prilagodbe. Jednako tako prikazani su planovi Hrvatske na području harmonizacije pravnih propisa. "Taj proces harmonizacije Europskoga prava nikada ne prestaje. EU danonoćno donosi propise koji se danonoćno moraju unositi u nacionalno pravo."

⁶³ *Ibid.*, str. 50.

⁶⁴ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 131-134.

⁶⁵ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004), str. 61.

⁶⁶ Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005), str. 139.

No za takav proces, kroz koji Hrvatska trenutno prolazi, potrebna je i "politička volja jer ako nje nema, nema ni promjena".⁶⁷ Usklađenost samih normi pravnoga sustava Hrvatske s pravnom stečevinom Unije tek je prvi korak, one su samo "topografske oznake na putu prema punopravnom članstvu, bez čijeg ispunjenja proces približavanja nije moguće nastaviti". "Međutim, njihovo

je ispunjenje nužan, ali nikako dovoljan uvjet, dok za uspješnost integracijskoga procesa treba stvoriti prikladan politički, gospodarski i socijalni realitet." Na kraju ipak možemo zaključiti da će stvarno mjerilo prilagođenosti pravnoga sustava RH biti "njegov rezultat, dakle politički, gospodarski i socijalni sadržaj koji se uređuje pravnim normama, a njega treba empirijski utvrditi".⁶⁸

LITERATURA

- Barbić, J., Europeizacija hrvatskog prava (24. 7. 2005) URL: <http://www.pravo.hr/sociologija/europeizacija.htm/>. (13. 3. 2006)
- Ciklus seminara "Abeceda EU", *Uvod u pravo EZ* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2005)
- Izjava o usklađenosti (nacrt) prijedloga propisa s pravnom stečevinom Europske unije i pravnim aktima Vijeća Europe. (10. 3. 2004) URL: http://www.mei.hr/download/Izjava_Instrumenti_uskladjivanja.doc/. (1. 3. 2006)
- Longin Peš, V., "Europsko pravo – obilježja i značaj, s osvrtom na ulogu Europskog suda i položaj Hrvatske u procesu pravnog usklađivanja", *Pravo u gospodarstvu*, god. 42, br. 3 (2003)
- Pejčinović Burić, M. (ur.), *Peto proširenje Europske unije: 2004*. (Ministarstvo europskih integracija: Zagreb, 2004)
- Pogarčić, Z., "Javne nabave", *Slobodno poduzetništvo*, god. 17, br. 8 (2001)
- Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj uniji* (Ministarstvo vanjskih poslova i europskih integracija: Zagreb, 2006)
- Rodin, S., "Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u pravnom poretku Europske zajednice i Republike Hrvatske", *Zbornik pravnog fakulteta u Zagrebu*, vol. 53, br. 3-4 (2003)
- Rodin, S., Interpelacija HSS-a nije pravno utemeljena // *Vjesnik*. The Web version (30. 3. 2004) URL: <http://www.vjesnik.hr/html>. (23. 2. 2006)
- Rodin, S., Pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: preobrazba pravnog sustava. (28. 5. 2003). URL: <http://www.pravnadatoteka.hr/pdf/aktualno/hrv/>. (14. 3. 2006)
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske i Europskih zajednica i njihovih država članica, *Narodne novine*, br. 14 (2001)

⁶⁷ M. Zohur, *op. cit.*

⁶⁸ S. Rodin, *Pridruživanje..., op. cit.*

- Ustav Republike Hrvatske, *Narodne novine*, br. 41 (2001)
- Vajda, A., Potpora Europske unije sudstvu, *Pravo u gospodarstvu*, god. 41, br. 5 (2002)
- Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2004. godina* (Zagreb, ožujak 2004)
- Vlada Republike Hrvatske, *Nacionalni program Republike Hrvatske za pridruživanje Europskoj uniji – 2005. godina* (Zagreb, veljača 2005)
- Zelić, E., Razgovor sa Z. Pokrovcem: Hrvatsko pravo neusklađeno samo sa sobom, a kamoli s EU-om, *Slobodna Dalmacija* (19. 3. 2006)
- Zohur, M., Razgovor sa S. Rodinom: Novo vrijeme traži i nove ideje i mnogo više energije // Glas Koncila. The Web version (13. lipnja 2004) URL: http://www.glas-koncila.hr/rubrike_interview.html. (13. 3. 2006)

The Adjustment of Croatian Law to the Law of the European Union

SUMMARY

Since the signing of the Agreement on Stabilisation and Association between the Republic of Croatia and the European Communities, the former is faced with a problem of increasing urgency, namely the adjustment of Croatian law, Croatia's law system, to the law legacy of the European Union. Civil service bodies are continuously engaged in harmonising these two law systems, but because of the difficulty of the task and the internal problems of the Croatian law system, they face a variety of difficulties. The harmonisation of legal rules imposes itself as the most demanding criterion for the admission of Croatia to the European Union. The comprehensiveness and complexity of the European law system leave Croatia with little time for a successful adjustment.

Studije

PARLAMENTI U TRANZICIJI: POČETNO DESETLJEĆE POSTKOMUNISTIČKIH I POSTSOVJETSKIH PARLAMENATA

David M. Olson*

University of North Carolina,
Greensboro
Department of Political Science

Pregledni rad

Sažetak

Autor u članku razmatra tranzicijsko iskustvo parlamenata u šest zemalja Srednje i Istočne Europe: Češke Republike, Mađarske, Moldavije, Poljske, Rusije i Slovenije. Iskustvo šest postautoritarnih parlamenata ukazuje na četiri tipa parlamenata u početnom desetljeću, od kojih su tri bila održiva i na kraju desetljeća. Dva demokratska tipa parlamenata varirala su uglavnom prema koncentraciji njihovih stranačkih sustava: Češka Republika, Poljska i Slovenija imaju višestranački sustav, dok se Mađarska kreće prema dvostranačkom većinskom sustavu. Postsovjetski su parlamenti – treći tip – postali ovisni o predsjedniku.

U četvrtom tipu parlamenta, koji se pojavio početkom desetljeća, došlo je do borbe za vlast između parlamenta i predsjednika, i ustavne i izborne. Ti su sukobi razriješeni, premda veoma različito, u Moldovi, Rusiji i Poljskoj.

Ova analiza ističe važnost i ustavnih i izbornih sustava, koji se u demokratski učvršćenim političkim sustavima mogu smatrati dijelom stabilnog izvanjskog konteksta parlamenata, no u novim su postautoritarnim sustavima u stanju stalne mijene. Određivanje onoga što bi u budućnosti moglo postati stabilno u početnom je desetljeću uvelike bilo dijelom kontinuiranih sukoba.

Iskustvo postautoritarnih parlamenata ističe i važnost unutrašnje strukture i dinamike u parlamentima. Pokušaji da se definiraju pravila procedure izražavaju i simboliziraju sposobnost parlamenta da se opremi kako bi funkcionirao kao neovisno tijelo. Između izvanjskih događaja i unutrašnje strukture postoji učinak dinamičke interakcije, koji je nastavio postojati tijekom cijelog početnog desetljeća.

* Supredsjedatelj Istraživačkog odbora zakonodavnih specijalista; Međunarodno politološko društvo; profesor emeritus na Odsjeku za političku znanost i suravnatelj Centra za zakonodavne studije Sveučilišta Sjeverne Karoline u Greensborou, Greensboro.

Rušenje komunističke vlasti u mnogim zemljama u prošlom desetljeću predstavlja analitičku mogućnost te, dakako, izazov da se ispituju uvjeti pod kojima se parlamenti počinju razvijati i mijenjati.¹

U komparativnim institucionalnim istraživanjima obično ispitujemo skupinu parlamenata koji postoje u jednom kalendarskom razdoblju. Pitanje njihova podrijetla i načina na koji su postali ono što jesu obično nije tema istraživanja. Međutim, utemeljitelji novih parlamenata mogu se intervjuirati iako su utemeljitelji starijih parlamenata izvan našeg empirijskog dosega. Nove parlamente možemo ispitati ondje gdje jesu umjesto da ovisimo o knjižnicama kao svojim istraživačkim mjestima. Dok provodimo svoja istraživanja, mi smo kreatori arhiva kojima se moraju služiti naši nasljednici.

O prvom desetljeću postkomunističkih parlamenata postoji živa istraživačka literatura, a njezini autori dolaze iz mnogo zemalja (Mansfeldová i dr., 2005). Oko te je skupine parlamenata zacijelo bilo više multinacionalnih suradničkih istraživačkih nastojanja nego oko bilo koje druge teme u političkoj znanosti. Ta su nastojanja nadopunjena

pozornošću usmjerenom na južnoeuropske parlamente, što obogaćuje komparativnu osnovu naše analize.

Ovaj je rad izveden iz kooperativnih i multinacionalnih istraživanja o prvom desetljeću šest parlamenata u bivšoj komunističkoj regiji i izvješćuje o njima obuhvaćajući tri ili četiri parlamentarna izborna ciklusa. Nastojimo zabilježiti, dokumentirati i razumjeti početke postautoritarnih parlamenata u Češkoj Republici, Mađarskoj, Moldaviji, Poljskoj, Rusiji i Sloveniji. Razvijamo klasifikaciju parlamenata i tragamo za razvojnim putovima koje su prešli u početnome desetljeću.

Tih se šest parlamenata u početnom desetljeću podijelilo na dvije skupine: postkomunističke i postsovjetske. Postkomunistički su parlamenti u Srednjoj Europi postali demokratski; postsovjetski su postajali sve autoritarniji.

Četiri su postkomunistička i dva postsovjetska parlamenta u svojem početnom desetljeću imala veoma različita iskustva. Započeli su, premda različito, kao posljedica velike i žestoke promjene sustava u kratkom vremenu. Postkomunistički i postsovjetski parlamenti postali su na kraju desetljeća tri zasebna tipa parlamenta: pluralistički demokratski parlamenti, većinski demokratski parlamenti i parlamenti ovisni o predsjedniku (tablica 1).

Tih šest parlamenata više oslikava dvije krajnje točke kontinuuma tipova parlamenata nego pun raspon prijelaznih tipova čiji su mogući primjeri Rumunjska, Slovačka i Hrvatska. Naša klasifikacija ovisi o našim primjerima.

Postkomunistički demokratski parlamenti imaju dvije varijante: pluralistički i većinski parlamenti. Češki, slovenski i poljski parlament postali

¹ Rad izložen pred Hrvatskim politološkim društvom 11. studenoga 2005. godine u Zagrebu. Temelji se na poglavljima koja su napisana za buduću knjigu *The Initial Decade*, čiji su urednici Philip Norton i David M. Olson: Češka Republika – Zdenka Mansfeldová i Lukas Linek; Mađarska – Gabriela Ilonszki; Moldavija – William Crowther; Poljska – Ewa Nalewajko i Włodzimierz Wesolowski; Rusija – Thomas Remington; zastupnici – Michael Edinger i Gabriella Ilonszki. Moja zahvala, bez posebnih bilješki, svima njima!

Tablica 1. Tipovi parlamenata prema ustavu i stranačkim sustavima: postkomunistički i postsovjetski parlamenti – početno desetljeće

Stranački sustav	Parlamentarni sustav	Sustav u sukobu	Predsjednički sustav
Višestranački	Demokratski pluralistički Češka Republika Mađarska I, II Poljska III, IV Slovenija	Kontingentan Moldavija I, II Poljska I, II Rusija I	
Većinski	Demokratski većinski Mađarska III		
Dominantan			Ovisan o predsjedniku Moldavija III Rusija II, III

Napomena: Parlamenti koji su promijenili kategorije označeni su rimskim brojkama.

su aktivni, neovisni i višestranački. To su postkomunistički, stabilni, pluralistički, demokratski parlamenti. U njihovu parlamentarnom sustavu vlasti kabinet bira i uklanja parlament, a ne predsjednik.

U mađarskoj demokratskoj varijanti stranački je sustav postao gotovo dvostranački, u kojem jedna stranka osvaja većinu mjesta u parlamentu. Jednostranačka vlada obično upravlja jednostrano, ignorirajući i parlament kao cjelovitu instituciju i parlamentarne stranačke frakcije, uključujući i vlastite.

Mađarski je parlament kroz izbornu dinamiku, a ne kroz ustavne promjene postao stabilan, demokratski, većinski parlament prema modelu westminsterskoga sustava. Češki, slovenski i poljski parlament postali su stabilni, demokratski, višestranački parlamenti sličniji skandinavskome modelu. U usporedbi s južnoeuropskim demokratskim parlamentima na kraju njihova drugog desetljeća, mađarski većinski

parlament više od pluralističkih demokracija nalikuje na parlamente u Španjolskoj, Portugalu i Grčkoj (Norton i Leston-Bandeira, 2003).

Nasuprot tome, postsovjetski parlamenti postali su parlamenti ovisni o predsjedniku, svaki s jednom dominantnom većinskom strankom kojoj je na čelu predsjednik. Ruski i moldavski predsjednik spojili su svoj znatan formalni ustavni autoritet s aktivnim osobnim vodstvom trenutačno dominantnih stranaka koje su stvorili. Parlament sposoban za formiranje svoje stranačke (ili koalicijske) većine neovisno o predsjedniku, te stoga sposoban za mišljenje i djelovanje neovisno o politici, nije se pojavio ni sukladno francuskom ni sukladno portugalskom modelu. Umjesto toga parlamenti postsovjetskih država ovisni o predsjedniku postali su podređeni vodstvu jedne stranke izvanjske izvršne vlasti. Taj model više nalikuje na raniji sovjetski sustav nego na model neke zapadnoeuropske demokracije.

Tri tipa parlamenata koji se pojavljuju razvili su se u sjecištu dviju glavnih ograničavajućih kontekstualnih karakteristika ustavne strukture i stranačkog sustava. Parlamentarni sustav Srednje Europe u oštroj je suprotnosti ne samo s formalnim dizajnom nego i s praksom snažnih predsjedničkih sustava. Odsutnost snažnog izvanjskoga predsjednika u parlamentarnim sustavima dopušta cijeli niz uspješnih odnosa između parlamenta i vlade koju stvara, što varira uglavnom s obzirom na raspored stranaka nakon bilo kojih izbora.

I južnoeuropska i srednjoeuropska skupina novih parlamenata imaju značajke koje se ne mogu naći kod drugih. Parlamenti postsovjetskih država koji su ovisni o predsjedniku ne mogu se naći u Južnoj Europi iako se u nekim južnoeuropskim zemljama predsjednici biraju izravno (u Portugalu, Grčkoj i Turskoj). Južnoeuropski su parlamenti, u cjelini, razvili strukturirane i discipliniranije stranačke sustave na kraju svojeg drugog desetljeća nego što su to učinile stranke srednjoeuropskih parlamenata na kraju prvoga desetljeća, s mogućim izuzetkom Mađarske.

Putovi promjene: ustavni kontekst i kontekst stranačkoga sustava

Tijek događaja, odluka i ponekad kriza u početnom je desetljeću u toj skupini šest postkomunističkih i postsovjetskih parlamenata bio veoma različit i kretao se od relativnog kontinuiteta do izrazitog diskontinuiteta.

Češki i slovenski parlament započeli su postkomunistički život i ostali su višestranački sustavi u okviru parlamentarno utemeljenog ustava. Nijedan nije imao jednu većinsku stranku ni u

kojem mandatnom razdoblju. Doživjeli su unutar koalicijska neslaganja i frakcioniranje stranaka. Oporbene stranačke frakcije dijele vodeće položaje u parlamentu s vladajućim strankama. Taj je višestranački parlamentarni dominantni model trajao tijekom cijelog početnog desetljeća i u Sloveniji i u Češkoj Republici. Drugi su parlamenti, koji su se formirali iz prijašnjih federacija – kao što su Slovačka i Hrvatska – imali veoma različita iskustva.

Višestranački mađarski parlament od svoga početka funkcionira sa snažnim većinsko-stranačkim tendencijama. Svaka je vlada bila većinska: prve dvije temeljile su se na velikoj većinskoj stranci u koaliciji s manjim strankama i s proporcionalnim udjelom vodećih položaja u parlamentu. U prva dva mandatna razdoblja nalikovao je na demokratske pluralističke parlamente u Češkoj i Sloveniji. Međutim u trećem mandatnom razdoblju jedna je stranka postala većina s velikim popratnim promjenama u interakcijama između vlade i stranke i sa smanjenom diobom vlasti u samome parlamentu. Može se smatrati da se mađarski parlament u trećem mandatnom razdoblju promijenio u većinski model demokratskih zakonodavnih tijela, u kojima se parlamenti obično marginaliziraju ili su podređeni vladi. Tu tendenciju pojačava razmjerno snažan položaj premijera u odnosu i na vlastite ministre i na parlament (Schiemann, 2004).

Poljsko je iskustvo u početnom desetljeću bilo veoma različito. Nalikovalo je na postsovjetske države po tome što je funkcija predsjednika imala veoma snažan ustavni položaj. Rani, duži sukob između predsjednika i parlamenta doveo je tijekom dvaju mandatnih razdoblja do novog ustava što ga

je napisao parlament koji je uveo parlamentarni sustav vlasti (Karpowicz i Wesolowski, 2002). Otad je Sejm imao nekoliko različitih vlada, često nestabilnih, koje su se temeljile na nestabilnom i fragmentiranom višestranačkom sustavu. Poljski se parlament, sve dok nije riješena ustavna borba, mogao smatrati protodemokratskim zakonodavnim tijelom; nakon toga je, kao pluralistički demokratski parlament, postao sličniji Češkoj Republici i Sloveniji. Važno je svojstvo demokratskih parlamenata, i pluralističkih i većinskih, odsutnost snažne izvanjske egzekutive.

Postsovjetske su države, kao Poljska, započele s nestabilnim višestranačkim sustavima i sa sukobima između parlamenta i predsjednika. Ruski je predsjednik, imajući strogo određene ovlasti u postkonfliktnom ustavu, nepokolebljivo povećao vlast nad Dumom, što je kulminiralo većinskom strankom pod predsjednikovim vodstvom. Taj je model obilježavala promjena od neovisnosti i sukoba do predsjednikove dominacije.

Od tih šest parlamenata Moldavija je doživjela najdulji sukob između predsjednika i parlamenta. Ustav je bio revidiran i promijenio se u sustav predsjedničkih izbora. Predsjednici aktivno traže ustavne promjene protiv parlamenta, vode kampanju protiv njega na izborima i formiraju vlastite političke stranke za parlamentarne izbore. I sami parlamentarni vođe formiraju stranke u kampanji za predsjedničke izbore. Rezultat kontinuiranoga višedimenzionalnoga sukoba, barem u početnom desetljeću, bio je parlament pod dominacijom predsjednika i predsjedničke većinske stranke.

Dok šest parlamenata koje razmatramo na kraju početnog desetljeća

iskazuju tri različita tipa, iskazuju i četvrti, neodređeni i privremeni tip što ga obilježava ustavni i izborni sukob između snažnoga predsjednika i smetenoga parlamenta koji, međutim, pruža otpor.

Putovi promjene: zastupnici

Iako su se parlamentarne stope re izbora povećavale, u početnom su desetljeću bile i ostale razmjerno niske. Zbog izbornoga poraza i dobrovoljnoga povlačenja onih koji su na vlasti u svaki parlament ulazi velik broj pri došlića. Sa sobom donose veliko iskustvo u lokalnoj politici koje obuhvaća i sudjelovanje u složenim raspravama o javnim politikama u višestranačkom okruženju, kao i iskustvo u kompetitivnim izbornim kampanjama i upravljanju strankama.

Povezanost s prošlom komunističkom vladavinom bila je i ostala važna značajka parlamentarnih zastupnika, koja varira u parlamentima i strankama. Nasuprot tome, bivši disidenti u većini novih parlamenata ne zauzimaju istaknuto mjesto, s izuzetkom ranoga poljskoga Sejma.

Lokalna politička iskustva demokratskih parlamenata i parlamenata ovisnih o predsjedniku razlikuju se. Ta se rastuća različitost između tih dviju skupina parlamenata odražava i na sve veći udio zastupnika s privatnim poslovnim iskustvom u srednjoeuropskim parlamentima, za razliku od sve većeg iskustva postsovjetskih parlamentarnih zastupnika u državnim poduzećima i poljoprivrednim zadrugama.

No i u demokratskoj skupini parlamenata i u skupini parlamenata koji su ovisni o predsjedniku kontinuirana visoka stopa odziva na kraju početnog

razdoblja stvara kontinuirano povećanje broja novih zastupnika i vođa u novim parlamentima.

Putovi promjene: unutrašnja organizacija

Obje su regionalne skupine parlamenta doživjele “stvarnost neučinkovitosti” i pokušale su “racionalizirati” svoju unutrašnju strukturu i procedure (Norton i Leston-Bandeira, 2003: 181).

U srednjoeuropskim demokratskim parlamentima i reorganizacija odbora i utvrđivanje faza zakonodavne procedure imaju za cilj postizanje vremenske i radne učinkovitosti, ali i to da parlamenti postanu učinkoviti u svojem odnosu s vladom. Potonje se može postići utvrđivanjem nadležnosti odbora kako bi se stekle značajne spoznaje o sektorima javnih politika. Takve promjene pravila zaštitile bi parlament od utjecaja vlade kroz utvrđivanje faza i vremenske usklađenosti zakonodavne procedure.

Srednjoeuropski su parlamenti regulirali i stranačke frakcije kako bi potaknuli formiranje velikih, a ne malih frakcija, koje će na sjednicama imati riječ i ulogu predstavnika u odborima i upravnim tijelima. Za razliku od južnoeuropskih parlamenata srednjoeuropski parlamenti omogućavaju i kontinuiranu prisutnost neovisnih zastupnika i malih stranaka.

U postsovjetskim je parlamentima došlo do sličnih promjena unutrašnjih pravila i struktura, međutim nadvladalo ih je jačanje izvršne vlasti. Kako je istaknuto ranijim primjerima Turske i Italije, učinkovitost unutrašnjih organizacijskih promjena varira ovisno o izvanjskoj stabilnosti sustava (Norton i Leston-Bandeira, 2003: 182).

Putovi promjene: parlament i vlada

Opći porast usvajanja vladinih zakona u našoj skupini šest parlamenata (tablica 2) uočen je i u južnoeuropskim parlamentima. U postsovjetskim su državama duge borbe između parlamenta i izvršne vlasti imale za posljedicu sve češće prihvaćanje prijedloga izvršne vlasti u parlamentu. Međutim ti prijedlozi često proizlaze iz opširnih konzultacija koje prethode formalnom podnošenju zakona. U demokratskim parlamentima razvoj reorganiziranoga i aktivnoga sustava odbora omogućio je znatan stupanj fleksibilnosti u tempiranju pojedinih faza zakonodavnih rasprava i u usvajanju amandmana.

U većini od naših šest parlamenata nije došlo do povećanja nadzora i ispitivanja vladinih aktivnosti, što se općenito primjećuje u južnoeuropskim parlamentima, bilo da je riječ o demokratskim parlamentima ili o parlamentima kojima dominira predsjednik. Iskustvo južnoeuropskih parlamenata u drugom desetljeću ukazuje na to da se, čim se usvoji neki temeljni zakon, pozornost parlamenta okreće pitanjima implementacije. U našoj skupini šest parlamenata u početnom desetljeću samo je poljski Sejm, oslanjajući se na praksu iz doba komunizma, vidljivo aktivan u administrativnoj kontroli, osobito kroz odbore (Karpowicz i Wesolowski, 2002).

Stalan zadatak zakonodavstva

Analiza promjene od zakonodavnih do legitimacijskih funkcija u prva dva desetljeća južnoeuropskih parlamenata temelji se, barem dijelom, na dvostrukom razvoju sve većega sponzorstva vlade, stope prihvaćanja zakona

Tablica 2. Podneseni i prihvaćeni vladini prijedlozi zakona: Češka narodna skupština, mađarski parlament, poljski Sejm i Slovenska narodna skupština

		Ukupni prijedlozi zakona			Vladini prijedlozi zakona (% od ukupnih)		Stopa uspješnosti vlade
		Podneseni	Prihvaćeni	%	Podneseni	Prihvaćeni	Prihvaćeni kao % od podnesenih vladinih prijedloga zakona
Češka nar. skupština	1	436	260	59,63	58	76	78
	2	221	116	52,49	52	76	77
	3	785	465	59,24	60	73	72
Mađarski parlament	1	762	432	56,69	52	63	69
	2	776	499	64,30	61	87	92
	3	858	464	54,08	52	86	90
Poljski Sejm	1	335	94	28,06			
	2	498	248	49,80			
	3	1152	753	65,40	48		82,5
	4	1264	891	70,50	70,5		91,8
Slovenska nar. skup.	1	645	375	58,14	62,17	79	74
	2	538	341	63,38	55,02	82	95
	3						

Izvori: Zajc, 2004, tablice 8 i 9.

te povećane aktivnosti parlamenata u administrativnom nadzoru i ispitivanju (Norton i Leston-Bandeira, 2003; Leston-Bandeira, 2004).

Iskustvo postkomunističkih parlamenata ukazuje na nešto drugačije tumačenje. Nova zakonodavna tijela na kraju prvog desetljeća bolje su pripremljena za razmatranje zakona nego ranije. Na početku su više bila izvor uvođenja i slavljenja promjene političkoga sustava nego izvor implementacije zakona. Prepravljane ustava, priprema novih izbornih zakona, predvođenje u razvoju novih političkih stranaka i početak reorganizacije ekonomije bili su

ozbiljni zadaci, koji su bili zajednički i vladi i parlamentu. Ni jedni ni drugi nisu bili dobro pripremljeni. I vlada i parlament bili su uhvaćeni u paradoks između mogućnosti i sposobnosti, s velikim mogućnostima ali malom sposobnošću da djeluju u skladu s njima. U tom su trenutku i vlada i parlament improvizirali najbolje što su mogli (Olson, 1994; Kopecky, 2004).

Zakonodavni zadaci vlade i parlamenta, osobito u demokratskim sustavima, tijekom početnog desetljeća promijenili su se od općenitih do podrobnijih pitanja. S dosljedno visokom stopom prihvaćanja vladini prijedlozi

zakona često se dopunjavaju; odbori su postali glavno mjesto ozbiljnog razmatranja zakona te, što je najvažnije, međustranačkih pregovora. Možda se povećavaju i sposobnosti vlade iako naši autori općenito ističu da se vladini prijedlozi zakona često neadekvatno i prekasno pripremaju i da su sukobi u vladinim koalicijama isto tako ozbiljni kao i sukobi između vlade i oporbe u parlamentu.

Termin legitimacija podrazumijeva pasivno prihvaćanje vladinih preferencija od strane parlamenta. Pasivno prihvaćanje više je bilo odgovor srednjoeuropskih parlamenata na sporazume s Europskom unijom koje je, na žalost parlamentarnih zastupnika, potaknula vlada. No čak ni u detaljnim zakonima Europske unije stopa uspješnosti vladinih zakonskih prijedloga nije mnogo viša od stope uspješnosti običnih zakona.

Dok se Mađarska, sa snažnom većinskom strankom i vladom, počela približavati južноеuropskim okolnostima, drugi postkomunistički parlamenti su zbog svoga višestranačkog sastava nastavili biti neovisni od vlastitih vlada i ograničili su njihovu sposobnost da razviju vlastite programe. Nasuprot tome, postsovjetski parlamenti, koji su sve prijemljiviji za predsjednike i predsjedničke političke stranke, mogu se karakterizirati kao pasivna legitimacijska tijela više od postkomunističkih parlamenata Srednje Europe.

Istraživanje: daljnji koraci

Istraživanje drugog desetljeća (i kasnijih desetljeća) novih parlamenata moglo bi se usmjeriti na teme o kojima bismo više željeli znati u početnom desetljeću:

Vlada. Naš naglasak na parlamentima usmjerio nam je pozornost na vladu kao izvanjski izvor s izravnim utjecajem na parlamente. U drugom bismo desetljeću mogli jednako toliko pozornosti usmjeriti na unutrašnju organizaciju i proces odlučivanja u vladama kako to obično činimo za parlamente. Konkretno, mogli bismo ispitati kako se razvijaju vladini prijedlozi politika koji u parlament dolaze u legislativnom obliku.

Stranačke frakcije i odbori. Čini se da je interakcija između dvaju glavnih organizacijskih oblika u parlamentu interakcija kritičke dinamike parlamentarnog odlučivanja, osobito u odnosu na vladu. Potreban nam je, među ostalim metodama, niz studija slučajeva o javnim politikama kako bismo utvrdili dinamiku tog organizacijskog odnosa.

Političke stranke. Razvoj stranaka u novim demokracijama bio je parlamentarnocentričan. U kakvoj je interakciji vodstvo stranačkih frakcija s vodstvom izvanjskih stranačkih jedinica i kako zastupnici djeluju u odnosu na izvanjske stranačke jedinice, još nije dobro shvaćeno ni u starim ni u novim demokracijama.

Interesne skupine i izborni okruzi. Trenutačno dostupna istraživanja malo toga mogu reći o izbornim okruzima iz kojih se biraju parlamentarni zastupnici i o interesnim skupinama organiziranim na državnoj razini. Naglasak na tim odnosima u praksi starih parlamenata u izrazitoj je suprotnosti s njihovom prividnom odsutnošću u novima.

Međunarodna dimenzija. Iskustvo novodemokratiziranih parlamenata u procesu pridruživanja Europskoj uniji ukazuje na kontinuiran, a ne samo na prijelazan ili sporedan zadatak s ko-

jim se suočavaju svi demokratski parlamenti.

Regionalne komparacije. Zajedničko iskustvo jugoslavenske federacije možda pruža koristan temelj za usporedbu parlamenata te skupine novih država. Dva kraja kontinuuma, na koja smo ukazali na početku suprotstavljajući

demokratske srednjoeuropske i post-sovjetske parlamente, zacijelo zahtijevaju i prijelazne slučajeve te dodatne dimenzije analize.

*S engleskoga preveo
Davor Stipetić*

LITERATURA

- Karpowicz, Ewa i Wesolowski, Wlodzimierz, 2002: Committees in the Polish Sejm in Two Political Systems, u: David M. Olson i William E. Crowther (ur.), *Committees in Post-Communist Democratic Parliaments: Comparative Institutionalization*, Ohio State University Press, Columbus.
- Kopecky, Petr, 2004: Power to the Executive! The Changing Executive-Legislative Relations in Eastern Europe, *Journal of Legislative Studies*, 10, 2 i 3, ljeto i jesen, 142-153.
- Leston-Bandeira, Cristina (ur.), 2003: Southern European Parliaments in Democracy, posebno izdanje, *Journal of Legislative Studies*, 9, 2, ljeto.
- Leston-Bandeira, Cristina, 2004: *From Legislation to Legitimation*, Routledge, London.
- Mansfeldová, Zdenka, Rakušanová, Petra i Olson, David M. (ur.), 2005: *Central European Parliaments: First Decade of Democratic Experience and the Future Perspective*, Institute of Sociology, Academy of Science of the Czech Republic, Prague.
- Norton, Philip i Leston-Bandeira, Cristina, 2003: The Impact of Democratic Practice on the Parliaments of Southern Europe, *The Journal of Legislative Studies*, 9, 2, 177-185.
- Olson, David M., 1994: The New Parliaments of New Democracies: The Experience of the Federal Assembly of the Czech and Slovak Federal Republic, u: Ágh, Attila (ur.), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Steps*, Hungarian Centre of Democracy Studies Foundation, Budapest, 35-47.
- Olson, David M. i Norton, Philip (ur.), 1996: *The New Parliaments in Central and Eastern Europe*, Cass, London.
- Schiemann, John W., 2004: Hungary: The Emergence of Chancellor Democracy, *Journal of Legislative Studies*, 10, 2 i 3, ljeto i jesen, 128-141.
- Zajc, Drago, 2004: *Razvoj parlamentarizma: Funkcije slobodnih parlamen-tov*, FDV, Ljubljana.

Parliaments in Transition: The Initial Decade of Post-Communist and Post-Soviet Parliaments

SUMMARY

In this article the author discusses the transition-related experience of parliaments in six countries of Central and Eastern Europe: the Czech Republic, Hungary, Moldova, Poland, Russia and Slovenia. The experience of the six post-authoritarian parliaments suggests four types of parliaments within the initial decade, of which three were viable at the end of the decade. Two democratic types of parliament varied mainly with regard to the concentration of their party systems: the Czech Republic, Poland and Slovenia are multi-party, while Hungary tends toward a two-party majoritarian system. The post-Soviet parliaments, the third type, have become presidentially dependent.

The fourth type of parliament, occurring early in the decade, featured a contest for power, both constitutional and electoral, between parliament and president. These conflicts have been resolved, though very differently, in Moldova, Russia, and Poland.

This analysis highlights the importance of both constitutional and electoral systems, which may be considered in established political systems as part of the stable external context of parliaments, whereas in new post-authoritarian systems they are very much in flux. The definition of what might become stable in the future has largely been part of the on-going conflicts within the initial decade.

The experience of post-authoritarian parliaments also highlights the importance of the internal structure and dynamics within parliaments. Attempts to define the rules of procedure both express and symbolize the capacity of a parliament to equip itself for functioning as an independent body. There is a dynamic interaction effect between external events and the internal structure, which has continued throughout the initial decade.

"MEDICINSKA MARIHUANA" I KRAJ "FEDERALISTIČKE REVOLUCIJE": ANALIZA HERESTETIČKIH MANEVARA NA VRHOVNOM SUDU SAD-a U SLUČAJEVIMA OCBC I RAICH

Marko Radenović

*Student magistarskog studija
političke znanosti
Central European University,
Budimpešta*

Izvorni znanstveni rad

Sažetak

U posljednjih petnaestak godina na Vrhovnom sudu SAD-a provedena je "federalistička revolucija" pod vodstvom njegova tadašnjega predsjednika Williama H. Rehnquista. Iako je obuhvaćala niz presuda na različitim područjima, najveću simboličku važnost imale su one vezane uz ograničenje regulativnih ovlasti Kongresa na temelju *Commerce Clause* (slučajevi *Lopez* i *Morrison*). Liberalna antifederalistička manjina pružala je otpor takvim promjenama sve dok konačno u slučaju *Gonzales v. Raich* (2005) nije došlo do podjela u konzervativno-federalističkoj većini. Presudom u slučaju *Raich* liberali su uvelike uspjeli poništiti efekte slučajeva *Lopez* i *Morrison*. Polazeći od Rikerova koncepta herestetičkih manevara, u tekstu se iznosi hipoteza da je uspjeh liberalne manjine plod proaktivnog herestetičkog djelovanja na rušenju "federalističke revolucije". Također se ukazuje na važnost relativno zanemarenoga slučaja *United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative* (2001) kao kamena temeljca antifederalističke kampanje. Pritom se potezi liberala u slučajevima *OCBC* i *Raich* raščlanjuju u skladu s Rikerovom kategorizacijom. Hipoteza se dokazuje analizom sadržaja presuda, mišljenja, zapisnika s usmenih rasprava te izjava sudionika u sudskom procesu.

1. Uvod

U posljednjih petnaest godina koalicija konzervativnih članova Vrhovnoga suda uspjela je pokrenuti tzv. "federalističku revoluciju".* Njome je zastavljen, a potom i preokrenut trend jačanja federalnih vlasti koji je bio na djelu od druge polovice 1930-ih. Pod vodstvom predsjednika Suda Williama H. Rehnquista "federalistička je petorka"¹ presudama u nizu slučajeva počela ograničavati regulativnu moć Kongresa i jačati poziciju saveznih država u odnosu na federalnu vlast. "Revolucija" se sastojala od odluka koje su pokrivala razna područja interakcije država i federacije. U nekima od tih područja promjene su bile korjenite i značajne, dok je u drugima moć federalnih institucija ipak ostala praktički neokrnjena.² Simbolom promjena postale su presude u slučajevima *United States v. Lopez* (1995) i *United States v. Morrison* (2000), kojima je Sud ograničio regulativne ovlasti Kongresa proizišle iz *Commerce Clause* (Art. 1, Sec. 3, Čl. 8 Ustava SAD-a).

No revolucija nije prošla bez otpora na Sudu. Četvoro liberala, na čelu s Johnom Paulom Stevensom, uporno

je glasovalo protiv ograničenja moći Kongresa³ te se odbijalo pokoriti pravilu *stare decisis* i prihvatiti profederalističke presedane kojih je s vremenom bivalo sve više. Takav njihov stav jasno je ocrtavao potencijalnu krhkost "federalističke revolucije" čije su najvažnije odluke počivale na minimalnoj većini glasova. Bilo je dovoljno da liberalni antifederalisti "pronađu" pitanje koje će podijeliti konzervativno-federalističku većinu da budućnost "revolucije" iznenada postane vrlo upitna.

Cilj je ovoga članka pokazati da antifederalistička frakcija na Sudu nije pasivno čekala da se takva prilika pojavi, nego je proaktivno radila na njezinu stvaranju, što joj je u konačnici i donijelo uspjeh. Služeći se Rikerovom koncepcijom herestetike i njezinim teorijskim okvirom, analiziramo slučajeve *United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative* (2001) i *Gonzales v. Raich* (2005), pri čemu pokušavamo detektirati eventualne herestetičke poteze liberalne manjine, ali i herestetičke odgovore druge strane. Oba slučaja bavila su se sukobom državne i federalne zakonske regulative oko kontroverzno-ga pitanja tzv. "medicinske marihuane".

Ono što otežava analizu procesa donošenja odluka Vrhovnoga suda manjak je informacija o zbivanjima na glasovanju. Nakon što saslušaju usmeno izlaganje obiju strana za određeni broj slučajeva, suci se okupljaju u zatvorenoj sobi bez ikakvih svjedoka i ondje raspravljaju. Zapisnici o tim sastancima pojavljuju se godinama ka-

* Autor teksta, koji je izvorno izrađen kao diplomski rad na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu, zahvaljuje svome mentoru prof. dr. Ivanu Padjenu na korisnim primjedbama i strogim standardima bez kojih bi ovaj tekst bio znatno skromnijih ambicija i slabije kvalitete.

¹ Kojoj su osim njega pripadali i suci Sandra Day O'Connor, Antonin Scalia, Anthony M. Kennedy i Clarence Thomas.

² Vidi Fallon, R. H., "The 'Conservative' Paths of the Rehnquist Court's Federalism Decisions", *The University of Chicago Law Review*, vol. 69, br. 2 (2002), str. 429-494.

³ No liberali nisu baš u svim područjima nastupali antifederalistički. Vidi Young, E. A., "The Rehnquist Court's Two Federalisms", *Texas Law Review*, vol. 83, br. 1 (2004), str. 1-165, *passim*.

snije, i to jedino u obliku osobnih bilježaka nekog od umirovljenih ili preminulih sudaca te njihovih pomoćnika. Naravno, takve bilješke mogu biti pristrane i faktografski upitne. U radu se stoga služimo prvenstveno metodom analize sadržaja samih presuda te popratnih pridružujućih i manjinskih mišljenja, kao i sadržaja zapisnika s usmenih rasprava na Sudu i izjava nekih od sudionika procesa.

Prije nego što počnemo analizu he-restetičkih manevara, ukratko ćemo se osvrnuti na razvoj *Commerce Clause* jurisprudencije prije početka “federalističke revolucije” te potom na uspjehe i domete same revolucije. Nakon toga dat ćemo i kraći pregled zakonske regulative vezane uz marihuanu te mogućnost njezine upotrebe u medicinske svrhe.

2. Federalistička revolucija

2.1. Razvoj *Commerce Clause* jurisprudencije prije “federalističke revolucije”

⁴Iako je već u presudi u slučaju *Gibbons v. Ogden* tadašnji predsjednik Suda John Marshall ponudio mogućnost vrlo širokog iščitavanja ovlasti Kongresa na temelju *Commerce Clause*, Vrhovni je sud dugo odbijao takvu interpretaciju.⁵ Klasičan je primjer presuda u slučaju *United States v. E. C. Knight Co.* (1895) u kojoj je Sud napravio razliku između “proizvodnje” (*manufacture*) i “trgovine” (*commerce*) te je proglasio da koncern koji je kontrolirao 98% na-

cionalne proizvodnje šećera ne potpada pod antitrustovsku regulativu Kongresa.⁶ Treba spomenuti da je *Commerce Clause* jurisprudencija do 1937. bila izuzetno volatilna, čas ograničujući čas šireći ovlasti Kongresa.⁷ Sud je na konačnu stabilizaciju kursa u korist širenja regulativnih ovlasti Kongresa prisilila kombinacija faktora, od kojih su najvažniji bili sve veća integracija nacionalne ekonomije i “plan trpanja Suda” (*Court-packing plan*) F. D. Roosevelta. Tako u slučaju *National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation*⁸ Sud odustaje od dotadašnje prakse i odobrava regulaciju radnih odnosa od strane Kongresa.

⁶ 156 U.S. 1 (1895).

⁷ Usporedi npr. *United States v. E. C. Knight Co.*, 156 U.S. 1 (1895) (sužavanje) i *Standard Oil Co. of N. J. v. United States*, 221 U.S. 1, 68-69 (1911) (širenje), potom *Lottery Case*, 188 U.S. 321 (1903) (širenje) i *Hammer v. Dagenhart*, 247 U.S. 251 (1918) (sužavanje)...

⁸ 301 U.S. 1 (1937). *Jones & Laughlin Steel Corp.* osporio je ustavnost Nacionalnog zakona o radnim odnosima (*National Labor Relations Act*) iz 1935, koji je Kongres donio na temelju ovlasti iz *Commerce Clause*. Zbog dotadašnje prakse Suda da proglašava protuustavnim velike dijelove reformskog programa “New Deal”, predsjednik F. D. Roosevelt zaprijetio je da će predložiti izmjene u broju i načinu imenovanja sudaca na Vrhovni sud (na svakoga suca starijeg od 70 godina imenovao bi se još jedan kako bi se stariji suci “rasteretil”), što bi mu omogućilo da na Sud odjednom postavi šest pobornika “New Deal”. Pod takvim pritiskom jedan od sudaca Vrhovnoga suda, Owen J. Roberts, “prešao” je na drugu stranu i počeo glasovati u korist mjera “New Deal”. Vidi npr. Powe, Lucas J., *The Warren Court and American Politics*, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press), 2001.

⁴ Prikaz u ovom paragrafu djelomično se oslanja na pridružujuće mišljenje suca Anthonyja M. Kennedyja u slučaju *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995), str. 568-580.

⁵ 22 U.S. 1 (1824).

Svoju najširu interpretaciju *Commerce Clause* dobiva u slučaju *Wickard v. Filburn*.⁹ Roscoe Filburn bio je farmer koji je uzgojio žito na površini većoj od one dopuštene federalnim zakonom usmjerenim na reguliranje međudržavnoga tržišta i cijena poljoprivrednih proizvoda (*Agricultural Adjustment Act*). Stoga bio je dužan platiti federalni (kazneni) porez. Filburn se žalio tvrdeći da višak žita upotrebljava za prehranu sebe i svoje obitelji te životinja na farmi. S obzirom na to da se radi o unutardržavnoj proizvodnji i potrošnji, a ne o međudržavnoj trgovini, federalna vlast ne bi trebala imati ovlasti regulacije. No Sud je **jednoglasno** odbacio takav stav vodeći se sljedećom linijom argumentacije: tržište žitom međudržavno je tržište → Kongres ima pravo regulirati međudržavno tržište uključujući i cijenu i količinu žita → farmer Filburn, hraneći sebe, obitelj i stoku viškom žita, isključio je samoga sebe kao potencijalnoga kupca iz toga tržišta → njegovo djelovanje smanjuje potražnju na tržištu (ako već ne povećava ponudu) pa utječe i na razinu cijene žita → stoga je i takva proizvodnja podložna federalnoj regulaciji. Tu je Sud prvi put uveo koncept tzv. “kumulativnog efekta” – po kojem Kongres ima pravo regulirati pojedino individualno djelovanje, koje samo po sebi može imati posve zanemariv utjecaj, ako je zbirni efekt svih djelovanja te vrste na međudržavno tržište značajan. Kad je riječ o dosegu regulacije, Sud je zaključio sljedeće: “Čak i kada je [...] aktivnost lokalna i ne može je se smatrati trgovinom, ona i dalje može, *neovisno o svojoj prirodi*, biti regulirana od strane Kongresa ako ima značajan ekonomski utjecaj na

⁹ 317 U.S. 111 (1942).

međudržavnu trgovinu.”¹⁰ [kurziv dodao autor]

2.2. Federalistička revolucija

Od 1991. i slučaja *Gregory v. Ashcroft* federalizam je postao jedno od najvažnijih pitanja Rehnquistova suda.¹¹ U tom razdoblju tzv. “federalistička pe-torka” pod Rehnquistovim vodstvom uspjela je izboriti nekoliko značajnih pobjeda. “Federalistička revolucija” manifestirala se s jedne strane u postavljanju dodatnih zapreka i uvjeta Kongresu kada on regulira u području koje inače pripada državama. Primjerice, u slučaju *Gregory v. Ashcroft* Sud je propisao da je Kongres, ako želi ograničiti određena prava država regulirajući na temelju *Commerce Clause*, dužan u tekst zakona uvrstiti “jasnu izjavu” (*clear statement*) o takvoj namjeri. S druge strane došlo je do dramatičnog jačanja koncepta “imuniteta suverena” (*sovereign immunity*) utemeljenog na širokoj interpretaciji Jedanaestog amandmana, koji je države uvelike izolirao od posljedica kršenja federalnih zakona. Prvo je potvrđen imunitet država na tužbe proizašle iz federalnog zakona pred federalnim sudovima (*Seminole Tribe v. Florida*, 1996.)¹², a potom i pred državnim sudovima (*Alden v. Maine*, 1999).¹³ Ujedno je osnažen imunitet državnih službenika u odnosu na tužbe po federalnim zakonima (*Idaho v. Coeur d'Alene Tribe of Idaho*, 1997).¹⁴ “Federalistička revolucija” rezultirala je jačanjem pozicija saveznih država i na temelju Dese-tog amandmana, kroz princip “zabrane

¹⁰ 317 U.S. 111 (1942), str. 125.

¹¹ 501 U.S. 452 (1991).

¹² 517 U.S. 44 (1996).

¹³ 527 U.S. 706 (1999).

¹⁴ 521 U.S. 261 (1997).

novačenja” (*anticommandeering*) sredstava i zaposlenih u državnim administracijama od strane federalnih vlasti radi obavljanja određenih aktivnosti, poput provođenja odredaba federalnog zakona (*New York v. United States*¹⁵, 1992. te *Printz v. United States*¹⁶, 1997).

Ipak, kako je *Commerce Clause* glavni izvor regulativne moći Kongresa, najvažnije pobjede federalista, barem po simboličnoj težini, ostvarene su u slučajevima *Lopez* (1995) i *Morrison* (2000). U slučaju *Lopez* Sud je prvi put nakon 1937. poništio federalni zakon donesen na temelju *Commerce Clause* uz objašnjenje da kriminalizirana aktivnost (posjedovanje vatrenog oružja u blizini škole) nema dovoljnu vezu s regulacijom međudržavne trgovine te da stoga zakon predstavlja prekoračenje ovlasti Kongresa. Rehnquist je, pozivajući se na ranije presedane, definirao test s obzirom na ovlasti Kongresa da regulira neko područje. Kongres između ostalog ima pravo regulirati one unutardržavne djelatnosti koje su značajno povezane s međudržavnom trgovinom, tj. aktivnosti koje značajno utječu na nju.¹⁷ No već na sljedećoj stranici presude, nabrajajući primjere (uključujući i slučaj *Wickard*) gdje je Sud podržao regulaciju takvih unutardržavnih aktivnosti, Rehnquist zaključuje da se u svima radilo o *ekonomskoj* djelatnosti. Budući da u slučaju *Lopez* nije bilo tako, Kongres nema pravo regulacije. Takvim suptilnim manevrom Rehnquist je pokušao i zamalo uspio ograničiti buduća ekspanzivna tumačenja *Wi-*

ckarda vezana uz ovlasti Kongresa da regulira unutardržavnu aktivnost.

Rehnquist je test dodatno postrožio u slučaju *Morrison* gdje je Sud odlučio da Kongres ne može regulirati esencijalno neekonomsku aktivnost čak ni ako priloži dokaze o mogućem agregatnom utjecaju takve aktivnosti na međudržavnu trgovinu.¹⁸

3. Zakonska regulativa vezana uz marihuanu i njezinu upotrebu u medicinske svrhe

3.1. *Controlled Substances Act* (1970)

Godine 1970. američki je Kongres donio Sveobuhvatni zakon o prevenciji droga i nadzoru nad njihovom zloupotrebom (*Comprehensive Drug Abuse Prevention and Control Act* – u daljnjem tekstu CDAPCA, 84 Stat. 1236). Bio je to pravni kamen temeljac novoproglašenog “rata protiv droge” tadašnjega američkoga predsjednika Richarda M. Nixona. CDAPCA se sastojao od tri dijela od kojih je središnji, pod nazivom Zakon o kontroliranim supstancijama (*Controlled Substances Act* – u daljnjem tekstu CSA), bio usmjeren na regulaciju i nadzor dopuštene i protuzakonite trgovine tim supstancijama.¹⁹ Kontrolirane supstancije bile su podijeljene u pet kategorija s obzirom na prihvaćenu medicinsku upotrebu, mogućnost zloupotrebe te psihološke i fizičke efekte. Svaka kategorija bila je regulirana različitim vrstama i razinama kontrole u pogledu proizvodnje, distribucije i upotrebe supstancije. U prvoj kategoriji nalazile su se supstancije za koje je

¹⁵ 505 U.S. 144 (1992).

¹⁶ 521 U.S. 898 (1997).

¹⁷ *United States v. Lopez*, 514 U.S. 549 (1995), str. 558-559.

¹⁸ *United States v. Morrison*, 529 U.S. 598 (2000), str. 614.

¹⁹ 545 U.S. ____ (2005), mišljenje većine, str. 6-11.

procijenjeno da postoji velika mogućnost njihove zloupotrebe, da je njihova upotreba u svrhu medicinskog liječenja neprihvatljiva i da ne postoji "siguran" način njihove upotrebe u okviru medicinskog liječenja. Odlukom Kongresa u prvu kategoriju stavljena je i marihuana.

3.2. *Compassionate Use Act (1996)*

Pod pritiskom pacijenata i interesnih grupa, a u skladu s kasnijim istraživanjima mogućnosti upotrebe marihuane u liječenju niza bolesti te kao analgetika, kalifornijski zakonodavci uvrstili su Prijedlog 215 na referendumske listiće 1996. godine. Prijedlog je usvojen većinom glasova pa je Kalifornija iste godine donijela *Compassionate Use Act* kojim su od krivičnoga progona izuzeti liječnici koji svojim pacijentima preporučuju tretman marihuanom te pacijenti i njihovi primarni skrbnici koji posjeduju ili uzgajaju marihuanu u medicinske svrhe uz potvrdu/preporuku liječnika. Primjer Kalifornije slijedilo je potom još najmanje devet država.²⁰

4. Herestetika u okviru Vrhovnoga suda

Američki politolog William H. Riker definirao je herestetiku kao "umjetnost političke manipulacije."²¹ Time je

²⁰ Te su države abecednim redom: Aljaska, Havaji, Kolorado, Maine, Montana, Nevada, Oregon, Vermont i Washington.

²¹ McLean, I., "William H. Riker and the Invention of Heresthetic(s)", *British Journal of Political Science*, vol. 32 (2002), str. 535-558; također Epstein, L. i Shvetsova, O., "Heresthetical Maneuvering on the Supreme Court", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, br. 1 (2002), str. 95-96.

želio skrenuti pozornost na relevantnu društvenu činjenicu da ponekad (politički) "vođe" uspijevaju preokrenuti naizgled unaprijed izgubljene političke "bitke". U dijelu slučajeva to im polazi za rukom putem verbalnog uvjeravanja, kada uspiju uvjeriti relevantne igrače da promijene mišljenje i da im se pridruže. No prema Rikeru oni će "pobjeđuju jer su postavili situaciju na takav način da im se drugi ljudi ili žele pridružiti ili osjećaju da su okolnostima prisiljeni na to – a da ih uopće nisu uvjerovali."²² Upravo se tim oblikom manipulacije bavi herestetika – ne pûkom psihološkom manipulacijom ostalim igračima, nego redefiniranjem strukture igre u kojoj se odvijaju njihove (inter)akcije.²³

Ipak, treba istaknuti da je navedeno Rikerovo određenje herestetičkoga djelovanja preusko te da ne uzima u obzir probabilističku prirodu mogućih ishoda konflikata. Ako pođemo od realističnije pretpostavke da akteri upravljaju vjerojatnošću postizanja povoljnih ishoda (što nam ujedno dopušta i uvođenje rezidualnog elementa slučajnosti), možemo proširiti našu analizu na poteze obiju strana u sukobu. Vođe manjine herestetičkim manevrima pokušavaju preokrenuti situaciju i stvoriti većinsku koaliciju oko vlastitih preferencija. No slične poteze može vući i prvotna većina, bilo kao odgovor na herestetičke napade manjine ili kao mjere predostrožnosti kojima se dodat-

²² Riker, W. H., *Art of Political Manipulation*, (New Haven: Yale University Press, 1986), str. ix.

²³ Epstein, L. i Shvetsova, O., "Heresthetical Maneuvering on the Supreme Court", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, br. 1 (2002), str. 96.

no povećava vjerojatnost očekivane pobjede. Paine (1989) usput se dotiče takve situacije kada razmatra manipulacije dimenzijom “publike”, odnosno javne percepcije glasovanja članova jednog zakonodavnog tijela.²⁴ Stoga ćemo u ovom radu analizirati herestetičke manevre obiju strana iako će fokus prvenstveno biti na manjinskoj liberalnoj frakciji koja je zahvaljujući potezima svog neformalnog vođe uspjela prevagnuti u dva iznimno važna slučaja.

Prema Rikeru postoje tri opće metode herestetičke manipulacije pri donošenju neke društvene odluke, tj. odabira:²⁵

1. upravljanje dnevnim redom (*agenda control*) – u slučaju cikličnih preferencija manipulacija dnevnim redom jednostavno i nepogrešivo omogućuje postizanje željenog ishoda glasovanja;
2. strateško glasovanje (*strategic voting*) – glasovanje pri kojem igrač osim vlastitih preferencija uzima u

obzir pretpostavljene odluke drugih igrača;²⁶

3. manipulacija dimenzijama problema (*adding alternatives*) – dodavanjem ili reduciranjem dimenzija određenog problema moguće je stvarati nove pobjedničke koalicije.²⁷

4.1. Upravljanje dnevnim redom

U ovom ćemo radu upravljanje dnevnim redom u kontekstu Vrhovnog suda SAD-a razmatrati prvenstveno na makrorazini, kroz strukturiranje popisa slučajeva i odgovarajućih pravnih problema. Dva su temeljna načina na koje suci oblikuju popis slučajeva:

1. kontrola nad odobravanjem zahtjeva za *certiorari*;
2. signalizacija.

Sličnom se analizom služe Baird i Jacobi (2005), ali ograničenom isključivo na teoriju sudačkoga signaliziranja, i to onoga putem manjinskog mišljenja.²⁸ Upravljanju dnevnim redom

²⁴ Paine, S. C., “Persuasion, Manipulation and Dimension”, *Journal of Politics*, vol. 51, br. 1 (1989), str. 42-47. Paine navodi stvaran primjer pokušaja uvođenja dimenzije “javnog mišljenja” u raspravu u zakonodavnom tijelu te opisuje herestetički napad, ali i herestetički odgovor kojim je ta nakratko otvorena dimenzija ponovno zatvorena. Ipak, primarni je interes njegova članka važnost postojanja “publike” na koju se utječe retorikom/uvjeravanjem, a potom se herestetičkim potezom pitanje “poštovanja volje” tako oblikovanog “javnog mišljenja” uvodi kao dimenzija naspram stvarnih aktera (članova zakonodavnog tijela).

²⁵ Vidi npr. Epstein, L. i Shvetsova, O., “Heresthetical Maneuvering on the Supreme Court”, *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, br. 1 (2002), str. 96-100.

²⁶ Vidi *ibid.*, str. 100. Autori, doduše, rade distinkciju između strateškoga i sofistificiranoga glasovanja. Sofisticirano je glasovanje ono u kojem igrač ne otkriva svoje stvarne preferencije. Strateško je glasovanje širi pojam koji uključuje svijest o relevantnosti odluka drugih igrača na konačan ishod pa je moguće da osoba strateški glasuje u skladu sa svojim stvarnim preferencijama.

²⁷ Epstein i Shvetsova upotrebljavaju izraz “dodavanje mogućnosti” (*adding alternatives*), ali s obzirom na to da je moguće herestetički djelovati i putem eliminiranja mogućnosti, “manipulacija dimenzijama” puno je prikladniji pojam.

²⁸ Baird, V. i Jacobi, T., “The Dissent Becomes the Majority: Using Federalism to Transform Coalitions in the U.S. Supreme Court”, *USC Law Legal Studies Paper No. 05-21* (2005).

na mikrorazini, kakvim se bavio sam Riker²⁹ i koje preko pozicije i ovlasti predsjednika Suda analiziraju Epstein i Shvetsova (2002), nećemo posvetiti toliko pažnje. Razlog je vrlo jednostavan – u glavnom analiziranom slučaju predsjednik Suda, koji ima formalne ovlasti upravljanja dnevnim redom³⁰ na tzv. privatnoj konferenciji na kojoj se razmatraju slučajevi i na kojoj se obavlja preliminarno glasovanje – našao se na gubitničkoj strani.³¹ U preostalom slučaju, s obzirom na to da je presuda Suda bila jednoglasna, također možemo zanemariti važnost eventualnih herestetičkih manevara takve vrste od strane predsjednika Suda.³²

Neprijeporna je činjenica da se suci Vrhovnoga suda služe diskrecijskim pravom pri odobravanju zahtjeva za

certiorari (oblik ustavne tužbe) da bi strukturirali ukupnu “ponudu” slučajeva i pitanja o kojima će odlučivati unutar jedne “sudske godine”.³³ S obzirom na ograničenost ukupnog broja slučajeva koje Sud može razmotriti, posve je logično što suci žele svoju pažnju usredotočiti na ona pitanja i probleme koje smatraju najvažnijima. Sud godišnje zaprimi više od 8 000 zahtjeva za odobravanjem *certiorari*. Svaki zahtjev pregleda jedan od sučevih pomoćnika (svaki sudac ima ih četiri) koji potom sastavlja kraći memorandum u kojem preporučuje je li slučaj “vrijedan *certiorari*” (*certworthy*). Memorandum se zatim prosljeđuje svim članovima Suda i njihovim pomoćnicima. *Certiorari* se odobri u 80 do 100 slučajeva godišnje. Prema tradiciji za odobravanje *certiorari* dovoljni su glasovi četvero sudaca.³⁴ Time se želi izbjeći situacija da minimalna većina ukupnog broja sudaca može u potpunosti diktirati koji će se slučajevi uopće pojaviti pred Sudom.

Kontrola nad odobravanjem zahtjeva za *certiorari* predstavlja jedan od oblika upravljanja dnevnim redom. Za analizu Stevensovih herestetičkih poteza u razmatranim slučajevima važno je imati na umu nekoliko činjenica. Prvo, od samoga početka tzv. “Drugog Rehnquistova suda”³⁵ John Paul Stevens, kao

²⁹ Vidi npr. Riker, William H., “The Heresthetics of Constitution-making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice”, *The American Political Science Review*, vol. 78 (1984), str. 1-16.

³⁰ Treba istaknuti da postoji više alternativa samom glasovanju o potvrđivanju (*affirm*) ili preokretanju (*reverse*) presude: slučaj može biti proglašen zastarjelim (*moot*); može biti odbačen kao pogrešno odobren (*dismissed as improvidently granted* – DIG); presuda nižega suda može se poništiti i vratiti na ponovno razmatranje (*grant, vacate, remand* – GVR). Predsjednik Suda ima pravo ponuditi navedene opcije prije nego što se pristupi glasovanju o presudi nižega suda – što mu daje velike ovlasti u upravljanju dnevnim redom.

³¹ Ujedno, očito je da se ipak pristupilo glasovanju o presudi, što znači da ti herestetički manevri ili nisu bili uspješni ili ih jednostavno nije ni bilo.

³² *United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative*, 532 U.S. 483 (2001).

³³ Godina na Vrhovnom sudu počinje u listopadu tekuće godine i traje sve do kraja lipnja sljedeće. Tako će sljedeća “sudska godina” (October Term, 2006) početi u listopadu 2006. i završiti krajem lipnja 2007. Vidi npr. Baker, T. E., “A Primer on Supreme Court Procedures”, *PREVIEW of United States Supreme Court Cases* (2004), str. 483.

³⁴ Ibid.

³⁵ Drugim Rehnquistovim sudom neki analitičari nazivaju razdoblje od imenovanja Ste-

sudac s daleko najdužim stažem među liberalima na Vrhovnom sudu, funkcionira kao neformalni vođa liberalno-antifederalističkoga krila. Drugo, liberalna frakcija pod Stevnsom vodstvom vrlo je disciplinirana, barem što se tiče glasovanja o federalističkim pitanjima. Od tridesetak relevantnih slučajeva iz toga područja u razdoblju od 1994. do 2005. koalicija se raspala u njih svega četiri, od kojih nijedan nije bio vezan uz *Commerce Clause*.³⁶ To također znači da Stevens u pravilu može računati na četiri liberalna glasa, što je dovoljno za odobravanje *certiorari* kod baš svakoga slučaja za koji želi da bude raspravljen pred Sudom. Treće, za razliku od ostalih Stevens i njegovi pomoćnici osobno pregledavaju svaki zahtjev za *certiorari* pa se može pretpostaviti da su temeljitije upoznati s karakteristikama pojedinih slučajeva od ostalih sudaca. Zbog svih tih razloga sudac Stevens ima *značajnu prednost u nadzoru nad popisom rasprava (docket)* u odnosu na svoje kolege. To mu omogućuje veću manipulaciju vrstama slučajeva i pravnih problema o kojima će Sud odlučivati.

Iako kontrola nad *certiorari* omogućuje selekciju prikladnih slučajeva

phena Breyera u kolovozu 1994. pa do smrti predsjednika Suda Williama H. Rehnquista 2005. godine. U tom razdoblju sastav Vrhovnoga suda ostao je nepromijenjen, što se naziva "prirodnim Sudom" (*natural Court*). Npr. Merrill, Thomas W., "The Making of the Second Rehnquist Court: A Preliminary Analysis", *St. Louis University Law Journal*, vol. 47 (2003), str. 569-570.

³⁶ Radi se o slučajevima *City of Boerne v. Flores* (1997), *Vermont Agency of Natural Resources v. United States ex. rel. Stevens* (2000), *Egelhoff v. Egelhoff* (2001), *Raygor v. Regents of the University of Minnesota* (2002).

iz skupa svih zahtjeva koji dođu do Vrhovnoga suda, ostaje problem kako postići da se slučajevi koji, prema mišljenju sudaca-herestetičara, postavljaju "pravo pitanje na pravi način" uopće pojave u tom skupu. Da bi uklonili i tu zapreku, suci se služe postupkom *signalizacije*. Ona im daje mogućnost upravljanja egzogenim faktorima, tj. ona je način da se utječe na ishod igre preko utjecanja na vrstu *inputa* koji u nju ulaze. Ona je također sredstvo za povezivanje međusobno odvojenih pitanja te je od velike koristi pri manipulaciji dimenzijama. Pri klasifikaciji tipova pridružujućih (*concurring*)³⁷ mišljenja Way i Turner (2006) definiraju *signalizirajuće mišljenje* kao ono u kojem autor raspravlja o pojedinom problemu ili dijelu problema koji bi želio ponovno razmotriti pod drugačijim uvjetima, koji će omogućiti da se trenutna odluka dodatno pojasni, modificira ili da se sruši (*overrule*) ako je preširoko protumačena. Signali mogu biti upućeni trima stranama: nižim sudovima, zakonodavnim tijelima ili pak potencijalnim strankama u budućem sporu (što uključuje i interesne grupe koje mogu potaknuti sporove).³⁸ Na taj način suci pokušavaju ishoditi priliku da se upravo riješeno pitanje preispita iz druge perspektive. Baird i Jacobi (2005) u svo-

³⁷ Naravno, signalizacija se može pojaviti i u manjinskom mišljenju. Vidi Baird i Jacobi (2005). Ali kada se pojavi u pridružujućem mišljenju, ona može odražavati slabu točku u većinskoj koaliciji, tako da postoji puno veća mogućnost preokreta kada se novi, preoblikovani slučaj pojavi pred Sudom.

³⁸ Way, Lori B. i Turner, Charles R. – "Disagreement on the Rehnquist Court: The Dynamics of the Supreme Court Concurrence", *American Politics Research*, vol. 34, br. 3, svibanj 2006, str. 298.

jem radu procjenjuju da se efekti takve signalizacije javljaju s pomakom od otprilike pet do šest godina. To je uobičajeno razdoblje potrebno da se slučaj “pojavi”, da prođe sve prethodne sudske instance, da sve ostale pravne mogućnosti budu iscrpljene te da napokon dođe pred Sud.³⁹

4.2. Manipulacija dimenzijama slučaja

Ipak, ponekad suci ne mogu, tj. ne žele čekati toliko dugo da se pojavi idealan slučaj, a s njim i prilika za efektuiranje promjene politike. Razlozi za to mogu biti višestruki: od moralnih (reakcija na postojeće stanje koje smatraju neodrživim jer se nepravredno nanosi šteta određenim pojedincima) do praktično-strateških (procjena zrelosti situacije za promjenu ili bojazan da bi ubrzo moglo doći do izmjene na Sudu koja bi takvu promjenu onemogućila). Moguć je i obrnut slučaj, primjerice kada dio sudaca (obično minimalna većinska koalicija) ne uspije kroz nadzor nad odobravanjem zahtjeva za *certiorari* ustaviti dolazak “neugodnoga” slučaja pred Sud. Zbog svega toga suci su u nekim situacijama skloni posegnuti za herestetičkim manevrom manipulacije dimenzijama slučaja.

Već smo analizirali kako suci mogu kreirati popis rasprava, tj. upravljati dnevnim redom signalizacijom i kontrolom nad zahtjevima za *certiorari*. Mnogi slučajevi koji dolaze pred Vrhovni sud istovremeno otvaraju više pravnih problema. Neki od tih problema mogu biti naglašeni, dok drugi

mogu biti samo latentno prisutni. Neka od pravnih pitanja bit će sadržana u žalbama i odgovorima na žalbe⁴⁰ suprotstavljenih strana. Druga će se pojaviti samo u dopisima “prijatelja suda” (*amicus curiae*). Ponekad sami suci VS-a “otkriju” pravni problem na koji nitko od sudionika u sudbenom procesu prethodno nije ukazao. Kao što smo već spomenuli, događa se i obratna situacija, u kojoj suci namjerno ignoriraju određena pravna pitanja, obično s formalnim obrazloženjem, ali i bez njega.

Postoji nepisano pravilo da bi presuda trebala odgovarati na pitanja/probleme koji se pojavljuju u sudskom spisu. Iako ga se suci uglavnom pridržavaju, često su spremni odstupiti od takve norme. Analizirajući podatke iz 1988. godišta (*term*), McGuire i Palmer (1995) zaključuju da se tzv. “fluidnost pitanja” (*issue fluidity*) javlja u čak 50% slučajeva. “Potiskivanje pitanja” (*issue suppression*), koje se prema definiciji javlja kada Sud “odobri priziv, ali onda potisne neko od postavljenih pitanja i ne donese nikakvu odluku u vezi s njim”⁴¹, znatno je češći oblik fluidnosti

⁴⁰ Većina slučajeva koji se pojavljuju pred Vrhovnim sudom dolazi kroz prizivnu proceduru u kojoj je VS najviša instanca, stoga se radi o žalbama i odgovorima na njih. Ipak, manji dio slučajeva dolazi u okviru izvorne jurisdikcije Suda i tu možemo govoriti o tužbama i odgovorima na njih. Treba spomenuti i pravilo da se (glavna) pitanja koja Sudu postavljaju obje strane, pažljivo i koncizno sročena, moraju zasebno navesti na prvoj stranici. Prema *Rules of the Supreme Court of the United States*, 2005.

⁴¹ Ulmer, S. Sidney, “Researching the Supreme Court in a Democratic Pluralist System: Some Thoughts on New Directions”, *Law and Policy Quarterly*, br. 1 (siječanj 1979),

³⁹ Baird, V. i Jacobi, T., “The Dissent Becomes the Majority: Using Federalism to Transform Coalitions in the U.S. Supreme Court”, *USC Law Legal Studies Paper No. 05-21* (2005).

i javlja se u 40% svih presuda. Razlog potiskivanja pitanja obično je praktične naravi – kod kompleksnih slučajeva to je često jedini način očuvanja ili uopće formiranja većinske koalicije.

No čak se i “otkrivanje pitanja” (*issue discovery*), koje je po samoj prirodi stvari mnogo kontroverznija praksa, javlja u značajnih desetak posto slučajeva.⁴² Ulmer definira “otkrivanje pitanja” kao svaku situaciju u kojoj “Sud odobrava posve novo razmatranje slučaja, no potom otkriva pitanje koje nijedna od strana nije postavila i odlučuje o njemu.”⁴³ McGuire i Palmer pojašnjavaju da “otkrivanje” uključuje i situacije kada Sud donese presudu koja je sveobuhvatna, odnosno na višem stupnju generalizacije nego što je potrebno da bi se razriješio problem u konkretnom sudskom slučaju.⁴⁴ “Otkrivanje” je najčešće rezultat snažnih *policy* preferencija sudaca, koji slučaj namjerno transformiraju prilagođujući ga odluci kakvu žele donijeti u određenom području javne politike.⁴⁵ To je izravno kršenje neformalne norme o sudbenom suzdr-

žavanju (*judicial restraint*), tj. onoga što Epstein, Segal i Johnson (1996) nazivaju (obrnutom) “varijantom načela *sua sponte*.”⁴⁶ Poklonici doktrine sudbenoga suzdržavanja takvo djelovanje Suda smatraju posebno opasnim jer drže da pretvara vrhovnu sudbenu vlast iz reaktivne u proaktivnu, što je čini sličnom i konkurentnom zakonodavnoj vlasti. Zbog toga suci u pravilu posežu za metodom “otkrivanja pitanja” tek kada mehanizmi upravljanja dnevnim redom nisu dovoljni.

No ponekad uopće nije potrebno “otkrivati” pitanje ili pitanja. Dovoljno je naglasiti neku od latentnih dimenzija slučaja nauštrb glavnih pitanja, tj. onih kojima se bave presude nižih sudova, žalbe i koja su usmeno raspravljana pred samim sudom. Baird i Jacobi (2005) u svojem su radu pokazali kako su se suci Vrhovnoga suda u slučajevima kada bi ostali u manjini, često služili pristupom “naglašavanja” (rjeđe “otkrivanja”) upravo federalističke dimenzije slučaja u svojem izdvojenom, manjinskom mišljenju.⁴⁷ Kao što smo već spomenuli, svrha je takva manevra dvojaka. Njime se s jedne strane pokušava podijeliti većinska koalicija (čak i prije donošenja presude, tj. tijekom cirkuliranja nacrtu većinskog i manjinskog mišljenja). S druge strane takvim se mišljenjem šalje signal potencijalnim budućim litigantima da taj ili sličan slučaj treba preformulirati u skladu s federalističkom dimenzijom i ponovno postaviti na proceduralnim temeljima.

str. 53-80; navedeno prema McGuire i Palmer (1995), str. 692.

⁴² McGuire i Palmer (1995), str. 692. Treba spomenuti da su neki analitičari doveli u pitanje te rezultate vezane uz “issue discovery”. Vidi Epstein, Segal i Johnson (1996), koji tvrde da su McGuire i Palmer pogriješili u kodiranju slučajeva te da u svojoj provjeri istoga toga skupa slučajeva nisu našli nijedan koji bi se mogao kvalificirati kao slučaj “issue creation”. Ali vidi i McGuire i Palmer (1996) za uvjerljiv odgovor na takvu kritiku.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Vidi McGuire i Palmer (1995), str. 700. te McGuire i Palmer (1996), str. 856.

⁴⁵ Vidi McGuire i Palmer (1996), str. 854.

⁴⁶ Vidi Epstein, Segal i Johnson (1996), str. 845.

⁴⁷ Baird i Jacobi (2006).

4.3. Strateško/sofisticirano glasovanje

Strateško glasovanje svako je glasovanje u kojem igrač vodi računa o preferencijama drugih igrača.⁴⁸ Epstein i Shvetsova (2002) definiraju *sofisticirano* glasovanje kao podskup strateškoga ponašanja – ono se javlja u situacijama kada uslijed strateških kalkulacija ne glasujemo u skladu sa svojim stvarnim preferencijama. Većina radova o strateškom, tj. sofisticiranom glasovanju u kontekstu Vrhovnog suda bavi se potezima predsjednika Suda jer on zbog institucionalnih aranžmana svojstvenih Sudu ima najviše koristi od strateškoga glasovanja. U ovom radu pod sofisticiranim glasovanjem razmatrat ćemo i glasovanje protivno primarnim *policy* preferencijama sudaca (na liniji konzervativizam-liberalizam) uslijed utjecaja dimenzije federalizma.

Strateško, a time i sofisticirano glasovanje pretpostavlja potpunu informiranost sudionika. S toga je aspekta Vrhovni sud idealan za analizu. U razmatranim slučajevima suci su najmanje sedam (OCBC), odnosno jedanaest (Raich) godina zasjedali u istom sastavu pa se može pretpostaviti da izvrsno poznaju *policy*, ideološke i doktrinarne preferencije svojih kolega. No za preduvjet potpune informiranosti još je važniji poseban proceduralni element svojstven Vrhovnom sudu. Naime na-

kon što se suci preliminarno izjasne o slučaju, jedan od članova potencijalne većine dobiva zadatak da sastavi nacrt većinskog mišljenja. Svaki od sudaca slobodan je napisati i svoje mišljenje (pridružujuće ili manjinsko). Potom kopije svih nacrta mišljenja kruže među sucima, koji u svakom trenutku mogu promijeniti svoje mišljenje pred snagom suprotnih argumenata. Dakle svaki je sudac u potpunosti upoznat i s preferencijama svojih kolega, i s njihovim argumentima i konačno s njihovim odlukama.

Kao što je već spomenuto, na tzv. privatnoj konferenciji suci razmatraju slučaj te o njemu preliminarno glasuju. Prema tradiciji prvi glasuje predsjednik Suda, a zatim ostali suci prema senioritetu, počinjući od suca s najdužim stažem. Svaki sudac ima pravo da se iz bilo kojeg razloga odbije (*pass*) izjasniti na konferenciji. Važno institucionalno pravilo određuje da predsjednik Suda, ako je nakon preliminarnoga glasovanja u većini, ima pravo dodijeliti sastavljanje nacrta većinskog mišljenja. To mu daje priliku da se, u slučaju kad procijeni da je opcija koju on preferira u manjini, prvo odbije izjasniti, a da potom u konačnici strateški/sofisticirano glasuje uz većinu. Tada pisanje nacrta većinskog mišljenja može dodijeliti sebi i pokušati minimalizirati njegov dohvat i značenje. Epstein i Shvetsova (2002) u svojem modelu herestetičkoga ponašanja predsjednika Suda njegovu odluku da se isprva odbije izjasniti vežu uz situaciju u kojoj vrijede sljedeće pretpostavke:⁴⁹

⁴⁸ Riker je "strateškim glasovanjem" nazivao upravo ono za što Epstein i Shvetsova (2002) nude naziv "sofisticirano". Prihvatio sam njihovu klasifikaciju jer je bolje razrađena. No treba spomenuti i to da drugi teoretičari upotrebljavaju izraz "sofisticirano" za "strateško", a potom biraju između "iskrenog" i "neiskrenog" sofisticiranoga glasovanja. Vidi Johnson, Spriggs i Wahlbeck (2005).

⁴⁹ Epstein, L. i Shvetsova, O., "Heresthetical Maneuvering on the US Supreme Court", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, br. 1 (2002), str. 112.

1. predsjednik Suda smatra da član s najdužim stažem među preostalim članovima Suda (*Senior Associate Justice*) ima preferencije suprotne njegovima;
2. predsjednik Suda nije siguran u preferencije medijskoga suca (*pivotal justice*);
3. predsjednik Suda smatra da *status quo* nije u skladu s njegovim preferencijama.

Kao što vidimo, posebnu važnost ima i “Senior Associate Justice” (SAJ), pogotovo kada je ideološki na suprotnoj strani od predsjednika Suda. To je zato što u slučaju kada je predsjednik Suda na preliminarnom glasovanju u manjini, pravo imenovanja autora nacrt presude pripada sucu s najdužim stažem u većinskoj koaliciji.⁵⁰ U slučaju Drugog Rehnquistova suda Stevens je istovremeno bio i SAJ, ali i vođa suprotne frakcije, što je značilo da je u slučajevima gdje je sud bio podijeljen vrlo često zauzimao poziciju suprotnu od Rehnquistove. Praktična je posljedica toga da je u gotovo svim slučajevima u kojima se Rehnquist našao u manjini pravo dodjele mišljenja dolazilo u ruke Stevensu, koji je tako dobivao priliku da uvelike utječe na sadržaj, doseg i značenje konačne presude.

⁵⁰ Prema podacima za tzv. Burgerov sud (1971-1986) SAJ je bio u prilici da dodijeli pisanje nacrt većinskog mišljenja u 11.2% slučajeva. Svi preostali suci zajedno dodijelili su pisanje nacrtu u svega 2,9% slučajeva. Johnson, T. R., Spriggs, J. F., i Wahlbeck, P. J., “Passing and Strategic Voting on the U.S. Supreme Court”, *Law & Society Review*, vol. 39, br. 2 (2005), str. 366.

5. *United States v. Oakland Cannabis Buyer’s Cooperative*, 532 U.S. 483 (2001)

5.1. Prikaz slučaja

Kao što smo već spomenuli, Stevensov obračun s “federalističkom revolucijom” počeo je upravo herestetičkim potezima u slučaju *United States v. Oakland Cannabis Buyers’ Cooperative*.⁵¹ To je ujedno i prvi slučaj vezan uz kalifornijski Compassionate Use Act i pitanje tzv. “medicinske marihuane” (*medical marijuana*) u kojem je Vrhovni sud odobrio *certiorari*.⁵² OCBC se bavio uzgojem i distribucijom marihuane u medicinske svrhe za kvalificirane korisnike. Federalne su vlasti *civilnom* [!] tužbom zatražile sudsku zabranu (*injunction*) djelovanja na temelju CSA-a, što je okružni sud i odobrio. Nakon što je OCBC nastavio sa zabranjenim djelovanjem, proglašen je krivim za nepoštivanje suda. OCBC se branio tezom o “medicinskoj nuždi” (*medical necessity*) – institutom običajnoga prava koji opravdava protuzakonito djelovanje ako se njime želi izbjeći veća šteta, tj. teške posljedice na zdravlje i život pacijenata. Okružni sud (*District Court*) takvu je obranu odbacio, a odbacio je i zahtjev za izmjenom zabrane radi dopuštanja distribucije marihuane pacijentima s “medicinskom nuždom”. No na žalbu OCBC-a Prizivni sud Devetoga područja (*Court of Appeals for the Ninth Circuit*) poništio je odluku vezanu uz zahtjev za izmjenom zabrane i vratio je okružnom sudu. U obrazloženju su istaknuta tri elementa:

1. “medicinska nužda” prihvatljiva je vrsta obrane u ovom slučaju;

⁵¹ 532 U.S. 483 (2001).

⁵² 531 U.S. 1010 (2000).

2. niži je sud svoju odluku temeljio na pogrešnoj pretpostavci da nije imao diskrecijsko pravo donijeti zabranu koja je užeg dohvata od CSA-a;
3. niži je sud trebao uzeti u obzir javni interes i moguću štetu za pacijente.⁵³

Okružni je sud, u skladu s preporukom višega suda, unio izmjene u sudsku zabranu koje su dopuštale nastavak djelovanja OCBC-u s obzirom na specifičnu klasu pacijenata. Federalna vlast potom je uložila molbu da se izmjena zabrane odgodi do konačnog razrješenja slučaja, što je Vrhovni sud i odobrio sa sedam glasova *za* i jednim *protiv*.⁵⁴ Sudac Breyer izuzeo se iz slučaja jer je njegov brat, kao sudac okružnoga suda, donio presudu na nižoj instanci.⁵⁵

Iako je konačna presuda u korist federalnih vlasti *de facto* bila jednoglasna, većinsko mišljenje suca Thomasa dobilo je podršku ukupno samo pet sudaca (Thomas, Rehnquist, O'Connor, Scalia, Kennedy). Preostalo troje (Stevens, Souter i Ginsburg) okupilo se pod pridružujućim mišljenjem suca Stevensa.⁵⁶

U tom slučaju mišljenje većine pod autorstvom suca Thomasa odbacilo je mogućnost obrane utemeljene na institutu "medicinske nužnosti" za OCBC kao distributera "medicinske marihuane". S tim dijelom presude složili su se i preostali suci okupljeni pod Stevenso-

vim pridružujućim mišljenjem. No većina je osim toga presudila i da je takva obrana neupotrebljiva za bilo koju situaciju u okviru CSA-a, a pritom je dovela u pitanje i općenitu mogućnost upotrebe takve obrane, osim u slučajevima kada je ona izriekom predviđena odredbama primijenjenog federalnog zakona.⁵⁷

5.2. Analiza herestetičkih manevara

5.2.1. Upravljanje dnevnim redom

S obzirom na to da je Stevensu bilo izuzetno važno da ostavi mogućnost obrane "medicinskom nužnošću" u slučaju individualnih pacijenata-korisnika, njegovo je pridružujuće mišljenje već na samom početku dobilo elemente "oslabljujućeg" (*weakening*) tipa prema Way-Turnerovoj klasifikaciji. Kod takve vrste pridružujućeg mišljenja autor sužava dohvat i autoritet većinskog mišljenja jer se ne slaže s dijelom mišljenja ili drži da Sud ne bi trebao razmatrati određeno pitanje (zbog toga što to nije pitanje na temelju kojeg je odobren *certiorari* ili ga jednostavno nije bilo potrebno razmotriti da bi se donijela odluka). Takva mišljenja izravno žele ograničiti dohvat većinskog mišljenja te često otvoreno kažu da sudska odluka nema implikacije koje joj većinsko mišljenje pripisuje – u tom slučaju dijele većinskog mišljenja obično nazivaju "proglasima" (*dicta*).⁵⁸

I doista, Stevensovo mišljenje predstavlja gotovo školski primjer kombinacije "oslabljujućeg" i "signaliziraju-

⁵³ Ibid., str. 483.

⁵⁴ 530 U.S. 1298.

⁵⁵ "US Supreme Court Hears Oakland Cannabis Buyers' Cooperative Case; Decision Expected in June", California NORML Reports, travanj 2001.

⁵⁶ Ipak, gotovo da nema sumnje da bi Stevensovo mišljenje dobilo i podršku suca Breyera da je on sudjelovao u slučaju.

⁵⁷ 532 U.S. 483 (2001), str. 490-495.

⁵⁸ Way, L. B. i Turner, C. R., "Disagreement on the Rehnquist Court: The Dynamics of the Supreme Court Concurrence", *American Politics Research*, vol. 34, br. 3 (2006), str. 295-298.

ćeg” prema Way-Turner definiciji. Ono počinje sljedećim riječima:⁵⁹

“Da se suženi zaključak Suda ne bi izgubio u širokom proglasu [*dicta!*], dopustite da ga ponovim: držimo da medicinska nužda ne može biti obrana prilikom *proizvodnje* i *distribucije* marihuane. Taj je ograničeni zaključak u skladu s odobrenim zahtjevom za *certiorari*, koji je bio ograničen na pitanje ‘isključuje li Controlled Substances Act, 21. U.S.C. *et seq.* obranu medicinskom nuždom s obzirom na zabranu *proizvodnje* i *distribucije* marihuane kao droge prve kategorije.’” [kurziv dodao Stevens]

Stevens potom ukazuje na po njegovu mišljenju nepotrebno prekoračenje sudske presude u odnosu na znatno uže pitanje (je li moguće uključiti argument “medicinske nužnosti” za stvaranje iznimke unutar sudske zabrane djelovanja distributivnoga centra za marihuanu) za koje je odobren *certiorari* te o kojem se usmeno raspravljalo pred Sudom. Stoga ističe:⁶⁰

“Ovaj slučaj ne zahtijeva od nas da presudimo o dosegu diskrecijskoga prava Oblasnoga suda da sudski zabrani (*enjoin*) ili odbije zabraniti posjedovanje marihuane ili druga potencijalna kršenja CSA-a od strane teško bolesnoga pacijenta kojem droga može biti nužna. [...] ... [ta pitanja] treba ostaviti ‘otvorenima’ u ovom slučaju.”

Time Stevens šalje jasan signal budućim litigantima (i interesnim skupinama) da bi obrana “medicinskom nuždom” od strane krajnjega korisnika, teško bolesnoga pacijenta, mogla biti jedan od načina “zaobilaženja” re-

striktivnog federalnog zakona. Treba spomenuti da u trenutku pisanja ovog rada Vrhovni sud još nije imao prilike odlučiti u slučaju u kojem se korisnik “medicinskom nuždom” brani od optužbe za uzgoj i posjedovanje bez namjere distribuiranja. Ipak, s obzirom na to da je veći broj takvih slučajeva već u sudskoj proceduri, Vrhovni će sud relativno uskoro imati priliku odlučiti i o tom pitanju.⁶¹

5.2.2. Manipulacija dimenzijama slučaja

Pored signala vezanog uz obranu “medicinskom nuždom” teško bolesnih korisnika Stevens u svojem mišljenju povlači ključni herestetički potez i *signalizira* još jednu mogućnost: *reformuliranje problema uvođenjem federalističke dimenzije*. Koreći većinu zbog preširoke odluke, Stevens tvrdi da je mišljenje Suda preširoko, što je “posebice nezgodno” s obzirom na “važnost iskazivanja poštovanja prema suverenim državama koje sačinjavaju našu federalnu zajednicu.” To poštovanje, nastavlja Stevens, “nameće dužnost federalnim sudovima da, kad god je to moguće, izbjegavaju ili minimaliziraju sukob između federalnog i zakona pojedine države, posebice u situacijama gdje su građani države odabrali ‘da posluže kao

⁵⁹ 532 U.S. 483., str. 499.

⁶⁰ *Ibid.*, str. 502-503.

⁶¹ Npr. Angel Raich je odmah nakon što je Sud presudio protiv nje u slučaju *Gonzales v. Raich* podigla novu tužbu, ovaj put na temelju osobne “medicinske nužde” i odredbe Ustava “Due Process”. Takav potez samo potvrđuje hipotezu o primjeni i efektima signalizacije u slučaju *OCBC*, ali i *Raich*. Naravno, Angel Raich nije jedina osoba koja je podigla tužbu na tim temeljima. Vidi “Pending Cases” na Americans for Safe Access, <http://www.safeaccessnow.org/article.php?list=type&type=184>.

laboratorij' pri testiranju 'novih društvenih i ekonomskih eksperimenata, bez rizika za ostatak zemlje. Moj je stav da je ovo takav slučaj.'⁶² Naravno, nije nimalo slučajno što citat koji Stevens ovdje navodi spada u klasike (pro)federalističke jurisprudencije.⁶³

Potom nastavlja: "Prihvaćanjem prijedloga 215 [na referendumu] kalifornijski su glasači odlučili da teško bolesni pacijenti i njihovi primarni skrbnici trebaju biti izuzeti od sudskoga progona pod državnim zakonima zbog **uzgoja i posjedovanja** marihuane ako pacijentov liječnik preporučuje upotrebu te droge u medicinskom tretmanu." [podebljao autor] To Stevensovo spominjanje uzgoja i posjedovanja – kao potpuno unutardržavnih aktivnosti koje nemaju nikakve veze s trgovinom – predstavlja posredan, ali vrlo jasan signal o izloženosti zakona mogućem napadu utemeljenom na tezi o prekoračenju ovlasti Kongresa s obzirom na *Commerce Clause*. Treba istaknuti da se to pitanje već pojavilo u slučaju OCBC-a, no ostalo je zaklonjeno drugim prijedporima i o njemu se nije raspravljalo. Stevens je stoga htio da se pred Sudom pojavi više-manje "čist" slučaj *Commerce Clause*, što se i ostvarilo sa slučajem *Gonzales v. Raich*. Tim je potezima osigurao liberalima *win-win* situaciju u budućnosti. Ako federalistička petorka odluči braniti svoje odluke iz slučaje-

va *Lopez* (1995) i *Morrison* (2000), bit će prisiljena podržati "medicinsku marihuanu". Pobjeda za liberale. Ako pak dio njih odustane od federalističke agende da bi se suprotstavio "pošasti droge" (a među njima sigurno neće biti Rehnquist kao glavni arhitekt "novog federalizma"), odluka o autoru većinskog mišljenja u Stevensovim je rukama. Poraz federalista. Uza sve to "medicinska nužda" ostaje otvorenom opcijom, što čini mogućom daljnju liberalnu pobjedu te djelomičnu dekriminalizaciju marihuane.

5.2.3. Sofisticirano glasovanje

Kad je riječ o sofisticiranom glasovanju kao trećem obliku herestetičkih manevara, možemo iznijeti i razumnu pretpostavku da Stevensova odluka da podrži odluku većine te sastavi pridružujuće mišljenje predstavlja primjer sofisticiranoga glasovanja. Kao što možemo vidjeti iz ranijega glasovanja o molbi federalnih vlasti da se izmjena sudske zabrane (kojom se omogućavala daljnja opskrba marihuanom specifične klase pacijenata) odgodi do razrješenja slučaja pred Vrhovnim sudom, Stevens je bio jedini koji je glasovao protiv uvažavanja molbe, braneći pritom djelovanje OCBC-a kroz prizmu javnog interesa.⁶⁴ Shvativši da je njegov stav možda preliberalan čak i za njegove kolege libe-

⁶² 532 U.S. 483, str. 502. Stevens je ("...") citirao manjinsko mišljenje suca Brandeisa u slučaju *New State Ice Co. v. Liebmann*, 285 U.S. 262 (1932), str. 311.

⁶³ Ironično je što će isti taj citat navesti i sutkinja O'Connor u svojem ogorčenom manjinskom profederalističkom mišljenju u slučaju *Gonzales v. Raich*. Vidi 545 U.S. ___ (2005), prva stranica mišljenja.

⁶⁴ 530 U.S. 1298. Jedino je Stevens glasovao protiv obrazlažući svoju odluku time da podnositelj molbe nije pokazao da "uskraćivanje nužnih lijekova teško bolesnim i umirućim pacijentima promiče javni interes ili da bi, ako do zabrane distribucije ne dođe, to ugrozilo redovito provođenje federalnih krivičnih statuta", dok je druga strana pokazala da bi im prihvaćanje odgode nanijelo "nepopravljivu štetu".

rale, a kamoli za nekoga od centrista te da će njegovo mišljenje poslati snažnije signale budućim litigantima ako ga podrži više sudaca, Stevens se odlučio za pridružujuće mišljenje.

5.2.4. Herestetički odgovor većine

Suočena sa Stevensovim herestetičkim manepravima većina je bila prisiljena na odgovarajuće protumjere. Stoga Thomas već u uvodnim rečenicama presude ograničava dimenzije rasprave: “CSA... ..zabranjuje proizvodnju i distribuciju različitih droga, uključujući i marihuanu. U ovom predmetu moramo odlučiti postoji li, na temelju medicinske nužde, iznimka tim zabranama. Mi držimo da ne postoji.”⁶⁵ Od samoga početka na djelu je “potiskivanje problema” – jer osim proizvodnje i distribucije droga CSA zabranjuje i njihovo posjedovanje. No to bi otvorilo dodatnu dimenziju problema (na što, uostalom, aludira i Stevens), koju Thomas u ovom predmetu pokušava izbjeći. On to i sam otvoreno priznaje te čak naglašava jednodimenzionalnost svoje interpretacije slučaja, upravo radi sprečavanja podjele u većinskom bloku: “OCBC tvrdi da bismo trebali konstruirati CSA tako da on uključuje i obranu medicinskom nuždom kako bismo izbjegli ono što [OCBC] smatra teškim ustavnim pitanjima. Konkretno, [OCBC] tvrdi da, lišen obrane medicinskom nuždom, zakon (statut) nadilazi ovlasti Kongresa na temelju *Commerce Clause* te krši supstantivna procesna prava pacijenata i fundamentalne slobode prema Petom, Devetom i Desetom Amandmanu.”

No Thomas odbija u ime većine razmotriti moguća ustavna pitanja veza na uz slučaj. “S obzirom na to da Pri-

zivni sud nije razmotrio te probleme, mi odbijamo biti prva instanca koja će to učiniti.”⁶⁶ Potom još jednom potiskuje federalističku dimenziju slučaja ističući: “...danas ne odlučujemo o ustavnom pitanju poput onoga prelazi li CSA ovlasti Kongresa prema *Commerce Clause*”.⁶⁷

6. *Gonzales v. Raich*, 545 U.S. __ (2005)

6.1. Prikaz slučaja

Angel Raich i Diane Monson teško su bolesne osobe koje su, u skladu s preporukom liječnika, same uzgajale (Monson) ili besplatno dobivale od primarnih skrbnika (Raich) “medicinsku marihuanu”. Federalni agenti su u kolovozu 2002. zaplijenili, a potom i uništili stabljike marihuane koje je uzgajala Monson. Nakon toga Raich i Monson podigle su tužbu protiv ministra pravosuđa SAD-a (tada John Ashcroft, kasnije Alberto Gonzales) te upravitelja federalne agencije za borbu protiv narkotika (DEA). U tužbi su tražile injunktivnu i deklarativnu zaštitu u obliku zabrane provođenja CSA-a u mjeri u kojoj se njima (kao posebnoj klasi pacijenata u skladu s kalifornijskim *Compassionate Use Act*) i njihovim primarnim skrbnicima zabranjuje posjedovanje, pribavljanje ili proizvodnja marihuane za osobnu medicinsku upotrebu. Pritom su zastupale stav da provođenje CSA-a primijenjeno na njih krši *Commerce Clause*, zatim *Due Process Clause* iz Petog amandmana, potom Deveti i Deseti amandman te konačno doktrinu “medicinske nužde”. Okružni sud odbacio je njihov zahtjev za preliminarnom

⁶⁵ 532 U.S. 483, str. 486.

⁶⁶ Ibid., str. 494.

⁶⁷ Ibid., str. 495.

injunkcijom (sudskom zabranom) dok traje postupak držeći da nisu dokazale kako postoji šansa da bi njihovi pravni argumenti mogli prevagnuti u slučaju. Podijeljeno (2:1) sudsko vijeće Prizivnoga suda za Deveto područje preokrenulo je odluku nižega suda argumentirajući da postoji značajna mogućnost da tužitelji uspiju dokazati da CSA, onako **kako je primijenjen na njih** (*as applied*) predstavlja protuustavno korištenje ovlasti Kongresa na temelju *Commerce Clause*. Prizivni je sud zaključio kako se “unutardržavno, nekomercijalno uzgajanje i posjedovanje kanabisa za osobne medicinske potrebe prema preporuci liječnika i u skladu s kalifornijskim državnim zakonom” može smatrati “zasebnom i posebnom klasom aktivnosti” (*separate and distinct class of activities*). Pozivajući se na presude Vrhovnoga suda upravo u slučajevima *Lopez* i *Morrison*, Prizivni je sud potom zaključio da je ta zasebna klasa čisto lokalnih aktivnosti izvan dosega federalnih vlasti.⁶⁸

Vrhovni je sud sa 6:3 poništio odluku Prizivnoga suda i presudio da Kongres ima pravo zabraniti lokalno uzgajanje i upotrebu marihuane iako je to dopušteno državnim zakonom. Ipak, Stevensovo većinsko mišljenje koje je takvo pravo Kongresa zasnivalo na *Commerce Clause* i slučaju *Wickard v. Fillburn* okupilo je svega pet sudaca (Stevens, Breyer, Ginsburg, Kennedy, Souter). Sudac Antonin Scalia priložio je pridružujuće mišljenje prema kojem to pravo proizlazi iz *Neccesary and Proper Clause* Ustava. Glavno manjinsko mišljenje bazirano na Brandeisovoj ideji “države kao laboratorija” sastavi-

la je sutkinja Sandra Day O’Connor, a podržali su ga (osim u trećem dijelu) predsjednik Suda Rehnquist te Thomas. Sudac Clarence Thomas napisao je i izdvojeno manjinsko mišljenje utemeljeno na originalističkoj interpretaciji Ustava.⁶⁹

6.2. Analiza herestetičkih manevara

6.2.1. Upravljanje dnevnim redom

Već smo iznijeli hipotezu da je i samo pojavljivanje toga slučaja pred Sudom dijelom posljedica Stevensove signalizacije i manipulacije dimenzijom federalizma u slučaju *OCBC* (2001). Naravno, i u tom slučaju možemo zamijetiti herestetičke maneuvre u obliku upravljanja dnevnim redom na makrorazini, manipulacije pojmovima u obliku potiskivanja pitanja te sofisticiranoga glasovanja pojedinih sudaca.

Gotovo je sigurno da je četvero liberala pod Stevensovim vodstvom iskoristilo “pravilo četiri glasa” (*The Rule of Four*) i mogućnost kontrole nad odobravanjem zahtjeva za *certiorari* te svojim glasovima dovelo slučaj pred Sud. Kao što je pojava slučaja *Raich* predstavljala *win-win* situaciju za liberalne, odbijanje Suda da odobri *certiorari* kod takva slučaja značilo bi njihov poraz. Naime, da *certiorari* nije odobren, liberalna, a ujedno i profederalistička odluka Prizivnoga suda i dalje bi vrijedila, ali ne bi dobila snagu presedana.⁷⁰

⁶⁹ 545 U.S. __ (2005).

⁷⁰ Randy Barnett, glavni pravni zastupnik *Raich* i *Monson*, u svojem blogu iznosi teoriju da se radi o “osveti” Vrhovnom sudu od strane liberalnoga Prizivnoga suda Devetog okruga čije je presude taj Sud u prošlosti često poništavao. Ovaj put, rezonira Barnett, Prizivni je sud namjerno presudio u korist

⁶⁸ 545 U.S. __ (2005), syllabus te većinsko mišljenje, str. 1-6.

Dakle s jedne strane ne bi pružila konačnu zaštitu konzumentima medicinske marihuane, a s druge bi potvrdila za liberalne nepovoljan *status quo* u recentnoj *Commerce Clause* jurisprudenciji. Usto bi takva odluka Prizivnoga suda ukazala i na važnu promjenu u ponašanju nižih sudova koji su isprva bili vrlo suzdržani prema širem interpretiranju te primjeni zaključaka iz slučaja *Lopez* i *Morrison*.⁷¹ Zabrinutost liberala takvom tendencijom očita je iz Stevensova komentara u presudi: “tužitelji [koji su dobili spor na nižoj razini] uvelike se oslanjaju na dva naša recentnija slučaja *Commerce Clause*. U svojoj kratkovidnosti oni previdaju širi kontekst *Commerce Clause* jurisprudencije modernog doba sačuvane [sic!] u tim slučajevima. Štoviše, čak i unutar uske prizme [sporna ustavnost CSA-a *as applied* na izoliranu klasu aktivnosti] koju su sami stvorili oni preširoko iščitavaju te slučajeve. Ta su dva slučaja, naravno, *Lopez* (514 U.S. 549) i *Morrison* (529 U.S. 598).”⁷²

Nakon što je prvo u slučaju *OCBC* signalizirao federalistički argument prekoračenja *Commerce Clause* ovlasti kao jedan od mogućih načina očuvanja “medicinske marihuane”, a potom ga u slučaju *Raich* izrijekom odbacio, Stevens se vratio drugom signalu iz sluča-

“marihuane” upravo na temelju ograničenja *Commerce Clause* iz slučaja *Lopez* i *Morrison* te konzervativcima ponudio neugodan izbor između marihuane i federalizma.

⁷¹ Vidi Reynolds, Glenn H. i Denning, Brannon P., “Lower Court Readings of *Lopez*, or What if the Supreme Court Held a Constitutional Revolution and Nobody Came?,” *Wisconsin Law Review* (2000), str. 369-399.

⁷² 545 U.S. ___ (2005), većinsko mišljenje, str. 20.

ja *OCBC*. Tako pred kraj većinskog mišljenja naglašava da se taj put nije odlučivalo o obrani “medicinskom nuždom” (što ostavlja tu mogućnost otvorenom), a usput sugerira još dvije opcije: zahtjev ministru pravosuđa za reklasifikacijom marihuane u nižu kategoriju te utjecanje birača na svoje zastupnike u Kongresu.⁷³

6.2.2. Manipulacija dimenzijama problema

Manipulacija dimenzijama problema očita je ako usporedimo konačnu presudu, koja se bavi isključivo s *Commerce Clause*, i sadržaj tužbe *Raich* i *Monson* koje dovode u pitanje ustavnost CSA-a kako je primijenjen na njih. U svojoj tužbi, kao što je već navedeno, ona propituje CSA s obzirom na još četiri različite osnove. Kako je već i Prizivni sud svoju odluku utemeljio isključivo na *Commerce Clause*, Stevens se nije morao previše truditi da potisne ostale dimenzije, nego je bilo dovoljno da ih “zanemari”.

6.2.3. Sofisticirano glasovanje

U slučajevima koji uključuju više dimenzija teško je odrediti kada suci glasuju sofisticirano. Naime sofisticirano glasovanje podrazumijeva strateško glasovanje suprotno vlastitim preferencijama radi ostvarenja važnijega cilja. Taj važniji cilj u višedimenzionalnim slučajevima obično je pobjeda u (nekoj) drugoj dimenziji. No ne pokazuje li onda takvo glasovanje koje su naše stvarne preferencije, odnosno koja nam je dimenzija važnija?

U svakom slučaju, ako je htio požeti korist od svojih dotadašnjih herestetičkih poteza, Stevens (a s njim i ostatak

⁷³ *Ibid.*, str. 35-36.

liberalne frakcije) bio je prisiljen glasovati protiv “medicinske marihuane”, a u korist savezne vlasti. To je bio jedini način da Rehnquist na konferenciji ostane u manjini te da Stevens dobije priliku da dodijeli pisanje nacrta većinskog mišljenja samome sebi. To mu je onda omogućilo da napiše mišljenje koje je, iako ih nije srušilo, u velikoj mjeri ograničilo i izoliralo presedane iz slučajeva *Lopez* (1995) i *Morrison* (2000). Naime do presude u slučaju *Gonzales v. Raich* ta su dva slučaja, pored namećanja nekih neposrednih ograničenja regulativnim ovlastima Kongresa, bila dovoljno neodređena i općenita da su mogla poslužiti kao platforma za daljnje federalističko ograničavanje *Commerce Clause*. Upravo zbog toga potencijala, a i zbog toga što je slučaj *Lopez* bio prvi slučaj nakon šezdeset godina u kojem je Sud poništio zakon donesen na temelju *Commerce Clause*, oni su bili glavnim simbolima uspjeha Rehnquistove “federalističke revolucije”. Njihova *de facto* neutralizacija predstavlja veliku pobjedu za liberalno-antifederalistički blok.

Ipak, osim njegovog otvorenoga signaliziranja mogućih putova za očuvanje “medicinske marihuane” u tekstu presude postoji barem još jedan dokaz da je Stevens glasovao protiv svojih preferencija. Naime obraćajući se članovima Odvjetničke komore okruga Clark u Nevadi dva mjeseca nakon presude u slučaju *Raich*, Stevens se ispričao zbog posljedica svojeg većinskog mišljenja te dodao: “Ne oklijevam Vam reći da se slažem s izborom politika milijuna kalifornijskih glasača kao i glasača u najmanje devet drugih država (uključujući Nevadu) da bi takva [medicinska] upotreba marihuane trebala biti dopuštena i da se ne slažem

s odlukama izvršne vlasti o provođenju sankcija u kažnjavanju takve upotrebe.”⁷⁴ No ono što je rekao u nastavku govora u potpunosti potvrđuje našu prethodnu hipotezu: “Ipak, takve *policy* preferencije očito ne mogu igrati nikakvu ulogu u analizi konstitucionalnoga pitanja koje je taj slučaj postavio. *Osim ako se ne želimo vratiti uskoj interpretaciji ovlasti Kongresa da regulira trgovinu između država kakva je bila dosljedno odbacivana od Velike krize 1930-ih, prema mojoj prosudbi naša je dužnost – podržati primjenu federalnoga statuta – bila vrlo jasna.*”

S druge strane sofisticirano glasovanje sutkinje O’Connor očito je iz njezina manjinskog mišljenja: “Da sam kalifornijski glasač, ne bih glasovala za ‘medicinsku marihuanu’; da sam kalifornijski zakonodavac, ne bih podržala *Compassionate Use Act*.” Ipak, želja da se pokuša spasiti nasljeđe “federalističke revolucije” bila je presudna: “[...] federalistički principi na kojima su se temeljili naši *Commerce Clause* slučajevi zahtijevaju da se u tom slučaju zaštiti prostor za eksperimentiranje.”⁷⁵

7. Kraj “federalističke revolucije”?

“Jedini suci koji su imali potrebu da se pridržavaju presedana iz slučaja *Wickard v. Filburn* oni su koji su, iz bilo kojeg razloga, htjeli doći do takva rezultata. Slijeđenje slučaja *Wickard* bilo je sredstvo za ostvarenje cilja.”

⁷⁴ “An Unusual Apology”, *O’Shaughnessy’s – Journal of the California Cannabis Research Medical Group*, jesen 2005, <http://www.ccrmg.org/journal/05aut/apology.html>

⁷⁵ 545 U.S. __ (2005), manjinsko mišljenje O’Connor, str. 17.

Tako je Randy Barnett, profesor prava koji je zastupao tužitelje u slučaju *Gonzales v. Raich*, razočarano komentirao nakon što je Sud donio presudu. No Barnett je potpuno u krivu. Jasno je da je slijeđenje slučaja *Wickard*, odnosno anulacija slučajeva *Lopez* i *Morrison* bio cilj, za koji su slučajevi *OCBC* i *Raich* bili sredstvo, a medicinska marihuana “kolateralna žrtva”. Kao što smo već spomenuli, Sud je u slučaju *Wickard v. Filburn* zaključio da čak i kada je djelatnost podnositelja žalbe lokalna i ne spada u “trgovinu”, Kongres je ipak ima pravo regulirati – *nevisno o prirodi same djelatnosti* – ako ona “značajno utječe” na međudržavnu trgovinu.⁷⁶ Rehnquist je potom u slučaju *Lopez* lukavo konstruirao test za ocjenu ustavnosti regulacije pokušavajući tako ograničiti domet slučaja *Wickard*. Kada je napokon dobio priliku da poništi efekte slučajeva *Lopez* i *Morrison*, Stevens je na takvu manipulaciju odgovorio jednakom mjerom. Pozivajući se na upravo na test iz slučaja *Lopez*, Stevens jednostavno redefinira pojam *ekonomske djelatnosti* kao djelatnosti koja se tiče proizvodnje, distribucije i potrošnje dobara.⁷⁷ Tako je prvotno uvedenu distinkciju kojom je Rehnquist htio ograničiti ovlasti Kongresa, a da izbjegne rizik otvorenog napada na slučajeve *Wickard* i *Perez*⁷⁸, Stevens *de facto* učinio besmislenom maksimalno rastegnuvši pojam “eko-

nomske aktivnosti” i izbjegavši time rizik otvorenog napada na slučajeve *Lopez* i *Morrison*. Naime ne smijemo zaboraviti da je liberalima trebao glas barem jednoga od sudaca koji su podržali obje presude.

Sutkinja O'Connor, pišući glavno manjinsko mišljenje, upozorila je na mogući efekt Stevensove definicije *ekonomske djelatnosti*: “[takva] definicija ekonomske aktivnosti [...] prijeti da dovede svaku proizvodnu ljudsku aktivnost u doseg federalne regulacije.”⁷⁹ Produkt gotovo svake proizvodne djelatnosti ima svoj tržišni supstitut, stoga može utjecati na potražnju za tom komercijalnom aktivnošću.⁸⁰ No usprkos prividno golemoj daljnjoj ekspanziji regulatornih ovlasti Kongresa Stevens zapravo i nije otišao dalje od već postojećih presedana. Sud je još u slučaju *Wickard*, govoreći o utjecaju na cijenu žita, zaključio: “Žito uzgojeno kod kuće (*home-grown*) [za vlastite potrebe] u tom smislu [utječući na potražnju] konkurira žitu kojim se trguje.”⁸¹

Ipak možemo reći da je slučaj *Raich* uvelike poništio efekte “federalističke revolucije” izoliravši slučajeve *Lopez* i *Morrison* kao specifične (i time reducirajući njihovu relevantnost) te reafirmirajući široku interpretaciju regulativne moći Kongresa na temelju *Commerce Clause*. “Revolucionarno” nasljeđe Rehnquistova suda u većini je drugih područja zasad ostalo ne-

⁷⁶ 317 U.S. 111, str. 125.

⁷⁷ Solum, L. “Gonzales v. Raich, Part II: An Analysis of the Decision”, Legal Theory blog, 2005, http://lsolum.blogspot.com/archives/2005_06_01_lsolum_archive.html. Solum također primjećuje da Stevens navodi samo dobra, ali ne i usluge!

⁷⁸ *Perez v. United States*, 402 U.S. 146 (1971).

⁷⁹ 545 U.S. __ (2005), manjinsko mišljenje O'Connor, str. 8.

⁸⁰ Kao jedan od primjera apsurdnosti takve definicije O'Connor navodi: “Baka-servis može se shvatiti kao nadomjestak za vrtić.” Ibid., str. 9.

⁸¹ 317 U.S. 111, str. 128.

dirnuto.⁸² Nadalje, smrću predsjednika Suda Rehnquista nekoliko mjeseci nakon presude u slučaju *Raich*, a potom i odlaskom sutkinje O'Connor u mirovinu, Sud je ostao bez svoja dva najprincipijelnija federalista. Novi predsjednik Suda John Roberts već je pokazao sklonost podržavanju federalne, osobito izvršne vlasti, glasujući antifederalistički u slučaju *Gonzales v. Oregon* (2006).⁸³

Također valja imati na umu da je veza liberalizma i antifederalizma na Vrhovnom sudu više stvar društveno-povijesnog konteksta, u kojem su savezne države uvijek kasnile (u odnosu na federalnu vlast) u zaštiti ljudskih prava i sloboda, nego nekakve "prirodne" logičke povezanosti. Federalizam je kao princip podjele vlasti neutralan s obzirom na dimenziju liberalizam-konzervativizam te može predstavljati jednako korisno oruđe liberalima za dodatno širenje sloboda ili za zaštitu od antiliberalnih poteza konzervativne savezne vlasti. Slučajevi poput *Gonzales v. Raich* i *Gonzales v. Oregon* to zorno pokazuju. Ako federalna vlast doista u dužem razdoblju ostane u rukama konzervativaca, moguće je da države, u očima liberala, postanu nova utočišta slobode, ljudskih prava i progresivne legislacije. Tada će liberalni dio Suda vjerojatno postati naklonjeniji ideji federalizma, što bi moglo rezultirati novom "federalističkom revolucijom".

⁸² Vidi presude *Nevada Department of Human Resources v. Hibbs* (2003), *Tennessee v. Lane* (2004) i *Central Virginia Community College v. Katz* (2006), kojima su postavljene granice daljnjoj ekspanziji federalizma.

⁸³ *Gonzales v. Oregon*, 546 U.S. ___ (2006).

Zaključak

U radu smo ponudili vlastitu interpretaciju događaja koji su doveli do ključnoga preokreta u recentnoj federalističkoj jurisprudenciji Vrhovnoga suda SAD-a. S obzirom na manjak informacija o stvarnom procesu donošenja odluka i razmišljanjima sudaca, ova analiza predstavlja samo moguću rekonstrukciju zbivanja u skladu s Rikerovom herestetičkom teorijom. Polazeći od Rikerova koncepta herestetike i herestetičkih manevara, analizirali smo slučajeve *United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative* (2001) i *Gonzales v. Raich* (2005) te razotkri-li moguće herestetičke poteze liberalne manjine, ali i herestetičke odgovore druge strane. Oba slučaja bavila su se sukobom državne i federalne zakonske regulative oko kontroverznoga pitanja tzv. "medicinske marihuane".

Pod Rehnquistovim vodstvom Vrhovni je sud od 1991. provodio "federalističku revoluciju". Najvažnije simboličke pobjede federalista bile su u slučajevima *Lopez* i *Morrison* kojima je prvi put od 1930-ih ograničena regulativna moć Kongresa. No "revolucionarno nasljeđe" bilo je vrlo krhko. Gotovo sve ključne presude donesene su minimalnom većinom glasova, a antifederalistička manjina uporno je odbijala prihvatiti nove federalističke presedane.

Ono što je potom uslijedilo, prema našoj interpretaciji jest sljedeće: proaktivnim djelovanjem u vidu Steversonih herestetičkih manevara (signalizacija, uvođenje federalističke dimenzije, sofisticirano glasovanje) u slučaju OCBC liberalna je manjina barem djelom utjecala na stvaranje prilike za obaranje slučajeve *Lopez* i *Morrison*. Kada se prilika pojavila u obliku slučaja *Gonzales v. Raich*, liberali su se potrudili da

certiorari bude odobren. Potom su sofisticirano glasovali na konferenciji stavljajući antifederalizam ispred liberalizma kako bi Rehnquist ostao u manjini, a prilika za dodjelu mišljenja pripala Stevensu. On je tu priliku iskoristio da zadatak dodijeli sebi, a onda je napisao mišljenje u kojem je u potpunosti izolirao slučajeve *Lopez* i *Morrison* te ih učinio gotovo irelevantnima za buduću *Commerce Clause* jurisprudenciju. Pristom je reafirmirao ekspanzivno iščitavanje regulativne moći Kongresa iz slučaja *Wickard v. Filburn*.

Smrću Rehnquista i odlaskom sutkinje O'Connor u mirovinu federalizam je izgubio svoja dva glavna proponenta. Čini se da je revoluciji došao kraj. No nije isključeno da će, ako federalna vlast ostane u rukama konzervativaca, s vremenom doći do rasta podrške federalističkim idejama među liberalima na Sudu. Jedan je od prvih znakova presuda u slučaju *Gonzales v. Oregon* gdje su liberali glasovali u korist savezne države podržavajući njezinu liberalnu inicijativu.

LITERATURA

Pravni akti:

Alden v. Maine, 527 U.S. 706 (1999).

Central Virginia Community College v. Katz, 546 U.S. ____ (2006).

City of Boerne v. Flores, 521 U.S. 507 (1997).

Egelhoff v. Egelhoff, 532 U.S. 141 (2001).

Gibbons v. Ogden, 22 U.S. 1 (1824).

Gonzales v. Raich, 545 U.S. ____ (2005), također 125 S. Ct. 2195 (2005).

Gonzales v. Oregon, 546 U.S. ____ (2006).

Gregory v. Ashcroft, 501 U.S. 452 (1991).

Idaho v. Cœur d'Alene Tribe of Idaho, 521 U.S. 261 (1997).

National Labor Relations Board v. Jones & Laughlin Steel Corporation, 301 U.S. 1 (1937).

New State Ice Co. v. Liebmann, 285 U.S. 262 (1932).

Nevada Department of Human Resources v. Hibbs, 538 U.S. 721 (2003).

New York v. United States, 505 U.S. 144 (1992).

Perez v. United States, 402 U.S. 146 (1971).

Printz v. United States, 521 U.S. 898 (1997).

Raygor v. Regents of the University of Minnesota, 533 U.S. 534 (2002).

Seminole Tribe v. Florida, 517 U.S. 44 (1996).

Tennessee v. Lane, 541 U.S. 509 (2004).

United States v. Lopez, 514 U.S. 549 (1995).

United States v. Morrison, 529 U.S. 598 (2000).

United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative, application for stay granted, 530 U.S. 1298 (2000).

United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative, certiorari granted, 531 U.S. 1010 (2000).

United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative, 532 U.S. 483 (2001).

Vermont Agency of Natural Resources v. United States ex. rel. Stevens, 529 U.S. 765 (2000).

Wickard v. Fillburn, 317 U.S. 111 (1942).

Znanstvena literatura:

Baird, V. i Jacobi, T., "The Dissent Becomes the Majority: Using Federalism to Transform Coalitions in the U.S. Supreme Court", *USC Law Legal Studies Paper No. 05-21* (2005).

Baker, T. E., "A Primer on Supreme Court Procedures", *PREVIEW of United States Supreme Court Cases* (2004), str. 475-485.

Epstein, L. i Shvetsova, O., "Heresthetical Maneuvering on the US Supreme Court", *Journal of Theoretical Politics*, vol. 14, br. 1 (2002), str. 93-122.

Epstein, L., Segal, J. A. i Johnson, T., "The Claim of Issue Creation on the U.S. Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 90 (1996), str. 845-852.

Fallon, R. H., "The 'Conservative' Paths of the Rehnquist Court's Federalism Decisions", *The University of Chicago Law Review*, vol. 69, br. 2 (2002), str. 429-494.

Johnson, T. R., Spriggs, J. F. i Wahlbeck, P. J., "Passing and Strategic Voting on the U.S. Supreme Court", *Law & Society Review*, vol. 39, br. 2 (2005), str. 349-372.

McGuire, K. T. i Palmer, B., "Issue Fluidity on the U.S. Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 89 (1995), str. 691-702.

McGuire, K. T. i Palmer, B., "Issues, Agendas, and Decision Making on the Supreme Court", *American Political Science Review*, vol. 90 (1996), str. 853-865.

McLean, I., "William H. Riker and the Invention of Heresthetic(s)", *British Journal of Political Science*, vol. 32 (2002), str. 535-558.

Merrill, T. W., "The Making of the Second Rehnquist Court: A Preliminary Analysis", *St. Louis University Law Journal*, vol. 47 (2003), str. 569-570.

Paine, S. C., "Persuasion, Manipulation and Dimension", *Journal of Politics*, vol. 51, br. 1 (1989), str. 37-49.

Powe, L. A., *The Warren Court and American Politics*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 2001.

Reynolds, G. H. i Denning, B. P., "Lower Court Readings of Lopez, or What if the Supreme Court Held a Constitutional Revolution and Nobody Came?", *Wisconsin Law Review*, (2000), str. 369-399.

Riker, W. H., "The Heresthetics of Constitution-making: The Presidency in 1787, with Comments on Determinism and Rational Choice", *The American Political Science Review*, vol. 78 (1984), str. 1-16.

Riker, W. H., *Art of Political Manipulation*, New Haven: Yale University Press, 1986.

Way, L. B. i Turner, C. R., "Disagreement on the Rehnquist Court: The Dynamics of the Supreme Court Concurrence", *American Politics Research*, vol. 34, br. 3 (2006), str. 293-318.

Young, E. A., "The Rehnquist Court's Two Federalisms", *Texas Law Review*, vol. 83, br. 1 (2004), str. 1-165.

Ostala literatura:

Solum, L., "Gonzales v. Raich, Part II: An Analysis of the Decision", *Legal Theory blog*, 2005, <http://>

- lsolum.blogspot.com/archives/2005_06_01_lsolum_archive.html
- Barnett, R., "Ninth Circuit Reverses Supreme Court!", The Volokh Conspiracy blog, 2005, http://www.volokh.com/archives/archive_2005_06_05-2005_06_11.shtml
- "Pending Cases", *Americans For Safe Access*, <http://www.safeaccessnow.org/article.php?list=type&type=184>
- "An Unusual Apology", *O'Shaughnessy's - Journal of the California Cannabis Research Medical Group*, jesen 2005, <http://www.ccrmg.org/journal/05aut/apology.html>
- Gonzales v. Raich*, zapisnik rasprave, 29. studenoga 2004.
- Rules of the Supreme Court of the United States*, 2005.
- United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative et al.*, zapisnik rasprave, 28. ožujka 2001.
- "US Supreme Court Hears Oakland Cannabis Buyers' Cooperative Case; Decision Expected in June", *California NORML Reports*, travanj 2001.

"Medical Marijuana" and the End of the "Federalist Revolution": An Analysis of Heresthetic Maneuvers at the U.S. Supreme Court in the OCBC and Raich Cases

SUMMARY

In the last fifteen years a "federalist revolution" has been carried out at the U.S. Supreme Court, led by the then court president William H. Rehnquist. Although it has involved a variety of rulings in different areas, the ones connected with the limitation of regulatory powers of Congress on the basis of the *Commerce Clause* (the *Lopez* and *Morrison* cases) were of the greatest symbolic importance. The liberal antifederalist minority has put up resistance against such changes, until divisions in the conservative federalist majority were brought about over the *Gonzales v. Raich* case (2005). Through the decision in the *Raich* case, the liberals largely managed to abolish the effects of the *Lopez* and *Morrison* cases. Starting from Riker's concept of heresthetic maneuvers, this paper puts forward the hypothesis that the success of the liberal minority is a result of proactive heresthetic efforts towards overthrowing the "federalist revolution". It also points to the importance of a relatively neglected case, *United States v. Oakland Cannabis Buyers' Cooperative* (2001), as the corner-stone of the antifederalist campaign. The moves of the liberals in the *OCBC* and *Raich* cases are analysed in accordance with Riker's categorisation. The hypothesis is demonstrated through an analysis of material comprising rulings, opinions, minutes of verbal discussions and statements given by participants in the legal proceedings.

JUŽNOAFRIČKA REPUBLIKA: OD APARTHEJDA DO POSTSEGREGACIJSKE TRANZICIJE

Boško Picula

*Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Pregledni rad

Sažetak

Premda su u 20. stoljeću i druge države prolazile kroz dramatične društvene i političke promjene, i to od totalitarizma do konsolidirane demokracije, Južnoafrička Republika slučaj je za sebe. Poziciju *sui generis* najjužnija afrička država dobila je zbog rigorozne rasne segregacije i diskriminacije koju je režim sustavno provodio prema domicilnom stanovništvu. Vrhunac te politike bilo je uvođenje aparthejda 1950. godine, koji je uz kontinuiranu represiju i istodobnu međunarodnu izolaciju potrajao do 1990. i početka demokratske i postsegregacijske tranzicije. Nakon tri ciklusa višerasnih kompetitivnih izbora Južnoafrička Republika danas je država čiju uspješno započetu tranziciju obilježavaju relativno visok stupanj unutarnje stabilnosti i aktivna uloga u međunarodnoj zajednici, ali i potpuno novi izazovi, od side i porasta kriminala do regionalnih suparništava i opasnosti od pojave "obrutog" rasizma.

Što je današnja Južnoafrička Republika? Svojevrсна *dugina nacija* ili nešto posve drugo? Tvorac pojma *dugine nacije*¹ dobitnik je Nobelove

¹ Rasno heterogeno stanovništvo najvećim dijelom čine crnci (77%), dok je bijelaca sedam puta manje (11%). Ostatak je rasno miješano stanovništvo (9%) te stanovništvo azijskog podrijetla, većinom Indijci (3%). No prava heterogenost vlada među pojedinim rasnim skupinama pa je tako među crncima najbrojniji narod Zulu (22%) uglavnom u po-

krajini KwaZulu-Natal, a slijedi narod Xhosa (18%) na jugoistoku zemlje, zatim Pedi (9%) na sjeveru te Soti (7%), Tswani (7%), Tsongi (4%), Svazi (3%), Ndebeli (2%) i Vendi (2%). U unutrašnjosti zemlje živi manji broj Sana i Hojhojna. Što se tiče bijelaca, natpolovičan broj njih pripada Afrikaanerima (56%) kao potomcima nizozemskih doseljenika Bura. Žive većinom u pokrajinama Transvaal i Oranje. Potomci kasnijih britanskih doseljenika (37%) žive uglavnom u pokrajini Western Cape i u priobalnim gradovima (izvor: Natek i Natek, 2004: 416).

nagrade za mir i anglikanski svećenik Desmond Tutu.² Otkako je 1990. godine zakoračila u posve novu društvenu zbilju okarakteriziranu ukidanjem aparthejda i institucionalizacijom demokratskoga političkoga sustava, Južnoafrička Republika (službeni naziv: Republic of South Africa/Republiek van Suid-Afrika) doista plijeni pozornost analitičara. Pritom je u prvom planu upravo mogućnost da desetljećima najgrublje segregirano društvo započne proces unutarnje homogenizacije na polju izgradnje nacije i uređenja zajedničke države. Sam je koncept aparthejda izdržao punih četrdeset godina premda je i prije njegova ozakonjenja 1950. godine zemlja bila rasno segregirana. O kakvoj je vrsti političke represije riječ, najbolje svjedoči podatak da se aparthejd održao unatoč organiziranom otporu većinskoga crnačkoga stanovništva predvođenog Afričkim nacionalnim kongresom i unatoč ostrim sankcijama OUN-a uvedenima protiv južnoafričkog rasističkog režima 1960/1961, čime je unutarnji konflikt u zemlji dobio međunarodnu dimenziju, što je itekako važno u njegovoj analizi.

Iako Tutuova usporedba južnoafričkih različitosti sa skladom duginih

² "Za neke znanstvenike i političke lidere *duboko podijeljen* karakter Južnoafričke Republike njezina je Ahilova peta. Za druge, poput bivšeg anglikanskog nadbiskupa Cape Towna i dobitnika Nobelove nagrade Desmonda Tutua, potencijalna snaga Južnoafričke Republike krije se u njezinu ustroju kao *dugine nacije*. I dok se s jedne strane ističe prednost, s druge strane Tutuova karakterizacija nehotice ukazuje na stupanj do kojega su južnoafričke konstitutivne boje ostale razdijeljene nakon razdoblja segregacionizma i aparthejda." (Butler, 2004: 30)

boja prije podsjeća na idealizam priznatog borca za mir i pravdu negoli na politički realizam, najbogatija zemlja afričkoga kontinenta petnaest godina nakon početka preobrazbe prema konsolidiranoj demokraciji nudi dovoljno argumenata da se teza o *duginoj naciji* ne proglasi preoptimističnom. Naime Južnoafrička Republika, unatoč teškom nasljeđu aparthejda i nemalom broju tranzicijskih problema, ima realne izgleda da se konsolidira kao demokracija čiji će uspjeh postati katalizatorom šireg regionalnog oporavka. To pokazuje iskustvo institucionalnog dizajna južnoafričkoga političkoga sustava nakon ukidanja aparthejda 1990. godine i organiziranja prvih slobodnih izbora 1994. Premda postoje različita mišljenja, ti se izbori funkcionalno mogu uvrstiti među postkonfliktne izbore iako nije bila riječ o ratnom konfliktu, nego o dugotrajnom unutarnjem sukobu.

Politički sustav i politički život zemlje nakon njihove provedbe pokazuju ključne odlike demokratskih institucija: stabilnost, impersonalnost i podložnost kontroli. No danas je pravi izazov različita percepcija demokracije među biračima u zemlji. Većina afričkog dijela biračkoga tijela demokraciju doživljava isključivo u instrumentalnom smislu, tj. kao političku instituciju čija je prvotna zadaća osigurati temeljne životne uvjete. S druge strane velik broj bjelačkoga stanovništva demokraciji pridaje protektivni smisao, odnosno u njoj vidi jamstvo zaštite svoga manjinskoga položaja i branu od moguće diskriminacije. Stoga je ključno pitanje tamošnjega postkonfliktnog društva stvaraju li se u njemu začeci nekog budućega konflikta, sličnoga prethodnomu, ali s bitno izmijenjenom pozicijom glavnih aktera.

Politička povijest do ozakonjenja aparthejda 1950.

Od 10. do 17. stoljeća teritorij današnje Južnoafričke Republike područje je velikih migracija. U tim su seobama narodi Bantu iz istočnih dijelova Afrike potisnuli domicilno stanovništvo Sane i Hojhojne iz priobalnih područja u unutrašnjost zemlje. Portugalski pomorac Bartholomeu Dias kao prvi Europljanin oplovljuje 1488. godine Rt dobre nade utirući put novim europskim misijama. Tako Nizozemac Jan van Riebeeck u ime Nizozemske istočnoindijske kompanije utemeljuje 1652. u pokrajini Kaap prvo naselje europskih doseljenika i naziva ga Kaapstadt (engl. Cape Town). Doseljenici iz Nizozemske ubrzo se sukobljuju s crnačkim stanovništvom, istodobno dovodeći robove iz drugih dijelova Afrike. U 17. stoljeću sukobi se šire, a potkraj istoga stoljeća u Južnu Afriku dolaze i Britanci. Koristeći francusko osvajanje Nizozemske, Britanci 1795. zauzimaju pokrajinu Kaap i donose prve zakone o ograničavanju kretanja domicilnoga crnačkoga stanovništva.

Naseljavanje britanskih kolonista u prvoj polovici 19. stoljeća i ukidanje ropstva o kojemu je ovisila poljoprivreda Bura, potomaka doseljenih Nizozemaca,³ dovode do sukoba među Europljanima, pri čemu su Britanci držali vlast, dok su Buri bili brojniji. Seleći se prema unutrašnjosti zemlje, Buri se sukobljuju s plemenom Zulu, doseljenim

³ Nakon što je Nizozemska istočnoindijska kompanija 1657. dopustila svojim članovima osnivanje vlastitih imanja u Kaapu, nizozemski su se doseljenici počeli nazivati Burima (nizoz. *boers* – seljaci). Godine 1679. Kompanija je dopustila naseljavanje i drugim Europljanima.

u zapadne dijelove današnje Južnoafričke Republike početkom 19. stoljeća. Pobjeđivši ih, Buri osnivaju svoje republike Natal, Transvaal i Oranje. No sve su one uskoro došle pod britansku vlast, a novu priliku za gospodarsko osamostaljenje Buri dobivaju otkrićem nalazišta dijamanta i zlata. Ozakonjenje rasne segregacije i dominacije bijelaca nad većinskim crnačkim stanovništvom počinje 1887, kada je većina crnačkih zemljoposjednika u Kaapu izgubila pravo glasa. I dok su kolonije Kaap (engl. Cape) i Natal bile pod britanskom vlašću, Oranje i Transvaal su od 1881. i uspješne pobune protiv Britanaca bili pod kontrolom Bura. Međutim u Burskom ratu (1899-1902) Britanci zauzimaju Oranje i Natal pa se odlukom britanskoga parlamenta sve južnoafričke kolonije 1910. ujedinjuju u Južnoafrički Savez sa statusom dominiona.

Iste je godine formirana i prva savezna vlada, dok obespravljeno crnačko stanovništvo 1912. osniva Afrički nacionalni kongres (engl. African National Congress, kratica ANC)⁴ koji počinje borbu protiv sve snažnije diskriminacije. Tako je 1923. institucionalizirana rasna segregacija u gradovima (Urban Areas Act), a 1926. crnačko je stanovništvo izgubilo pravo na kvalificiran rad. Između 1924. i 1935. na čelu je savezne vlade premijer James Barry Munnik Hertzog koji donosi program "rješenja" crnačkoga pitanja, zapravo pojačanu diskriminaciju u svim područjima društva.

Hertzog je 1934. ujedinio svoju Nacionalnu stranku (engl. National Party,

⁴ Zapravo South African National Native Congress, kasnije preimenovan u današnji naziv.

kratica NP) i Južnoafričku stranku (South African Party, kratica SAP) u Ujedinjenu južnoafričku nacionalnu stranku (engl. United South African National Party, kratica UP), ali mu se suprotstavio Daniel François Malan utemeljujući vlastitu političku stranku s najradikalnijim rasističkim programom među tadašnjim bjelačkim strankama. Upravo će Malan kao izborni pobjednik 1948. godine na čelu ponovno ujedinjene Nacionalne stranke⁵ i kao predsjednik vlade (1948-1954) pokrenuti posvemašnju podjelu društva na rasno privilegiranu europsku manjinu i rasno diskriminiranu afričku većinu lansiravši u predizbornoj kampanji pojam *aparthejda*⁶, koji je tako dobio programsko značenje, tj. sustavno ozakonjenje rasne segregacije i potpune društvene izolacije domicilnoga afričkoga stanovništva.

Uvođenje aparthejda 1950. i političke prilike do 1960.

Dvije godine nakon izborne pobjede Malan 1950. inicira donošenje dvaju temeljnih rasističkih zakona – Zakon o registraciji boravišta (engl. Population Registration Act) i Zakon o nacionalnim područjima (engl. Group Areas Act) kojima je parlament podijelio državljanu na bijelce, crnce, Azijce i tzv. mješance te ustrojio gradove u odvojene stambene i poslovne četvrti za svaku od proklamiranih rasa.

⁵ Stranka je na izborima nastupila pod imenom Herenigde (Re-united) Nasionale of Volksparty (HNP/V) te u koaliciji sa Strankom Afrikaanera (Afrikaaner Party) osvojila većinu parlamentarnih mandata (79 od 150).

⁶ Riječ aparthejd na afrikaansu znači odvojenost, a etimološki vuče korijen od francuske riječi *aparté* (govor za sebe).

Godine 1953. donesen je novi rasistički zakon o javnim službama (engl. Reservation of Separate Amenities Act) kojim su segregirani promet, kina, restorani i sportska igrališta, dok su kasnija zakonska rješenja tu segregaciju proširila i na škole, sveučilišta i bolnice. Aparthejd kao službenu političku doktrinu nastavljaju, ali i produbljuju Malanovi nasljednici na čelu vlade.⁷ Tako je 1959. izglasan zakon o osnivanju bantustana (*homelands*)⁸ kao zatvorenih, poluautonomnih političko-upravnih jedinica crnačkoga stanovništva s vlastitom zakonodavnom i izvršnom vlašću za koje je postojao plan da se u dogledno vrijeme uključe u Južnoafrički Savez.⁹ Riječ je o svojevrsnoj tribali-

⁷ “Ozakonjenje aparthejda osobito je izraženo tijekom trećega premijera iz redova Nacionalne stranke H. F. Verwoerda. To je ozakonjenje opravdano uvjerenjem da su Afrikaaneri od Boga odabran narod i zbog toga superiorni domaćem afričkom stanovništvu. To ih je dovelo do ‘potrebe’ da svoju kulturu i društvo razvijaju odvojeno od ostalih, inferiornih skupina.” (Hauss, 2001: 83)

⁸ Osnovano je ukupno deset bantustana, i to svi u istočnom dijelu države: Venda, Gazankulu, Lebowa, Ndebele, Swazi, Bophuthatswana, Qwaqwa, Kwazulu, Transkei i Ciskei.

⁹ “Doktrina separatnog razvoja značila je da svaki Južnoafrikanac mora pripadati određenoj etničkoj skupini, naciji ili plemenu te da svaki od njih mora imati položaj unutar zasebno organizirane vlasti. Etnička kategorizacija nasilno je primijenjena na crnačko stanovništvo koje se protivilo toj doktrini, i to putem opsežnoga socijalnog inženjeringa. Cijele zajednice, pa čak i pojedine obitelji bile su razdvojene birokratskom kategorizacijom politike aparthejda koja je ljude strogo dijelila po navedenim kriterijima. Razmještanje stanovništva klasificiranoga prema rasi i etničkoj skupini bilo je iznimno brutalno. Između 1960. i 1989. 3,5 milijuna

zaciji crnačkoga stanovništva, točnije o retribalizaciji kojom se domicilno stanovništvo nastojalo vratiti u plemenske zajednice. Uz potpunu društvenu i političku izolaciju crnačke većine južnoafričko zakonodavstvo tog vremena normira i zabranu rasno miješanih brakova, pa čak i međurasne spolne odnose.

Istodobno sa sustavnom provedbom politike aparthejda jača političko djelovanje obespravljenoga crnačkoga stanovništva najvećim dijelom organiziranoga u ANC-u. ANC, koji od 1952. do 1967. vodi Albert John Luthuli, usvaja 1955. Povelju slobode (engl. Freedom Charter). Druga je važna proturasistička crnačka organizacija Panafrički kongres (engl. Pan-Africanist Congress, kratica PAC). Prekretnica u relativno mirnim prilikama u zemlji tijekom 1950-ih, koje je rasistički režim koristio za provedbu svoje politike, uživajući prešutnu podršku zapadnog vojno-političkog bloka, svog najvećeg vanjskotrgovinskoga partnera, dogodila se 1960. kada se međunarodna zajednica napokon aktivno uključuje u rješavanje konflikta.

Iako je ANC pod Luthulijevim vodstvom pokušao miroljubivo djelovati u postojećim političkim okolnostima, događaj iz 1960. odveo je južnoafrički unutarnji konflikt u novu, nasilnu fazu, dajući mu istodobno međunarodno značenje. Mirno prosvjedujući u Sharpevilleu 21. ožujka 1960. protiv zakona o zabrani slobodnoga kretanja crnačkoga stanovništva, prosvjednici su se,

ljudi nasilno je razmješteno kako bi se ispravile 'greške' njihova prvotnoga smještaja. No bantustani nikad nisu ostvarili gospodarsku samodovoljnost ni političku legitimaciju." (Butler, 2004: 20)

predvođeni PAC-ovim aktivistima, sukobili s policijom koja je uporabila oružje i ubila 69, a ranila 176 prosvjednika. Potaknuta krvavim raspletom mirnih prosvjeda, međunarodna je zajednica na čelu s OUN-om osudila pokolj, dok je Vijeće sigurnosti 1. travnja 1960. zatražilo ukidanje politike aparthejda počevši međunarodnu izolaciju režima u Pretoriji, od zabrane prodaje oružja i zabrane sudjelovanja na kulturnim i sportskim priredbama do isključivanja zemlje iz međunarodnih organizacija.

OUN-u se pridružio i Commonwealth čiji je član bio i Južnoafrički Savez, no rasistički je režim odbacio međunarodne zahtjeve i zanemario osude. Država je istupila iz Commonwealtha te je 31. svibnja 1961. promijenila ime u Južnoafrička Republika (kratica JAR), ustrajući u provedbi aparthejda unatoč tome što je diplomatski izolirana, suspendirana iz članstva OUN-a te izložena sveopćem međunarodnom bojkotu.

Međunarodna izolacija i konflikt do pokolja u Sowetu 1976.

Dobivanjem međunarodne dimenzije, tj. aktiviranjem međunarodne zajednice upravo kao socijalnog fenomena na međunarodnom planu definiranih načela i vrednota¹⁰, južnoaf-

¹⁰ "... socijalni fenomen koji je pravno relevantan, koji čini nužnu sredinu svih onih procesa što ih nazivamo međunarodnim odnosima, a u toj sredini istodobno vrijede i pravila međunarodnoga javnoga prava; u toj sredini ono se primjenjuje i u njoj ono *de facto* nastaje; međunarodno javno pravo javlja se u međunarodnoj zajednici kao oblik nadgradnje i regulacije odnosa koji nastaju u njoj; a međunarodna je zajednica društveni fenomen na međunarodnome planu." (Vukadinović, 1998: 125)

rički unutarnji konflikt dobiva dva nova značenja. Prvo, politika se aparthejda u ocjenama međunarodnih organizacija na čelu s OUN-om određuje kao najgrublje kršenje prava čovjeka i građanina te nepoštivanje načela i odredbi iz Povelje Ujedinjenih naroda iz 1945, što inicira višedesetljetni međunarodni pritisak na rasistički režim.

Drugo, izolirana iz međunarodne zajednice Južnoafrička Republika postaje regionalni hegemon, odnosno prijetnja sigurnosti i stabilnosti susjednih afričkih država, osim Rodezije (današnji Zimbabve) koja je i sama provodila politiku rasne segregacije. To se posebice odnosilo na Jugozapadnu Afriku koju je Južna Afrika nakon završetka Prvog svjetskog rata dobila kao mandatno područje, a nakon Drugoga svjetskog rata odbila je predati zemlju pod starateljstvo OUN-a te i ondje započela politiku aparthejda. Nasuprot tome zemlja je nasilno priključena Južnoafričkom Savezu 1949. godine, što OUN nikad nije priznao.

Iako je blokovska podjela svijeta početkom 1960-ih određivala koja pojedina svjetska regija pripada zonama interesa SAD-a i SSSR-a, o pitanju rasističkog režima Južnoafričke Republike nakon 1960. naizgled nije bilo prijepora. Zemlja se našla pod embargom međunarodne zajednice, a prvi je zajednički dokument Vijeća sigurnosti kojim se nastojalo spriječiti režim u Pretoriji da nastavi primjenjivati nasilje Rezolucija 181 od 7. kolovoza 1963. kojom je uvedena međunarodna zabrana trgovanja i isporuke oružja Južnoafričkoj Republici.

Premda je embargo bio prvi značajan čin u međunarodnom nadzoru konflikta i prvi konkretan pokušaj nje-

gova rješavanja, u praksi nije promijenio ništa. Režim je imao dovoljno oružja za obračun s političkim protivnicima iz redova crnačkoga stanovništva koje se gotovo goloruko suprotstavljalo represiji. Osim toga zemlja je zbog razvijenog rudarstva bila itekako važan subjekt međunarodnih ekonomskih odnosa, tako da nije trpjela nikakve veće posljedice u gospodarstvu. Stoga je formaliziran pritisak međunarodne zajednice uporabila za nove obračune s političkim predstavnicima ANC-a i PAC-a, koje je 1960. zabranila, a ANC-ova političara i najutjecajnijeg borca protiv rasističkog režima Nelsona Mandelu 1962. uhitila i osudila na kaznu doživotnog zatvora, čime je izazvala nov revolt crnačkoga stanovništva.

Ne odustajući od djelovanja protiv južnoafričkog režima, Opća skupština OUN-a 27. listopada 1966. oduzima JAR-u mandat nad Jugozapadnom Afrikom, koju pod nazivom Namibija (1968) stavlja pod izravnu upravu OUN-a radi provedbe njezina osamostaljenja. Baš kao i Rezolucija 181 i ta je odluka Opće skupštine OUN-a imala više deklarativno značenje jer se stanje na terenu nije promijenilo. Sve do sredine 1970-ih Namibija je u planovima režima u Pretoriji bila buduća pokrajina JAR-a, ali su oružani otpor crnačkoga stanovništva u pokretu SWAPO i širenje sukoba na susjednu Angolu primorali južnoafrički režim na povlačenje.¹¹

¹¹ OUN je sve vrijeme sukoba u Namibiji jedinim legitimnim predstavnikom tamošnjega stanovništva smatrao pokret SWAPO. Dugogodišnje borbe u Namibiji i slom južnoafričke vojne intervencije u Angoli, koja je postala poligon djelovanja stranih vojnih postrojba, doveli su 1988. do međunarod-

Šezdesetih godina JAR prolazi kroz najturbulentnije razdoblje svoje suvremene političke povijesti. Godine 1966. ubijen je predsjednik vlade Hendrik F. Verwoerd kojega je naslijedio Balthazar J. Vorster. Premda se činilo da će nakon premijerova ubojstva režim u Pretoriji ublažiti represiju prema većinskom stanovništvu i pokušati ishoditi priznanje međunarodne zajednice, Vorster ju je pojačao pa su u vrijeme njegova boravka na čelu države (1966-1977. predsjednik vlade, 1977-1978. predsjednik republike)¹² zaredali politički nemiri, masovni prosvjedi, radnički štrajkovi i oružani obračuni policije s prosvjednicima uz stotine ubijenih. Upravo je tijekom Vorsterovih dvanaest godina na mjestu predsjednika vlade registrirano najviše nasilnih smrti, što je južnoafričkom režimu donijelo atribut jednog od najbrutalnijih političkih režima nakon Drugoga svjetskog rata, i to s više od 40 000 ubijenih tijekom 40 godina postojanja

noga sporazuma o povlačenju južnoafričke vojske iz Namibije, odnosno kubanske iz Angole. Sporazumu se pridružio i SWAPO pa je Vijeće sigurnosti u veljači 1989. u Namibiju poslalo mirovne snage. U lipnju iste godine proglašena je opća amnestija i ukinuti svi segregacijski zakoni. Kako je ranije istaknuto, upravo su u Namibiji održani prvi postkonfliktni izbori u organizaciji OUN-a. Na njima je pobijedio SWAPO osvojivši 41 od ukupno 72 mjesta u Ustavotvornoj skupštini koja je u veljači 1990. donijela novi Ustav, a u ožujku 1990. proglasila neovisnu Republiku Namibiju.

¹² U tom razdoblju na rasno ograničenim i samim time nekompetitivnim izborima 1966, 1970, 1974. i 1977. među bjelačkim biračima uvjerljivo pobjeđuje Nacionalna stranka koja je redovito osvajala više od 50% glasova (58,3%, 54,9%, 56,1%, odnosno 65,3%).

aparthejda.¹³ Ta brojka svjedoči da je riječ o pravom oružanom konfliktu koji, unatoč činjenici da se sukob nije zbivao na klasičnoj bojišnici, ima sve karakteristike nasilnoga sukoba. Stoga se i prilike nakon stabilizacije i demokratizacije zemlje početkom 1990-ih mogu definirati kao postkonfliktna, a prvi slobodni izbori 1994. kao standardni postkonfliktni izbori.

Najteži pojedinačni čin nasilja u tom razdoblju svakako je tragedija u Sowetu u lipnju 1976. Ondje su se pobunili mladi crnci nezadovoljni odlukom vlade da se u njihove škole uvede obvezatno učenje afrikaansa. Prosvjedi su eskalirali u sukob s policijom koja je uporabila oružje i ubila oko 600 prosvjednika u Sowetu te u ostalim crnačkim četvrtima u kojima su izbili nemiri. Istodobno je uhićen crnački vođa Steve Biko koji je izoliran, mučen i umoren u policijskoj postaji 1977. godine. Kako bi spriječila opću pobunu crnačkoga stanovništva zbog događaja u Sowetu te nov val pritisaka međunarodne zajednice, Vorsterova vlada, a zatim i vlada njegova nasljednika Pietera W. Bothe (1978–1989)¹⁴ proglašava četiri crnačka bantustana formalno neovisnim republikama: Transkei (1976), Bophuthatswana (1977), Venda (1979)

¹³ "Apartheid se provodio u sklopu jednog od najrepresivnijih režima druge polovice 20. stoljeća. Najtočnije procjene govore o više od 40.000 ubijenih ljudi čiji je egzekutor bila policija koja se služila nizom represivnih postupaka, od racija i nasumičnih uhićenja do pravih mučenja uhićenika kako bi se Afrikanci i ostali oponenti režimu držali na svom mjestu." (Hauss, 2001: 83)

¹⁴ Pieter W. Botha od 1978. do 1984. obnašao dužnost premijera, a od 1984. do 1989. dužnost predsjednika republike.

i Ciskei (1981). No deklarativno osamostaljenje bantustana nije postiglo uspjeh ni kod crnačkoga stanovništva ni kod međunarodne zajednice.

Rezolucije Vijeća sigurnosti 1976/1977. i slabljenje aparthejda

Neposredno nakon pokolja u Sowetu Vijeće sigurnosti 19. lipnja 1976. donosi Rezoluciju 392 kojom najoštrije osuđuje postupak južnoafričkih vlasti, osobito zbog brutalnog nasilja i ubijanja domicilnoga afričkoga stanovništva,¹⁵ uključujući školsku djecu i studente. Rezolucija stoga zahtijeva hitnu obustavu nasilja i poduzimanje hitnih postupaka kako bi se prekinuli aparthejd i rasna diskriminacija.

Budući da Rezolucija 392 nije donijela nikakav napredak u odnosu aktualnih južnoafričkih vlasti prema crnačkoj većini, Vijeće sigurnosti, također jednoglasno, donosi 4. studenoga 1977. novi dokument, Rezoluciju 418. U njoj se uz već istaknutu politiku aparthejda kao ključni problem ističe i problem naoružavanja JAR-a unatoč embargu na oružje uspostavljenom 1963. godine. Kako su južnoafričke vlasti očito kršile embargo te upotrebljavale oružje za mijesanje u unutarnje poslove susjednih država, ne prežući ni od agresije na strani državni teritorij, Rezolucija nalaže pojačavanje embarga na oružje, njegovu bezuvjetnu primjenu te pridržavanje svih zemalja. Osobitu zabrinutost Rezolucija izražava glede mogućnosti da je Južnoafrička Republika počela razvijati nuklearno oružje te zato vanjsku politiku JAR-a ocjenjuje neposrednom prijetnjom svim susjednim državama,

ali i cijelom međunarodnom miru i sigurnosti. Stoga je osnovni cilj Rezolucije 418 bio striktno poštivanje embarga na isporuku oružja JAR-u te pozivanje onih zemalja koje su ga kršile da to prestanu činiti. Rezolucija se, dakako, temeljila na odredbama Glave VII Povelje Ujedinjenih naroda, a popratilo ju je donošenje Rezolucije 421 od 9. prosinca 1977. u kojoj su ranije odluke operacionalizirane osnivanjem posebnog Odbora pri Vijeću sigurnosti. Odbor je bio zadužen za praćenje provedbe odluka Rezolucije 418 te za redovito izvještavanje i davanje preporuka za proces implementacije strogog embarga na isporuku oružja i ostale pripadajuće opreme JAR-u. Tri Rezolucije Vijeća sigurnosti iz 1976. i 1977. pokazale su da među glavnim subjektima međunarodnih odnosa – članicama Vijeća sigurnosti i cijelog OUN-a – ne postoji nesuglasje o opasnosti koju predstavlja režim Južnoafričke Republike. Te su Rezolucije naime u konfliktu u zemlji vidjele neposrednu opasnost ne samo za većinu njezinih građana nego i za cijelu regiju, što je zaprijetilo i svjetskom miru i sigurnosti. Kako su SAD, Velika Britanija i njihovi saveznici u NATO-u bili najvažniji vanjskotrgovinski partneri JAR-a, osobito je bilo važno da se embargo na opskrbu oružjem poštuje u zapadnom vojno-političkom bloku.

Iako su SAD i saveznici pristupili provedbi odluka Rezolucije 418, u praksi je ponovno došlo do raskoraka između službene politike i stvarnoga stanja. Ipak, JAR se krajem 1970-ih i početkom 1980-ih našao u dotad najtežoj gospodarskoj krizi zbog međunarodne izolacije, koju su popratili i brojni nemiri crnačkoga stanovništva. U tim se okolnostima vlada P. W. Bothe odlučila na izvjesne promjene kojima

¹⁵ Izvorno se u Rezoluciji upotrebljava termin "African people" (afrički narod).

je pokušala ublažiti stroge segregacijske zakone, a neke je od njih i derogirala. U prvom redu ukinuta je zabrana međurasnih brakova, uporaba sredstava javnoga prijevoza na rasnoj osnovi te organiziranje sportskih i kulturnih priredaba također isključivo na rasnoj osnovi. Unatoč tome Opća skupština OUN-a ocijenila je da ne postoji napredak u prekidu politike aparthejda te sam aparthejd 1984. okvalificirala zločinom protiv čovječnosti. U uvjetima posvemašnje izolacije na međunarodnom planu i ekonomskih problema koji su zaprijetili stabilnosti zemlje i gospodarstvu rasistički režim odlučuje napraviti iskorak pa 1983. godine donosi novi Ustav. Premda se on oslanjao na zakon *Population Registration Act*, uz *Group Areas Act*, inicijalni dokument o uspostavi aparthejda, njime je omogućeno sudjelovanje tzv. mješanaca i Azijaca (Indijaca) u parlamentarnom životu zemlje. Ustavom je inauguriran trikameralizam, tj. utemeljen je trodomni parlament, Nacionalna skupština, s odvojenim domovima za bijelce (Europljane), tzv. mješance i Azijce, dok je većinsko crnačko stanovništvo ostalo segregirano u odnosu prema tijelima državne vlasti JAR-a. Prvi trorasni izbori održani su 1984.¹⁶ Uključivanjem drugih dviju rasa u politički život zemlje vlada Pietera Bothe pokušala je smanjiti pritisak na sebe od strane dijela stanovništva, ali i međunarodne zajednice. Međutim osim oštrog osuda i sankcija OUN-a Južnoafrička Republika trpjela

¹⁶ Do ukidanja aparthejda 1990. i demokratskih promjena još su jednom održani nacionalni izbori za trorasnu Nacionalnu skupštinu, i to 1989. kada se istodobno glasovalo u sve tri rasne zajednice. Ni taj put crnačko stanovništvo nije imalo pravo glasa.

je i suprotstavljanje Commonwealtha, čijom je članicom bila do 1961. Uz to je velik broj članica Commonwealtha istodobno bio u članstvu Organizacije afričkog jedinstva, a jedan je dio njih novčano i oružano pomagao ANC i druge protivnike režima. Velika Britanija kao glavni partner JAR-a našla se u osobito osjetljivom položaju zbog ekonomskih veza s tamošnjim gospodarstvom pa premda konzervativna vlada Margaret Thatcher (1979–1990) nije bila sklona posvemašnjoj izolaciji zemlje, morala je prihvatiti djelomične ekonomske sankcije Europske ekonomske zajednice uspostavljene 1986. godine. U sličnom se položaju našao i američki predsjednik Ronald Reagan (1981–1989) kada je njegov veto na zakon protiv aparthejda kongresna većina odbila i tako iskazala negodovanje prema režimu u Pretoriji, vodeći istodobno računa o vlastitim afroameričkim biračima.

Kolaps rasističkog režima i ukidanje aparthejda 1990.

Godina 1989. pokazala se prekretnicom ne samo u urušavanju bipolarnе podjele svijeta¹⁷ i početku rješava-

¹⁷ “Rušenje velikoga sovjetskog imperija i nestanak socijalističkoga sustava u Sovjetskom Savezu i Istočnoj Europi svakako je jedan od najvećih političkih događaja na prekretnici dvaju stoljeća. Koliko je tom raspadu supersile pridonio međunarodni čimbenik, a koliko je to bio rezultat unutarnjeg urušavanja sustava, pitanje je velikih i brojnih analiza koje će se vjerojatno još dugo vremena voditi. Sigurno je da je razdoblje hladnog rata kao stanoviti oblik intersistemskog ratovanja pogodovalo mobilizaciji svih ekonomskih, političkih, vojnih i ideoloških snaga i njihovu stalnom držanju na okupu. Slabljenjem hladnog rata, ulaže-

nja nekoliko regionalnih sukoba, poput onoga u Kambodži nego i za kolaps rasističkog režima u Južnoafričkoj Republici. Nekoliko je uzroka tomu:

- gospodarstvo Južnoafričke Republike već je nekoliko godina stagniralo, a kako su izostajale strane investicije zbog međunarodnih sankcija, zemlja nije mogla pratiti razvoj tehnologije i tako robama i uslugama uspješno konkurirati na domaćem i stranom tržištu;
- političke promjene u SSSR-u dolaskom na vlast Mihaila Gorbačova 1985. godine uzrokovale su slabljenje tzv. sponzorskog odnosa SAD-a i SSSR-a prema pojedinim državama i regijama pa južnoafrički režim više nije mogao tražiti legitimaciju u svom radikalnom antikomunizmu i antisovjetskoj vanjskoj politici;
- susjedne zemlje Angola, Mozambik, Zimbabve i Namibija postale su potpuno samostalne države pa JAR više nije mogao iskorištavati njihovu unutarnju nestabilnost za promicanje vlastitih političkih, vojnih i ekonomskih interesa;
- većinsko crnačko stanovništvo predvođeno ilegalnim ANC-om izabralo je nove oblike pritiska na režim, od sindikalnog organiziranja (COSATU/Congress of South African Trade Unions) do lobiranja njihovih pokrovitelja u među-

njem u fazu popuštanja, razvijanjem detanta i sve većom penetracijom zapadnih ideja na tlo golemoga sovjetskog imperija slabile su nametnute dogme i direktive i stvarao se prostor za nastanak procesa koji će voditi Sovjetski Savez” (Mileta & Vukadinović, 1996: 91).

narodnim organizacijama, postajući tako sve efikasniji politički akter u suprotstavljanju rasističkom režimu;

- institucionalno slabljenje apartheida ukidanjem nekih od segregacijskih zakona pojačalo je pritisak na vlasti da otpočnu šire reforme, pri čemu je određenu ulogu imala i parlamentarizacija stranaka tzv. mješanaca i Indijaca.

Sve je to nagnalo establišment da otpočne razgovore s drugom stranom u konfliktu – većinskim crnačkim stanovništvom – pa su prvi razgovori još uvijek zatvorenog Nelsona Mandele i vladinih predstavnika počeli 1987. godine. Dogovori su napredovali pa se dotadašnji južnoafrički predsjednik Pieter W. Botha prvi put sastao s Mandelom 5. srpnja 1989, što je označilo prekretnicu u odnosima režima i obespravljene crnačke većine. No prave su promjene uslijedile nakon dolaska na mjesto predsjednika republike umjerenoga članka Nacionalne stranke Frederika W. de Klerka, koji je na dužnost stupio u rujnu 1989. godine Tri mjeseca kasnije i De Klerk se sastaje s Mandelom, dok se kao ključni događaj u promjeni političkih prilika u zemlji smatra De Klerkov govor održan u Nacionalnoj skupštini 2. veljače 1990. Njime je najavio ukidanje zabrane Afričkog nacionalnoga kongresa, Panafričkoga kongresa, Južnoafričke komunističke stranke i ostalih proskribiranih političkih organizacija te bezuvjetno puštanje Nelsona Mandele iz zatvora nakon 28 godina. Mandela je pušten 11. veljače 1990. te su odmah otpočeli pregovori dvaju ključnih aktera u demokratskoj tranziciji, oporbe okupljene oko ANC-a i postojeće vlasti na čelu s De Klerkom.

Okolnosti pregovora 1990-1993: specifičnost tranzicije

Baš kao i u sličnim procesima u Srednjoj i Istočnoj Europi potkraj 1980-ih i početkom 1990-ih, i u južnoafričkom modelu tranzicije moguće je raspoznati tri glavne interakcije između aktera: vlast – oporba, reformatori – dogmati u vlasti i umjereni – ekstremisti u oporbi (Kasapović, 1996: 23). Ipak, ključna razlika postoji. Dok tranzicijski procesi u bivšim socijalističkim zemljama u Europi označuju razdoblje između propasti starog, nedemokratskoga poretka i konsolidacije novog, demokratskoga političkoga sustava, pri čemu se nacionalna ravnopravnost unaprijed podrazumijevala, barem kao ustavna kategorija, a civilno društvo postojalo makar u zamecima,¹⁸ južnoafrički model tranzicije generiran je istodobnim procesom stvaranja rasno nesegregiranog društva. Taj je proces, prvo u okviru konstitutivnih rješenja, a zatim i u

njihovoj primjeni u sferi normalne politike, bitno označio sadržaj i dinamiku promjena u zemlji, od popuštanja rigidnog odnosa režima prema crnačkoj većini potkraj 1980-ih do provedbe prvih demokratskih i sverasnih izbora u proljeće 1994. Ukratko, prvi je ili bolje rečeno nulti zadatak bio davanje osnovnih prava čovjeku i njihovo poštivanje, a zatim i širenje građanskih prava. Zato je tranzicija u Južnoafričkoj Republici ne samo proces dezintegracije autoritarnog režima i stvaranja demokratskih institucija, kako demokratsku tranziciju definira Adam Przeworski (Kasapović, 1996: 26) nego prije svega stvaranje sveobuhvatnih ustavnih i zakonskih uvjeta da u tom procesu sudjeluju akteri dotad segregiranog i diskriminiranog većinskoga stanovništva. Upravo je odluka reformatora unutar režima suočenog s neodrživošću prilika u zemlji da odbaci aparthejd kao društveni i politički imperativ potaknula demokratsku tranziciju. Što se tiče oblika same tranzicije, u južnoafričkom se slučaju može pronaći većina elemenata obrasca premještanja iz teorije Samuela P. Huntingtona.¹⁹ Vlast je, dakako, predstavljalo čelništvo Nacio-

¹⁸ “U nedavnim borbama protiv nedemokratskih režima Istočne Europe i Južne Amerike stvorena je ideja u kojoj je naglašena paralela između civilnog društva i države. Ta dihotomija, podrazumijeva se, ima svoju dugu filozofsku genealogiju. Ta filozofska tradicija, što je za svrhu koja nas interesira i važnije, bila je politički korisna za one demokratske poretke koji su se javili u situacijama u kojima su pojedine političke organizacije bile zabranjene ili veoma slabe. Konceptija civilnog društva koje je u oporbi prema državi također je bila politički uporabljiva kada je oporba pokušavala izolirati nedemokratski režim i njegovu državu time što je stvarala jednu političku etiku ‘mi i oni’. U mnogim se zemljama zato građansko (civilno) društvo smatralo sjajnim primjerom demokratskog otpora i tranzicije” (Linz i Stepan, 1998: 23).

¹⁹ “Premještanje (*transplacement*) proizvodi je kombiniranih akcija režima i oporbe. U njemu je središnji odnos onaj između vlasti i oporbe, ali jednako su važni i odnosi među reformatorima i dogmatima unutar vlasti, kao i među umjerenima i ekstremistima unutar oporbe. Reformatori u vlasti moraju biti jači od dogmata da bi režimski akter uopće sudjelovao u procesu promjena, a umjereni moraju biti jači od ekstremista u oporbi kako bi bili pouzdan partner za vlast. Taj se model temelji na formalnim ili neformalnim pregovorima režimskih i oporbinih aktera. Sam proces najčešće ne protječe mirno, nego je praćen demonstracijama,

nalne stranke, dok je De Klerk kao reformator potpuno nadzirao dinamiku unutar aktera vlasti, marginalizirajući dogmatske pobornike rasizma koji su još tijekom Bothina predsjednikovanja izgubili prijašnje pozicije. S druge strane umjereni Mandela nije dopuštao pojavu ekstremističkoga ponašanja na strani proturasističke oporbe premda se ondje pojavila snažna zuluanska Slobodarska stranka Inkatha (Inkatha Freedom Party, kratica IFP) predvođena radikalnim Mangosuthuom Buthelezijem. Sukladno Huntingtonovim postavkama, tranzicija se u južnoafričkom slučaju temeljila što na formalnim što na neformalnim pregovorima režimskih i oporbenih aktera (Kasapović, 1996: 25), koji su dijelom tekli uz masovne prosvjede, pa čak i ubojstva, što se očito nije moglo izbjeći s obzirom na duljinu trajanja i ukorijenjenost sukoba. I dok je Inkatha tražila obračun s još uvijek aktualnim nositeljima vlasti, ANC²⁰ na čelu s Mandelom²¹ zalagao se za dogovor koji će uvažiti posebnosti svih političkih aktera, ustrajući na tri zahtjeva:

- slobodni i poštenu izbori s jednakim pravom glasa;
- vlast utemeljena na načelu “jedan čovjek, jedan glas”;

prosvjedima i štrajkovima s jedne te uhićenjima, torturom i nasiljem s druge strane. Ipak, pregovori naposljetku završavaju nekom vrstom pakta između vlasti i oporbe, koji omogućuje nastavak demokratizacije režima.” (Kasapović, 1996: 25-26)

²⁰ ANC je većinom okupljao crnačko stanovništvo iz redova naroda Bantu, poglavito naroda Xhosa.

²¹ Nelson Mandela izabran je za predsjednika ANC-a u srpnju 1991.

- potpuna integracija bjelačkoga stanovništva u buduću južnoafričku državu.

Istodobno s ukidanjem svih zakona 1990. i 1991. koji su prethodno donešeni u ime provedbe politike aparthejda intenzivirali su se pregovori vlasti i oporbe. No gotovo trogodišnje pregovore u nekoliko faza pratili su i teški incidenti s desetinama ubijenih, među kojima je bilo i međurasnih i međucrnačkih obračuna.²² Inače, u Johannesburgu je u rujnu 1991. potpisan dogovor među glavnim političkim strankama, uključujući ANC, Nacionalnu stranku i Inkathu, kojima se pridružilo još dvadesetak političkih organizacija. Njime su se sve strane u pregovorima odrekle uporabe oružja i obvezale na strogo poštivanje demokratskih načela u pregovorima o budućnosti zemlje.

U traženju konsenzusa, pri čemu su predstavnici ANC-a nastojali institucionalizirati spomenuto načelo “jedan čovjek, jedan glas”, a predstavnici vlasti predlagali različite instrumente zaštite svoje manjinske pozicije, značajno je bilo formiranje Konvencije za demokratsku Južnu Afriku (Convention for a Democratic South Africa, kratica

²² “Službe sigurnosti istražile su sukobe između naroda Zulu koji podržavaju Inkathu i većinskih Xhosa koji su simpatizeri ANC-a, koji su zaprijetili da južnoafričkom konfliktu dodaju novu etničku dimenziju. U najgorem pojedinačnom incidentu zuluanski su izgređnici 16. lipnja 1992. napali i ubili 37 radnika smještenih u hostelu Boipatongu u blizini Johannesburga. Zapravo, nasilje se protegnulo sve do početka izbora, kada je skupina desničarskih fanatika pokušala uzurpirati vlast i uspostaviti novu državu utemeljenu na aparthejdu u ruralnoj Bophuthatswani, jednom od bantustana u vrijeme aparthejda” (Hauss, 2001: 93).

CODESA), koju je u prosincu 1991. utemeljilo 18 političkih stranaka i usuglasilo načela koja mora poštivati svaki budući dogovor i zakonska operacionalizacija. To su: nedjeljiva Južna Afrika, povelja o pravima čovjeka, višestranački sustav, vladavina utemeljena na ustavu, trodioba vlasti, pune građanske slobode te posebna prava za svaku manjinsku skupinu.

Premda se činilo da je postignut presudan korak u konkretizaciji dogovora, godina 1992.²³ označila je svojevrstan zastoj u pregovorima, posebice jer se stranke nisu mogle dogovoriti o načinu izbora buduće Ustavotvorne skupštine. CODESA-u je osobito pogodio privremeni odlazak ANC-a pa se do ožujka 1993. nije postigao nikakav značajniji napredak. Tada se pak formiralo Pregovaračko vijeće, tzv. CODESA II, okupivši 26 političkih stranaka koje su uspjele ubrzati tijek pregovora pa je do rujna 1993. dovršen nacrt budućega privremenog Ustava. Sporazum o Ustavu potpisan je 18. studenoga 1993, što je bio preduvjet da se pristupi organizaciji prvih demokratskih, višerasnih izbora, okvirno zakazanih za travanj ili svibanj 1994. Sam je Sporazum na 142 stranice detaljno normirao politički ustroj zemlje, pri čemu su ključne norme institucionalizirale predstavlja-

²³ U ožujku 1992. održan je referendum među postojećim biračkim tijelom o prihvaćanju politike predsjednika De Klerka, tj. o nastavku politike vlade da kroz pregovore s ANC-om i ostalim strankama postigne dogovor o novom ustavu. Na referendumu, na kojem je i dalje pravo glasa bilo uskraćeno crnačkoj većini, 68,7% birača podržalo je reforme, dok je protiv bilo 31,2% birača. Referendumu je pristupilo 85,1% upisanih birača.

nje bjelačke manjine u vladi sljedećih pet godina, zajamčile poštivanje privatnog vlasništva uz ogradu vraćanja otetog zemljišta ilegalno razvlaštenima u vrijeme segregacije te postulirale decentralizaciju zemlje i formiranje gornjega parlamentarnog doma kao jamca regionalnih posebnosti.

Institucionalno dizajniranje izbornoga sustava

Države poput Južnoafričke Republike koje su u relativno kratkom vremenu, konkretno u četiri godine (1990-1994), prošle kroz intenzivan redizajn svoga političkoga sustava zahvalni su primjeri primjene shvaćanja novog institucionalizma (Kasapović, 2004: 108). Od svih političkih institucija najviše je pozornosti izazvao dizajn novog izbornoga sustava s obzirom na to da se zemlja našla pred prvim kompetitivnim izborima u svojoj povijesti. Naime u izradi izbornoga sustava nije bila riječ o pukoj kombinatorici i odlučivanju između manje ili više prihvatljivog modela, nego o problemu kako institucionalno osigurati predstavljanje pojedinih dijelova biračkoga tijela s obzirom na rasne, etničke i regionalne razlike. Zakonotvorci su bili obvezni predložiti ono rješenje koje će biti posve usklađeno s proklamiranim načelom “nedjeljive Južne Afrike” i potpune primjene političkoga pluralizma.

U tako zadanim okvirima odabir razmjernog izbornoga sustava za postkonfliktne izbore 1994. godine učinio se jedinim mogućim rješenjem. S druge strane prijedlog da se u izborni sustav značio je radikalna raskid s dotadašnjim izbornim modelom. Budući da je u Južnoj Africi prevladavala angloamerička pravna tradicija, i parla-

mentarni izbori za bjelačku, a kasnije i trikameralnu višerasnu Nacionalnu skupštinu organizirani su prema izborom sustavu relativne većine u jednom krugu. Taj izborni sustav generira parlamentarnu većinu jedne stranke ili koalicije stranaka, pri čemu izborni pobjednik koji osvoji natpolovičnu većinu mandata ne mora osvojiti i natpolovičnu većinu glasova. Cilj je takve vrste predstavnništva stvaranje jasne parlamentarne većine, pri čemu stranačke sustave nastale iz većinskoga izbornoga sustava u jednom krugu najčešće karakterizira dvostranačje. To je, uostalom, pokazala i praksa južnoafričkih izbora do 1989, kada su se među bjelačkim biračkim tijelom oblikovale dvije po glasovima najjače stranke: Nacionalna stranka i Ujedinjena (južnoafrička nacionalna) stranka.

Takav tip polarizacije, a još više bojazan da će crnačka većina u biračkom tijelu potpuno onemogućiti parlamentarizaciju stranaka manjina, uvjerio je tvorce novog južnoafričkoga izbornoga sustava da tradicionalni model izbora relativnom većinom u jednom krugu nije prihvatljiv za novu južnoafričku zbilju. Stoga nije bilo dvojbi o tome da se odabere jedan od modela razmjernoga izbornoga sustava koji će tendirati "što čistijem" razmjernom predstavništvu. Glavni stručnjak u predlaganju izbornoga sustava Kader Asmal, predstavnik ANC-a u pregovaračkom timu, odmah je predložio razmjerni model kao "najpošteniji sustav" za južnoafričke prilike (Reynolds, 1999: 184). Međutim Asmala su uz načelne vodili i pragmatični razlozi da to predloži.

Prvo, politički razlozi trebali su i domaćoj i međunarodnoj javnosti pokazati da se južnoafrička većina obazrivo ponaša prema južnoafričkim ma-

njinama, ne dopuštajući njezinu marginalizaciju pomoću institucionalnog inženjeringa. Drugo, demografski razlozi ukazivali su na to da je zemlja u posljednjih četrdeset godina pretrpjela znatne promjene u etničkoj slici te da su nastala brojna jednorasna područja u kojima bi primjena većinskog izbornog modela stvorila utvrde stranaka rasnih većina u tim krajevima. Treće, praktični razlozi naglašavali su jednostavnost glasovanja pri uporabi razmjernoga sustava jer je većina biračkoga tijela bila nepismena ili polupismena pa joj je bilo lakše glasovati za prepoznatljive stranke na nacionalnoj razini nego za pojedinačne kandidate. Četvrto, funkcionalni su razlozi brojnim manjim strankama, posebice onima s radikalnijim programima, trebali omogućiti ulazak u parlament kako se s vremenom ne bi pretvorile u snažnu izvanparlamentarnu protusistemsku oporbu sposobnu inicirati nove konflikte. Asmalov je prijedlog, dakako, odmah naišao na odobravanje predstavnika Nacionalne stranke koja je otpočetak zagovarala razmjerni izborni sustav. Jedini disonantni tonovi došli su iz Demokratske stranke (Democratic Party, kratica DP) koja je načelno predlagala pojedinačno prenosivo glasovanje, ali je zamisao odbačena zbog niske političke kulture većine biračkoga tijela. Nakon što su predstavnici svih političkih stranaka u Pregovaračkom vijeću 1993. dogovorili model izbornoga sustava, preostalo je da utvrde odgovarajući sklop elemenata razmjernoga izbornoga sustava kako bi načelni dogovor postao praktično izvediv.

Izborni zakon iz 1993, s amandmanima iz 1994, normirao je izbor 400 zastupnika u Ustavotvornu skupštinu s petogodišnjim mandatom. Dvije stoti-

ne zastupnika biralo se s lista na razini devet provincija (Gauteng, KwaZulu-Natal, Western Cape, Eastern Cape, Northern Cape, Free State, Mpumalanga, Limpopo, North-West) kao devet različitih višemandatnih izbornih jedinica. Njihova je veličina ovisila o broju stanovnika (Butler, 2004: 105). Zapravo je cijela Južna Afrika funkcionirala kao jedna izborna jedinica s 400 mandata. Stranke su mogle sudjelovati na obje razine, ali i samo na razini provincija kako bi se olakšalo sudjelovanje regionalnim strankama. Od ukupno 400 mandata 200 mandata dijelilo se na razini devet provincija prema Droopovoj kvoti i metodi najvećeg ostatka. Ukupan broj mandata za svaku stranku izračunat je na temelju glasova dobivenih na nacionalnoj razini također prema Droopovoj kvoti i metodi najvećeg ostatka. Zatim je broj mandata osvojenih na razini provincija oduzet od ukupnog broja osvojenih mandata na nacionalnoj razini, a razlika je popunjena mandatima s nacionalnih lista. Ako stranka nije predložila nacionalnu listu, ta je razlika popunjena mandatima s lista na razini provincija. Napokon, izbori su se održali od 26. do 28. travnja 1994.

Glavne političke stranke na izborima 1994.

Razmjerni izborni sustav s nadmetanjem zatvorenih lista i bez prohibitivne klauzule, velik broj mandata koji su se dijelili na nacionalnoj razini (200) te mogućnost da na izborima sudjeluju i stranke s listama predloženima isključivo na regionalnoj razini dovelo je do sudjelovanja relativno velikog broja stranaka na izborima. Ukupno se natjecalo devetnaest lista (dvanaest samo na regionalnoj razini), što je znatan broj

s obzirom na to da su mnoge od njih osnovane tek nakon ukidanja zabrane proturežimskih političkih saveza u veljači 1990. Premda je na izbore izašlo relativno mnogo aktera, postkonfliktni izbori u Južnoafričkoj Republici predstavljali su zapravo referendum o glavnim nositeljima političkih promjena – ANC-u kao vodećoj političkoj organizaciji u zemlji i vodećem predstavniku ranije obespravljene crnačke većine i Nacionalnoj stranci čije je reformsko krilo iniciralo strukturne promjene 1989/1990.

Afrički nacionalni kongres (ANC) – podrijetlo stranke vezano je uz osnivanje Južnoafričkog nacionalnoga kongresa crnačkoga stanovništva (South African National Native Congress) 1912, koji je kasnije preimenovan u Afrički nacionalni kongres. Čelnici ANC-a, ali i znatan broj simpatizera nisu u Kongresu vidjeli klasičnu političku stranku, nego pravi “pokret za oslobođenje” (Butler, 2004: 107) pa su ga kao takvog percipirali i na prvim slobodnim višerasnim izborima 1994. Premda je bio utamničen od 1962. do 1990. i nije formalno bio na čelu ANC-a, Nelson Mandela bio je njegova ključna politička ličnost. Mandela je i formalno preuzeo mjesto predsjednika ANC-a 1991. te je vodio stranku i na izborima 1994. Što se tiče ideološkoga profila, ANC je otpočeka isticao svoj socijalistički program, oslanjajući se tijekom 1920-ih i 1930-ih godina na programe europskih socijalističkih i socijaldemokratskih stranaka. U razdoblju aparthejda naglasak je stavljen na borbu za prava čovjeka i politička prava crnačke i općenito nebjelačke diskriminirane većine, dok je na izborima 1994. ANC ponovno stavio u prvi plan socijalnu komponentu svoga djelovanja. To je bilo razumljivo jer se

obraćao biračkom tijelu koje je niz desetljeća bilo ne samo politički obespravljeno nego i ekonomski krajnje deprivilegirano. Stoga ne čudi suradnja ANC-a s radničkim sindikatom COSATU-om i također nanovo legaliziranom Južnoafričkom komunističkom strankom (South African Communist Party, kratica SACP).²⁴

Nacionalna stranka (NP) – osnovana 1914. stranka je do 1948, kada je osvojila većinu mandata na parlamentarnim izborima vladajući punih četrdeset i šest godina bez prestanka, prolazila kroz ujedinjavanja s profilskim sličnim strankama i kroz frakcioniranja. Stranka je 1940. obnovila jedinstvo te je bila ključni politički akter koji je nakon izborne pobjede promovirao sustavnu politiku aparthejda. Izrazito antikomunistička u vremenu hladnog rata, stranka je 1989. pod vodstvom Frederika W. de Klerka promovirala znatno umjereniji konzervativni program te je kao nositeljica reformi u društvu i političkom sustavu zemlje nastupila na izborima 1994. i osvojila glasove najvećeg dijela bjelačkog biračkoga tijela.

Slobodarska stranka Inkatha (IFP) – dok je ANC nastojao privući najveći dio crnačkoga stanovništva, neovisno o tome što su većinu njegovih simpatizera činili pripadnici naroda Bantu, Slobodarska stranka Inkatha nije krila svoj nacionalistički program vezan uz položaj naroda Zulu, manjine unutar crnačkoga korpusa. Na čelo joj je stao jedan od radikalnijih političara na izborima 1994, Mangosuthu Buthelezi, ali je Inkatha unatoč protivljenju suradnji s

predstavnicima dojučerašnjeg aparthejda prihvatila sva pravila izbornog nadmetanja, postigla relativan uspjeh na izborima i nametnula se kao glavna oporbena stranka unutar crnačkog biračkoga tijela.

Rezultati izbora 1994.

Postkonfiktne izbore u Južnoafričkoj Republici 1994. privukli su velik broj birača (86,7% registriranih birača), što je s obzirom na to da se radilo o prvim demokratskim, kompetitivnim izborima s jednakim pravom glasa za sve građane neovisno o rasi, bilo i očekivano. No iznenadio je mali broj nevažećih glasova (0,1%), osobito zato što je najvećem broju birača to bio prvi izlazak na birališta u životu, te su se točnije pokazala predviđanja da će usvojeni jednostavni izborni sustav s izborom zatvorenih stranačkih lista uvelike olakšati postupak glasovanja.

Izborna pobjeda ANC-a 1994. nije bila iznenađenje ni u zemlji ni u inozemstvu. Predstavnici međunarodne zajednice, konkretno članovi OUN-ova odjela Electoral Assistance Division (EAD), sudjelovali su u pripremi i organizaciji izbora na traženje samih južnoafričkih vlasti te je jedinstven stav i međunarodnih i domaćih analitičara bio da su postkonfiktne izbore u JAR-u bili slobodni i pošteni. Kako se i očekivalo, ANC je trijumfirao veoma uvjerljivo, a prije izbora nagađalo se jedino o tome hoće li Nelson Mandela i njegova stranka (na izborima je nastupila u neformalnoj koaliciji s COSATU-om i SACP-om) uspjeli osvojiti dvotrećinsku većinu glasova te dvotrećinsku većinu mandata u Ustavotvornoj skupštini. Iako je bio blizu dvotrećinske većine, ANC je ipak dobio 62,6% glasova i osvojio 252 mandata ili 63,0% od ukup-

²⁴ SACP je osnovan 1921, a zabranjen 1950. pa su njegovi aktivisti nastavili djelovati kroz ANC.

no 400 mandata. Razmjerni izborni sustav s uporabom Droopove kvote i metode najvećeg ostatka, nepostojanje zakonskog izbornoga praga te čak 200 mandata koliko se dijelilo na nacionalnoj razini utjecali su na visok stupanj razmjernosti pa su nadpredstavljenost i podpredstavljenost stranaka u Skupštini bili zanemarivi.

ANC je dobio manje-više ravnomjernu podršku u cijeloj zemlji, dok je Inkatha, kako se i očekivalo, najbolji rezultat postigla u provinciji Kwa-Zulu-Natal na istoku zemlje u kojoj živi narod Zulu. Visok postotak podrške Nacionalnoj stranci (20,4% glasova i 82 mandata) potvrdio je dvije činjenice. Prvo, NP je uživao gotovo plebiscitarnu podršku bijelaca i drugo, znatno veći postotak podrške stranci u odnosu na udio bjelačkoga stanovništva u zemlji posvjedočio je da je crnačko stanovništvo demografski znatno mlađe od bjelačkoga. Odnosno da je, gledajući u postocima, mnogo više crnaca mlađih od 18 godina, s koliko se stjecalo aktivno i pasivno biračko pravo, nego bijelaca. I dok su ANC, NP i Inkatha (10,5% i 43 mandata) s pravom bili zadovoljni rezultatima izbora, neuspjeh su doživjeli PAC u crnačkom dijelu biračkoga tijela (ukupno 1,2% glasova) te Demokratska stranka, većinski orijentirana na bjelačko biračko tijelo (ukupno 1,7% glasova). Za razliku od njih nov osnovana konzervativna Slobodarska fronta (FF) s 2,2% glasova i 9 mandata potvrdila je da među bjelačkim biračima i dalje postoji zabrinutost glede budućeg ustavnoga položaja njihove manjine. Naime privremeni Ustav iz 1993. jest jamčio punu ravnopravnost, ali su tek nakon izbora 1994. trebali početi razgovori o konačnom institucionalnom političkom uređenju Južnoafričke

Republike, koji su kulminirali donošenjem novog Ustava 1996.

Ukidanje međunarodnih sankcija i pregovori o novom ustavu

Neposredno nakon provedenih izbora i proglašenja njihovih rezultata međunarodna je zajednica na čelu s OUN-om odlučila i formalno ukinuti preostale sankcije protiv Južnoafričke Republike. Tako je 25. svibnja 1994. Vijeće sigurnosti jednoglasno donijelo Rezoluciju 919 kojom je derogiralo embargo na oružje i druge međunarodne restrikcije, čime je Južnoafrička Republika potpuno reintegrirana u sustav OUN-a.²⁵

²⁵ "Vijeće Sigurnosti, pozivajući se na ranije Rezolucije u vezi s Južnoafričkom Republikom, poglavito na Rezolucije 282 (1970), 418 (1977), 421 (1977), 558 (1984) i 591 (1986), pozdravlja prve sverasne višestranačke izbore i utemeljenje ujedinjene, demokratske i nerasističke vlasti u Južnoafričkoj Republici, koja je inaugurirana 10. svibnja 1994. Primajući pismo od 18. svibnja 1994. predsjednika Južnoafričke Republike Nelsona R. Mandele (S/1994/606, aneks) te naglašavajući hitnu potrebu olakšavanja procesa reintegracije Južnoafričke Republike u međunarodnu zajednicu, uključujući i sustav Ujedinjenih naroda, (1) donosi odluku prema Glavi VII Povelje Ujedinjenih naroda o završetku embarga na oružje i ostalih restrikcija protiv Južnoafričke Republike uvedenih Rezolucijom 418 (1977) od 4. studenoga 1977; (2) donosi odluku da se ukinu i ostale mjere protiv Južnoafričke Republike sadržane u Rezolucijama Vijeća sigurnosti, poglavito one navedene u Rezolucijama 282 (1970) od 23. srpnja 1970, 558 (1984) od 13. prosinca 1984. i 591 (1986) od 28. studenoga 1986; (3) donosi odluku o raspuštanju Povjerenstva Vijeća sigurnosti osnovanog Rezolucijom 421 (1977) koje se bavilo pitanjem Južnoafričke Republike, prema pravi-

Na prvoj sjednici Ustavotvorne skupštine u svibnju 1994. ANC i NP formirali su parlamentarnu koaliciju i koalicijsku vladu, dok su članovi Ustavotvorne skupštine za predsjednika države s petogodišnjim mandatom izabrali Nelsona Mandelu, čime je i simbolično završeno tragično razdoblje u povijesti zemlje. Frederik W. de Klerk postao je pak izvršni zamjenik predsjednika u južnoafričkoj Vladi nacionalnog jedinstva. Prethodno su oba političara kao najvažniji proveditelji opsežnih reformi i mirnoga prijenosa vlasti u Južnoafričkoj Republici nagrađena Nobelovom nagradom za mir 1993.

Dobivši međunarodne pohvale za uspješno započetu demokratsku tranziciju, koja je prije samo pet godina izgledala kao utopistički politički proces, Južnoafrička Republika našla se u novoj fazi pregovora o uređenju svoga političkoga sustava. Nanovo su glavni akteri pregovora, ovaj put s punom demokratskom legitimacijom, bili ANC i NP koji su, sukladno proklamiranom načelu nacionalnoga konsenzusa o ustavnim rješenjima, u pregovore uključili i sve ostale parlamentarne stranke te ustavnopravne stručnjake i relevantne nevladine organizacije. Glavnina pregovora ticala se državnog uređenja, tj. izbora između predsjedničke i parlamentarne republike, zatim eventualne federalizacije zemlje te ustavnih mehanizama zaštite manjinskih etničkih skupina.

ANC se zalagao za parlamentarizam s naglašenijom ulogom predsjednika,

lu 28. Privremenoga pravilnika rada Vijeća sigurnosti, koja stupa na snagu s datumom prihvaćanja ove Rezolucije; (4) poziva sve države da razmotre odgovarajuće uključivane odredbe ove Rezolucije u svoje pozitivne norme" (Rezolucija 919 VS-a).

unitarnu državu s određenim stupnjem decentralizacije te za implementaciju najviših standarda zaštite manjina. Predstavnici NP-a predlagali su ključne elemente konsocijacijske demokracije²⁶ od kojih su neki i usvojeni, poput političkoga predstavništva zasnovanog na načelu razmjernosti. Inkatha se pak zalagala za snažnu regionalizaciju zemlje imajući u vidu vlastiti politički položaj u provinciji KwaZulu-Natal. No ANC je ustrajao na unitarnom rješenju pa je devet provincija dobilo tek manji stupanj samouprave uvođenjem dvodomnog državnoga parlamenta s gornjim domom kao predstavnikom provincija. Nakon intenzivnih dvogodišnjih pregovora Ustavotvorna skupština prihvatila je novi Ustav Južnoafričke Republike 8. svibnja 1996. te amandmane na prvotni tekst Ustava 11. listopada iste godine. Ustav je u svojoj preambuli istaknuo često upotrebljavanu političku krilaticu "ujedinjeni u različitosti" te u prvoj rečenici naglasio nepravdu koja je obilje-

²⁶ "Model demokracije u pluralnim društvima koja su snažnim vjerskim, jezičnim, etničkim, rasnim, ideološkim i regionalnim rascjepima podijeljena na posebne segmente što ih je nužno držati na okupu skupom posebnih društvenih i političkih pravila i institucija. Temelji se na četiri načela: 1. na vlasti je koalicija političkih vođa svih najvažnijih segmenata društva; 2. vitalni interesi manjina štite se načelom veta koje može biti pisana norma ili nepisana nagodba; 3. političko predstavništvo zasniva se na načelu razmjernosti koje ne isključuje paritetnu zastupljenost ili nadpredstavljenost manjinskih segmenata; 4. segmenti su samostalni u odlučivanju o vlastitim pitanjima, što podrazumijeva i federalizam ako su segmenti koncentrirani na određenim područjima i odvojeni jedni od drugih" (Kasapović, 2003: 203).

žila povijest zemlje. Ustav je stupio na snagu 7. veljače 1997, a svojom je strukturom i brojem područja koje normira jedan od najopširnijih ustavnih dokumenata na svijetu (243 članka).

Prema Ustavu Republika Južna Afrika (Južnoafrička Republika) suverena je i demokratska država koja promiče ljudsko dostojanstvo, unapređenje prava i sloboda čovjeka, nerazizam i neseksizam te punu ravnopravnost²⁷ svih svojih građana (članak 1). U tom je smislu integralni dio Povelja prava koja precizno određuje sadržaj prava čovjeka i građanina te normira da su ravnopravnost na temelju rase, boje kože, etničke pripadnosti, socijalnog podrijetla, spola, vjerskih uvjerenja i jezika te ljudski život i dostojanstvo potpuno zaštićeni bez ikakvih iznimaka (članak 37).

Što se tiče političkoga sustava, izvršena je trodioba vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku, pri čemu zakonodavnu vlast ima parlament sastavljen od

dva doma: Nacionalne skupštine kao donjeg doma i Nacionalnog vijeća provincija kao gornjeg doma (članak 42). Nacionalna skupština bira se na općim demokratskim izborima na pet godina, pri čemu je ustavno određeno da se izbori provode prema razmjernom izbornom sustavu (članak 46). Nacionalna skupština ima najmanje 350, a najviše 400 zastupnika (članak 46), dok u Nacionalno vijeće provincija ulazi po deset zastupnika iz svake od devet provincija koje delegiraju njihovi parlamenti (članak 48). Izvršnu vlast čini predsjednik kao državni poglavar, kojeg na pet godina bira Nacionalna skupština na svojoj konstituirajućoj sjednici nakon provedenih izbora (članak 86). Predsjednik je istodobno na čelu vlade, odnosno kabineta te imenuje potpredsjednika kabineta i ministre (članak 91). Nacionalna skupština može opozvati predsjednika jedino u slučaju teških kršenja Ustava, i to dvotrećinskom većinom svih članova (članak 89). Napokon, sudbena je vlast organizirana na nekoliko razina, a sastoji se od jedanaestočlanog Ustavnoga suda, Vrhovnoga prizivnoga suda, visokih sudova i magistrálnih sudova (članak 166). Južna Afrika se, prema Ustavu, sastoji od devet provincija koje imaju svoju zakonodavnu vlast, odnosno parlamente (od 30 do 80 zastupnika) i svoju izvršnu vlast koju čine premijeri (članak 104 i 125). Ovlasti provincija ograničene su na pokrajinska pitanja i podređene su tijelima središnje vlasti.

Prilike nakon izbora 1994. ukazuju na nove izazove i probleme. Neovisno o činjenici da je Južnoafrička Republika uvjerljivo najbogatija država kontinenta s moćnim rudarstvom, industrijom i trgovinom, tamošnja ekonomija pati od dva velika nedostatka. Prvo, to je izra-

²⁷ "(1) Svatko je pred zakonom jednak i ima jednaka prava na zakonsku zaštitu i koristi od zakona. (2) Jednakost uključuje puno i jednako uživanje svih prava i sloboda. Kako bi se promicala postignuta jednakost, zakoni i ostali akti moraju štititi pojedince i skupine pojedinaca te sprečavati diskriminaciju bilo koje vrste. (3) Država ne smije posredno ili neposredno diskriminirati nikoga, ni po kojoj osnovi, uključujući rasu, rod, spol, trudnoću, bračni status, etničko i socijalno podrijetlo, boju kože, seksualnu orijentaciju, dob, posebne potrebe, vjeru, savjest, uvjerenja, kulturu, jezik i rođenje. (4) Nijedan pojedinac ne smije diskriminirati drugoga pojedinca ili skupinu ni po jednoj navedenoj osnovi. Nacionalno zakonodavstvo mora sprečavati i zabranjivati bilo kakvu diskriminaciju." (Ustav Republike Južne Afrike, članak 9).

zita razlika između bogatog i siromašnog dijela državljana, pri čemu se srednja klasa među autohtonim afričkim stanovništvom tek počela oblikovati. I drugo, to je visoka stopa nezaposlenosti koja se, prema podacima iz 1999, popela na alarmantnih 40%, uključujući i osobe koje posao ne traže aktivno (Butler, 2004: 39). Ekonomske nejednakosti više prijete procesu tranzicije negoli rasne različitosti, to više što zemlja nema jasno razrađene javne politike kada su u pitanju zdravstvena skrb, ravnopravnost spolova, obrazovanje, stanovanje, opskrba energijom i zemljišna reforma. Poseban je slučaj epidemija side koja više nije samo zdravstveno pitanje, nego i prvorazredan ekonomski problem. Nadalje, već se po objavi izbornih rezultata 1994. moglo nazrijeti da bi stranački sustav koji tendira sustavu s dominantnom strankom lako mogao otkliziti prema *de facto* jednostranačju bez pravoga korektiva u oporbi. Zasad oporbenu ulogu ima nacionalistička Slobodarska stranka Inkatha koja zastupa interese naroda Zulu te Demokratski savez (eng. Democratic Alliance, kratica DA)²⁸ koji je nakon izborne implozije (Nove) Nacionalne stranke NNP-a (1994: 20,4%; 1999: 6,9 %; 2004: 1,7%)²⁹ preuzeo primat među biračima europskoga podrijetla.

Stoga su očito najvažniji ciljevi i aktualne i budućih južnoafričkih vlasti

²⁸ Demokratski savez nastao je 2000. ujedinjenjem Demokratske stranke i Nove nacionalne stranke. Unatoč tomu što je Nova nacionalna stranka istupila iz saveza već 2001, demokrati su zadržali novo ime.

²⁹ Na posljednjim izborima za Nacionalnu skupštinu održanima 14. travnja 2004. ANC je dobio 69,7% glasova i osvojio 279 mandata, DA 12,4% glasova i 50 mandata, a IFP 7,0% glasova i 28 mandata.

nastavak mirotvorne politike i saniranja posljedica rasne segregacije i politike aparthejda, izgradnja jedinstvene nacije, koliko god se to činilo složenim poslom, te ustrajavanje na demokraciji i funkcioniranju njezinih institucionalnih izvedenica.

Zaključak: koliko Južnoafričkih Republika?

Američki teoretičar institucionalnog inženjeringa u podijeljenim društvima Donald L. Horowitz u svom djelu *A Democratic South Africa* iz 1991, objavljenom nakon početka sveobuhvatnih reformi južnoafričkih društvenih i političkih prilika, razlučio je čak dvanaest različitih stajališta o tome što jest i što može biti Južnoafrička Republika nakon ukidanja aparthejda. Horowitz, među ostalim, navodi tadašnje službeno stajalište o društvu četiriju rasa, stajalište potpisnika Povelje iz 1955. o zemlji koja ravnopravno pripada svima, rasističko stajalište o immanentno kolonijalnoj zemlji, stajalište crnačkih socijalista o budućoj klasnoj revoluciji te konsocijacijsko stajalište o potrebi trajnog usuglašavanja svih čimbenika južnoafričke zbilje. Šesnaest godina nakon Horowitzove analize i pitanja može li Južnoafrička Republika uopće biti skladno društvo s razvijenim institucijama demokratskoga političkoga poretka, čini se da odgovor ni približno nije jednoznačan. Jasno je da je zemlja znatno odmakla u procesu demokratske tranzicije, što je gotovo ravno čudu s obzirom na nasljeđe s kojim je u taj proces ušla 1990.³⁰ U odno-

³⁰ "Preobrazba Južnoafričke Republike iz militarizirane države utemeljene na aparthejdu u ustavni poredak utemeljen na demokraciji bila je jedna od najvažnijih političkih

su na tranzicijske procese u ostalim zemljama tzv. Trećeg svijeta, poglavito u odnosu na latinskoameričke (Brazil, Argentina, Čile) i istočnoazijske zemlje (Južna Koreja) s kojima se Južnoafrička Republika može usporediti zbog stupnja razvijenosti, naslijeđa vlasničkih odnosa i tržišnoga gospodarstva te položaja u međunarodnim odnosima, južnoafričko je društvo bilo rasno nepremostivo podijeljeno, a sukobi represivnog režima i diskriminirane većine dugotrajni i krvavi. Upravo zbog toga sukladni su politički rascjepi kao stabilni obrasci polarizacije doveli do podrške akterima koji su i dalje rasno obilježeni. Međutim ne i rasistički obilježeni, što je nesumnjivo bio najteži i zasad najuspješniji element postsegregacijskih tranzicijskih procesa. Uspoređuje li se pak Južnoafrička Republika sa zemljama Srednje i Istočne Europe u kojima je demokratska tranzicija počela doslovce istodobno, zemlja je u odnosu na neke od njih (bivše sovjetske republike u Zakavkazju i Srednjoj Aziji) u ovom trenutku gotovo nedostižan primjer promjena koje su napredovale prema demokratskoj konsolidaciji. No i u tom slučaju Južnoafrička Republika ostaje zemlja čija će tranzicija ovisiti u prvom redu o suglasnosti aktera nekadašnjega sukoba da je rasna segregacija ireverzibilna u svakom pogledu.

Južnoafrička je Republika, nema sumnje, uspješno prošla najtežu, početnu fazu preobrazbe iz rigidnog rasističkog režima u tranzicijsku poliarhiju. Petnaest godina nakon početka reformi zemlja je prošla kroz tri ciklusa parla-

tranzicija na izmaku 20. stoljeća. Najviše je iznenadilo to što je taj prijelaz uglavnom protekao mirno, protivno svim predviđanjima o 'neizbježnom krvoproliću'" (Hague i dr., 2001: 250).

mentarnih izbora, dobila novoga predsjednika Thaba Mbekija (1999) i stekla iznimno važnu ulogu u međunarodnim odnosima kao svojevrsna odvjjetnica afričkoga kontinenta i primjer da dojučerašnji autoritarni režimi i segregirana društva mogu započeti uspješne reforme. No dugogodišnja segregacija i neukorijenjenost demokratskoga političkoga ponašanja suočavaju Južnoafričku Republiku s mogućnošću da tranzicijski procesi u nekim dionicama poprime retrogradan tijek. Najveću odgovornost pritom ima vodeći politički akter, ANC³¹, koji ima doista težak, ali ne i neostvariv zadatak: nadzirati i poticati daljnju demokratizaciju političkoga sustava te kontrolirati procese unutar sebe kako ne bi postao hegemon na političkoj sceni opterećenoj nizom različitosti i sjećanja na prošlost. *Dugina nacija?* Optimizam vrijedan truda.

³¹ Uspoređuje li se struktura stranačkih odnosa u Južnoafričkoj Republici s tranzicijskim zemljama u Srednjoj i Istočnoj Europi, moguće je poslužiti se interpretacijom mađarskog autora Andrása Körösenyja koji prirodo i snagu rascjepa u pojedinim zemljama objašnjava razlikama koje su ponajprije proistekle iz postojanja ili nepostojanja etničkih sukoba (Kasapović, 1996: 125). U njegovu razlikovanju tri tipa nastalih stranačkih sustava južnoafrički je slučaj najbliži neautoritarnom sustavu s dominantnom strankom (npr. Poljska), pri čemu se ANC može pojmiti kao svojevrsna "kišobraska organizacija" proturasističkog pokreta crnačkoga stanovništva. Ipak, treba istaknuti da je ANC u odnosu na slične organizacije u Srednjoj i Istočnoj Europi imao i jasnu političku orijentaciju, blisku socijalističkoj ideologiji, a ne samo prepoznatljiv proturežimski karakter. Ostala su dva stranačka sustava prema Körösenyju autoritarni sustav s dominantnom strankom (npr. Rumunjska) i kompetitivni stranački sustav (npr. Mađarska).

LITERATURA

- Ake, Claude (1996). *Democracy and Development in Africa*, The Brookings Institution, Washington D. C.
- Butler, Anthony (2004). *Contemporary South Africa*, Palgrave Macmillan
- Collin Marks, Susan (2000). *Watching the Wind: Conflict Resolution During South Africa's Transition to Democracy*, United States Institute of Peace
- Galtung, Johan (1996). *Peace by Peaceful Means: Peace and Conflict, Development and Civilization*, SAGE Publications, London, Thousand Oaks, New Delhi
- Hague, Rod, Harrop, Martin, Breslin, Shawn (2001). *Komparativna politika i vladavina*. Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Hauss, Charles (2001). *International Conflict Resolution: International Relations for the 21st Century*, Continuum, London, New York
- Hayward, Fred M. (ur.) (1987). *Elections in Independent Africa*, Madison
- Horowitz, Donald L. (1991). *A Democratic South Africa?*, University of California Press, Berkeley, Los Angeles, Oxford
- Kasapović, Mirjana (1996). *Demokratska tranzicija i političke stranke. Razvoj političkih stranaka i stranačkih sustava u Istočnoj Europi*, Fakultet političkih znanosti, Zagreb
- Kasapović, Mirjana (2004). "Institucionalni dizajn – najkonjunktornija grana suvremene političke znanosti", *Politička misao*, vol. XLI (2004), br. 1, str. 102-114, Zagreb
- Knox, Colin, Quirk, Padraic (2000). *Peace Building in Northern Ireland, Israel and South Africa: Transition, Transformation and Reconciliation*, Macmillan Press Ltd.
- Linz, Juan J., Stepan, Alfred (1998). *Demokratska tranzicija i konsolidacija*. Filip Višnjić, Beograd
- Mileta, Vlatko, Vukadinović, Radovan (1996). *Europska integracija i ruska dezintegracija*, Fakultet političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb
- Natek, Karel, Natek, Marjeta (2004). *Države svijeta*, Mozaik knjiga, Zagreb
- Nohlen, Dieter, Krennerich, Michael, Thibaut, Bernhard (1999). *Elections in Africa*, Oxford University Press, Oxford
- Reilly, Benjamin (2001). *Democracy in Divided Societies*, Cambridge University Press, Cambridge
- Reynolds, Andrew (1999). *Electoral Systems and Democratization in Southern Africa*, Oxford University Press, Oxford
- Vukadinović, Radovan (1998). *Međunarodni politički odnosi*, Barbat, Zagreb

South Africa: From Apartheid to Post-Segregational Transition

SUMMARY

In the 20th century a number of countries went through dramatic social and political changes, passing from totalitarianism to consolidated democracy, but South Africa is in a league of its own. The southernmost African state has acquired a *sui generis* position due to the fact that its regime systematically exercised rigorous racial segregation and discrimination against the natives. The peak of that policy was the introduction of apartheid in 1950 which was characterised by sustained repression and simultaneous international isolation. Apartheid came to an end in 1990 with the beginning of democratic and post-segregational transition. After three cycles of multirace competitive elections, South Africa is today a state whose successfully launched transition is marked by a relatively high degree of internal stability and an active role in the international community, but also by completely new challenges, such as AIDS and an increase in crime, regional rivalries and the threat of emergence of an "inverse" racism.

INVALIDITET JE PITANJE LJUDSKIH PRAVA: MOŽE LI OBRAZOVANJE POMOĆI NJIHOVU OSTVARENJU?

Tihomir Žiljak

Pučko otvoreno učilište, Zagreb

Prethodno priopćenje

Sažetak

U tekstu autor pokazuje razvoj zaštite osoba s invaliditetom kroz međunarodni sustav ljudskih prava te osnovna hrvatska politička određenja. Izdvaja dvije skupine rasprava koje su značajne za suvremeno utemeljenje prava osoba s invaliditetom. Prva je rasprava Johna Rawlsa i Amartye Sena o "normalno kooperativnim pripadnicima društva". Drugu raspravu o pozitivnim i negativnim pravima osoba s invaliditetom potaknuo je American with Disabilities Act (Anita Silvers, I. M. Young). Na tim podlogama autor pokazuje prednosti pristupa invalidnosti koji je utemeljen na ljudskim pravima i koji je zamijenio prijašnji medicinski model. Na kraju pokazuje važnost obrazovanja za razvoj sposobnosti osoba s invaliditetom i otvaranje novih mogućnosti izbora kako bi one mogle stvarati život koji će s razlogom cijeniti.

U ovom ću članku* pokazati kratku evoluciju prava osoba s invaliditetom i važnost njihova ukla-

panja u politiku ljudskih prava. Pokazat ću kako se invalidnost javlja kao specifično pitanje u raspravi o ljudskim pravima. Na kraju ću naznačiti važnost obrazovanja i neke pretpostavke pod kojima bi provedba ideje cjeloživotnoga učenja mogla pomoći politici ljudskih prava kad je riječ o osobama s invaliditetom. Poticaj će mi biti Madridska deklaracija iz 2002. godine,

* Tekst je nastao kao dio projekta HPD-a *Promoviranje načela inkluzivnoga građanstva u obrazovnoj politici* (uključivanje osoba s invaliditetom). Projekt se provodio 2005. i 2006. uz potporu Foruma Otvorenog društva.

koja izričito naglašava da je invaliditet pitanje ljudskih prava, te činjenica da je Hrvatski sabor 2005. godine donio Deklaraciju o pravima osoba s invaliditetom.

1. Ugradnja prava invalidnih osoba u dokumente o zaštiti ljudskih prava

Kako je tekla evolucija zaštite invalida i njezina ugrađivanja u sustav zaštite ljudskih prava? U članku 25. Opće deklaracije o ljudskim pravima (*Universal Declaration*, 1948) mogu se naći osnove zaštite koja se odnosi na osiguravanje dobrobiti osobama koje pate zbog nekog "životnog nedostatka". Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Međunarodni pakt o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima razrađuju neke elemente te zaštite.

Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda (Europska konvencija, 1950) ističe pravo hendikepiranih osoba na autonomiju, socijalnu integraciju i sudjelovanje u životu zajednice (Članak 15).

Invalidnost ulazi u sustav zaštite ljudskih prava 70-ih godina prošloga stoljeća kada Opća skupština UN-a 1975. godine donosi Deklaraciju o pravima invalidnih osoba (*Declaration on the Rights*, 1975). Prema Deklaraciji invalidi su osobe koje zbog urođenih ili stečenih nedostataka mentalne i tjelesne prirode nisu u stanju dijelom ili u potpunosti sebi osigurati osobni i društveni život (Točka 1). Invalidi imaju jednaka politička i građanska prava kao ostali ljudi, uključujući mjere potrebne da bi mogli, koliko je to moguće, živjeti kao ostali građani (Točka 3).

Tih se godina šire počeo upotrebljavati termin isključenost. Za njegovo

uvođenje posebno je zaslužan francuski državni sekretar za socijalnu akciju René Lenoir koji je nastojao eliminirati opasnosti koje proizlaze iz socijalne nejednakosti i isključenosti. U tom je trenutku pozornost bila usmjerena na mentalnu i fizičku invalidnost, na ovisnike i sl., a kasnije se interes proširio na siromašne, dugo vremena nezaposlene itd. Svjetski program akcije za skrb o invalidnim osobama donosi se 1982. godine, a od 1983. do 1992. godine traje Desetljeće invalidnih osoba Ujedinjenih naroda tijekom kojega Potkomisija za sprečavanje diskriminacije i za zaštitu manjina uključuje problematiku invaliditeta u diskurs ljudskih prava.

Na temelju iskustava i inicijativa stečenih tijekom Desetljeća invalidnih osoba u okviru UN-a donesena su 1993. godine Standardna pravila o izjednačenju mogućnosti za osobe s invaliditetom (Standardna pravila, 1993). Ona se bave zaprekama koje sprečavaju osobe s invaliditetom da se koriste pravima i slobodama te zaprekama koje im otežavaju puno sudjelovanje u radu njihovih zajednica.

Madridska deklaracija usvojena je 2002. godine na Europskom kongresu osoba s invaliditetom, na kojem je bilo više od 600 sudionika iz 34 zemlje. Ona određuje invaliditet kao pitanje ljudskih prava (Madridska, 2002). Osobe s invaliditetom imaju jednaka ljudska prava kao i ostali građani. Da bi se postigao taj cilj, sve zajednice trebaju negovati raznolikosti i brinuti se da osobe s invaliditetom uživaju u punini ljudskih prava: građanskih, političkih, ekonomskih i kulturnih, što je potvrđeno i raznim međunarodnim konvencijama. Deklaracija ističe da osobe s invaliditetom traže jednake mogućnosti, a ne

milosrđe. Dotadašnji pristupi uglavnom su se temeljili na samilosti i uočljivoj bespomoćnosti osoba s invaliditetom, a takvi se stavovi u Deklaraciji smatraju neprihvatljivima. Naglasak je na rehabilitaciji pojedinca kako bi postao sposoban da se "uklopi" u društvo, prema globalnom shvaćanju društva koje se modificira kako bi uključilo sve ljude, među njima i osobe s invaliditetom, i kako bi se prilagodilo njihovim potrebama. Osobe s invaliditetom traže jednake mogućnosti i jednak pristup društvenim bogatstvima, tj. traže mogućnost obrazovanja, upotrebe novih tehnologija, zdravstvenu i socijalnu skrb, mogućnost bavljenja sportom i različitim aktivnostima u slobodnom vremenu, potrošačka dobra i usluge.

Prema Madridskoj deklaraciji, zapreke u društvu vode u diskriminaciju i isključenje iz zajednice. Način na koji su naša društva organizirana uzrokuje da osobe s invaliditetom često nisu u mogućnosti potpuno uživati svoja ljudska prava i da su isključene iz društva. Statistički podaci pokazuju neprihvatljivo nisku obrazovnu razinu te razinu zaposlenosti ljudi s invaliditetom. U usporebi s građanima koji nisu invalidi vidljivo je da velik broj osoba s invaliditetom živi u stanju istinskoga siromaštva.

To je jedan od razloga zašto su osobe s invaliditetom nevidljivi građani. Diskriminacija takvih osoba često se temelji na predrasudama, no prouzročena je i činjenicom da su one uglavnom zaboravljene i ignorirane. Zbog toga dolazi do stvaranja i pojačavanja prostornih zapreka i do stavova koji im onemogućuju da zauzmu svoje mjesto u društvu.

U Madridskoj deklaraciji ističe se da osobe s invaliditetom čine vrlo di-

verzivnu grupu ljudi i samo ona politika koja to poštuje, može uspjeti. Osobe koje potpuno ovise o njezi druge osobe i svoje obitelji traže naročitu pažnju društva jer od svih osoba s invaliditetom na njih se najviše zaboravlja. Također, žene s invaliditetom i ljudi s invaliditetom pripadnici nacionalnih manjina nerijetko su suočeni s dvostrukom ili čak višestrukom diskriminacijom, što je rezultat interakcije diskriminacije prouzročene njihovim invaliditetom i diskriminacije zbog njihova spola ili etničkoga podrijetla. Za ljude oštećena sluha raspoznavanje znakovnog jezika temeljno je pitanje.

Madridska deklaracija poziva se na Povelju Europske unije o temeljnim pravima (iz Nice, 2000) te jednakost i nediskriminiranost povezuje s pravom na korištenje mjera kojima se osigurava samostalnost i uključenost osoba s invaliditetom.

Zaštita osoba s invaliditetom ugrađena je u ustavne temelje kao oblik zaštite ljudskih prava. U Ustavu Republike Hrvatske (2001) u članku 57. određeno je da država posebnu brigu posvećuje zaštiti invalidnih osoba i njihovom uključivanju u društveni život.

Na sličan način toj problematici pristupa i Nacionalna strategija jedinstvene politike za osobe s invaliditetom od 2002. do 2006. godine (Vlada RH), koja zagovara promicanje osnovnih ljudskih prava i temeljnih sloboda te poštivanje socijalne pravde, dostojanstva i vrijednosti svake osobe.

Prema saborskoj Deklaraciji iz 2005. godine osobe s invaliditetom imaju sva prava i slobode koje proistječu iz Ustava, a diskriminacijom se smatra njihovo izdvajanje, isključivanje ili ograničavanje, čime se krše njihova ljudska

prava i temeljne slobode. Zbog toga se Sabor u Deklaraciji zalaže za prilagođavanje obrazovnoga sustava potrebama osoba s invaliditetom, prilagođavanje postojećih redovitih programa obrazovanja (predškolskog, osnovnog, srednjoškolskog, visokog i sustava obrazovanja odraslih) te za promicanje upotrebe novih tehnologija, obrazovanja na udaljenosti i e-obrazovanja (Deklaracija, 2005).

Na primjeru invalidnosti se, dakle, pokazuje razvojno obilježje ljudskih prava. Invalidnost je sve važnije političko pitanje, nalazi svoje mjesto u deklaracijama, socijalnoj akciji i javnim politikama. Pitanje invalidnih osoba i ljudskih prava danas je na onom mjestu na kojem je pitanje rodnih/ženskih prava bilo prije 15 godina. Ljudska se prava proširuju i uvode se nova. Prava osoba s invaliditetom jedan su od primjera proširenja prava. Kako to proširenje izgleda, može se vidjeti i na nekim sličnim primjerima: pravo udruživanja radnika ili pravo na štrajk proširenje je slobode udruživanja ili otpora tlačenju (Lefort, 2000: 180). Sve se događa tako da se nova prava retrospektivno pokazuju sjedinjena s onime što se smatra konstitutivnim za političku slobodu. Kriterij je u sukladnosti novih prava duhu temeljnih prava. Politika ljudskih prava ukazuje da se valja potruditi u sadašnjosti prepoznati one mogućnosti koje se najavljuju tijekom obrane stečenih prava i sa zahtijevanjem novih.

Fluidnost ljudskih prava jedan je od razloga što im se često uskraćuje i mogućnost da se nazovu pravima jer se stalno mijenjaju, jer nisu uvijek prenesena u nacionalno zakonodavstvo i jer se ne zna tko će ih provesti; držeci se svojih ljudskih prava (npr. prava na građansku neposlušnost), možemo

se sukobiti sa zakonom i završiti u zatvoru. Ljudska prava mogu biti paravan za podvale i zloupotrebe na nacionalnoj i međunarodnoj razini (Žižek, 2005). Odvajanjem prava čovjeka od prava građanina daje im se nepolitičko (ili postpolitičko) značenje, a zaštita golog života gubi vezu s aktivnom građanskom ulogom pojedinca. Vodeći računa o prigovorima upućenim politici ljudskih prava, pokazat ću koji su suvremeni temelji politike ljudskih prava kad je riječ o osobama s invaliditetom te kakve su mogućnosti obrazovnog osnaživanja provoditelja i korisnika te politike.

2. Zašto jednaka prava i slobode nisu dovoljna zaštita osoba s invaliditetom?

Upozorit ću na dvije skupine rasprava koje su otvorile važna pitanja prava osoba s invaliditetom.

U prvu skupinu spada reakcija na Rawlsovu *Teoriju pravednosti* kojom je Amartya Sen doveo u pitanje oslanjanje na primarna dobra kao na ona dobra koja omogućuju pojedincima da budu potpuno kooperativni članovi društva. Sen je upozorio da ljudi imaju različite sposobnosti koje im otežavaju da se koriste primarnim dobrima, pod kojima razumijeva osnovna prava i slobode, prihod, blagostanje, društvene osnove samopoštovanja. Na taj su način dovedeni u pitanje pravični uvjeti kooperacije između takvih, različitih osoba. Naime Rawls govori o normalnim i kooperativnim pripadnicima društva tijekom cijeloga njihova života. Razrađujući ideju primarnih dobara, kaže Rawls, razrađujemo ono što građani trebaju i zahtijevaju kao "normalni i kooperativni pripadnici društva" (Rawls, 1999).

Što se događa ako građani nemaju sposobnosti da budu kooperativni članovi društva? Tu slabu točku svoje teorije uvidio je i sam Rawls pa je unio izmjene u *Političkom liberalizmu*, ali nije mogao promijeniti ideju primarnih dobara a da ne naruši pravičnost kao političku koncepciju. Zato je napomenuo da se politička pravednost uvijek treba nadopunjavati drugim vrlinama (Rawls, 2000: 19). Te vrline građani imaju budući da su racionalna bića koja imaju dvije moralne moći: sposobnost za osjećaj pravednosti i sposobnost za neku koncepciju dobra. Za stabilnost je potrebna i pravična jednakost mogućnosti, posebno u odgoju i obrazovanju, te primjerena raspodjela prihoda i bogatstva kojima svim građanima moraju biti osigurana univerzalna sredstva, nužna da bi se mogli koristiti svojim slobodama (Rawls, 2000: L).

Odgovarajući na Senovu primjedbu o različitim sposobnostima osoba, Rawls govori o četiri vrste razlika: razlike u moralnim i intelektualnim sposobnostima i vještinama, razlike u fizičkim sposobnostima i vještinama, razlike u koncepcijama dobra, razlike u ukusima i sklonostima (Rawls, 2000: 164). Samo razlike u fizičkim sposobnostima i vještinama, koje uključuju učinke bolesti i slučajnosti prirodnih sposobnosti, ljude stavljaju "ispod crte". Rawls izlaz vidi u zakonodavnoj razini te uravnoteženosti između troškova liječenja i državnih izdataka. Cilj je da ti ljudi postanu potpuno kooperativni članovi društva (Rawls, 2000: 165). Dakle i Rawls se slaže da opis primarnih dobara odgovara za sve vrste razlika, ali ne za spomenutu grupu osoba.

Umjesto za ideju primarnih dobara (i njihova mehaničkoga proširenja primjerice dobrima za osobe s invali-

ditetom) Amartya Sen i Martha Nussbaum zalažu se za perspektivu ljudskih sposobnosti: usmjerenje na sposobnost ljudi da vode takav život koji će s razlogom cijeniti i kojim će uvećavati prave mogućnosti svojeg izbora (Nussbaum, 2003: 23; Sen, 2002: 341). Martha Nussbaum precizno određuje deset središnjih ljudskih sposobnosti: prvo – život, drugo – tjelesno zdravlje, treće – tjelesni integritet, četvrto – osjetljivost, imaginacija i mišljenje, peto – emocije, šesto – praktično rasuđivanje, sedmo – udruživanje, osmo – odnos prema ostalim živim bićima, deveto – igranje, deseto – kontrola okoline (politička i materijalna). Oni su takav pristup zadržali i nakon Rawlsovih dopuna u *Političkom liberalizmu*.

Ideja ljudskih sposobnosti nastoji da se čovjek ne svede na svoju proizvodnu funkciju. To se može vidjeti na primjeru obrazovanja, koje može povećati efikasnost pojedinca u proizvodnji dobara pa tu možemo govoriti o povećanju ljudskoga kapitala. Ali čak i ako ne poveća prihod, čovjek može imati koristi od obrazovanja: veće su mu mogućnosti izbora na temelju kvalitetnijih informacija i znanja, može biti više uvažavan itd. (Sen, 2002: 34). Postoji razlika između prihoda i dobrobiti koju nam oni donose. Ljudi od jednakih primanja nemaju jednaku korist. Važno je pitanje kakvu korist donose jednaka dobra, kakve temeljne sposobnosti ljudi imaju pri korištenju tim dobrima? Invalidnim osobama često trebaju veći prihodi da bi se mogli boriti sa svojom invalidnošću i ostvariti jednake ciljeve ili mogućnosti kao osobe koje nisu invalidi. Invalidna osoba može imati veliku količinu primarnih dobara, ali ipak ima manje izgleda da vodi normalan život (ili da ostvaruje svoje ciljeve) nego

osoba koja nije invalid, a ima manje primarnih dobara (Sen, 1979: 218).

Ključno je čovjeku omogućiti da vodi život vrijedan poštovanja, da ima slobodu izbora. Onaj tko je spriječen bolešću ili invalidnošću, nema slobodu da za sebe i za druge čini različite stvari koje želi činiti kao odgovorno ljudsko biće (Sen, 2002: 331).

Sen ne odbacuje Rawlsa, nego jednostavno misli da prioritet osobnih sloboda ne smije zapostaviti značenje potreba, posebno ako su one od životne važnosti.

Za Sena su sposobnosti sloboda koju treba postići, one moraju omogućiti život koji čovjek s razlogom cijeni (Sen, 2002: 97). Takvo shvaćanje slobode i takve sposobnosti zaslužuju i traže socijalnu podršku. Važno je da se prizna središnje mjesto slobode pojedinca i snage socijalnog utjecaja na domet i prostor individualnih sloboda. Slobode pojedinca moramo promatrati kao socijalnu obvezu. Ključno je uklanjanje nesloboda koje ljudima ostavljaju malo izbora i malo mogućnosti da ostvare smisleno djelovanje (Sen, 2002: 12).

U nastavku ću prikazati Dworkinovo priključenje raspravi u njegovoj *Vrhovnoj vrlini* (*Sovereign Virtue*). On ističe temeljnu distinkciju između svojega pristupa, koji polazi od jednakih resursa, te pristupa utemeljenog na jednakosti blagostanja. Teorije utemeljene na jednakosti blagostanja polaze od toga da distribucijska shema tretira ljude kao jednake kada distribuira resurse radi postizanja jednakog blagostanja (Dworkin, 2000: 12). Jednakost resursa vodi računa o samoj jednakosti u njihovoj raspodjeli, a pojedincima ostavlja mogućnost da svojim odlukama i odabirima postignu blagostanje. U svakom slučaju za Dworkina je *jedna-*

kost temeljna kategorija u njegovoj teoriji politike.

Njegova koncepcija jednakosti resursa sukladna je jednakoj skrbi i poštovanju. Jednakost je zadovoljena kada su ljudi jednaki po sredstvima (dobrima, duhovnim i tjelesnim sposobnostima) o kojima sami odlučuju i njima upravljaju, a ne kada su jednaki po bogatstvima. Njegova koncepcija jednakosti utemeljena je na pravu pojedinca da se s njime postupa kao s jednakim. To je pravo pojedinca na jednaku skrb i poštovanje u političkom odlučivanju o tome kako se dobra i mogućnosti trebaju raspodijeliti. Ta je koncepcija posebno osjetljiva na značenje slobode. Prema njoj, jednaka raspodjela treba ovisiti o procesu donošenja odluka unutar kojeg ljudi preuzimaju odgovornost za vlastite planove i mogu ih preoblikovati tako da sami donose odluke o sredstvima koja su im namijenjena. Zato je sloboda bitna za jednakost.

On inzistira na tome da sudbina građana ovisi o njihovim odabirima. Navodi primjer osobe s paraplegijom koja voli glazbu. Nabava dragocjene violine za nju je veći izraz blagostanja nego nabava novoga protetskoga pomagala (Dworkin, 2000: 61).

Između ostalog odbacuje Cohenov pristup da bi građani trebali biti jednaki ne po bogatstvu, nego po mogućnostima da do njega dođu. Jednake mogućnosti osobe s invaliditetom čine nejednakima jer ne raspolažu jednakim resursima. Naizgled odbacuje i Senov pristup da bi građani trebali biti jednaki ne po sredstvima, nego po sposobnostima za različito djelovanje, za djelovanje na različite načine. Ključnu razliku pravi između šanse i izbora. Čovjek ima šansu i treba snositi odgovornost za svoje odabire. Dworkin mi-

sli da je osnovni razlog zašto ljudi ne mogu dosegnuti sreću, ostvariti samopoštovanje i dostojanstvo – nedostatak resursa (uglavnom impersonalnih, ali i onih osobnih).

Dworkin misli da se njegov i Senov pristup mogu čitati na isti način – ako se prihvati da ljudi žele resurse za unapređenje sposobnosti potrebnih da bi mogli raditi ono što žele. Trebalo bi jedino izbjeći rangiranje sposobnosti. Dovoljno je postići jednakost u impersonalnim resursima i pronaći načine da se umanje razlike u osobnim resursima. Nakon toga sve je u rukama pojedinaca koji svojim odabirima sami rangiraju prioritete djelovanja (Dworkin, 2000: 303).

3. Pozitivna i negativna prava osoba s invaliditetom

Druga važna dilema povezana je s distinkcijom pozitivnih i negativnih prava, a intenzivirala se u raspravi o *American Disability Act* (Anita Silvers, 2001; Iris Marion Young, 2000). Negativna prava, ili kako ih još zovu *prava slobode*, ona su koja zabranjuju zahtjevanje u tuđa prava, a povezuju se sa zabranom onog djelovanja kojim se ugrožava uživanje tih prava. Ona nastaju kao prava kojima se nastoji zaštititi samostalan prostor djelovanja u političkoj zajednici, odnose se na sve građane, a korištenje njima osigurava se pravnim sustavom.

Pozitivna prava označuju prava na ona dobra koja građanima trebaju osigurati dobar život. Ne sadrže samo zabrane njihova kršenja, nego i zahtjev da se osiguraju pretpostavke i uvjeti za puno uživanje tih prava. Pozitivna prava odnose se na neke građane i država ih treba osigurati sustavom socijalnoga osiguranja.

Obično se polazi od podjele Karela Vaseka na tri generacije prava pa se pokazuje da prva generacija obuhvaća *prava slobode* (slobode *od*), dok druga i treća generacija obilježavaju *prava na* (pozitivna prava). Takvo je razlikovanje utemeljeno na Marshalllovoj tipologiji građanstva prema kojoj bi se moglo govoriti o civilnim, političkim pravima (kao pravima prve i druge generacije) te o socijalnim pravima treće generacije.

Na više je mjesta pokazana nefunkcionalnost sukobljenih interpretacija negativnih i pozitivnih prava, tj. neuklopljenost socijalnih prava u temeljnu ideju ljudskih prava (Donnelly, 2003: 30-31; Plant, 2002: 360). Upravo na primjeru prava osoba s invaliditetom vidljivo je da bez pozitivnih prava nema ni negativnih, odnosno da je teško odvojiti pozitivna i negativna prava ili politička, civilna i socijalna prava.

Bez dodatne brige i pomoći ti građani nemaju jednake mogućnosti niti mogu prakticirati svoju slobodu. Razvijanje njihovih osnovnih ljudskih sposobnosti ovisi o razumijevanju drugačijeg načina na koji oni zadovoljavaju ljudske potrebe, koje ne proistječu iz sklonosti ili ukusa, nego su elementarne, stoga zadovoljavanje njihovih potreba ne može biti privilegij ili nagrada, nego je izraz pravednosti.

Kako se širi područje zahtijevanja, sve je veći i otpor širenju prava, odnosno njihovo problematiziranje. Takvi zahtjevi pokazuju se kao mrvljenje društvenoga tijela u niz interesno zaokruženih, manjinskih skupina koje zagovaraju svoja prava i gube iz vida interes cjeline. Javlja se ogorčenost zbog inzistiranja na posebnostima i pravima svake pojedine skupine, a to pogadja i osobe s invaliditetom. I. M. Young

to naziva *Me-too-ism* – svaka se sljedeća skupina želi izboriti za razinu prava koju je prethodna već postigla (Young, 2000: 170). Držim da ti problemi pokazuju povezanost suvremenog određenja građanstva s politikom ljudskih prava. Pritom poštivanje razlika nije nužno opasno za stabilnost demokracije, nego je može osnažiti pozitivnim efektima inkluzivne politike.

Protuslovnosti i neostvarivosti ljudskih prava vezuju se danas uz krizu socijalne države i ograničenja u raspodjeli resursa. Prava su ograničena resursima. Kako se u pitanju ljudskih prava radi o političkom fenomenu, a ne isključivo pravnom, tako je i alokacija resursa i protuslovnost zahtjeva stvar javne politike, a tu bi se *ljudska prava* trebala shvatiti ozbiljno (Dworkin, 1970). Ljudska prava tu su posljednji argument (adut) da se voljom većine ne ugroze prava pojedinaca. To je zaštita od odluka koje nanose štetu nekim ljudima uz tvrdnju da će zajednici kao cjelini biti bolje zahvaljujući nekoj procjeni o tome gdje leži njezina opća dobrobit (Dworkin, 1989). Lefort ovdje u pomoć poziva Tocquevillea i navodi da svaki pojedinac pati kada ga se steže i kada vidi da kraj lanca ne drži jedan čovjek ili neka klasa, nego narod sam (Lefort, 2000: 171).

Inkluzivno građanstvo pretpostavlja formalne uvjete za ravnopravno sudjelovanje građana, ali i stvaranje socijalnih pretpostavki da se ti uvjeti ispune. Za angažman građana i njihovo sudjelovanje u javnoj politici nužno je stvoriti uvjete koji bi osobama s invaliditetom pružili jednake mogućnosti. Samo, formalni uvjeti (izjednačenje svih građana) bez "pozitivnog djelovanja" zakidaju osobe s invaliditetom, čine ih neravnopravnim građanima.

Ljudska prava i demokratska politika nisu identični, ali su međusobno uvjetovani. Demokratske države moraju se legitimirati poštivanjem ljudskih prava, ona nisu realna bez odgovornoga prihvaćanja građanstva. Ljudska prava bez građanskih prava i rješavanja građanskoga statusa nisu dovoljna, a isto tako građanstvo se ne može konstituirati ako se ne poštuju osnovna ljudska prava.

Zbog toga je pozivanje na ljudska prava važno za inkluzivnu politiku. Bez obzira na to koliko je kategorija substancijalnih prava (socijalna, ekonomska i kulturalna) protuslovna i neostvariva (Neumann, 1992; Villey, 2002), bez nje su i osobna, društvena i politička prava teško ostvariva, a isključenost i njezini razlozi ostaju problem samoga čovjeka.

Svako onemogućavanje nije nedostatak milosrđa, odsutnost suosjećanja, nego povreda njihovih prava. Pozitivnim pravima oni tek stječu jednaku polaznu poziciju kao drugi građani i bez te dodatne pomoći zakinuti su građani. Jednakost formalnih mogućnosti bez pozitivnih prava, socijalnih mjera nema smisla.

Na tim temeljima događa se prijelaz s medicinskog modela na pristup utemeljen na ljudskim pravima. Medicinski model čovjeka promatra kroz njegovo oštećenje, pokušava pronaći u čemu je njegov problem te kako mu pomoći. Usmjerava se na ono što u njegovu tijelu nije standardno, što "ne valja" i to nastoji kompenzirati posebnim pogodnostima i uslugama. Stručnjacima je prepušteno da odrede način školovanja, vrstu i mjesto rada te organizaciju njegova života. Prema tom modelu osoba s invaliditetom je patnik koji treba njegu, koja ne može samostalno do-

nositi odluke o svom životu, nego treba profesionalnu brigu i kao takva nikad ne može biti jednaka osobi koja nije invalid. Ovisna je o drugim ljudima i institucijama pa se stoga razvijaju karitativne organizacije za stalnu skrb. Osoba s invaliditetom potencijalni je bolnički pacijent. U tom modelu nema mjesta za obrazovanje koje bi omogućilo neovisan život.

Taj model sve je manje zastupljen, što je vidljivo i u pristupu Svjetske zdravstvene organizacije (WHO) koja je do kraja prošlog desetljeća oštećenje, invaliditet i hendikep određivala kao bilo kakav gubitak ili odstupanje od normalne psihičke, fiziološke ili anatomske strukture ili funkcije. Posljednjih nekoliko godina WHO daje nove smjernice za procjenu zdravlja i usmjerava se na to kako čovjek funkcionira, a ne na simptome njegove bolesti te uvodi društveni aspekt invalidnosti. Uz funkcioniranje, aktivnosti i participaciju invalidne osobe sagledavaju se i kontekstualni čimbenici, odnosno okruženje koje joj omogućuje ili otežava aktivnosti (WHO: 2002).

Model koji se temelji na ljudskim pravima usmjeren je na dostojanstvo invalidne osobe i pokušava pronaći probleme izvan osobe koji onemogućuju puno poštovanje njezina dostojanstva i jednakih prava. Temelji se na dostojanstvu, autonomiji, jednakosti i solidarnosti. Taj model usmjeren je na uvažavanje različitosti tih osoba u društvu i državi.

Taj pristup polazi od toga da strah, ignoriranje, predrasude, različite barijere i diskriminacijske prakse stvaraju invalidnost. Kao što kaže Jenny Morris: "Moje oštećenje znači činjenicu da ne mogu hodati, moja invalidnost znači činjenicu da autobusni prijevoznik

nabavlja samo nepristupačne autobuse" (Morris, 2001). Naglašava se važna razlika između oštećenja i invalidnosti. Oštećenje je fizička činjenica koja se odnosi na tijelo, a invaliditet je socijalna činjenica koja isključuje i zakida osobe s oštećenjem. Problem je u načinu organizacije života u zajednici. Umjesto da im se pristupa paternalistički, na osobe s invaliditetom gleda se kao na članove zajednice s jednakim pravima. One se razlikuju po svojim oštećenjima i vrstama barijera koje ih ograničavaju, treba poštovati njihov izbor i autonomiju u odlučivanju o vlastitom životu te načinu savladavanja barijera (Quin/Degener, 2002: 18). Ključno je postići da anatomija ne postane njihova sudbina.

Pristup utemeljen na ljudskim pravima ne otklanja potrebu skrbi, njege i solidarnosti u zajednici te pretpostavlja da osoba ima mogućnost izbora i kontrole nad pomoći kojom se koristi. Važno je uvažavati njihovo dostojanstvo i uživjeti se u njihov položaj jer na taj se način osobe s invaliditetom poštuju kao jednake u svojim pravima i dostojanstvu (Morris, 2001).

Razumijevanje opresivne prakse utemeljene na medicinskom modelu omogućuje da osobe s invaliditetom osvijeste svoj položaj, skinu teret vlastite krivice i osnaže se u borbi za svoja prava.

Na taj pristup nadovezuje se ideja neovisnog života. Ona upućuje na to da postoji život izvan bolničkih zidova te da invalidne osobe trebaju same snositi odgovornost za svoje odluke i životne izbore. Zbog toga je naglasak na tome kako se živi, a ne gdje se živi. Taj izbor može biti ostanak na institucionalnoj skrbi (domu, bolnici) ili život izvan takve ustanove. Izbor se temelji na potre-

bama invalidne osobe, njezinim osobnim preferencijama te raspoloživim sredstvima.

Ideja neovisnog života nastala je i širila se unutar pokreta za prava osoba s invaliditetom. U nastojanju da ih izvuče iz paternalizma zdravstvenih i socijalnih službi – ideja promovira njihov samostalniji život. Steven P. Smith upozorava na zamke toga pristupa. Kaže da se radi o mitu koji pretjeruje u prikazivanju asimetrične međuovisnosti osoba, u kojoj osobe s invaliditetom ovise o skrbnicima. Smith se zalaže za simetričnu međuovisnost koja uključuje i osobnu i emotivnu međuovisnost. Po njegovu mišljenju važna je međuovisnost utemeljena na različitostima koje bismo trebali upoznati. Poznavanje iskustava osoba s invaliditetom pokazalo bi da se može doći do koherentnijih političkih zahtjeva od onih koji se temelje isključivo na zahtjevima za neovisnim životom. Na kraju, taj se mit temelji na shvaćanju osoba s invaliditetom kao atomističkih, samodovoljnih individua (Smith, 2001: 697). Smithova analiza jasno pokazuje potrebu da se ta dobronamjerna opreka medicinskom modelu oprezno razradi.

4. Obrazovanje osoba s invaliditetom nije samo proizvodni trening

U prethodnom dijelu ovog rada pokazao sam da se osobe s invaliditetom mogu zaštititi politikom ljudskih prava i opreznom provedbom ideje neovisnog života, pa mi ostaje obrazovna dilema: pod kojim pretpostavkama im obrazovanje može pomoći u ostvarivanju tih prava?

Cjeloživotno učenje kao formalno i neformalno obrazovanje te informalno učenje nastoje osigurati zapošljivost

i afirmirati aktivno građanstvo. Ljudska prava i obrazovne potrebe osoba s invaliditetom sastavni su dio tih programskih nastojanja. Može li obrazovanje pomoći da osobe s invaliditetom postanu vidljivi građani, može li pomoći inkluzivnoj politici, borbi za njihova prava?

Prednost za osobe s invaliditetom trebalo bi biti aktualno usmjerenje politika cjeloživotnog učenja. U uvjetima prihvaćene multikulturalnosti ono je sve više povezano s politikom uključivanja i jednakom važnosti svih socijalnih skupina u društvu. Na dnevnom su redu rodna pitanja, pitanja invalidnih osoba, manjinskih vjerskih i nacionalnih skupina. Obrazovanje je postalo postmodernistički oblikovano intelektualno sredstvo za otklanjanje posljedica suvremenog društva, koje mogu biti gospodarske (nezaposlenost) ili političke (isključenost).

Treba osigurati dostupnost obrazovanja jer to znači mogućnost participacije u zajedničkoj kulturi, u stjecanju znanja i vještina potrebnih za samostalan život ili za izbor života koji će cijeniti. Obrazovanje je potrebno za građanske i za radno-tehnološke kompetencije, ali ono otvara i nove mogućnosti izbora. Osobama koje njihova invalidnost isključuje iz gospodarskog, političkog i društvenog života obrazovanje može pomoći da steknu nova znanja i informacije. Ono će im pomoći u njihovu izboru, u donošenju odluka i kvalificiranom sudjelovanju u odlučivanju o pitanjima zajednice. Obrazovanje neće od njih napraviti aktivne građane, ali će im dati alate pomoću kojih će se lakše zaposliti, zagovarati svoja prava, biti samostalniji, manje ovisni o drugima, imati veću slobodu te nove okvire vlastitog odlučivanja.

Obrazovanje može i ostalim građanima pomoći da shvate važnost poštivanja ljudskih prava osoba s invaliditetom, može povećati njihovu osjetljivost za tu problematiku.

Ozbiljna obrazovna politika računa da ta problematika nije stvar osobnih preferencija, nego temeljnih prava i sloboda pojedinca. Jednake obrazovne mogućnosti za te osobe nisu dovoljne, potrebni su dodatni resursi da bi one ostvarile jednaku mogućnost izbora i sudjelovanja. U raspodjeli resursa ne smiju se zanemariti osobni odabiri i odgovornost pojedinaca. Zanemarivanje razlika opasno je i zakida tu populaciju. Previđanje osobnih preferencija i životnih odabira nije samo ponižavajuće, nego i nepravilno i obilježje je nejednakosti.

Integracija je prihvaćena kao pristup koji omogućuje osobama s invaliditetom da žive pored ljudi koji nisu invalidi. Inkluzija je širi koncept, usmjeren na promjene u društvu koje bi trebale omogućiti njihovo potpuno sudjelovanje. Neovisno sudjelovanje ne znači izbjegavanje svih socijalnih veza i obaveza te razvoj ravnopravne međuovisnosti. U obrazovanju to znači promjene u svakom njegovu dijelu stvaranjem obrazovnog okruženja u kojem može učiti svatko tko to želi.

Dodatni je problem određenje obrazovnih prioriteta. Danas su kriteriji obrazovne učinkovitosti zaposlenost, koristan rad ili vrednovana aktivnost, osobna autonomija i neovisan život, socijalna interakcija i participacija u zajednici, odgovorno ispunjavanje uloge u obitelji (CONFITEA, 1999: 12). Stoga su glavne odrednice cjeloživotnog učenja zapošljivost i aktivno građanstvo. Ali što ako neka osoba zbog svoje invalidnosti ne može zadovoljiti

sve te kriterije (Arneson, 2000)? Nisu li onda ti zadaci nerealni, ne ispuštaju li iz vida činjenicu da se određenje osobe s invaliditetom ne može izvesti iz pojma "normalno kooperativne osobe", nego da naglasak treba staviti na mogućnost izbora?

5. Zaključak

Obrazovanje usmjereno samo na osposobljavanje za uključivanje u proizvodnju teško može uključiti osobe kojima ono nije važno samo zbog toga. To je posebno teško jer je slika "normalnog" radnika slika energična čovjeka, koji se može koncentrirati, koji je spreman da se prilagodi različitim uvjetima rada, koji će sa smislom za humor podnositi fizički i mentalni stres (Young, 2000: 172). One koji se ne uklapaju u takvu sliku kolege ocjenjuju kao lijene i nekooperativne osobe, odnosno za njih su oni neprikladni radnici. Zbog takva reduciranja obrazovanja na trening i usvajanje proizvodnih vještina gubi se važnost obrazovnih mogućnosti za samoispunjenje i mogućnosti izbora. Jedan od izbora (možda najčešći) može biti i posao, ali u današnjim uvjetima rad nije prisilna kategorija ni za jednu skupinu građana. Osposobiti osobu da se vrati u proizvodni proces nikako ne može iscrpiti sve obrazovne potencijale.

Najviše što osobe s invaliditetom mogu dobiti od obrazovanja mogućnost je kvalitetnijeg izbora i stvaranja života koji će oni sami cijeniti. Za takav zaokret potrebno je i na obrazovnu politiku primijeniti model koji se temelji na ljudskim pravima, koji je usmjeren na dostojanstvo invalidne osobe i pokušava otkloniti one prepreke izvan osobe koje onemogućuju puno poštovanje njezina dostojanstva i jednakih

prava. Taj model se temelji na dostojanstvu, autonomiji, jednakosti, solidarnosti, a usmjeren je na uvažavanje različitosti tih osoba u društvu i državi te na njihovoj odgovornosti i slobodi izbora. Različitost se, također, odnosi na različite obrazovne interese i modele učenja, koji nisu unaprijed zadati vrstom oštećenja. U takvim okolnostima

i s dodatnim obrazovnim resursima tek možemo govoriti da od osoba s oštećenjem ne stvaramo patronizirane invalidne osobe već otvaramo prostor da djeluju kao ravnopravni građani koji više nisu nevidljivi. Razvojno obilježje ljudskih prava upućuje da će taj proces biti sve važniji i prisutniji u obrazovnoj politici.

LITERATURA

- Arneson, Richard J., (2000), *Disability, Discrimination and Priority*, u: *American with Disabilities* (ur. Leslie Pickering Francis i Anita Silvers), New York/London, Routledge
- Declaration on the Rights of Disabled Persons* (1975), UN, 3447 (XXX), <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/001/60/IMG/NR000160.pdf?OpenElement> (22. 11. 2005.)
- Deklaracija o pravima osoba s invaliditetom* (2005), NN 47/2005
- Europska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda* (1999), NN-MU 6/1999 i 9/1999
- Donnelly, Jack, (2003), *Universal Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca/London, Cornell University Press
- Dworkin, Ronald, (1970), Taking Rights Seriously, *The New York Review of Books*, vol. 15, br. 11
- Dworkin, Ronald, (1989), Prava kao aduti, u: *Ljudska prava* (ur. Miomir Matulović), Rijeka, IC Rijeka
- Dworkin, Ronald, (2000), *Sovereign Virtue*, Cambridge/London, Harvard University Press
- Lefort, Claude, (2000), *Demokratska invencija*, Zagreb, Barbat
- Madridska deklaracija* (2002), <http://www.hupt.hr/madrid.html> (22. 11. 2003)
- Morris, Jenny, (2001), Impairment and Disability: Constructing an Ethics of Care That promotes Human Rights, *Hypatia*, vol. 16, br. 4 (1-17)
- Nussbaum, Martha, (2003), *Capabilities and Disabilities: Justice for Mentally Disabled Citizens*, <http://marty-center.uchicago.edu/webforum/032003/commentary.shtml> (22. 11. 2003)
- Neumann, Franz, (1992), *Demokratska i autoritarna država*, Zagreb, Naprijed
- Persons with disabilities – Making education accessible and available to all persons with disabilities – CONFITEA* (1999), Hamburg, UNESCO – Institute for education

- Plant, Raymond, (2002), *Suvremena politička misao*, Zagreb, Naklada Jesenski i Turk
- Quin, Gerard, Degener, Theresia, (2002), *The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, New York/Geneva, United Nations
- Rawls, John, (1999), *A Theory of Justice*, Cambridge/Mass., The Belknap Press of Harvard University Press
- Rawls, John, (2000), *Politički liberalizam*, Zagreb, Kruzak
- Sen, Amartya Kumar, (1979), *Equality of What?*, Stanford, Stanford University
- Sen, Amartya Kumar, (2002), *Razvoj kao sloboda*, Beograd, Filip Višnjić
- Smith, R. Steven, (2001), Distorted Ideals: The "Problem of Dependency" and the Mythology of Independent Living, *Social Theory and Practice*, vol. 27, br. 4, str. 579-599
- Silvers, Anita, (2001), Rights of People with Disabilities, u: *The Oxford Book of Practical Ethics* (ur. Hugh LaFollette), Oxford, Oxford University Press
- Standardna pravila o izjednačenju mogućnosti za osobe s invaliditetom* (1993), UN Rezolucija 48/96
- Universal Declaration of Human Rights* (1948) <http://www.un.org/Overview/rights.html> (22. 11. 2005)
- Ustav Republike Hrvatske*, NN 41/2001
- Villey, Michel, (2002), *Pravo i prava čovjeka*, Zagreb, Disput
- World Health Organisation (WHO), (2002), ICF Introduction, u: *WHO. International Classification of Functioning*, Disability and Health, Geneva
- Young, Iris Marion, (2000), Disability and the Definition of Work, u: *American with Disabilities* (ur. Leslie Pickering Francis i Anita Silvers), New York/London, Routledge
- Žižek, Slavoj, (2005), Against Human Rights, *New Left Review*, 34, str. 115-131

Disability Is a Question of Human Rights: Can Education Help Their Implementation?

SUMMARY

In this paper, the author outlines the development of the protection of disabled persons through the international system of human rights and basic Croatian political features. The author singles out two sets of debates relevant for the contemporary foundation of the rights of disabled persons. The first is the debate between John Rawls and Amartya Sen about "normally cooperating members of society". The second debate on the positive and negative rights of disabled persons was prompted by the American with Disabilities Act (Anita Silvers, I. M. Young). On this basis, the author demonstrates the advantages of the disability approach based on human rights, which has replaced the former medical approach. Finally, he shows the importance of education for the development of abilities and for opening new opportunities of choice for disabled persons, providing them with an opportunity to create a life that they will feel justified in appreciating.

KVALITATIVNE ISTRAŽIVAČKE METODE U ODNOSIMA S JAVNOŠĆU

Renata Demeterffy Lančić

*Doktorska studentica komparativne
politike
Fakultet političkih znanosti, Zagreb*

Prethodno priopćenje

Sažetak

U članku se analiziraju različiti pristupi odnosima s javnošću. U razvoju te grane komunikacijskih znanosti ističu se tri razvojne faze. Prve dvije faze – tiskovnu agenturu, odnosno fazu publiciteta (*Publicity phase*) i informacijsku/eksplanatornu fazu (*Explanatory phase*) – karakterizira isključivo jednosmjerna komunikacija koja se kreće od organizacije prema javnosti.

U sklopu jednosmjernog modela odnosi s javnošću imaju ulogu širenja informacija. Uprava donosi odluku, dok je OSJ samo prenose javnosti. U praksi je informativni model najzastupljeniji, iako se temelji na jednosmjernoj komunikaciji, a upotrebljava ga 50% modernih organizacija. To se može protumačiti činjenicom da tradicionalno jednosmjerna praksa prevladava u odnosima s javnošću koji su unutar organizacije koncipirani tako da prvenstveno pružaju podršku drugim odjelima.

U posljednjoj, uzajamno zadovoljavajućoj fazi uočavamo razvoj dvaju dvosmjernih modela – asimetričnog i simetričnog, koji su izrasli jedan iz drugoga. Međutim dvosmjerni asimetrični model predstavlja rezultat kratkoročne taktike čiji je cilj kratkoročno postizanje prednosti. Za razliku od ovih kratkoročnih ciljeva, simetrični model nudi stratešku filozofiju za razvijeniju praksu odnosa s javnošću. Ovaj je model doprinio rješavanju mnogih etičkih pitanja u smislu javne odgovornosti odnosa s javnošću.

1. Definicija pojma odnosi s javnošću

Zbog mnoštva informacija i općeg prihvaćanja činjenice da živimo u "globalnom informacijskom društvu" posvuda vlada međusobno nerazumijeva-

nje, nedostatak shvaćanja i suprotnosti. Povremena kriza ili konflikt uzrokovani su činjenicom da ne komuniciramo djelotvorno. Patric Jackson, jedan od bivših predsjednika "Američkog društva za odnose s javnošću" (*Public Relations Society of America, PRSA*), utvr-

dio je da su odnosi s javnošću posvećeni temeljnoj funkciji gradnje i poboljšanja općih ljudskih odnosa (Broom, Tusker, 1989: 39-40). Ljudi često pogrešno definiraju odnose s javnošću nekom od njihovih najočitijih tehnika i taktika, npr. intervjuom s glasnogovornikom tvrtke, pojavom kakve slavne osobe na nekom događaju i sl. Obično se propušta shvatiti da se radi o procesu koji obuhvaća mnogo suptilnije i dalekosežnije aspekte. Oni uključuju istraživanja i analize, stvaranje određene politike, programa, komuniciranje i povratnu spregu brojne publike. Možemo uočiti da praktičari djeluju na dvije udaljene razine:

- kao savjetnici svojih klijenata ili upravljačkoga tijela;
- kao tehničari koji stvaraju i odašilju poruke različitim kanalima.

The American Heritage College Dictionary definira odnose s javnošću (u daljnjem tekstu – OSJ) kao “znanost o utvrđivanju i promoviranju poželjnih odnosa s javnošću, metode i aktivnosti koje se upotrebljavaju kako bi utvrdile i promovirale takve odnose”. Scott Culpit, Alen Center i Glen Broom u knjizi *Odnosi s javnošću* (Culpit, Center, Broom, 2003) OSJ definiraju njihovom funkcijom, navodeći kako oni olakšavaju prilagodbu i očuvanje društvenih sustava koji ispunjavaju naše fizičke i društvene potrebe. Isti autori tvrde kako OSJ pomažu organizacijama da predvide i odgovore na javna stajališta i mišljenja, na nove vrijednosti i životne stilove, da izazovu promjene u biračkim i zakonodavnim tijelima te u okolini uopće. Bez djelotvornih OSJ organizacije postaju neosjetljive na promjene, odnosno postaju neučinkovite.

Različite nacionalne i međunarodne organizacije za OSJ također su formuli-

rale svoje definicije. “Odnosi s javnošću namjerni su, planirani i sustavni napori uspostavljanja i održavanja uzajamnog razumijevanja između organizacije i njezine javnosti.” (Britanski institut za javno mnijenje)

“Svjestan i legitiman napor postizanja razumijevanja te uspostava i održavanje povjerenja između javnosti na temelju istraživanja.” (Njemačko društvo za odnose s javnošću)

“Odnosi s javnošću stalan su i sistematski upravljački napor kojim privatne i javne organizacije nastoje uspostaviti razumijevanje i podršku u onim javnim krugovima s kojima već kontaktiraju ili kontakt tek očekuju.” (Danski klub za odnose s javnošću)

Svjetska skupština za OSJ (*World Assembly of Public Relations*) održana u Mexico Cityju još je 1978. usvojila sljedeću definiciju: “Praksa odnosa s javnošću umijeće je i društvena znanost koja analizira trendove, predviđa njihove posljedice, savjetuje organizacijske vođe i primjenjuje planirane programe i akcije u interesu organizacije i njezine javnosti”. Tu su definiciju prihvatile 34 nacionalne organizacije za odnose s javnošću.

Američko društvo za OSJ usvojilo je 1982. još iscrpniju “Službenu izjavu o OSJ” koja uz pojmovni dio uključuje i popis aktivnosti. Iz te je definicije vidljivo da OSJ¹:

1. provode planiran, kontinuiran program kao dio upravljanja organizacijom;
2. bave se odnosima između organizacije i njezine javnosti;

¹ Cjelovit tekst definicije vidi u: Culpit, Center, Broom (2003).

3. prate svijest, stavove, mišljenja i ponašanja u organizaciji i izvan nje;
4. analiziraju učinke koje politika, postupci i aktivnosti organizacije mogu imati na javnost;
5. usklađuju politiku, postupke i aktivnosti za koje utvrde da su u sukobu s javnim interesom i opstankom organizacije;
6. savjetuju upravu organizacije o uvođenju nove politike, aktivnosti i postupaka koji mogu biti korisni i za organizaciju i za njezine aktivnosti;
7. uspostavljaju i održavaju dvosmjernu komunikaciju između organizacije i njezine javnosti;
8. stvaraju specifične promjene u svijesti, stavovima, mišljenjima i ponašanju u organizaciji i izvan nje;
9. njihov rezultat novi su ili očuvani odnosi između organizacije i njezine javnosti.

Iz navedenih određenja možemo izdvojiti ključne riječi koje nam mogu poslužiti u definiranju OSJ.

Prvo, riječ je o hotimičnoj aktivnosti. Aktivnost je dizajnirana tako da djeluje, postiže razumijevanje, osigurava informacije i izaziva reakciju onih prema kojima je usmjerena.

Drugo, takve su aktivnosti planirane. Sama aktivnost OSJ organizirana je tako da postoje definirani problemi koji traže određena rješenja. OSJ su po svojoj prirodi sustavni te zahtijevaju istraživanja i analize kako bi se na temelju njih mogli donositi planovi djelovanja.

Treće, OSJ označavaju nešto što je izvedivo. Učinkoviti OSJ temelje se na aktualnoj politici i nastupu. Nikakvi OSJ ne mogu stvoriti dobru volju i

podršku ako je organizacija kojoj pripadaju "gluha" na zahtjeve i probleme zajednice.

Četvrto, OSJ pretpostavljaju postojanje javnog interesa. Svako djelovanje OSJ trebalo bi služiti javnom interesu, a ne samo postizanju koristi za organizaciju. Idealna aktivnost OSJ višestruko je korisna, kako za organizaciju tako i za javnost.

Peto, OSJ predstavljaju oblik dvosmjerne komunikacije. Uobičajene definicije često ostavljaju dojam da se OSJ sastoje samo od pošiljatelja informacija. Jednako je važna i povratna informacija primatelja.

Šesto, OSJ su snažno vezani uz ulogu upravljačkoga tijela. Prema pojedinim autorima (Wilcox, Ault, Agee, 1998) OSJ su najproduktivniji kada su sastavni dio odlučivanja *top managementa*. Na taj način uključuju konzultaciju i rješavanje problema na visokoj razini, a ne samo prikazivanje informacija nakon donošenja odluka.

Rex Harlow, dugogodišnji znanstvenik na području OSJ, pokušao je na temelju prikupljene 472 definicije OSJ, koje su se odnosile na razdoblje od 1900. do 1976., utvrditi njihovu definiciju nastojeći pokazati što OSJ zapravo jesu, a ne što deklarativno nastoje biti. No i njegova definicija uz pojmovne sadrži i operativne elemente. Harlow tvrdi da su "OSJ zasebna funkcija upravljanja koja pomaže u uspostavljanju i održavanju uzajamne komunikacije, razumijevanja, prihvaćanja i suradnje između organizacije i njezine javnosti; oni uključuju upravljanje problemima ili temama, pomažu upravi da bude stalno informirana o javnom mnijenju te da djeluje sukladno njemu, definiraju i ističu odgovornost uprave u službi

javnog interesa, pomažu joj da ide u korak s promjenama i korisno ih primjenjuje, služe kao 'radarska mreža' i predviđaju buduće trendove, služe se istraživanjima te valjanom i etičkom komunikacijom kao svojim glavnim oruđem" (Harlow, 1976: 36).

Imajući u vidu sve navedene elemente za potrebe ovoga rada, možemo zaključiti da su OSJ organizirana funkcija upravljanja koja na temelju dvosmjerne komunikacije hotimično uspostavlja i održava uzajamne odnose između organizacije i različitih aspekata javnosti, o kojima ovisi njezin uspjeh.

2. Odnosi s javnošću i drugi oblici komunikacijskih tehnika i pristupa

OSJ se često poistovjećuju s nekom od svojih tehnika ili čitavim skupom aktivnosti koje predstavljaju samo jedan njezin dio. Stoga je nužno utvrditi razlike između OSJ i srodnih djelatnosti, poput novinarstva, marketinga i propagande.

2.1. Odnosi s javnošću i novinarstvo

Zajednička aktivnost djelatnika OSJ i novinara svakako je pisanje za javnost. Osoblje OSJ služi se brojnim novinarskim tehnikama kako bi komuniciralo s različitim aspektima javnosti. Takva je praksa dovela do shvaćanja da je razlika između OSJ i novinarstva vrlo mala. Međutim, ta se dva polja temeljito razlikuju s obzirom na čitav niz elemenata od kojih poglavito treba istaknuti sljedeća četiri: djelokrug, svrhu, aspekt primatelja poruke i komunikacijske kanale.

S obzirom na djelokrug, OSJ imaju mnogo sastavnica koje možemo rangirati od konzultativne do organizacijske uloge. Novinarsko pisanje i mediji dva su sastavna elementa OSJ, no oni su širi

od toga, zahtijevaju strateško razmišljanje, mogućnost rješavanja problema i druge upravljačke vještine.

Dok je uloga novinara sakupljanje i selektiranje informacija kako bi prije svega osigurali objektivne vijesti, kod OSJ to nije slučaj. David Dozier i William Ehling (1992) smatraju da u novinarstvu "komunikacijske aktivnosti završavaju u njima samima". Isti autori drže da: "Konceptualni efekti postignuti programima OSJ uključuju svjesnost, znanje, mišljenje, stavove i ponašanje onih na koje se programom utječe." Drugim riječima, praktičari OSJ nisu samo objektivni izvjestitelji, nego i zagovornici nekih programa.

Novinari primarno pišu za masovnu javnost, čitatelje, slušatelje, gledatelje, ovisno o tome u kojem mediju rade. Prema definiciji masovna je javnost u pravilu velika cjelina koja ima vrlo malo međusobno zajedničkog. Suprotno tomu, učinkoviti OSJ temelje se na pomnom definiranju primatelja i njegovu segmentiranju, u smislu demografskih i psihičkih karakteristika. Stalno istraživanje u području OSJ dopušta kreiranje poruka prema potrebama, interesima i brigama primatelja.²

Većina novinara po prirodi svoga posla dopire do svojih primatelja kroz jedan kanal – medij koji objavljuje njihove priloge. OSJ se služe različitim kanalima kako bi doprli do svojih prima-

² Edward M. Stanton, bivši direktor tvrtke za odnose s javnošću kompanije *The Manning, Selvage & Lee*, opisuje OSJ kao "rad s klijentima na strategiji i porukama te dostavljanje tih poruka ciljanim primateljima kako bi ih se uvjerilo da učine nešto što je korisno za klijenta." Premda se radi o jednodimenzionalnoj definiciji u smislu komunikacije, ona opisuje temeljnu svrhu OSJ.

telja. Oni su najčešće kombinirani – televizija, tisak, radio i drugo. Pored toga oni mogu izravno slati poštu, pamflete, plakate, služiti se posebnim promocijskim događajima i slično. Bilo koja kombinacija kanala može poslužiti da se pošalje poruka i da se postigne njezino maksimalno razumijevanje.

2.2. Odnosi s javnošću i oglašavanje

Često nailazimo na nerazumijevanje razlika između OSJ i oglašavanja. Može se reći da razlikovanje tih dviju komunikacijskih aktivnosti slijedi tradicionalno razlikovanje oglašavanja i publiciteta. Oglašavanje i publicitet tradicionalno su odvojene aktivnosti jer oglašavanje pripada marketingu, a publicitet odnosima s javnošću. Razlikovanje OSJ i oglašavanja ilustrirano je u tablici 1.

Dok se OSJ oslanjaju na brojne komunikacijske alate poput brošura, prezentacija, posebnih događaja, govora, izjava za javnost i drugog, oglašavanje većinom funkcionira kroz masovne medije. U OSJ poruke su usmjerene na dvije razine, na vanjsku, ali i na unutarnju organizacijsku javnost. Nasuprot

tomu, oglašavanje svoje poruke upućuje vanjskim primateljima, prvenstveno konzumentima proizvoda i usluga.

OSJ se temelje na široj komunikaciji koja se bavi politikom neke organizacije i uključuje niz različitih problema, od moralnih do funkcionalnih. Oglašavanje se bavi samo jednim segmentom – prodajom, što je uža komunikacija u odnosu na OSJ.

Možemo ipak utvrditi da postoji interakcija jer OSJ često podupiru kampanje oglašavanja, dok se oglašavanje upotrebljava kao komunikacijski alat u OSJ. Ipak, uloge im se razlikuju. Dok je uloga OSJ stvaranje okoline u kojoj organizacija može napredovati, oglašavanje je koncentrirano isključivo na prodaju robe i usluga.

2.3. Odnosi s javnošću i marketing

Često se značenje pojmova OSJ i marketinga u praksi miješa. Funkcije im se preklapaju jer se obje djelatnosti bave organizacijskim odnosima i služe se sličnim komunikacijskim alatima kako bi doprle do primatelja. Svrha obiju jest osiguranje uspjeha organizacije i ekonomsko preživljavanje, ali to ostvaru-

Tablica 1. Odnosi s javnošću i oglašavanje

OSJ	OGLAŠAVANJE
Brojni komunikacijski alati	Većinom kroz masovne medije
Vanjska i unutarnja javnost	Vanjska javnost Konzumenti
Šira komunikacija Politika organizacije	Uža komunikacija Prodaja
Podupiru kampanje oglašavanja	Upotrebljava se kao komunikacijski alat OSJ
Stvaranje okoline u kojoj organizacija može napredovati	Prodaja proizvoda i usluga

ju na različite načine. Tako, primjerice, svjetski marketinški guru Philip Kotler u svojoj knjizi *Marketing, management* (Kotler, 1997) inzistira na sličnosti tih pojmova. Michael Kunczik također navodi kako su “propali svi pokušaji razlikovanja promocije, odnosa s javnošću i propagande” (Kunczik, 2006: 13). Međutim, pojedini autori poput već spomenutih Cultipa, Centera i Brooma definiraju marketing kao funkciju upravljanja koja prepoznaje ljudske potrebe i želje, nudi proizvode i usluge radi zadovoljenja tih potreba te uzrokuje transakcije u kojima se proizvodi i usluge mijenjaju za neku vrijednost, što se razlikuje od pojmovnog određenja OSJ.

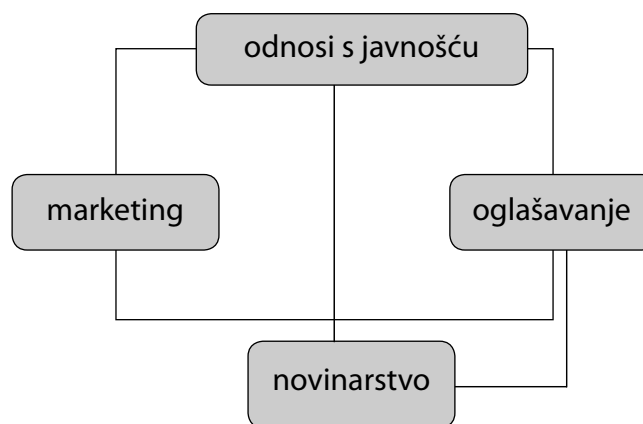
Temeljno razlikovanje OSJ i marketinga očituje se dakle u načinu djelovanja. Dok OSJ djeluju kao funkcija stožernog upravljanja koja obavlja savjetodavne i druge zadaće u smislu podrške linijskim funkcijama, marketing djeluje kao funkcija linijskog upravljanja koje organizacijska ulaganja pretvara u rezultate s određenom vrijednošću za druge.

2.4. Integracijska perspektiva

Unatoč iznesenim razlikama između novinarstva, oglašavanja, marketinga i OSJ, organizacijski ciljevi najbolje se mogu ostvariti kroz načelo njihova objedinjenja. Nekoliko je faktora koji su utjecali na integracijsku perspektivu svih navedenih elemenata:

Prvo, smanjenje proračuna za marketing i komunikacije; mnoge organizacije u želji da izbjegnu visoke troškove oglašavanja stavljaju naglasak na promociju prodaje i direktno slanje pošte. Drugo, shvaćanje da marketing proizvoda i usluga može biti pod utjecajem javnih i društvenih pitanja. Naime zakon utječe na sadržaj i pakiranje proizvoda, porez na određene proizvode utječe na njihovu prodaju, kao i rasprave javnosti o, na primjer, pravu na pobačaj. Treće, razvoj dugotrajnih veza s potrošačima koji se osjećaju ugodno u tom odnosu, što zahtijeva prisutnost OSJ i dvosmjernu komunikaciju.

Pristup integriranoga komuniciranja pretpostavlja da su u postupku određivanja strategije organizacije zastupljena sva tri elementa – marketing,



Slika 1.
Integracijska
perspektiva

oglašavanje i OSJ. Radi se o idealnom modelu gdje u svakoj organizacijskoj strukturi prevladava neki od segmenata. Trima navedenim elementima dodali bismo i novinarstvo, upućujući na povezanost na relaciji

marketing – oglašavanje – odnosi s javnošću – novinarstvo.

Radi se o međusobno povezanim djelatnostima od kojih se nijedna ne može razvijati bez one druge. Marketing su nužni OSJ, njima je nužno oglašavanje, a novinarstvo je važno zbog uloge medija.

3. Modeli odnosa s javnošću

Istaknuti istraživači OSJ James Gruning i Todd Hunt (1984) ponudili su detaljan opis četiriju osnovnih modela OSJ. To su: model tiskovnih agenata (*Press agency model*), model informiranja (*Public information model*), dvosmjerni asimetrični model (*Two-way asymmetric model*) i dvosmjerni simetrični model (*Two-way symmetric model*). Navedene modele analizirali smo s obzirom na njihovu svrhu, način komuniciranja, način istraživanja javnosti, djelovanje te zastupljenost u praksi.

3.1. Model tiskovnih agenata

Potkraj 19. stoljeća pokušaji stvaranja publiciteta postaju sve uobičajenijom praksom, koja se odvija usporedno s porastom učinkovitosti oglašavanja. Organizatori javnih nastupa shvatili su da javnost puno više zanimaju za bavljači čija su imena dobro poznata. Tračevi i slava pokazali su se efikasnijim sredstvom privlačenja publike od stvarne umjetničke kvalitete. Proizvođači i vlasnici trgovina primijetili su da se uobičajeni proizvodi za domaćinstvo koji su poznate marke bolje prodaju od

onih koji su možda kvalitetniji, ali nepoznati. Ime-marka postalo je vrlo važno za potrošače i to su začeci onoga što danas nazivamo *brand* menadžmentom (*brand management*).

Istodobno, političari su uočili da glasači biraju na temelju najpoznatijeg imena, bez obzira na stavove i programe kandidata. Organizacije i pojedinci počinju vjerovati da je ime ključ uspjeha. Prvi put OSJ definiraju svoju ulogu – dovođenje imena u što više domaćinstava, u izravan kontakt sa što većim brojem ljudi. Uspješnost se mjeri brojem objavljenih redaka, a u radijskoj difuziji duljinom vremena provedena u eteru.

Najpoznatiji je predstavnik tog razdoblja Phineas Taylor Barnum pa se taj model često naziva i Barnumovim modelom. Svoju karijeru započeo je izlaganjem slijepe i gotovo nepokretne afroameričke robinje za koju je tvrdio da joj je 160 godina i da je sestra Georgea Washingtona. Njegov je “proizvod” i general Tom Thumb, no najveći je uspjeh postigao nizom koncerata anonimne švedske sopranistice Jenny Lind koju je uspio “prodati” za 1000 dolara po nastupu tijekom 150 večeri. Dok su pojedini praktičari nastojali stvoriti što veći val pozitivnoga publiciteta koji će prekriti eventualne negativnosti, drugi su jednostavno uživali u negativnoj pozornosti i publicitetu. Barnumu se pripisuje autorstvo poznate izjave: “Nije važno što novine pišu o meni tako dugo dok mi ime navode točno.”

Na temelju izloženoga možemo uočiti da se u toj fazi razvoja OSJ njihova svrha svodi isključivo na propagandnu ulogu. Osnovni je zadatak ondašnjih praktičara OSJ širenje informacija, koje su često nepotpune, iskrivljene ili poluistinite. Komunikacijski proces odlikuje

se jednosmjernošću i kreće se na relaciji organizacija – javnost, gdje organizacija je osmišljavaju i distribuiraju informacije u smjeru njihovih primatelja. Dakle postoji tek odašiljanje poruka, ali ne i povratna sprega. Istraživanje javnosti prisutno je u smislu neformalnoga promatranja, isključivo je kvantitativno, a ostvaruje se čitanjem količine objavljenih članaka o određenoj aktivnosti te mjerenjem vremena koje je oglašavanje te aktivnosti zauzelo u eteru. Taj model djeluje na temelju upotrebe teorije prijenosa ili difuzije informacija i inovacija kroz diseminaciju poruka, a cilj mu je stvaranje svjesnosti i prepoznavanja na razini pojedinac – organizacija.

Kao što smo već naveli, nijedna razvojna faza nije u potpunosti zamijenila ili ukinula postojeću, a tako je i s modelima. I u suvremenom svijetu egzistiraju organizacije koje prakticiraju taj model. Radi se o organizacijama koje OSJ izjednačavaju s promocijom. Stoga im je bitan publicitet, a nalazimo ih i u sportu, kazalištu, kinu, *show-businessu* i slično. Gruning i Hunt (1984) smatraju da se u tu kategoriju može svrstati oko 15 posto praktičara OSJ.

3.2. Model informiranja

Shvaćanje praktičara OSJ da pozornost publike ne vodi neminovno prihvaćanju proizvoda, ideje ili osobe koja se želi promovirati dovela je do nove faze u njihovu razvoju te do stvaranja modela informiranja. Praktičari su spoznali da nije dovoljno biti jako poznat, nego da treba biti poznat na osnovi ispravnih razloga. Ako se upadne u neku nepopularnu ili nedopuštenu aktivnost, javnosti treba na prihvatljiv i racionalan način objasniti zašto i kako se to dogodilo. U početku je taj model prihvatio razmjerno mali

broj praktičara OSJ. Jedan od njih, ujedno i utemeljitelj modela informiranja, bio je Ivy Ledbetter Lee. Prvi zaokret u informiranju javnosti Lee je učinio kad se dogodila željeznička nesreća u kojoj je *Njujorska centralna željeznica* odbila komentirati njezine uzroke. Lee je u trenutku nesreće uspio odvratiti upravljačko tijelo od pokušaja da prikrije nesretni događaj. Umjesto toga pozvao je novinare i fotografe na mjesto nesreće i osigurao im poseban prijevoz te intervjuje s čelnicima i stručnjacima *Pensilvanijske željeznice*. U tjednima koji su uslijedili tisak je nagradio *Pensilvanijsku željeznicu* za otvorenost i izrazitu brigu za sigurnost putnika. U nekoliko narednih godina sve važne željezničke kompanije prihvatile su tu politiku suradnje s medijima i otvoreno odgovaranje na pitanja reportera.

Model informiranja izrazit je porast doživio nakon Prvoga svjetskog rata. U SAD-u i Europi bilo je mnogo praktičara OSJ koji su se tijekom Prvoga svjetskog rata služili učinkovitim tehnikama propagande i pokušali ih primijeniti u poslovne svrhe. Pokazalo se, međutim, da strategije prihvatljive u borbi protiv nacionalnih neprijatelja postaju suviše ofenzivne kad se primijene u borbi protiv poslovne konkurencije. Zbog toga se sve više počelo prigovarati "propagandi" koja se shvaćala kao neetički oblik intelektualne manipulacije. Na isti su način, samim time, promatrali i OSJ.

Model informiranja karakterističan je za ekspanzijsku fazu u razvoju OSJ, u kojoj oni djeluju tako što šire informacije, ali se ne temelje nužno na uvjeravanju. U tom modelu praktičari su izjednačeni s novinarima organizacije te daju objektivne informacije o samoj organizaciji. Te su informacije istinite,

ali su ponekad nepotpune. Proces komunikacije ostaje jednosmjernan i kreće se od organizacije prema njezinoj javnosti. Organizacija šalje poruke, no i dalje ne postoji povratna sprega. Profesionalno istraživanje javnosti ne postoji ili postoji u vrlo maloj mjeri, svodeći se na testove čitljivosti. Model upotrebljava cirkularne teorije komuniciranja i opće systemske teorije upravljanja kako bi se objasnile organizacijske interakcije. U suvremenoj praksi taj se model još uvijek najviše primjenjuje. Njime se služi čak 50 posto organizacija, uglavnom vladinih institucija te neprofitnih i obrazovnih organizacija. Takav model ostavlja mnogo prostora za dodatna tumačenja, stoga su osobnost i moralnost praktičara postali važniji od uvjerljivih definicija.

3.3. Dvosmjernan asimetrični model

Praktičari koji su uvidjeli ograničenost prethodnoga pristupa shvativši da jednosmjernan proces javnost može samo privremeno i povremeno prihvatiti, započeli su novu razvojnu fazu OSJ – eksplanatornu fazu. U eksplanatornoj fazi možemo u osnovi uočiti dva temeljna modela: dvosmjernan asimetrični model i dvosmjernan simetrični model.

Dvosmjernan asimetrični model općenito je usmjeren na postizanje kratkotrajnog učinka i nikad se ne kreće u smislu mijenjanja organizacije, njezine politike ili stavova, nego u smislu mijenjanja stavova javnosti. Najpoznatiji je predstavnik Edward L. Bernays koji je kasnih dvadesetih godina prošloga stoljeća uveo osnove tog modela tvrdeći da za “izazvano slaganje” komunikaciju treba temeljiti na informacijama dobivenima od ciljane javnosti. Time je uveo dvosmjernost u komunikaciju. U dvosmjernom asimetričnom modelu struč-

njaci OSJ zaduženi su za znanstveno uvjeravanje. Za razliku od prethodnih taj se model služi teorijom i istraživanjem stavova i ponašanja kako bi javnost uvjerio u željeno stajalište. Komunikacija je dvosmjerna, ali neuravnotežena jer organizacija pokušava izmijeniti stavove i ponašanje javnosti. Radi se o pažljivo isplaniranoj komunikaciji kojoj je cilj maksimalna promjena stavova i ponašanja javnosti. S druge strane, cilj komunikacije od strane javnosti jest korigiranje ponašanja organizacije u smislu njezina uvjeravanja javnosti. Na temelju reakcije javnosti organizacija ne mijenja sebe, nego šalje modificiranu poruku koja će uvjeriti javnost. U tu se kategoriju može svrstati oko 20 posto praktičara (Gruning, Hunt, 1984), a takvim se pristupom često služe agencije za odnose s javnošću. Naširoko se upotrebljava u poslovnom svijetu, napore u poslovima u kojima je na djelu velika konkurencija, poput prodaje.

3.4. Dvosmjernan simetrični model

Sedamdesetih godina prošloga stoljeća SAD je zahvatio val društvenih i političkih promjena. Tražio se način na koji će se država nacionalno i međunarodno definirati. Raniji modeli pokazali su se nedostatnima pa je na temeljima dvosmjernog asimetričnog modela izrastao dvosmjernan simetrični model koji je utvrdio da primarna svrha nije uvjeravanje, nego razumijevanje između organizacije i njezine javnosti. Komunikacija je u tom modelu dvosmjerna i uravnotežena. Obje strane, organizacija i javnost, nastoje se što više prilagoditi jedna drugoj. Samim time više se pažnje posvećuje upotrebi dijaloga i pregovora između organizacije i javnosti. Praktičari djeluju kao medijatori između organizacije i njezine javnosti

s ciljem njihova međusobnog razumijevanja. Komunikacija se više ne svodi na uvjeravanje, nego se upotrebljavaju različite teorije i metode kako bi se postigla ravnoteža između organizacije i javnosti. Ona je dvosmjerna, i dalje se kreće na relaciji organizacija – javnost, ali se temelji na dijalogu, a ne na monologu.

U idealnom slučaju, na temelju povratne informacije dobivene od javnosti vrše se promjene u upravljačkom tijelu organizacije, a na osnovi toga dolazi do promjena u javnosti temeljem zahtjeva organizacije. U praksi, međutim, često nijedna strana ne želi promijeniti svoje stavove ili ponašanja pa je uloga OSJ spajanje dviju skupina i postizanje njihova uzajamnog razumijevanja. Središnju ulogu u čitavom komunikacijskom procesu imaju istraživanja kojima se utvrđuje način na koji javnost vidi organizaciju. Tim se istraživanjima žele utvrditi posljedice što ih ponašanje organizacije ostavlja na javnost pa se vrši vrednovanje razumijevanja. Tim se modelom danas služi oko 15 posto organizacija, naročito velika poduzeća koja su pod nadzorom i regulacijom vlade pa moraju pružiti dokaze o socijalno odgovornom poslovanju.

4. Kvalitativne istraživačke metode u OSJ

Istraživačke metode koje se upotrebljavaju da bi se bolje razumio svijet odnosa s javnošću nisu samo neutralne tehnike, nego različiti načini razumijevanja svijeta. Kvalitativne metode općenito nastoje biti povezane s interpretativnim stajalištem. Stoga su zastupnici te vrste istraživanja manje zainteresirani za razmatranje vanjskih utjecaja koji određuju ljudsko ponaša-

nje, npr. pravila koja nadziru standarde oglašavanja ili djelovanja koja utječu na odabir događaja bitnih za sponzorstvo. Kvalitativni istraživači u OSJ pretežno se orijentiraju na istraživanje ljudskih namjera, motivacije i subjektivnih iskustava, smatrajući da ljudi postupaju na temelju vlastitih spoznaja koje utječu na njihovo djelovanje.³ Realnost shvaćanja osoba uključenih u sponzorsku kampanju razlikovat će se u svakoj organizaciji ovisno o tome koliki je broj ljudi radio zajedno, o njihovim prirodjenim karakteristikama, iskustvu i komunikaciji. Stoga se interpretativni istraživači izravno uključuju u područje koje izučavaju kako bi spoznali realnost s aspekta primatelja poruke.

Osnovne karakteristike kvalitativnih istraživanja (Holloway, 2003) dolaze do svoga punog izražaja i u OSJ. Riječ je o sljedećim temeljnim karakteristikama:

1. Riječi su temeljna kategorija na koju se ta istraživanja usredotočuju, dok se brojevi upotrebljavaju samo kako bi se pokazala učestalost neke pojave;
2. Sudjelovanje istraživača, koji je usko povezan s ljudima koje se proučava;
3. Mali istraživački uzorak s obzirom na to da su istraživanje i objašnjenje

³ Mogućnosti su neslućene. Ako istražujemo sponzorstvo, možemo istražiti tvrtku koja je nedavno sponzorirala neki događaj ili pak možemo intervjuirati ljude u tvrtki koji su radili na organizaciji tih događaja zajedno s primateljima, kako bismo dobili obostrano mišljenje o kampanji. Također, istraživač može biti osobno nazočan sponzorskom događaju, što mu omogućuje pogled s aspekta primatelja poruke.

- detaljni, dubinski i holistički deskriptivni;
4. Holistički fokus karakterizira činjenica da je kvalitativno istraživanje orijentirano na širok krug međusobno povezanih aktivnosti, iskustava, vjerovanja i vrijednosti ljudi u smislu konteksta u kojem se nalaze;
 5. Fleksibilnost se očituje u samom procesu istraživanja s obzirom na to da se kvalitativni istraživači, iako je problem i sadržaj njihova istraživanja utvrđen, često suočavaju s novim idejama koje proizlaze iz stavova, razumijevanja i interesa ispitanika. To ponekad može dovesti do nestrukturiranih, adaptabilnih i spontanijih istraživačkih procedura. Stoga se pokušaj istraživača da razotkrije složenost svijeta OSJ može opisati kao prilično "neuredan";
 6. Procesualnost je karakteristika koju određuje sama suština kvalitativnih istraživanja koja ciljaju na odvijanje procesa i rijetko kad daju statički portret okruženja ispitanika;
 7. Prirodno okruženje, neposredno okruženje ispitanika, njegova rutina i interakcija obično su temelj takvih istraživanja;⁴
 8. Induktivno istraživanje prethodi deduktivnome. Kvalitativno istraživanje u početku cilja na induktivnu razinu, sakuplja podatke iz kojih izvodi ideje, testira ih dovodeći ih u odnos s literaturom i daljnjim sakupljanjem i analizom. Teorija se izvodi iz sakupljenih podataka, ne izvodi se iz literature.

⁴ To, naravno, nije slučaj ako se radi o istraživanju usredotočenih grupa koje okupljaju nepoznate osobe.

Literatura o OSJ, usredotočena na njihovu prvu razvojnu fazu, tradicionalno je nastojala naglasiti kako komunikatori na relativno nesputan način mogu racionalizirati komunikaciju, manipulirati javnošću i postizati uspjeh kroz tzv. odlične ali jednostrane aktivnosti. Publika je ciljana, poruke su planirane, strategije su kreirane, sve kako bi se kod primatelja održao imidž organizacije. U tom su se kontekstu OSJ promatrali kao djelatnost kojom se preuzima kontrola nad informacijama kako bi se njihovom upotrebom uvjeravalo primatelje, ne bi li se postigli ciljevi organizacije. Unatrag nekoliko godina došlo je do promjena pa se fokus pomaknuo s kontrole na koordinaciju. I OSJ svoju su pažnju usmjerili na dijalog i suradnju – komuniciranje s ljudima, a ne s primateljima. Stvaranje zajedničkog dijaloga značilo je dogovaranje na razini interakcije, tj. razmatranje stavova i mišljenja druge strane.

Heath (2000) smatra da u OSJ javnost mora biti uključena u dijalog koji se temelji na tome da se pokaže što ta javnost jest, ne oslanjajući se samo na mišljenje organizacije o tome što bi ta javnost trebala biti. Dakle u OSJ 21. stoljeća težište je na važnosti zajedničkog dijaloga. Sama disciplina sve se više interesira za koordinaciju komunikacije kroz odnos koji se razvija i održava zajedničkim dijalogom. Da bi se upustili u zajednički dijalog s različitim ljudima, komunikatori OSJ moraju biti pažljivi spram percepcija i procjena drugih. Ta se pažnja sastoji od spremnosti da se prihvate tuđi okviri promišljanja, kao i od otvorenosti za nove načine promatranja svijeta. Kompanije, primjerice, više ne prikupljaju samo informacije o potrošačima ili grupama za pritisak, nego ih slušaju, nastojeći ra-

zotkriti njihova mišljenja, motive, očekivanja i iskustva. Mnogi teoretičari, ali i praktičari današnjice govore kako zajednički dijalog uključuje “pažljivo” slušanje i poštovanje stavova, potreba i interesa drugih.

4.1. Studije slučaja

Studije slučaja obično su povezane s intenzivnim istraživanjem lokacije, organizacije ili kampanje, a od ostalih kvalitativnih pristupa razlikuju se po specifičnom, dubinskom fokusu na slučaj kao objekt interesa. Stoga bismo studije slučaja mogli definirati kao intenzivno istraživanje koje se služi višestrukim izvorima podataka (koji mogu biti kvalitativni, kvantitativni ili oboje) o određenom pitanju koje je pak ograničeno mjestom i vremenom. “Slučaj” može biti organizacija, skup ljudi poput društvene ili radne skupine, zajednica, događaj, određeni proces ili pitanje te kampanja.

Cilj je studije slučaja da razotkrije suštinu stvarne svakodnevne komunikacije u određenom kontekstu. Osnovna su pitanja koja se nameću u takvu istraživanju kako se i zašto nešto pojavljuje u određenoj situaciji te što se uistinu zbiva. U osnovi je cilj da se na vidjelo iznesu nijanse upravljane komunikacije tako da se opiše dio “stvarnosti”. Stoga je potrebno: detaljno analizirati određeni slučaj i njegove postavke; pokušati razumjeti taj slučaj iz rakursa ljudi koji rade unutar njega; zapaziti niz različitih utjecaja i aspekata komunikacijskih odnosa i iskustava; obratiti pažnju na to u kakvu su međusobnom odnosu ti faktori.

Studija slučaja omogućuje sakupljanje mnoštva detaljnih informacija o širokom krugu dimenzija koje se tiču konkretnoga slučaja ili pak informacija

o većem broju slučajeva. Ipak, OSJ tradicionalno su se služili studijama slučaja samo kako bi ilustrirali ili osigurali primjere, odnosno kako bi osigurali pilot-studiju za šire kvantitativno istraživanje. Možemo uočiti nekoliko karakteristika studija slučaja promatranih u istraživačkom smislu:

1. usmjerenje na duboko, usko istraživanje;
2. fokus na relevantne događaje u stvarnom, životnom kontekstu;
3. vezanost vremenom i mjestom;
4. kratka ili duža studija događaja s prošlošću i sadašnjošću;
5. višestruki izvori informacija i višestruka stajališta;
6. detaljna i opisna studija;
7. holističko stajalište, istražuje odnose i poveznice;
8. fokus na sigurnom, jednako kao i na značajnom i neobičnom;
9. korisnost za gradnju teorije i njezino testiranje.

Snaga istraživanja na temelju studije slučaja očituje se u mogućnosti stvaranja višestrukih izvora dokaza. Jedan je od razloga taj što se u nju mogu uključiti različiti teorijski i metodološki pristupi. Hackley (2000) primijenio je analizu diskursa i studiju slučaja kako bi istražio interakcije jezika i komunikacije najznačajnijih londonskih oglasivačkih agencija. U pojedinoj studiji slučaja treba napraviti nekoliko koraka: detaljno analizirati određeni slučaj; pokušati ga razumjeti iz rakursa ljudi koji djeluju unutar njega; zapaziti niz različitih utjecaja i aspekata komunikacijskih odnosa i iskustava; obratiti pažnju na to u kakvu su odnosu ti faktori.

U osnovi razlikujemo jednostruku i kolektivnu ili mnogostruku studiju slu-

čaja. Jednostruka studija slučaja nudi mogućnost dubokog ali uskog istraživanja točno određenoga slučaja, odnosno njegova dijela, ili nekoliko slučajeva jednog fenomena. Interes se kreće u području malog broja slučajeva koji se istražuju dubinski u jedinstvenoj vremenskoj točki ili kroz dulje razdoblje. Primjerice, ako se istražuju komunikacije u jednoj organizaciji, potrebno je analizirati unutarnje i vanjske komunikacije svih odjela na sve strane unutar jedne godine (holistička analiza). Također je moguće istraživati samo komunikaciju jednog odjela i dobivene rezultate usporediti s rezultatima o organizaciji kao cjelini.

Kolektivna ili mnogostruka studija slučaja upotreba je dviju ili više studija slučaja, što omogućuje stanovitu generalizaciju. Ona dopušta prepoznavanje različitih obilježja tako što se istražuju sličnosti i suprotnosti između slučajeva. Nije uobičajeno izabrati više od četiri slučaja jer će veći broj smanjiti korisnost same studije. Tako, primjerice, Creswell (1998) smatra da će veći broj studija dovesti do gubitka dubine istraživanja u svakom pojedinačnom slučaju. Kod takva istraživanja potrebno je detaljno opisati svaki slučaj, utvrditi teme u slučaju koje će biti međusobno povezane i s drugim slučajevima.

4.2. Induktivno izvedena teorija

Induktivno izvedena teorija⁵ (*grounded theory*) koegzistira s drugim istraživačkim orijentacijama, može biti uključena u studiju slučaja te dijeliti neke metodološke postupke s etnografijom, fenomenologijom ili analizom

diskursa. Osnovne su karakteristike spomenute teorije sljedeće:

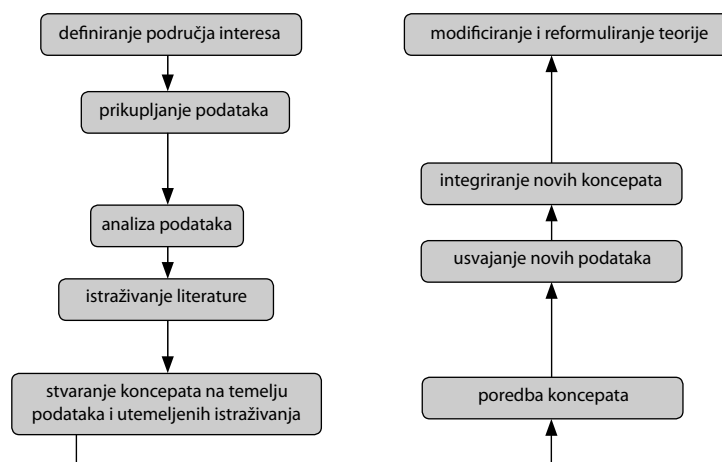
1. predstavlja skup istraživačkih postupaka kao i teoriju koja iz njih nastaje;
2. izvodi se iz podataka, a ne iz već postojećih teorijskih okvira;
3. upotrebljavaju se specifične tehnike, a samo istraživanje izvodi se vrlo detaljno, korak po korak;
4. riječ je o osobito pogodnom pristupu izučavanju OSJ jer omogućuje izvođenje teorija koje se temelje na praksi, a koje proširuju ili mijenjaju postojeće teorije.

Induktivno izvedena teorija otvoren je, refleksivan pristup istraživanju u kojem prikupljanje podataka, analiza i razvoj teorijskih koncepata predstavljaju kružni proces. Tri su osnovna aspekta induktivno izvedene teorije po kojima se ona razlikuje od drugih pristupa:

1. istraživači slijede sistematične, analitičke postupke; u većini svojih pristupa induktivno izvedena teorija strukturirana je tijekom procesa prikupljanja podataka i njihove analize, puno više nego što su to drugi oblici kvalitativnih istraživanja iako su same strategije istraživanja slične (poput tematske analize transkripata intervjua, promatranja i pisanih dokumenata);
2. istraživači ulaze u proces istraživanja sa što je moguće manje pretpostavki; to pretpostavlja izbjegavanje unaprijed utvrđenih teorija kako bi se mogli koncentrirati na nove spoznaje;
3. istraživači ne teže samo opisu, nego stvaranju i razvijanju teorije.

Istraživanja na temelju induktivno izvedene teorije temelje se na pretpo-

⁵ Halmi je naziva "utemeljena teorija" (Halmi, 1996).



Slika 2. Idealan prikaz induktivno izvedene teorije

stavci da su strategije i proizvodi istraživanja oblikovani isključivo na bazi podataka, ne prihvaćajući da postoje neki unaprijed utvrđeni teorijski obrasci i hipoteze na kojima bi trebalo zasnovati istraživanje. Stoga je ta teorija korisna u situacijama u kojima se malo zna o određenoj temi ili fenomenu ili je potreban nov pristup. Induktivno izvedena teorija omogućuje, smatra Pettigrew (1997), “procesualna istraživanja koja će se usredotočiti na sekvence individualnih i kolektivnih događaja, akcija i aktivnosti koje se odvijaju izvan određenog vremena u zadanom kontekstu”.

Najčešći je cilj te teorije razvoj nove teorije iako se upotrebljava i za mijenjanje te širenje već postojećih teorija. Uobičajeno je da se u takvu pristupu počinje s područjem interesa i da se ide direktno na prikupljanje podataka (vidi sliku 2⁶). Tada se oni analiziraju, a isto-

dobno se istražuje i literatura. To omogućuje usporedbu koncepata koji se stvaraju na temelju podataka i već utemeljenih istraživanja. Kako se usvajaju novi podaci i integriraju novi koncepti, tako se modificira i reformulira induktivno izvedena teorija.

Induktivno izvedena teorija inicijalno se razvila 60-ih godina prošloga stoljeća. Sociolozi Barney Glaser i Anselm Strauss svojim su djelom *Otkriće induktivno izvedene teorije* (Glaser, Strauss, 1967) inicijalno postavili sam pristup. Kasnije su se razili pa su stvorena dva pristupa – Glaserov i Straussov. U istraživanju menadžmenta i komunikacija (Strauss, Corbin, 1990, 1998) Straussov je pristup popularniji premda su se oba oblika nastavila razvijati tijekom godina koje su slijedile. Induktivno izvedena teorija proizlazi iz sociologije, i to osobito iz škole simboličkog interakcionizma koji se usredotočuje na interakciju između ljudskih bića i pokušaja da se razumije kako pojedinci interpretiraju ponašanje i jezik drugih pojedina. Tri su temeljne faze istraživanja

⁶ Treba imati na umu da se većina tih faza odvija istodobno i da su vremenski i funkcionalno međusobno umrežene.

karakteristične za induktivno izvedenu teoriju: prikupljanje podataka, teorijsko uzorkovanje i kodiranje te analiza podataka.

Tijekom istraživanja svaki se dio podataka uspoređuje sa svakim drugim dijelom te se pronalaze sličnosti, razlike i poveznice. To je proces koji se naziva "stalna usporedba". Svi su podaci kodirani i stavljani u kategorije te kao takvi vode ka glavnim konceptima i konstrukcijama. Tri su koraka u procesu kodiranja:

- otvoreno kodiranje (fragmentiranje podataka);
- aksijalno (osovinsko) kodiranje (slaganje istih podataka na nov način);
- selektivno kodiranje (odabiranje ključne kategorije i stavljanje u odnos s drugim kategorijama).

Otvoreno kodiranje je proces koji počinje čim se podaci prime i ispituju. Svaka odvojena ideja u podacima dobiva svoj naziv, a slične ideje imenuju se istim nazivom. To je tzv. "kodiranje in vivo",⁷ npr. usredotočivanje na potrošača.

Na početku će postojati mnogo naziva, koji će nadalje biti grupirani po sličnostima pa će se na taj način dobiti set kategorija. Kada se identificira pojedina kategorija, treba označiti njezina glavna obilježja. Na toj se točki pristupa aksijalnom kodiranju u kojem se ponovno sakupljaju prethodno fragmentirani podaci. Ponovnim promatranjem i sortiranjem kategorije se grupiraju u nov oblik kako bi se utvrdile opće kategorije kojima se potom određuju nazivi. Ponekad je moguće služiti se nazivi-

ma koji su već upotrijebljeni u postojećoj literaturi.

Budući da induktivno izvedena teorija ne poznaje inicijalnu hipotezu, istraživanjem se stvara radna hipoteza. Proces kodiranja i kategorizacije prestaje:

- kad se ne pronađe ništa novo za pojedinu kategoriju relevantnu za razvoj teorije;
- kad su utemeljene veze ili odnosi između kategorija.

Kodiranje i kategoriziranje uključuju konstantnu usporedbu, što nam omogućuje pojašnjenje odnosa između različitih aspekata teorije.

Glaser i Strauss govore nam da se tim pristupom stvaraju supstantivna i formalna teorija. Supstantivna teorija izvodi se iz studije konkretne društvene situacije, poput vodstva, internetskog komuniciranja, profesionalne prakse, odnosa među spolovima i sl. Ona također može proizlaziti iz studije nekog određenoga konteksta, npr. marketinškog odjela ili oglašivačke agencije.

Formalna teorija nastaje na temelju proučavanja fenomena koji se istražuju u različitim situacijama. Ona se razvija iz supstantivne teorije, a s obzirom na to da nije vezana za samo jedan specifičan fenomen, nego i za druge fenomene u različitim kontekstima, ima mogućnost generalizacije⁸ pa se više ne odnosi samo na djelovanje, nego odgovara na pitanje zašto i pod kojim uvjetima.

4.3. Analiza diskursa

Analiza diskursa temelji se na kulturnom i političkom kontekstu u ko-

⁷ Podrobnije o induktivno izvedenoj teoriji (*grounded theory*) u OSJ vidi u Daymon C., Holloway I. (2003).

⁸ Kao primjer možemo istaknuti sistemsku teoriju ili teoriju mreže.

jem se određeni diskurs pojavljuje te na načinu na koji se upotrebljava jezik kako bi se stvorile različite verzije događaja i aktivnosti. Ta metoda jezik ne vidi samo kao sredstvo za prenošenje značenja, nego ga shvaća kao strategiju kojom se ljudi namjerno služe kako bi polučili određeni efekt, odnosno kao aktivnost koja ima socijalne i političke implikacije.

Potter i Wetherell⁹ utvrdili su da društveni diskurs ne reflektira samo objekte, događaje i kategorije koji postoje u društvenom i prirodnom svijetu. Ti društveni tekstovi aktivno konstruiraju neku svoju verziju, oni ne samo da opisuju nego i stvaraju, aktivni su te imaju određene društvene i političke posljedice. Dobar su primjer za analizu diskursa u OSJ analize retorike vlade.¹⁰

Istraživači koji se služe tim pristupom shvaćaju da se određeni diskurs pojavljuje u društvenom kontekstu te istražuju:

- oblik i sadržaj upotrijebljenog jezika;
- načine služenja jezikom kao sredstvom prenošenja uvjerenja i ideja;
- institucionalno i organizacijsko okruženje diskursa te način na koji okruženje oblikuje diskurs.

Samo intervjuiranje za analizu diskursa razlikuje se od ostalih metodoloških procesa jer teži da otkrije kako je komunikacija konstruirana i što po-

stiže. Dakle intervjui ne ciljaju na to da razumiju ono što ljudi vjeruju ili ono što uistinu jesu. Istraživač je tijekom intervjua aktivan, on ohrabruje ispitanike da svakodnevnim jezikom diskutiraju o nekom problemu s različitim aspektima.

Prema pojedinim autorima postoji više od 57 različitih pristupa analizi diskursa. Iako nema striktno određenoga seta procedura za analizu diskursa, postoje neka zajednička obilježja:

- usredotočivanje na određene segmente jezika s obzirom na to da je istraživač zainteresiran za istraživanje jezičnih struktura i njihovih značenja, a ne za faze i pojedine riječi. Pažnja je dakle usmjerena na čitave segmente, a ne na ključne riječi ili teme;
- identifikacija interpretativnih repertitora. Interpretativni repertitori su oblici vjerovanja koji vode govornike i utječu na njih. Tako se analiziraju pravila upotrebe jezika. Npr. Billig je istraživao načine na koje ljudi razgovaraju o kraljevskoj obitelji i uočio da su u diskursu ljudi usvojili ulogu tiska koji ih opskrbljuje informacijama;
- osjetljivost na načine konstruiranja argumenata iziskuje da se istraživačeva pažnja usmjeri na retoričke detalje, čime se lakše mogu utvrditi razmišljanja i vrijednosti “iza onoga” što ljudi govore ili pišu.

Temeljni je nedostatak te metode činjenica da ne uzima u obzir širi društveni, kulturni i povijesni kontekst uzorka. Stoga je često nužna njezina kombinacija s nekom od već spomenutih metoda.

⁹ Potter, J. & Wetherell, M., “Analyzing discourse”, u: Bryman & Burges (urednici), *Analyzing qualitative data*, London: Routledge, 1994, str. 47-66.

¹⁰ Značajnija istraživanja analize diskursa u OSJ proveli su Motion i Leitch.

Zaključak

Analizirajući navedene modele, uočili smo da postoje tri razvojne faze OSJ koje ih prate. Prve dvije faze – tiškovnu agenturu, odnosno fazu publiciteta (*Publicity phase*) i informacijsku/eksplanatornu fazu (*Explanatory phase*) – karakterizira isključivo jednosmjerna komunikacija koja se kreće od organizacije prema javnosti.

U sklopu jednosmjernog modela OSJ imaju ulogu širenja informacija. Uprava donosi odluku, a OSJ je samo prenose javnosti. U praksi je informativni model najviše zastupljen iako se temelji na jednosmjernoj komunikaciji, a upotrebljava ga 50 posto modernih organizacija. To se može protumačiti činjenicom da tradicionalno jednosmjerna praksa prevladava u OSJ koji su u organizaciji koncipirani tako da prvenstveno pružaju podršku drugim odjelima.

U posljednjoj, uzajamno zadovoljavajućoj fazi uočavamo razvoj dvaju dvosmjernih modela – asimetričnog i simetričnog, koji su izrasli jedan iz drugoga. Međutim dvosmjerni asimetrični model predstavlja rezultat kratkoročne taktike čiji je cilj kratkoročno postizanje prednosti.

Za razliku od tih kratkoročnih ciljeva, simetrični model nudi stratešku filozofiju za razvijenu praksu OSJ. Taj je model pridonio rješavanju mnogih etičkih pitanja u smislu javne odgovornosti OSJ.

U suvremenom svijetu najbolji odjeli OSJ služe se obama modelima, koje pojedini autori promatraju kao jedan kombinirani model. Taj model uključuje kratkoročnu primjenu asimetričnih elemenata u kontekstu simetrične filozofije. Dakle dugoročno

gledano, cilj svake suvremene organizacije trebao bi biti upotreba simetričnog modela i, pomoću njega, stvaranje balansa na relaciji organizacija – javnost. Međutim u postizanju te dugoročne strategije praktičari se služe pojedinim elementima karakterističnima za asimetrični model, želeći djelovati na neke kratkoročne ciljeve. Trenutno u praksi istodobno egzistiraju sva četiri modela, ovisno o području djelatnosti na kojem se primjenjuju. Oni su nastali kao opća i relativno široka ideja i primarno su stimulirali mnogobrojna istraživanja o tome na koji se način OSJ primjenjuju u organizacijama i različitim zemljama.

Činjenica da modeli djeluju istodobno, ali u smislu osnovne tipologije, navodi nas na zaključak da bi trebalo konstituirati novu, razumljiviju teoriju koja bi obuhvatila širu tipologiju od one predstavljene četirima modelima.

S obzirom na dominantnu materiju OSJ, u dosadašnjim radovima istraživači toga područja pretežno su se služili kvalitativnim metodama. S druge strane, istraživači kvantitativne orijentacije iznosili su nedostatke kvalitativnih istraživanja. Uobičajene su zamjerke kvalitativnim istraživačkim metodama, prema Brymanu¹¹, sljedeće:

- previše subjektivne i impresionističke;
- teškoće ponavljanja;
- problem generalizacije;
- nedostatak transparentnosti.

Iako su navedeni nedostaci prisutni u kvalitativnim istraživanjima, treba imati na umu da se ta istraživanja naj-

¹¹ Bryman, A., *Social Research Methods*, Oxford: Oxford University Press, 2001.

češće temelje na kombinaciji spomenutih metoda upravo zato da bi se izbjegli mogući nedostaci ili da bi se sveli na najmanju moguću mjeru. Istraživanja u OSJ po svojoj prirodi podliježu kvalitativnim metodama jer kvantitativne

istraživačke metode nisu dostatne u tom području zbilje. To, naravno, ne isključuje mogućnost upotrebe kvantitativnih metoda, odnosno kombinaciju obiju metoda, ovisno o istraživačkom fenomenu unutar OSJ.

LITERATURA

- Black, J., Bryant, J. (1995). *Introduction to Media Communication*, 4. izd., Brown & Benchmark Publishers.
- Bryman, A., Burgess, R. G. (ur.) (1994) *Analyzing qualitative data*. London: Routledge
- Bryman, A. (2001). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Broom, G. M., Tusker, K. (1989). An Essential Double Helix: Marketing Public Relations, *Public Relations Journal*, November: 39-40.
- Creswell, J. W. (1998). *Qualitative Inquiry: Choosing among Five Traditions*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Culip, S., Center, A., Broom, G. (2003). *Odnosi s javnošću*, 8. izd. Zagreb: MATE.
- Daymon, C., Holloway, I. (2003). *Qualitative Research Methods in PR and Marketing Communications*. New York: Routledge.
- Denzin, N. K., Lincoln, Y. S. (1994). *Handbook of Qualitative Research*, NY, London: Sage Publications, International Educational and Professional Publisher.
- Dominick, J. R. (1987). *The dynamics of mass communication*. New York: Random House.
- Geertz, C. (1973). *The Interpretation of Cultures*. NY: Basic Book.
- Gruning J. E., Hunt, T. (1984). *Managing Public Relations*. NY: Holt, Rinehart and Winston.
- Hackley, C. (2000). Silent Running: Tacit, Discursive and Psychological Aspects of Management in a Top UK Advertising Agency, *British Journal of Management*, 11(3): 239-254.
- Halmi, A. (1996). *Kvalitativna metodologija u društvenim znanostima*. Zagreb: PFZ.
- Heath, R. L. (2000). *Handbook of Public Relations*. Thousand Oaks: Sage.
- Harlow, R. F. (1976). "Building a PR Definition", *PR Review* 2, br. 4.
- Holloway, D. C. (2003). *Qualitative Research Methods in PR and Marketing Communications*. New York/London: Routledge.
- Kotler, P. (1997). *Marketing Management*, 9. izd. Upper Saddle River, NY: Prentice Hall.
- Kunczik, M. (2006). *Odnosi s javnošću – Koncepti i teorije*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.
- Mayring, P. H. (1993). *Einführung in die qualitative Sozialforschung: Eine Anleitung zu qualitativen Denken*. Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.

- Pettigrew, A. M. (1997). What is Processual Analysis, *Skandinavian Journal of Management*, 13: 337-348.
- Potter, J., Wetherell, M. (1994). "Analyzing discourse", u: Bryman, Burges (ur.), *Analyzing qualitative data*, London: Routledge, str. 47-66.
- Wilcox, L. D., Ault, H. P., Agee, K. W. (1998). *Public relations: strategies and tactics*, 4. izd. Harper Collins College Publishers.
- Wilcox, L. D. (2001). *Public Relations Writing and Media Techniques*, 4. izd. Longman.

Qualitative Research Methods in Public Relations

SUMMARY

This paper analyses various approaches to public relations. Three development stages feature prominently in the development of this branch of communication science. The first two stages – press agency or the publicity phase and the information/explanatory phase – are characterised by an exclusively one-way communication progressing from organisation to public.

Within the framework of the one-way model, public relations play the role of information dissemination. The management makes a decision, and public relations only transmit it to the public. In practice, the informative model is most represented, even though it is based on one-way communication and is used by 50% of modern organisations. This can be accounted for by the fact that the traditionally one-way practice is prevalent in public relations, which are designed within an organisation primarily in order to support other departments.

In the last, mutually satisfying, stage we recognise two mutually engendered two-way models – one asymmetrical and the other symmetrical. However, the two-way asymmetrical model is a result of short-term tactics whose goal is to achieve a short-term advantage. In contrast to these short-term goals, the symmetrical model offers a strategic philosophy for a more developed practice of public relations. This model has contributed to the solution of many ethical questions in terms of public accountability of public relations.

Osvrti

DEMOKRACIJA I ETIKA

Ante Pažanin

*profesor emeritus
Sveučilište u Zagrebu,
Fakultet političkih znanosti*

Prethodno priopćenje

U zborniku *Demokracija i etika* sabrane su rasprave koje su autori izlagali na istoimenom međunarodnom simpoziju koji je održan u okviru 12. Dana Frane Petrića u Cresu od 22. do 24. rujna 2003. godine.¹ U tridesetak radova iz različitih su aspekata tematizirane demokracija i etika u kontekstu suvremenih globalizacijskih procesa, sa središnjim pitanjem je li moguće izgraditi demokraciju i pravedno društvo “*bez ethosa*”.²

¹ Tekst “Demokracija i etika” predstavlja prošireni govor što ga je autor održao na predavanju zbornika *Demokracija i etika* 22. studenoga 2005. u Kulturno-informativnom centru u Zagrebu.

² Budući da se već iz sadržaja ovoga vrijednoga zbornika vidi sva raznolikost i aktualnost analizirane problematike, u ovoj bilješci navodim sve priloge jer se u svojem predavanju moram ograničiti na samo neke od njih: Henning Ottmann – “Plemenita laž” i demokratska politika, Tonči Matulić – Crkva spram demokracije, Sergio Cremaschi – O pravoj ideji Ljevice, Kiril Temkov – Dobri ljudi, dobri odnosi, za dobar život i dobro društvo, Ivan Cifrić – Globalizacija i svjetski etos, Karen Joisten – Čovjek u sjenu globalizacije, Josip Oslić – Politički um i

princip pravednosti u kontekstu globalizacije, Mirko Wischke – Institucija slobode i govor politike, Lino Veljak – Etičke i političke antinomije demokracije, Nikola Skledar – Politika, demokracija i etika, Lev Kreft – Republika i sloboda, Marijan Krivak – “Etička demokracija” ili politika, Jasenka Kodrnja – Što za zlostavljanu ženu znači zavičaj?, Tomislav Žigmanov – Moralno-etički aspekti utemeljenja multikulturalizma kod Willa Kymlicke, Pavo Barišić – Demokracija bez ethosa?, Ivan Devčić – Berdjajevljeva kritika demokracije, Lenart Škof – Od samilosti do solidarnosti, Jesús Padilla-Gálvez – Medijska demokracija s etičkog stanovišta, Jin-Woo Lee – Može li demokratski univerzalizam doista u sebe uključiti i drugoga?, Maja Žitinski – Etički aspekti demokracije, Heda Festini – Dewey o društvu i akciji, Stipe Grgas – Demokracija i američki ekscelencijalizam, Luka Tomašević – Demokracija i etički relativizam, Borislav Dadić – Odnos pojedinačnog i općeg dobra u perspektivi metafizike osobe, Ante Čović – Demokracija i partitokracija, Krunoslav Nikodem – “Unutrašnji totalitarizam” umjesto demokracije, Alpár Losonczi – Demokracija i etika u svjetlu kontingentnosti, Slobodan Sadžakov – Demokracija i de-etizacija politike, Milan Polić – Volja za vlast kao etika i demokracija, Alen Tafra – Kulturni pesimizam i demokracija, Igor Primorac – Patriotizam kao etičko stajalište.

Pavo Barišić, kao izdavač Zbornika, u Predgovoru ističe da se u pitanju o mogućnosti izgradnje demokracije i pravednog društva “zrcali klasična dilema o prvotnosti pravnih principa ili etičkoga dobra” u smislu dobrog života kod Aristotela. Povezanost *ethosa* i demokracije Barišić obrazlaže riječima: “Poimajući demokraciju u tradicionalnom značenju vladavine naroda, pitanje se odnosi na *ethos* subjekta zajednice, što se ustrojava kao vlast. U *ethosu* se nalazi supstancija koja kvalificira za samovladanje ili Kantovim riječima: ‘demokratska punoljetnost naroda’, to znači punoljetnost građana i njihov ‘odnos prema općem dobru.’” (8)³

Da bi razložio pravi smisao navedenih pojmova, Barišić u vlastitoj podužoj studiji (183-208) s retoričkim pitanjem u naslovu “Demokracija bez *ethosa*?” prikazuje povijest političkog mišljenja od Solona preko Polibija i novoga vijeka (posebno Montesquieua i Tocquevillea) do suvremenog liberalizma i komunitarizma. U tu svrhu on podsjeća da je rimski filozof Polibije “na tragu Platonove ideje o uzajamnoj ovisnosti pravednog državnog ustroja i pravednih duša” Rimu prenio grčko političko naslijeđe i sažeo “klasični politički nauk u obliku sljedećega toposa: *Državni ustroj temelj je ljudske sreće i nesreće. Temeljna su načela – običaj i zakon – od najvećeg značenja, kako za dobrobit čovjeka tako i za dobrobit neke države.*” (184) U tom određenju pojedinačne i državne pravednosti do izražaja dolazi povezanost individualne sreće kao pravednosti duše i opće dobrobiti kao političke pravednosti u državi –

moglo bi se reći da tu do izražaja dolazi jedinstvo etike i politike u smislu klasičnoga političkog nauka.

Barišić nadalje s razlogom upozorava da “u suvremenoj političkoj raspravi uvelike prevladava uvjerenje da pojedinac svoju egzistenciju može vrlo dobro urediti neovisno o onome što se općenito smatra dobrim” te zaključuje da “takve, etički neutralne teze do izražaja dolaze prije svega u nekim liberalnim argumentacijama”, kao na primjer kod “Poppera, Schumpetera, Hayeka, Berlina, Rawlsa, Dworkina, Nozicka ili Ackermanna”. S pravom ukazuje na to da on “tu protutezu antičkom shvaćanju politike” ne smatra “nekom posebnošću suvremenog filozofsko-političkog diskursa” jer je ona svoje utemeljenje stekla u novovjekovnoj poziciji kod Machiavellija i Hobbesa. (184) Time međutim nije iscrpljena cjelina novovjekovne političke misli, što Barišić pokazuje na primjeru dvaju značajnih novovjekovnih filozofa koji su pokušali dokazati zašto nije moguće izgraditi “demokraciju bez *ethosa*” i nastavlja: “Tako je Montesquieu upravo od demokracije zahtijevao najviši oblik ćudorednosti – *krepost*”, a Tocqueville je na njegovu tragu “na primjeru Amerike kao prve velike moderne republike tumačio da *ethos*, koji je on sažeo u pojam ćudoređa, predstavlja najvažniji element poretka u demokratskim institucijama”. (185) Odatle pitanje o načelnom odnosu demokracije i *ethosa* i za nas danas ima aktualno značenje i predstavlja središnje pitanje političke teorije i prakse.

Pojam *ethosa* Barišić shvaća “u širem aristotelovskom smislu kao ono što se općenito odnosi na običaje, *mores*” pa kaže: “S jedne strane *ethos* predstavlja zajedničko sjedište, mjesto stanova-

³ Broj u zagradi označava stranicu u Zborniku.

nja, navike, određeni kodeks ponašanja neke zajednice. S druge strane *ethos* kao ljudski karakter i izraz tvori čudorednu osnovu radnji, moralni temeljni stav pojedinca” (185), njegov habitus. U skladu s time, “na temelju dvostruke jezične uporabe onog etičkog, a u nastavku na Hegelovo razlikovanje između moralnosti i čudorednosti, u suvremenim se teorijama uvriježila načelna razlika između *ethosa* i morala. Moralom se koriste takozvani univerzalistički liberali. Za razliku od moralnoga univerzalizma i egalitarizma” liberala, “komunitaristima se pripisuje perspektiva *ethosa* u kojoj prevladava ono posebno i partikularno”. (186) To treba imati u vidu jer već Montesquieu i Tocqueville ono etičko “promatraju u mnogostrukom smislu obuhvatno, kako liberalno tako i komunitaristički”, pa se izraz *ethos* upotrebljava u objema perspektivama: u perspektivi moralnoga pitanja o tome što je dobro za sve i u perspektivi “pitanja o tome što je dobro za našu zajednicu”. (186) Suvišno je ukazivati na aktualnost tih misli za našu suvremenost, i u individualno-moralnom i u etičko-političkom smislu.

U tom kontekstu posebno je zanimljivo Barišićevo mišljenje da je među suvremenim političkim filozofima upravo liberalnom komunitaristu Charlesu Tayloru “u najvećoj mjeri pošlo za rukom da se približi Tocquevilleovoj zasadi čudorednog utemeljenja demokracije”, i to demokracije kao polja “lokalne politike” i “pučke škole slobode”. Ta sloboda, kao i “suverenost naroda”, već kod Tocquevillea ne ostaje “puka apstraktna ideja, nego se ozbiljava” naročito “u živoj građanskoj aktivnosti u općinama, udrugama i savezima”. (194-195) Kao što je prije njeega Hegel isticao značenje uvjerenja za

državni ustroj, tako je i Tocqueville potvrdio da sloboda tek putem običaja i načina življenja građana može zadobiti svoju političku realnost. (195) Stoga Barišić s pravom zaključuje da čudorednost u hegelovskom smislu za Tocquevillea “predstavlja supstancijalan i neposredno življen *ethos*. Putem običaja objektivna se egzistencija slobode očituje u skladu s duhovnim svijetom individuuma i društva.” (196) Dakle uvođenje i održavanje “demokracije nije moguće bez posredovanja demokratskog *ethosa* kod svih građana. Za slobodu i neovisnost građani moraju biti pripremljeni jer će u protivnom kod njih ponovno prevladati čežnja za despotizmom.” Barišić pritom točno primjećuje da se “u tom slučaju ponovno osjećamo suočeni s Platonovim prigovorima demokraciji” (206) koja kao anarhija izaziva prijelaz u tiraniju. Da se to ne bi dogodilo, “demokracija zahtijeva zrele državljane koji bi se trebali moći poslužiti svojim umom kako bi bili u stanju razlikovati ono pravedno i istinito od onog nepravednog i lažnog”. (208) Demokracija dakle zahtijeva razborite građane kao *polites* u Aristotelovu određenju punog državljanina koji stanovito vrijeme naizmjenice i uzastopce vlada na opće dobro i pokorava se kad nije u organima vlasti.

Time smo se tematski približili osnovnoj tezi Henninga Ottmanna o “plemenitoj laži i demokratskoj politici” jer su i “plemenite laži” odgovorne za razaranje demokratske javnosti i za iščezavanje političkoga povjerenja i političke kulture građana. Ottmann stoga poručuje da bi bilo bolje “kada političari ne bi podcjenjivali građanstvo, nego kada bi očekivali da će ono znati podnijeti i nemile istine”. Demokratska javnost na drugoj strani ne mora gubiti

“nadu u to da će se ipak pronaći putovi regrutacije” političkih djelatnika “koji neće voditi preko stranačkih mašinerija” jer će ipak, kako se s razlogom nada Ottmann, “svoj put u politiku ponovno pronaći i neovisne ličnosti”. U protivnom bi naime moglo doći “čak i do toga”, zaključuje Ottmann, da “otuzan ortakluk političara koji se boje istine i birača koji ne žele čuti ništa bolno uništi demokratsku javnost, a s njome i samu demokraciju” (16), i to demokraciju u njezinu izvornom političkom značenju, kao istinsku *politeiu* slobodnih i jednakih građana nasuprot “mašineriji” takozvanih političkih stranaka i njihovoj “partitokraciji”, kako je u svom prilogu naziva Ante Čović. (337-360)

Nažalost, mi ovdje ne možemo ulaziti u analizu zanimljive Čovićeve “rasprave o moralnim osnovama politike”, kako glasi podnaslov njegova rada o “Demokraciji i partitokraciji”. Stoga ćemo se zadovoljiti kratkom naznakom teme. Na Herodotovu, Platonovu i Aristotelovu primjeru Čović rekonstruira, kako on kaže, “predgovijest pojma demokracije”, a pojam opće volje kod Rousseaua označava prekretnicom i kamenom temeljcem moderne demokracije. Nasuprot tome, partitokracija, pogotovo “sustavna partitokracija predstavlja devijantan, nedemokratski način vladanja” (355) koji se razvio “u razdoblju postkomunizma” i “tranzicije”, a vodi ka kaotičnosti odnosa u državi i društvu, odnosno “*partitokratskom podčinjavanju društva i netržišnom prisvajanju materijalnih dobara*”. (358) Autor na kraju ističe da je njegova “teorija postkomunističkoga kaosa u svojem obliku nastala uglavnom na podlozi hrvatskoga ‘tranzicijskog’ iskustva” (360), ali da ona u većoj ili manjoj

mjeri vrijedi za sve zemlje u tranziciji. Poput Čovićeve, kritički su usmjereni i ostali, moglo bi se reći gotovo svi prilozi ovoga Zbornika. Ja međutim nisam u stanju ovdje govoriti o svim priložima, nego ću se kratko osvrnuti na razmatranja globalizacije i demokracije.

Kao što sam u uvodu napomenuo, gotovo svi prilozi iz zbornika *Demokracija i etika* dotiču se problematike suvremenih globalizacijskih procesa. Zbog toga ovdje nije moguće referirati sve radove, pa ni one u kojima su iscrpno tematizirani problemi globalizacije, npr. radove Ivana Cifrića, Karen Joisten i Josipa Oslića. Umjesto analize tih radova zadovoljit ćemo se pokušajem naznake odgovora na pitanje: kakve su posljedice globalizacije za život ljudi i naroda?

Josip Oslić razlikuje “pozitivne” i “negativne” strane globalizacije. U pozitivnom smislu globalizacija “treba pokazati kako su različiti narodi na zemlji u stanju da ne žive izolirano, sami za sebe, nego da su upućeni i usmjereni jedni na druge. Takvo, pozitivno shvaćanje globalizacije očito ima za cilj izgradnju jednoga ‘*kooperacijskog društva*’ koje se odlikuje otvorenosti, dijalogom, tolerancijom, izmjenom misli i informacija.” (94) U negativnom smislu globalizacija predstavlja pokušaj izgradnje “nasilnog društva”, odnosno opasnost da nacionalne države u procesu globalizacije “izgube vlastiti nacionalni identitet” i državni suverenitet. (94) Na tragu Otfrieda Höffea Oslić traži odgovor na te izazove globalizacije pomoću “kvalificirane demokracije” i “političke pravednosti”, ali s pravom dodaje da pritom “u jednoj takvoj demokraciji do punoga izražaja trebaju doći ne samo principi pravednosti nego i princip solidarnosti i supsidijarnosti”. (95)

Oslićev rad zaslužuje detaljnu analizu i pažnju jer on obogaćuje Zbornik suvremenom problematikom ljudskih prava i Levinasovom fenomenologijom "lica" Drugoga kao "temeljnou vrednotom čovjekova tubitka". (98) On pritom ukazuje na opasnosti hedonizma, eudaimonizma i utilitarizma u suvremenom znanstveno-tehničkom svijetu, a posebno "na prenaplašenu tjelesnost" koja "dovodi život u opasnost", te s pravom povlači "paralelu prema Aristotelu koji je u spisu *O duši* pretpostavio jedno unutarnje jedinstvo između tijela (tjelesnosti) i duše te se na taj način izravno suprotstavio jednostranom Platonovu dualizmu". U skladu s tim kod Aristotela pretpostavljenim "unutarnjim jedinstvom" duše i tijela Oslić zastupa suvremeno fenomenološko shvaćanje da "čovjekova djelovanja nisu 'refleksivna' i 'instinktivna', kao što je to u životinja, nego 'intencionalna', tj. imaju jedan odabrani smjer. Budući da čovjek ima mogućnost 'izbora', on u svako vrijeme može birati smjer svojega djelovanja. Upravo u iskustvu 'moći birati' čovjek se iskušava kao biće slobode." (99) Duša bi se "u tom globalizirajućem i gospodarsko-kritičkom smislu", primjećuje Oslić, "trebala shvatiti kao jedan umno-moralni korektiv koji samoj globalizaciji ukazuje na granice njezina 'tjelesnog' izrabljivanja svijeta". (99)

U smislu navedene "paralele prema Aristotelu" koji se "izravno suprotstavio jednostranom Platonovu dualizmu", postavlja se pitanje o mogućnosti da se i na primjeru Kantove praktične filozofije, od koje polaze i Höffe i Oslić, pokaže da je za nas danas, upravo u suprotstavljanju opasnostima globalizacijskih procesa i njihovu tjelesnom i duhovnom "izrabljivanju svijeta", važno je Kantovo shvaćanje "punoljetnoga"

čovjeka kao "građanina svijeta" nego njegova apriorna ontoteološka metafizika ideja čistog uma i "protopravednosti". U skladu s tom mogućnošću čitatelj zbornika *Demokracija i etika* bio bi svakako zahvalan kada bi i za Höffeovu tvrdnju o "principu protopravednosti" kao "zbiljski predodređenom principu pravednosti" našao uvjerljive razloge a za "konačne uvjete" mogućnosti etičko-političkog djelovanja u suvremenom svijetu dostatne dokaze. Dakako, "originarno samopotvrđivanje" čovjekove subjektivnosti u etičkom i pravnom području nije dostatno jer i Drugoga treba "priznati kao osobu i preuzeti za njega odgovornost", što prema etici odgovornosti za Drugoga činimo pomoću originarnog priznavanja "samoga sebe i sebi jednakih kao pravnih osoba" u smislu navedenoga "principa protopravednosti". (101-102) Naravno, čitatelj bi bio još zahvalniji kada bi dobio uvjerljive dokaze o tome da se "kod principa protopravednosti ne radi samo o teorijskoj metafizici koja propituje uvjete spoznaje, nego da se prije svega radi o praktičnoj metafizici koja propituje uvjete moralnoga djelovanja, odnosno uvjete pravnoga djelovanja". (102) Tu naime ostaje nejasno kako se i čime se princip protopravednosti u "teorijskoj metafizici" odnosi na uvjete spoznaje, a u "praktičnoj metafizici" na uvjete moralnoga i pravnoga djelovanja. Jer već se kod Aristotela principi ne pokazuju bez onoga zbog čega su to što jesu. To je ujedno razlog zašto je Aristotelova praktična filozofija kao *philosophia anthropina* različita i neovisna o bilo kakvoj *prote philosophia*, pa i o "protopravednosti" kao metafizici. To pitanje međutim prelazi okvire ove recenzije, čiji autor u skladu s naznačenim razlozima ne govori o "praktičnoj

metafizici”, nego o praktičnoj filozofiji koja obuhvaća ne samo moralno, pravno i političko djelovanje nego i povijesno mišljenje svih stvari na koje čovjek može utjecati svojim odgovornim djelovanjem.

Ivan Cifrić pak govori o “svjetskom etosu” koji “nastaje na predlošku koncepta povezivanja (ljudi, kultura, religija, društava itd.) zajedničkih vrijednosti i stvaranja svjetskog etičkoga poretka u procesu integracije čovječanstva”. Cifrić pritom razlikuje dvije mogućnosti pa zaključuje: “Ako je globalizacija uspostava nove svjetske hegemonije jednog modela društva i s različitim mehanizmima prisile, tada joj nije potreban svjetski etos jer se ionako zbiva. Svjetski etos u tom bi slučaju mogao korektivno djelovati na smanjivanje nasilja u procesu globalizacije. Ako se pak globalizacija shvati i kao lokalizacija, i tada joj je potreban svjetski etos jer se u tom procesu oblikuju raznoliki identiteti” koji, prema Cifriću, “znače opstojanje raznolikosti (društava, religije i kultura) s istodobnim nastankom globalnog društva” – tj. znače opstojanje “globalne društvenosti u kojoj je otvorena participacija svima”. (75)

Ipak, usprkos shvaćanju “globalizacije i kao lokalizacije”, odnosno usprkos “globalnoj društvenosti u kojoj je otvorena participacija svima”, već se na razini Europske unije uočava deficit participativne demokracije pa je opravdana Osličeva kritička misao da su “principi pravednosti i princip solidarnosti, zajedno s principom supsidijarnosti, upravo temelji i bitne pretpostavke na kojima se može graditi ‘kvalificirana, odnosno odgovorna demokracija’. Jer “kvalificirana demokracija”, kako ističe Oslič, “nije samo jedan mogući odgovor na globalizacijske procese našega vreme-

na, nego je ona prije svega forma političkog života i mišljenja po kojoj svatko – i to je ono najvažnije – dolazi do svojega prava i po kojoj svoja prava može ozbiljiti”. (108)

Dakle pomoću odgovorne demokracije i participacije građana kao “forme političkog života i mišljenja” valja, primjereno bitku povijesnoga svijeta života, a ne prema pukom imperativu trebanja, u stvarnosti osigurati da svaki dođe do svojega prava i da “može svoja prava ozbiljiti”. U skladu s tim, a na tragu Ritterove teorije kompenzacije šteta, gubitaka i nesigurnosti što ih sa sobom nosi znanstveno-tehnička civilizacija i globalizacija, želim dodati da pomoću duhovnih znanosti i praktične filozofije te razvijanja političke kulture i razboritosti građana, kao iskustvom izoštrene reflektirajuće rasudne snage, valja ustrajati na ozbiljavanju ljudskih individualnih i narodnih prava na svim razinama političkog života građana i u svim oblicima predstavničke i direktne demokracije kao oblicima političkog odlučivanja od inicijativa građana do samoodređenja naroda jer se ni demokracija danas ne može reducirati na jednu vrstu i razinu odlučivanja, nego se kao raznoliko ozbiljavanje slobode i prava građana i naroda razvija u oba smjera povezivanja, od komune i regije do centra i obratno, od centra preko supsidijarnosti do regije i komune.

Zato se na kraju valja složiti s Hegelovim interpretom Mirkom Wischkeom (“O mogućim reaktualizacijskim potencijalima Hegelove filozofije prava”) kad kaže: “Građani u pogledu svoje volje, svojega htijenja i svojega činjenja moraju biti opremljeni ‘razboritošću’ za sadržaj koji ispunjava institucije, kao i ‘beskonačnim samoodređenjem’ svoje ‘slobodne subjektivnosti.’” (124) Time

se potvrđuje teza iz prvog dijela mojeg predavljanja ovoga hvalevrijednog zbornika o demokraciji i etici da samo reaktualiziranjem demokracije i *ethosa* bogate europske političke povijesti te povezivanjem suvremenog liberalizma i komunitarizma politika danas može ozbiljiti svoju istinsku zadaću da bude demokratska zajednica i “slobod-

na subjektivnost”. Stoga zahvaljujem Hrvatskom filozofskom društvu kao izdavaču i svim suradnicima Zbornika, a političkoj i kulturnoj javnosti najtoplije preporučujem ovu aspektima i sadržajima bogatu knjigu o demokraciji i etici kao vrlo instruktivnu, temeljitu i aktualnu lektiru iz suvremene praktične filozofije.

*Hrvatsko
politološko
društvo
u 2005.*

HRVATSKO POLITOLOŠKO DRUŠTVO U 2005. GODINI

Rad društva u 2005. godini bio je pojačan na svim područjima. Broj članova društva povećao se i sada ima 348 članova koji djeluju u četiri sekcije: *Politolozi u obrazovanju*, *Politolozi u upravljanju*, *Znanstvena sekcija* te sekcija *Politolozi u novinarstvu i odnosima s javnošću*, koja je osnovana u travnju 2005. godine. Sve naše aktivnosti i dalje možete pratiti na internetskoj stranici www.politologija.hr koja svakodnevno donosi novosti iz politološke struke. Radom društva upravlja Izvršni odbor koji broji 9 članova i redovito se sastaje. Redovita izborna godišnja skupština održana je 16. prosinca 2005. godine. Za predsjednika društva ponovno je izabran prof. dr. Tihomir Cipek, a za potpredsjednika mr. sc. Tihomir Žiljak.

Sekcija *Politolozi u obrazovanju* pokrenula je četiri projekta. Prvi je časopis "Političko obrazovanje" čije je *online* izdanje dostupno na našoj internetskoj stranici, uz potporu Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Izišla su četiri broja. Drugi je projekt "Nevladine organizacije i građansko obrazovanje: pregled postojećih programa i njihove učinkovitosti", također uz potporu Nacionalne zaklade. Treći je "Promoviranje načela inkluzivnoga građanstva u obrazovnoj politici", uz potporu foruma Otvoreno društvo. Njegov je cilj odgovor na pitanje u kojoj mjeri obrazovanje može pomoći da osobe s invaliditetom postanu vidljivi građani i da tako efikasnije ostvare svoja prava. Četvrti projekt, "Političko obrazovanje u Hrvatskoj", završen je u srpnju 2005. godine, a financijski ga je potpomogla Zaklada Friedrich Naumann.

Znanstvena sekcija okuplja politologe koji se bave znanstveno-istraživačkim radom, znanstvene novake i studente poslijediplomskih studija. U ciklusu tribina "Otvorena knjiga" održanih 2005. godine sudjelovali su i strani predavači, prof. dr. Heinz Sunker, prof. Marion Heinz, prof. David Olson i prof. Hans Vorlander u travnju te Sabine Ramet u lipnju 2005. godine. Sekcija je u lipnju 2005. u povodu objavljivanja hrvatskoga prijevoda Levijatana održala i znanstveni skup "Epohalnost Hobbesova političkog mišljenja".

Hrvatski politološki razgovori u studenome, uz visoko pokroviteljstvo predsjednika Republike Hrvatske Stjepana Mesića, okupili su znanstvenu i stručnu javnost na skupu "15 godina hrvatske demokracije". Na skupu su gostovali kolege iz Slovenskoga politološkog društva te iz Politološkog društva Srbije i Crne Gore.

Međunarodna aktivnost bila je usmjerena na uključivanje u projekt "International Encyclopedia of Political Science" te na pripremu naših predstavnika za 20. kongres IPSA-e u Japanu. Krajem 2005. godine započet je nov projekt, "Europske političke stranke u Europskom parlamentu", u suradnji sa Zakladom Hanns Sei-

del, koji će biti dobra podloga za politološke razgovore koji će se održati krajem listopada 2006. godine pod nazivom “Demokratski deficit Europske unije”. Njima će HPD proslaviti 40 godina neprekidnog djelovanja.

Davorka Budimir, *tajnica HPD-a*

IZVJEŠĆE O RADU SEKCIJE *POLITOLOZI U OBRAZOVANJU*

Sekcija *Politolozi u obrazovanju* u prošloj je godini provela tri projekta, koja se nastavljaju i 2006. godine. Istraživanje *Nevladine organizacije i građansko obrazovanje: pregled postojećih programa i njihove učinkovitosti* provodi se u suradnji s Nacionalnom zakladom za razvoj civilnog društva. Zaklada je poduprla i pokretanje časopisa "Političko obrazovanje". Projekt *Promoviranje načela inkluzivnoga građanstva u obrazovnoj politici* provodi se uz potporu Foruma Otvorenog društva.

Nevladine organizacije i građansko obrazovanje: pregled postojećih programa i njihove učinkovitosti

Taj projekt obuhvaća prikupljanje i analizu podataka o različitim oblicima obrazovanja za ljudska prava, aktivno građanstvo, političku participaciju i sl., što ih trenutno provode nevladine organizacije u Hrvatskoj. Projekt je važan kako bi se dobila cjelovita slika tog važnog područja djelovanja civilnoga društva. Analiza učinkovitosti tih programa pokazat će u kojoj mjeri i na koji način oni utječu na izgradnju civilne kulture. Svrha je istraživanja da se prikazi tih programa pomaknu s intuitivnih ocjena i generaliziranja na temelju osobnih iskustava prema zaključcima utemeljenima na empirijskim istraživanjima.

U prvoj fazi istraživanja pokušali smo stvoriti sliku o aktualnom stanju na području građanskoga obrazovanja pa smo 2005. godine na adrese oko 1000 udruga poslali pozive za suradnju i upitnike na osnovi kojih smo željeli doznati informacije o programima i projektima građanskoga obrazovanja što su ga nevladine organizacije provodile u posljednje dvije godine.

Prikupljeni i obrađeni podaci iz 117 udruga tiskani su u *Katalogu programa neformalnog obrazovanja za ljudska prava i demokratsko građanstvo koje provode organizacije civilnoga društva u Republici Hrvatskoj* u nakladi Nacionalne zaklade za razvoj civilnog društva. Osim što daje uvid u postojeće stanje na tom području, katalog ima i druge funkcije. Popis projekata omogućuje lakše intersektorsko povezivanje organizacija koje djeluju u području građanskoga obrazovanja, pregled postojeće prakse može biti poticajan za unapređivanje budućeg djelovanja, a podaci se mogu iskoristiti i kao podloga u raspravi o nekim elementima javnih politika kao što su npr. obrazovna politika, decentralizacija, razvoj lokalnih zajednica i slično. Projekt vode Tihomir Žiljak i Berto Šalaj.

Elektronički časopis "Političko obrazovanje"

Prošle godine pokrenut je časopis "Političko obrazovanje" koji izlazi u digitalnom obliku i dostupan je na web-stranici Hrvatskoga politološkog društva

(www.politologija.hr). Časopis političkom obrazovanju pristupa iz perspektive različitih društveno-humanističkih znanosti, ali i interdisciplinarno. Političko obrazovanje u najširem smislu shvaća kao zajednički nazivnik koji obuhvaća i srodna obrazovna područja obrazovanja za ljudska prava, obrazovanja za demokraciju, građanskoga obrazovanja itd. Časopis se svojim sadržajem ne fokusira isključivo na formalni obrazovni sustav, nego i na dosad slabo istraženo područje neformalnoga političkog obrazovanja. Dosad su izašla tri broja u kojima je sudjelovalo 18 autora iz Hrvatske (Vladimir Vujčić, Petra Leppe, Ante Akmadža, Karin Doolan, Maja Uzelac, Gvozden Flego, Denisa Krbec, Olga Lui, Milan Matijević, Nikola Pastuović, Margita Pavleković, Ivan Prskalo, Marijana Grbeša, Berto Šalaj, Tihomir Žiljak), Njemačke (Heiko Walkenhorst), Slovenije (Mitja Sardoč) i Južnoafričke Republike (Ivor G. Baatjes). Osnovne teme bile su političko i građansko obrazovanje, obrazovne politike i građansko novinarstvo. Poseban je broj posvećen obrazovnoj politici u Hrvatskoj. U pripremi je četvrti broj koji će se baviti inkluzivnom obrazovnom politikom. Urednici časopisa su Berto Šalaj i Tihomir Žiljak.

Promoviranje načela inkluzivnoga građanstva u obrazovnoj politici

Cilj je toga projekta promoviranje načela inkluzivnosti u obrazovnoj politici s posebnim naglaskom na osobama s invaliditetom. Suvremene europske obrazovne politike nastoje formalnim, neformalnim i informalnim obrazovanjem osigurati mogućnost zapošljavanja i afirmirati aktivno građanstvo. Ljudska prava i obrazovne potrebe osoba s invaliditetom sastavni su dio tih programskih nastojanja. Može li obrazovanje pomoći da osobe s invaliditetom postanu vidljivi građani, može li pomoći inkluzivnoj politici, efikasnijoj borbi za ostvarivanje njihova prava? Osobe s invaliditetom traže jednake mogućnosti i pristup društvenim bogatstvima, tj. cjelokupnom obrazovanju, novim tehnologijama, zdravstvenim i socijalnim službama itd. Ozbiljna obrazovna politika smatra da ti problemi nisu samo stvar osobnih preferencija, nego temeljnih prava i sloboda pojedinca. Jednake obrazovne mogućnosti za te osobe nisu dovoljne – potrebni su dodatni resursi da bi one ostvarile jednaku mogućnost izbora i sudjelovanja. U raspodjeli resursa ne smiju se zanemariti osobni odabiri i odgovornost pojedinaca. Zanemarivanje razlika diskriminira tu populaciju.

Projektom se želi raspraviti kakva su iskustva u provedbi tih ciljeva, koja su teorijska i provedbena ograničenja inkluzivne obrazovne politike te gdje leže neiskorištene mogućnosti u implementiranju politike uključivanja.

Nekoliko predavanja i radionica u Zagrebu, Zadru i Opatiji održali su Enes Kulenović i Tihomir Žiljak iz HPD-a te Manda Knežević iz Hrvatske udruge paraplegičara i tetraplegičara. U veljači 2006. na Fakultetu političkih znanosti održan je okrugli stol o istoimenoj temi na kojem su sudjelovali predstavnici HPD-a i Fakulteta političkih znanosti (prof. dr. Tihomir Cipek, prof. dr. Zdravko Petak, mr. sc. Berto Šalaj, mr. sc. Tihomir Žiljak), predstavnici Edukacijsko-rehabilitacijskog fakulteta (prof. dr. Ljiljana Igrić, prof. dr. sc. Zrinjka Stančić, doc. dr. sc. Lelia Kiš-Glavaš, mr. sc. Ljiljana Pintarić Mlinar), Manda Knežević iz Hrvatske udruge paraplegičara i tetraplegičara te još nekoliko predstavnika udruga i ustanova za

rehabilitaciju osoba s invaliditetom. Prilozi s tog okruglog stola bit će objavljeni u časopisu “Političko obrazovanje”. Voditelj projekta je Tihomir Žiljak.

Tim je projektima Hrvatsko politološko društvo postalo vidljivo i prepoznatljivo u svojem djelovanju, a otvorene su i neke nove mogućnosti dijaloga politologa sa znanstvenicima iz drugih društveno-humanističkih područja.

Tihomir Žiljak

IZVJEŠĆE O RADU SEKCIJE *POLITOLOZI U UPRAVLJANJU*

Stručna sekcija “Politolozi u upravljanju” osnovana je sukladno odredbi čl. 3. Statuta Hrvatskog politološkog društva 27. listopada 2002. godine.

Od 2002. do 2004. u Stručni odbor imenovani su:

Ljubica Ajduković Ugarković, voditeljica

mr. sc. Franjo Greguric, zamjenik voditeljice

Andrea Šinkec, tajnica

Davorka Budimir, član

Ivo Radković, član

Ana Balenović, član

Marko Trnski, član

Od 2004. Stručni odbor čine:

Ljubica Ajduković Ugarković, voditeljica

mr. sc. Vesna Jurić-Bulatović, zamjenica voditeljice

Ivana Beus-Richembergh, tajnica

Davorka Budimir, član

Ivona Mendeš, član

Ivo Radković, član

Marko Trnski, član

Od izuzetne je važnosti znanstvena i stručna podrška koju sekciji daje prof. dr. Inge Perko-Šeparović.

Sekcija djeluje na temelju usvojenoga programa.

Programom je predviđeno da se Sekcija angažira na identificiranju problema u struci, posebice na području upravljanja, te na njihovu eliminiranju uz ponudu kvalitetnih rješenja.

Imajući u vidu prvenstveno promociju struke i usredotočujući se na različite oblike edukacije, Sekcija se zalaže za transfer znanja s područja upravljanja iz drugih zemalja. Zato ugošćuje relevantna imena, organizira tribine na kojima naši najugledniji profesori predstavljaju različite modele javne uprave, prezentira modele karijere politologa u javnoj upravi/menadžmentu predstavljanjem uspješnih politologa, organizira gostovanja politologa iz javne uprave/menadžmenta na seminarima kolegija “Javni menadžment” pri FPZ-u, surađuje s politolozima izvan Hrvatske.

Program također predviđa sudjelovanje u pojedinim dionicama projekata na FPZ-u koji pokrivaju područje javne uprave/menadžmenta i suradnju s GONG-om pri volontiranju studenata u javnoj upravi.

Intenzivna je bila i aktivnost na osiguranju i distribuciji sredstava za provedbu programa.

Sukladno programskim odrednicama Sekcija je prošle 4 godine aktivno sudjelovala u pripremama i radu politoloških razgovora.

– 2003. godine na temu “Hrvatska pred izbore”, pripremiši tematsku raspravu “Reforma hrvatske javne uprave” u kojoj su izlagali prof. dr. Inge Perko-Šeparović, dr. Neven Šimac, mr. Orsat Miljenić, Željko Ivančević, Goran Radoš i Ljubica Ajduković Ugarković;

– 2004. godine na temu “Hrvatska i EU”, pripremiši tematsku raspravu “Reforma hrvatske javne uprave prema kriterijima EU” u kojoj su izlagali prof. dr. sc. Ivan Koprić, mr. sc. Roman Lavtar (Slovenija), mr. sc. Milan Rman (Slovenija), Antun Palarić, Ivona Mendeš i Marko Trnski;

– 2005. godine na temu “15 godina hrvatske demokracije” u okviru teme “Reforma javne uprave” u kojoj su izlagali mr. sc. Mario Sošić, Nives Miošić-Lisjak te gosti iz Slovenije Uroš Pinterič, Mitja Durnik i Aljaž Prusnik.

Tematske rasprave bile su uspješne s obzirom na odabir teme, posjećenost i kvalitetu diskusija.

U proteklom četverogodišnjem razdoblju organizirane su 4 tribine na kojima su gostovali prof. dr. sc. Inge Perko-Šeparović, Goran Radman, mr. sc. Vesna Jurić-Bulatović i Daniel Katičin.

Realizirano je gostovanje politologa iz javne uprave na seminaru kolegija Javni menadžment pri FPZ-u (studije slučaja).

Dogovorena je suradnja s GONG-om na provođenju programa u okviru kojeg će studenti politologije moći volontirati u tijelima državne uprave, ali suradnja još nije realizirana.

Članovi sekcije gostovali su na tribinama “Otvorena knjiga”.

Suradivalo se u “Politološkom vjesniku”.

Članovi sekcije Ivona Mendeš i Marko Trnski, predvođeni prof. dr. Inge Perko-Šeparović, sudjelovali su na XV. slovenskim politološkim razgovorima “Demokracija u globalizaciji – globalizacija u demokraciji” u Portorožu od 26. do 28. svibnja 2005. Prof. dr. sc. Inge Perko-Šeparović prezentirala je temu “Reforma javne uprave u Hrvatskoj”, a mr. sc. Ivona Mendeš temu “Stanje i promjene u hrvatskoj javnoj upravi – ispunjavanje zahtjeva EU”.

Ljubica Ajduković Ugarković
voditeljica sekcije

IZVJEŠĆE O RADU SEKCIJE ZA NOVINARSTVO I ODNOSI S JAVNOŠĆU

Sekcija za novinarstvo i odnose s javnošću utemeljena je pri Hrvatskom politološkom društvu u ožujku 2005. Okuplja politologe, odnosno bivše studente Fakulteta političkih znanosti koji rade u medijima ili na poslovima odnosa s javnošću u gospodarstvu, politici, nevladinim organizacijama i promotivnim agencijama.

Voditeljica Sekcije je dr. sc. Gordana Vilović, suradnica Fakulteta političkih znanosti u Zagrebu, studija novinarstva Sveučilišta u Dubrovniku te Međunarodnoga centra za edukaciju novinara – ICEJ u Opatiji. Zamjenik voditelja je mr. sc. Božo Skoko, a tajnik Igor Kanižaj, obojica asistenti na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu.

Stručni odbor Sekcije čine: Mirjana Rakić, Ružica Cigler, Ranka Kovačević Jeličić, Alenka Dučić, mr. sc. Ivan Tanta, mr. sc. Marijana Grbeša, Karmen Horvat, Jozo Barišić, Dražen Klarić i Filip Dujmović.

Sekcija je u proteklom razdoblju nastojala – kroz članstvo – okupiti što veći broj bivših studenata Fakulteta političkih znanosti koji danas u praksi primjenjuju stečena znanja, a neki od njih obnašaju i najodgovornije funkcije u hrvatskim medijima.

Uz više susreta na kojima se raspravljalo o aktualnoj problematici struke Sekcija je sudjelovala u pripremi nekoliko tribina i istraživanja. Uspostavljena je suradnja s Hrvatskom udrugom za odnose s javnošću s kojom je inicirano nekoliko zajedničkih projekata na području izdavaštva i edukacije članstva.

Cilj je sekcije pokušati pripomoći dodatnoj afirmaciji novinarske struke i struke za odnose s javnošću te na znanstvenoj i stručnoj razini analizirati fenomene s kojima se one susreću u praksi.

Božo Skoko

Nove knjige

NOVE KNJIGE

Alain de Benoist

Komunizam i nacizam. 25 ogleda o totalitarizmu u XX. stoljeću (1917.-1989.)

Hasanbegović, Zagreb, 2005, 156 str.

Francuski pravnik i filozof Alain de Benoist autor je brojnih knjiga i eseja kojima se, zbog sustavne kritike liberalizma i globalizacije, profilirao kao ideolog francuske *Nove desnice*. Zbirkom kratkih ogleda *Komunizam i nacizam* u prijevodu Ivane Barišić De Benoist nam se predstavlja kao kontroverzan iako neprijeporno utjecajan autor. Kao što stoji u predgovoru Ernsta Noltea, ne radi se o povijesnom prikazu nacizma i komunizma ni o politološkom pokušaju utemeljenja nove teorije totalitarizma, nego o nagovoru na ponovno promišljanje totalitarnog fenomena kakav se otkriva pogledu s desnice. Prvi dio zbirke, polemički usmjeren spram francuske ljevice, brani tezu o totalitarnom karakteru komunizma nastojeći dokazati ideološki karakter uobičajenih argumenata kojima se on, u opreci spram nacizma, pokušava prikazati kao netotalitaran politički sustav. Štoviše, autor smatra kako se može pokazati da je komunistički totalitarizam bio destruktivniji od nacističkog. U drugom dijelu De Benoist nastoji pokazati da su i komunizam i nacizam, identificirani kao totalitarni sustavi, proizvod radikalne modernosti. Po njegovu sudu liberalna demokracija nije otporna na totalitarizam jer s njim dijeli egalitarno-univerzalističke težnje, sklonost racionalizaciji i historizmu. Totalitarizmu se međutim prirodno suprotstavlja politika desnice koja je kao oprezna konzervativna politika opreka apsolutnom karakteru totalitarnoga projekta. (Luka Ribarević)

G. R. Berridge,

Maurice Keens-Soper, T. G. Otte

Diplomatska teorija od Machiavellija do Kissingera

Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005, 234 str.

S devet poglavlja knjige autori nas koncizno vode kroz povijest diplomatske teorije i prakse. Odredivši početak modernoga poimanja diplomacije s krajem 15. stoljeća, G. R. Berridge svoja je prva dva poglavlja posvetio Firentincima Machiavelliju i Guicciardiniju. U trećem poglavlju prikazan je doprinos nizozemskog pravnika Grotiusa, dok se završno poglavlje bavi djelom kardinala Richelieua. Poglavlja o francuskim diplomatskim izaslanicima Wicquefortu i Callieresu uredio je Maurice Keens-Soper. T. G. Otte svoj je doprinos usmjerio na britanske diplomate i teoretičare diplomacije Satowa i Nicholsona. Završno je poglavlje knjige T. G. Otte posvetio Henryju Kissingeru, tom "uskrsnutom" Bismarcku iz Bavarske usidrenom u samo srce američkog *establishmenta*. Kronološki izlažući postavke spomenutih teoretičara ali i značajnih diplomata koji su obilježili povijest, kako diplomatske teorije tako i diplomacije, ovo je djelo izvrsna nadopuna knjizi G. R. Berridgea *Diplomacija. Teorija i praksa* koja je objavljena u istoj biblioteci 2004. godine. (Marko Trnski)

...

Judith Butler

Raščinjavanje roda

Šahinpašić, Sarajevo, 2005, 242 str.

Judith Butler, jedna od najistaknutijih feminističkih teoretičarki druge polovice 20. st., profesorica komparativne književnosti i retorike na Sveučilištu Berkeley

u svojim radovima kritički procjenjuje i analizira temeljne probleme feminističke etike.

Glavne su teme njezinih promišljanja: teorije moći, seksualnosti, identiteta, roda i spola. Filozofijskom argumentacijom nastoji raščlaniti pojmove moći i načine na koje se ona pojavljuje u kulturnom miljeu suvremenih zapadnih zemalja te odgovornosti koja nužno proizlazi iz takva djelovanja. Autorica kritički intervenira u područje političke etike, a posebno osporava mišljenja drugih teoretičara, npr. Lévi-Straussa i Pierrea Machera o najsloženijim pitanjima i problemima suvremenog feminizma kao što su politička regulacija i ograničenja u okviru obitelji i spola.

Putem psihoanalize objašnjava različite rodne i rasne aspekte koji se pojavljuju u područjima kao što su psihologija, pravo, politika i estetika. Upozorava i raspravlja o jezičnim barijerama nosećih termina feminističkih teorija, naročito u svjetlu novih izazova i tabu pitanja, te ukazuje na potrebu novoga promišljanja etičkog u odnosu na tradicionalne pojmove. Dekonstruira ih u ime nove kulturne komunikacije i označavanja ženske tematike, istovremeno se osvrćući na djela Kafke, Freuda, Foucaulta i Nietzschea. (Ivana Milan)

...

Noam Chomsky

Vlada u budućnosti

Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2005, 70 str.

Vlada u budućnosti, novi prijevod Noama Chomskog, kontroverznog američkog autora, zapis je njegova predavanja o četiri gledišta o ulozi države u industrijskom društvu, održanog u Poetry Centru u New Yorku 1970. Izlaganje započinje prikazom klasičnog liberalizma koji je, kako ističe, antikapitalistički po svom shvaćanju ljudske prirode s naglaskom na slobodnom stvaranju. Dominantne su suvremene ideologije, državni socijalizam (politički sustav koji se razvio iz boljševizma) i državni kapitalizam (suvremena država sa sustavom potpune socijalne skrbi), neprimjerene i nazadne kao teorije te nespojive s današnjim industrijskim društvima. Kroz kritiku SAD-a, u kojem korporacijska elita direktora i vlasnika upravlja gospodarstvom i političkim sustavom, Chomsky se zalaže za libertarijanski socijalizam (pod kojim razumijeva teorije od ljevičarskog marksizma do socijalističkog anarhizma) kao ispravan, prirodni produžetak klasičnog liberalizma u suvremenosti. Libertarijanski socijalizam inzistira na onemogućavanju državne moći radi ostvarivanja demokratske organizacije industrijskog društva s javnom kontrolom nad svim institucijama (posebice trgovačkim, industrijskim i financijskim). (Ana Petek)

...

Goran Čular (ur.)

Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj

Fakultet političkih znanosti (Biblioteka Politička misao), Zagreb, 2005, 223 str.

Knjiga *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj* nastavlja tradiciju objavlivanja rezultata empirijski usmjerenih politoloških istraživanja u okviru longitudinalnog znanstvenoga projekta *Izbori, stranke i parlament u Hrvatskoj*. Nakon knjiga *Hrvatska u izborima '90* (1991) i *Hrvatska politika 1990-2000*. (2001), studija koje su se bavile prvim višestranačkim izborima, odnosno demokratizacijom i liberalizacijom političkog života u Hrvatskoj koja je uslijedila, *Izbori i konsolidacija demokracije u Hrvatskoj* usmjerena je na fazu demokratske konsolidacije hrvatske politike. Taj zbornik radova, koji je uredio i predgovor mu napisao Goran Čular, sadrži četiri studije koje se bave različitim aspektima političkih struktura i procesa u Hrvatskoj. Studija Ivana Šibera tematizira ponašanje birača i izbornu participaciju zaključno s parlamentarnim izborima 2003, zajednička studija Dražena Lalića i Suzane Kunac bavi se analizom televizijskih predizbornih spotova za parlamentarnih izbora 1995. i 2003,

studija Gorana Čulara propituje implikacije promjene uloge političkih stranaka u Hrvatskoj od 1995. do 2003, a studija Mirjane Kasapović bavi se iskustvima prvih koalicijskih vlada 2000. i 2003. godine. Iako se prilozi znatno razlikuju s obzirom na teorijsku usmjerenost, teme istraživanja i same istraživačke postupke znanstvenika, sve ih povezuje komparativna metoda analize, kako s različitim točkama u vremenu (tzv. longitudinalna analiza) tako i s različitim točkama u prostoru (usporedba Hrvatske sa “starim” i “novim” demokracijama), kao i nezaobilazan implicitni lajtmotiv konsolidacije demokracije u Hrvatskoj. (Krešimir Petković)

...

Ralf Dahrendorf

**U potrazi za novim poretkom.
Predavanja o politici slobode
u 21. stoljeću**

Deltakont, Zagreb, 2005, 158 str.

Knjiga *U potrazi za novim poretkom. Predavanja o politici slobode u 21. stoljeću* njemačko-britanskoga sociologa, političkoga teoretičara i političara Ralfa Dahrendorfa sadrži šest predavanja (nepromijenjenih i knjizi neprilagođenih, kako sam Dahrendorf ističe u Predgovoru) koja su održana pod pokroviteljstvom Zaklade Krupp krajem 2001. i početkom 2002. godine na Kulturološkom institutu u Essenu, a mi ih čitamo u prijevodu Azre Plićanić Mesić u izdanju Deltakonta.

Dahrendorf s temeljne liberalne pozicije analizira socijalnu i političku dimenziju vremena u kojem živimo. Teme predavanja ujedno predstavljaju najvažnija područja znanstvenog, kako sociologijskog tako i političko-teorijskog rada Ralfa Dahrendorfa koji je započeo još sredinom prošloga stoljeća. Autor u predavanjima razmatra pojmove slobode kao “djelovanja koje ostvaruje životne šanse” i u tom smislu djelatne slobode, a ne slobode kao stanja, životne šanse kao “mogućnosti izbora”, anomalije kao “točke u kojoj najveća sloboda prelazi u najveću neslobodu”, kapitala kao “kapitala bez

rada”, socijalne rekonstrukcije života, preko klasa i modernog društvenoga sukoba kao sukoba koji postoji, “ali ne nalazi svoj izraz u velikom pokretu protiv globalne moći”, liberalnoga poretka i demokracije do ideje opće povijesti s gledišta svjetskoga građanstva. (Ana Pažanin)

...

Francis Fukuyama

**Izgradnja države. Vlade i svjetski
poredak u 21. stoljeću**

Izvori, Zagreb, 2005, 143 str.

Profesor međunarodne političke ekonomije na Školi za međunarodne napredne studije Sveučilišta Hopkins u SAD-u, Francis Fukuyama, jedan je od vodećih političkih promatrača svjetskih događaja tijekom posljednja dva desetljeća. Glavna knjige *Izgradnja države. Vlade i svjetski poredak u 21. stoljeću* temelji se na Fukuyaminim predavanjima održanima od 18. do 21. veljače 2003. godine na Sveučilištu Cornwell u Ithaci u New Yorku, dok su neki dijelovi trećeg poglavlja, o slabim državama i međunarodnoj legitimnosti, dijelovi predavanja održanog u kolovozu 2002. u Wellingtonu na Novom Zelandu. Ideju za knjigu Fukuyama je dobio za vrijeme diplomatskih tečajeva iz komparativne politike koje je držao zajedno sa Seymourom Martinom Lipsetom.

U ovoj knjizi Fukuyama analizira poteškoće u međunarodnoj politici u smislu stvaranja slabih ili neuspjelih država koje su izvor mnogih svjetskih ozbiljnih problema, poput siromaštva, korupcije i terorizma. Fukuyama želi dokazati da je izgradnja države jedno od najvažnijih pitanja za svjetsku zajednicu. *Izgradnja države. Vlade i svjetski poredak u 21. stoljeću* sastoji se od tri tematske cjeline. U prvoj Fukuyama izlaže analitički okvir za razumijevanje višestrukih dimenzija “državnosti” – funkcije, sposobnosti i temelja legitimnosti vlada. U drugoj cjelini bavi se uzrocima slabosti države, a u trećoj međunarodnim dimenzijama državne slabosti, odnosno načinima na koji državna slabost potiče nestabilnost i potkopava

načelo suverenosti u međunarodnom sustavu. Fukuyama ovom knjigom ponovno otvara ključnu temu interesa ekonomista i političara. (Ana Pažanin)

...

Anthony Giddens

Odbjegli svijet. Kako globalizacija oblikuje naše živote

Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2005, 107 str.

Anthony Giddens, sociolog i ravnatelj *London School of Economics*, jedan je od najutjecajnijih znanstvenika u svijetu. Knjiga *Odbjegli svijet. Kako globalizacija oblikuje naše živote* zbirka je govora napisanih 1998. godine, a zaživjela je u obliku predavanja BBC Reith za 1999. godinu koja je prenosio BBC Radio 4 i World Service. Frazu u naslovu, *odbjegli svijet (runaway world)*, Giddens je posudio od antropologa Edmunda Leacha koji je tako nazvao svoja Reith predavanja 1970-ih godina.

Giddens kroz 5 poglavlja razmatra pitanja globalizacije, rizika, tradicije, obitelji i demokracije. Pritom se bavi utjecajima globalizacije na društva i države te na pojedinca i njegovu svakodnevicu. Objašnjenje toga vidljivo je u uvodu knjige. Giddens smatra da globalizacija "jednako djeluje kako na događaje na svjetskoj razini, tako i na svakodnevni život". To je ujedno i razlog zašto ova njegova knjiga sadrži proširenu raspravu o seksualnosti, braku i obitelji. Njezina osnovna misao može se sažeti u Giddensovoj misli da mi nikada nećemo moći postati gospodari vlastite povijesti, ali ćemo morati "naći način kako da podvrgnemo naš odbjegli svijet kontroli". (Ana Pažanin)

...

Vlasta Ilišin (ur.)

Mladi Hrvatske i europska integracija

Institut za društvena istraživanja, Zagreb, 2005, 353 str.

Knjiga "Mladi Hrvatske i europska integracija" urednice Vlaste Ilišin (In-

stitut za društvena istraživanja, Zagreb: 2005) na 353 stranice kroz priloge petero autora obrađuje odnos i stavove mladih prema procesu europske integracije Hrvatske, razinu njihova znanja i informiranosti o Europskoj uniji te njihovu percepciju širih društvenih i političkih problema. Uvodno poglavlje potpisuje urednica Vlasta Ilišin. U drugom poglavlju *Politička aksiologija Europske unije: ciljevi i vrijednosti europske integracije* Damir Grubiša analizira etape razvoja Europske unije naglašavajući pritom vrijednosti na kojima počiva integracijski proces. U trećem poglavlju *Političke vrijednosti, stavovi i participacija mladih: kontinuitet i promjene* Vlasta Ilišin bavi se političkim vrijednostima mladih, promjenama u njihovoj percepciji društvenih i političkih problema te oblicima participacije. Četvrto poglavlje *Ljudska prava kao ulaznica u demokratsku Europu* autorice Dunje Potočnik analizira percepciju mladih o zaštiti ljudskih prava. U petom poglavlju *Nacionalna vezanost i odnos prema Europi* autor Furio Radin fenomen nacionalne vezanosti dovodi u vezu s percepcijom Europske unije i podrškom ulaska Hrvatske u EU. Vlasta Ilišin i Ivona Mendeš u šestom su poglavlju, *Mladi i Europska unija: percepcija posljedica integracije*, istražile pozitivna i negativna očekivanja mladih u vezi s pristupanjem Hrvatske EU-u. Na kraju u sedmom poglavlju Ivona Mendeš analizira znanje i informiranost mladih o EU-u i procesu europske integracije, kao i njihovu samoprocjenu vlastitog znanja i informiranosti. Knjigu zatvaraju sažeci na hrvatskom i engleskom jeziku te *Prilog* koji sadrži izvorni upitnik. (Marijana Grbeša)

...

Chalmers Johnson

AMERIČKI RUBIKON – Militarizam, tajnovitost i kraj republike

Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2005, 346 str.

Je li aktualna vanjska i unutarnja politika Sjedinjenih Američkih Država usporediva s prijelomnim povijesnim trenuci-

ma koji su stari Rim preobrazili iz republike u carstvo? I – je li sadašnji američki predsjednik George W. Bush po stilu vladanja najbliži rimskom vojskovođi i državniku Gaju Juliju Cezaru? Premda će se mnogima te komparacije iz posve različitih razloga učiniti neprihvatljivima, američki teoretičar Chalmers Johnson, inače profesor emeritus na University of California u San Diegu, nimalo ne dvoji. Prema njemu današnji je SAD nakon 11. rujna 2001. prekoračio svoj Rubikon i postao najagresivniji subjekt međunarodnih odnosa radi zadovoljavanja partikularnih političkih i ekonomskih interesa svog establišmenta. Ta je teza, naravno, naišla na kontroverzne ocjene, ali one su samo povećale čitanost Johnsonove knjige naslovljene *Američki Rubikon*, u izvorniku *The Sorrows of Empire*. Poznat kao stručnjak za Japan, američki znanstvenik u svom djelu veoma plastično raščlanjuje korijene sadašnjeg američkog militarizma ističući da je vrh države vješto izmanipulirao sugrađane nakon tragedije 2001. nametnuvši opasnu doktrinu o preventivnom ratu i američkoj vojnoj nazočnosti gdje god se za nju ukaže i najmanja prilika. Iako autor ne šteti ni Bushova prethodnika Billa Clintona, koji je ipak vodio suptilniju politiku glede američkih interesa i hegemonije ne zanemarujući pritom ni važnost saveznika, tek je administracija Georgea W. Busha učinila ključni korak prema *imperijalizaciji* SAD-a. U tom smislu Johnson navodi rat u Iraku, inzistiranje na globalizaciji te Bushovo kockanje sa stabilnošću i mogućim bankrotom vlastite države. (Boško Picula)

...

Mirjana Kasapović

Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država

Politička kultura, Zagreb, 2005, 232 str.

Knjiga Mirjane Kasapović *Bosna i Hercegovina: podijeljeno društvo i nestabilna država* društveno-znanstvena je studija slučaja u komparativnoj perspektivi koja, iako je disciplinarno ponajprije politološki dimenzionirana, sadrži i elemen-

te sociološke i historijske analize. U knjizi se ukratko nastoji ponuditi teorijski utemeljeno rješenje za političke probleme suvremene Bosne i Hercegovine. Argumentacija, raspoređena na šest poglavlja, sastoji se od tri jednostavna koraka. U prvome autorica istražuje teoriju konsocijalizma i obrasce konsocijacijske demokracije u Nizozemskoj i konkordancijskih demokracija u Austriji i Švicarskoj, koji su se pokazali funkcionalnim rješenjem za ta podijeljena društva. U drugom koraku autorica iscrpnom sociopovijesnom analizom pokazuje Bosnu i Hercegovinu izvan dva proširena mita, onoga o BiH kao harmoničnom multikulturalnom društvu i onoga suprotnog, o BiH kao paradigmi stereotipa o Balkanu kao mjestu iracionalnih i nepomirljivih plemenskih sukoba. Po autoričinu uvidu BiH je nasuprot tim predodžbama povijesno gledajući duboko etnički i vjerski podijeljeno društvo, koje unatoč tome ima određene tradicije konsocijacijske suradnje. U trećem i zaključnom koraku, koji povezuje dva prethodna, autorica poantira da se konsocijacijski aranžman, nasuprot zapravo nepostojećim alternativama raspada države ili nasilne asimilacije, pokazuje jedinim realnim rješenjem za pluralnu prirodu društva BiH čiji su se segmenti nakon rata i teritorijalno homogenizirali. Autorica na kraju upozorava da se, unatoč postojanju određenih sociostrukturnih pretpostavki za primjenu konsocijacijskog modela, problem javlja ponajprije u političkim faktorima, poput nekonzistentne politike međunarodne zajednice i nepostojanja političke volje domaćih elita, koje bi se hitno trebale "prešaltati" na politiku akomodacije. (Krešimir Petković)

...

John Laughland

Zatrovani izvor: nedemokratski korijeni europske ideje

Slovo M, Zagreb, 2005, 330 str.

Svojim djelom *Zatrovani izvor: nedemokratski korijeni europske ideje* John Laughland, britanski publicist i profesor

političkih znanosti, pokušava Europsku uniju razoriti, uz klasične euroskeptične kritike, i na ideološkim temeljima, tvrdeći da je u korijenima europske konstrukcije ideja da su nacionalna sloboda, nacionalna suverenost i nacionalna neovisnost opasne. Ideja da će se države, ako su slobodne, zasigurno boriti jedna protiv druge pa se njihova sloboda mora ograničiti i staviti pod nadnacionalnu kontrolu, za pravi cilj ima, prema Laughlandu, uništiti političko jer ako se slobodna nacionalnost izjednačuje s ratom te ako je rat nastavak politike drugim sredstvima, iskorjenjivanje rata podrazumijeva i iskorjenjivanje političkog. Autor smatra da je nepolitička priroda procesa europskog integriranja očita u činjenici da se otpočetka radi isključivo o ekonomskoj zajednici koja nema nijedne demokratske institucije pa većina europskih zakona ima "dirizistički okus". Stoga je glavna Laughlandova teza da postoje značajna preklapanja nacističkih, fašističkih, komunističkih i višijevskih ideja te suvremene ideologije europske integracije jer dijele prijezir prema nacionalnoj suverenoj državi koja je, prema autorovoj interpretaciji, za njih nespojiva s napretkom tehnologije i modernom međuovisnom ekonomijom, što će u krajnjoj konzekvenci dovesti do propasti parlamentarne demokracije i nestanka političke slobode.

Laughland na kraju knjige širi kontekst tvrdeći da je ista ideja ukorijenjena i u filozofiji novoga svjetskoga poretka koji je postao realnost nakon NATO-ova napada na Jugoslaviju, kada državna suverenost prestaje biti glavno načelo međunarodnoga sustava (koja se smatrala glavnom antitezom fašističkoj teoriji o međunarodnim odnosima s državama nejednake suverenosti i pravom dominacije jednih nad drugima) radi uspostavljanja globalističkoga sustava – jedne zajednice koja svijetu nameće "ljudska prava". (Ana Petek)

Michael Laver

Privatne želje i politika. Poziv na politiku racionalnog izbora

Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2005, 272 str.

Knjiga *Privatne želje i politika* poznatog irskog politologa Michaela Lavera značajan je doprinos hrvatskoj politologiji jer nakon *Uvoda u javni izbor* Iaina McLeana čini tek drugi prijevod iz područja teorije racionalnog izbora. Iako se radi o drugom izdanju knjige iz 1981. *The Politics of Private Desires*, čiju glavnu strukturu argumentacije autor slijedi u pokušaju kreiranja teorijskog modela svijeta politike na pretpostavci da se ljudi bave politikom zbog promicanja osobnih ciljeva, sam Laver napominje da se zbog znatnih izmjena zapravo radi o novom djelu, na što ukazuje i modifikacijom naslova.

Teoriju racionalnog izbora, kao jedan od teorijskih pristupa *policy* znanosti, pa i Laverovu knjigu, karakterizira deduktivna metoda konstrukcije teorije te usmjerenost na pojedinca kao jedinicu analize. Temeljne *a priori* pretpostavke, zajedničke svim radovima teorije racionalnog izbora, po Laveru su samo one o osnovnim unutarnjim motivacijama pojedinca (intrinzičnim motivacijama "privatnim željama") koje nisu društveno uvjetovane (neovisne su o socijalnoj interakciji), iz čega zatim izvodi svoju analizu političkih implikacija privatnih želja.

Središnju temu knjige čini potreba pomirenja poticaja za kolektivnim djelovanjem pripadnika skupine racionalnih ljudi s poticajima tih istih ljudi, kao pojedinaca, da se brinu o svojim osobnim interesima. U svojem pokušaju da dio teorije racionalnog izbora predstavi kao koherentnu cjelinu Laver ističe da je najkritičnija faza argumentacije pomirenje problema kolektivnog djelovanja s teorijom stranačkog nadmetanja. Pritom naglašava "da teorija racionalnog izbora može puno pridonijeti načinu razumijevanja političkoga svijeta, ali samo ako je pravi pokretač njezina razvoja briga za

bit politike, a ne za tehnike političke analize” (str. 12).

U svojem izlaganju Laver počinje s prikazom osnovnih pretpostavki ocrta-vajući racionalnog aktera. Zatim izlaže probleme kolektivnog djelovanja, posebno naglašavajući njihovo rješavanje kroz ulogu političkih poduzetnika koji svojim savezima čine političke stranke. Kraj knjige analizira logiku glasovanja te logiku stranačkog nadmetanja za glasove koja je usko povezana s logikom tvorbe koalicija. (Ana Petek)

...

Siniša Malešević

Ideologija, legitimnost i nova država: Jugoslavija, Srbija i Hrvatska

Naklada Jesenski i Turk/Fabrika knjiga, Zagreb/Beograd, 2004, 511 str.

Knjiga *Ideologija, legitimnost i nova država* izvorno je napisana na engleskom jeziku, a u izdanju Naklade Jesenski i Turk i Fabrike knjiga objavljena je na srpskom. Siniša Malešević predavač je na Odsjeku za sociologiju i politologiju Irskog nacionalnog sveučilišta. On navodi da su dva cilja ove studije teorijski i empirijski. Prvim ciljem želi pokazati analitički pojam ideologije, a drugim identificirati dominantne ideologije, njihovu formu i sadržaj te osnovne načine postizanja legitimnosti u Jugoslaviji poslije Drugoga svjetskog rata te u postkomunističkoj Srbiji i Hrvatskoj. Knjiga se sastoji od tri dijela. Prvi dio daje teorijski okvir, gdje se govori o ideologiji i političkoj legitimnosti. Drugi dio sastoji se od tri studije slučaja: Jugoslavije u prvih petnaest poslijeratnih godina, Srbije od 1987. do 1997. te Hrvatske od 1990. do 1997. Tu se Malešević služi tekstovima iz novina i časopisa, školskim udžbenicima te stranačkim programima kako bi pokazao razliku između normativne i operativne ideologije. U trećem dijelu autor se ponovno vraća na teorijski dio koji se odnosi na ideologiju i legitimnost. (Davor Boban)

David Marsh, Gerry Stoker (ur.)

Teorije i metode političke znanosti

Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005, preveli Tonči Kursar i Davor Stipetić, 397 str.

Teorije i metode političke znanosti prijevod je drugoga izdanja knjige *Theory and Methods in Political Science*, jednog od najutjecajnijih djela o suvremenoj političkoj znanosti izvorno objavljenog 2002. godine. Urednici knjige David Marsh i Gerry Stoker, profesori političke znanosti na Sveučilištima u Birminghamu i Manchesteru, okupili su niz uglednih britanskih politologa i zajedno s njima napisali knjigu koja nudi odličan temeljni uvid u pristupe izučavanju politike.

Knjiga, uz uvod i zaključak, obuhvaća tri veće cjeline te uvodno poglavlje (David Marsh i Paul Furlong) koje nudi opširnu i zanimljivu raspravu o pitanjima ontologije i epistemologije u političkoj znanosti. Prva cjelina usredotočuje se na teorijske pristupe izučavanju politike i sadrži sedam poglavlja u kojima su obrađeni najvažniji pristupi unutar suvremene političke znanosti: bihevioralizam (David Sanders), racionalni izbor (Hugh Ward), institucionalizam (Vivien Lowndes), feminizam (Vicky Randall), interpretativna teorija (Mark Bevir i R. A. W. Rhodes), marksizam (David Marsh) i normativna teorija (Steve Buckler). Kao zaključak te cjeline navodi se da ne postoji jedan najbolji način istraživanja u političkoj znanosti i da bi postojeću raznolikost trebalo hvaliti te da treba pokušati uspostaviti bolje razumijevanje između autora koji se služe različitim pristupima. Druga cjelina usredotočuje se na pitanje metoda istraživanja politike i sadrži četiri poglavlja u kojima se obrađuju kvalitativne (Fiona Devine), kvantitativne (Peter John) i komparativne (Jonathan Hopkin) metode te pitanje mogućnosti kombiniranja kvantitativnih i kvalitativnih metoda (Melvyn Read i David Marsh). U trećoj cjelini u dva poglavlja tematiziraju se dva otvorena pitanja u političkoj znanosti: pitanje odnosa između strukture i djelova-

nja (Stuart McAnulla) te odnosa između institucija i ideja (Mark Blyth).

Knjiga *Teorije i metode političke znanosti* namijenjena je ponajprije studentima političke znanosti i politologima, no može biti zanimljiva i znanstvenicima, studentima i stručnjacima s područja sociologije, filozofije i ekonomije te svim zainteresiranima za pristupe i metode suvremene političke znanosti. (Berto Šalaj)

...

Sabrina Petra Ramet

Postkomunistička Europa i tradicija prirodnog prava

Alinea, Zagreb, 2004, 96 str.

U knjizi *Postkomunistička Europa i tradicija prirodnog prava* ugledna američko-norveška politologinja Sabrina P. Ramet razrađuje svoje teorijsko-metodološke postavke s kojima se hrvatska javnost već imala prilike upoznati u knjizi *Čija demokracija? Nacionalizam, religija i doktrina kolektivnih prava u srednjoj i jugoistočnoj Europi nakon 1989. godine* (hrvatsko izdanje Alinea, Zagreb, 2001), a kroz koje je u knjizi *Balkanski Babilon: raspad Jugoslavije od Titove smrti do Miloševićeva pada* (hrvatsko izdanje Alinea, Zagreb, 2005) promišljala događaje na bivšim jugoslavenskim prostorima u posljednja dva desetljeća XX. stoljeća. Dotični teorijski okvir temelji se na autoričinu stavu kako je osnova legitimnosti svakoga sustava prirodno pravo sastavljeno od moralne legitimnosti, sadržane prije svega u činjenici da su zakoni i politička praksa jedne države u skladu s univerzalnim ljudskim pravima, političke legitimnosti, u kojoj smjena vlasti slijedi ustaljenu i predvidljivu proceduru, te ekonomske legitimnosti, shvaćene kao materijalna održivost svih državljana i izbjegavanje akumulacije velikog bogatstva u privatnim rukama. Imenujući sebe liberalnim idealistom nasuprot liberalnim realistima hantingtonovskoga tipa, kojima je ishod izvan načela temeljna mjera legitimnosti sustava, autorica političke sustave srednje i jugoistočne Europe promatra kroz su-

protstavljenost Hobbesova protoliberalnog apsolutizma i Kantova liberalnog monarhizma prema Rousseauovu republikanizmu. Definiravši ga plodnim tlom za konstrukt nacionalizma *a priori* odbacivog sa stajališta prirodnih prava (pa se tako pravo na samoopredjeljenje naroda ispostavlja relevantnim jedino u slučaju tiranije), autorica zaključuje kako su ru-soovski elementi dominantni na području jugoistočne Europe, dok su na područjima srednje Europe u povlačenju pred Kantovim i Hobbesovim idealima kao preduvjetima zaživljavanja legitimnih političkih poredaka i građanskog društva. (Stevo Đurašković).

...

Sabrina Petra Ramet

Balkanski Babilon: raspad Jugoslavije od Titove smrti do Miloševićeva pada

Alinea, Zagreb, 2005, 488 str.

Sabrina Petra Ramet ugledna je američko-norveška politologinja koju već više od dva desetljeća zaokuplja politološko-povijesni fenomen bivše Jugoslavije i istočne Europe. Tako se u knjizi *Balkanski Babilon...*, inače njezinu trećem djelu koji se pojavilo u hrvatskom prijevodu u nakladi zagrebačke Alinee (nakon knjiga *Čija demokracija? Nacionalizam, religija i doktrina kolektivnih prava u srednjoj i jugoistočnoj Europi nakon 1989. godine* iz 2001. te *Postkomunistička Europa i tradicija prirodnog prava* iz 2004.), bavi multidisciplinarnim tumačenjem historijskih zbivanja na prostorima bivše Jugoslavije od 1980. do 2001. Interpretirajući razdoblje rastakanja jugoslavenskoga komunističkoga sustava 80-ih te krvavih događaja na njezinim prostorima desetljeće kasnije iz primarnog fokusa nelegitimnosti jugoslavenskoga komunističkoga sustava, a izvan lakonskih teza o drevnim etničkim mržnjama ili primitivnoj naravi nacija bivše Jugoslavije, autorica temeljni naglasak stavlja na srpski nacionalizam i destruktivnu politiku Slobodana Miloševića, "štrikajući" oko nje analizu svih aspekata jugoslavenske i postjugoslavenske društveno-politič-

ke stvarnosti. U sklopu toga treba posebno istaknuti relacije međudjelovanja politika-kultura, pa su pomno obrađene uloge religijskog čimbenika, jugoslavenske rock-scene iz osamdesetih te pitanje ženskih prava i općenito položaja žena u društvu. Ili, kako je istaknuo prof. Ivo Banac u uvodu, "treba naglasiti vjerodostojnost pisanja Sabine Ramet zbog njezina razumijevanja kulturalnoga konteksta nacionalnih odnosa južnih Slavena, dok istodobno mnogi njezini kolege potpuno nerealistično tumače tu temu". (Stevo Đurašković)

...

Jean-François Rischard

Točno u podne: 20 globalnih problema, 20 godina za rješavanje

Golden marketing – Tehnička knjiga, Zagreb, 2005, 245 str.

U jednom od najpoznatijih vesterna svih vremena *Točno u podne* glumac Gary Cooper tumači šerifa koji se sam obračunava sa znatno brojnijim zlikovcima. Je li današnji globalizirani svijet sličan uznemirenom gradiću iz filma kojemu "sat otkucava minute što se istodobno otežu unedogled i doimaju zastrašujuće kratkima..."? Nesumnjivo nadahnut klasikom redatelja Freda Zinnemanna od kojega je i preuzeo naslov, potpredsjednik Svjetske banke za Europu Jean-François Rischard u svojoj britko napisanoj knjizi raščlanjuje dvadeset najtežih svjetskih problema predlažući mogući način njihova rješavanja. Prepoznate probleme autor dijeli u tri skupine: pitanja globalne stečevine, pitanja koja zahtijevaju globalne obveze i pitanja za koja je nužna globalna regulativa. Tako prva pitanja čine globalno zatopljenje, bogatstvo vrsta i propadanje ekosustava, uništavanje ribljeg fonda, uništavanje šuma, nestašica vode te sigurnost na moru i onečišćenje. Drugoj skupini pripadaju siromaštvo, sukobi i terorizam, nedostatan obrazovanje, zarazne bolesti, digitalna razdjelnica te prirodne katastrofe. Treću pak skupinu čine problemi poreznog sustava, neregulirana biotehnologija, financijske krize, uzimanje i širenje

droga, zamke trgovine, ulaganja i tržišne utakmice, prava iz intelektualnog vlasništva, pravila za *e-commerce* te pravila iz područja rada i migracija. Naglašavajući da popis globalnih problema nije ni konačan ni sveobuhvatan, Rischard predlaže rješenje: vladavinu umrežavanjem – stvaranjem javnoga prostora kroz mreže globalnih pitanja – s konstitutivnom fazom, fazom stvaranja normi i provedbenom fazom. Predgovor knjizi napisao je predsjednik Vlade Republike Hrvatske dr. sc. Ivo Sanader. (Boško Picula)

...

Peter Singer

Jedan svijet: etika globalizacije

Ibis grafika, Zagreb, 2005, 233 str.

Kontroverzni i utjecajni filozof, pisac provokativnih knjiga o pravima životinja i revoluciji u svijetu genetike, koji je prije nekoliko godina gostovao u Zagrebu raspravljajući o tim temama, zaslužuje pozornost svojim djelom u kojem raspravlja o "novom etičkom gledištu o globalizaciji", kako sam ističe. To je već treća knjiga prevedena na hrvatski jezik (nakon *Oslobođenja životinja* i *Praktične etike*) jednog od najvažnijih američkih autora današnje bioetike.

Autor daje preporuke za nove parametre budućeg razvoja u uvjetima globalizacije te sa zdravorazumskog polazišta procjenjuje nov način življenja u globalnoj zajednici.

Kao "ljevičarski utilitarist" postavlja različita načela pravednosti, suverenosti, tržišta i društvenih previranja te govoreći na afirmativan način o globalizaciji i imajući na umu neophodnost promjene, prednost daje globalizaciji kao procesu unutar kojeg će se stvoriti nov okvir za etičko djelovanje. Globalne institucije i njihova rješenja imaju malu podršku nacionalnih država i njihovih vođa, koji "održavaju nepovredivost nacionalnoga suvereniteta". Zato autor sugerira načine na koji trebaju usvojiti gledište šire od interesa vlastitih država. Jedan je od globalnih okvira ponašanja ekologija, a autor

teorijski i moralno opravdava takvo ponašanje koje će tržišnu ekonomiju i moralna pravila opet dovesti u vezu, zajedno s cjelokupnim društvom na globalnoj razini. (Ivana Milan)

...

Gordana Vlajčić

Boljševički antifašizam

Biblioteka Politička misao, Fakultet političkih znanosti, Zagreb, 2005, 108 str.

Pod kakvim se eksternim i internim uvjetima razvijao boljševički antifašizam, kako se odnosio spram građanskog anti-fašizma, koje su se frakcije iskristalizirale u međunarodnom komunističkom pokretu u odnosu na navedeno pitanje...? Odgovore na ta i mnoga druga pitanja vezana uz karakter boljševičkog antifašizma nudi knjiga *Boljševički antifašizam* umirovljene profesorice povijesti na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu Gordane Vlajčić. U knjizi koja je plod dugogodišnjeg bavljenja međunarodnim radničkim i komunističkim pokretom 20. stoljeća Vlajčić minucioznom analizom djelovanja Kominterne 1921-1934. prikazuje krivudanja međunarodnoga komunističkoga pokreta uzrokovana s jedne strane dogmatskim izjednačavanjem građanske države i fašističke/nacističke diktature, a s druge strane frakcijskim borbama unutar sovjetske KP (SKP-b) i podređivanjem njezinim unutarpolitičkim interesima. Tako se uslijed navedenih čimbenika međunarodni komunistički pokret u spomenutom razdoblju propustio formirati u relevantnu snagu borbe protiv fašizma, ne uspijevajući u akcijskom smislu prevladati interpretaciju fašizma kao posljednjega stadija građanske države koji svojom radikalizacijom doводи do neumitne revolucije, a u sklopu koje je cjelokupan dijapazon akcijskog djelovanja bio usmjeren protiv socijaldemokracije shvaćene kao "lijeve ruke svjetske buržoazije na fronti očuvanja građanske države". Što je još važnije, knjiga platformiranjem međunarodnih boljševičkih smjernica prema fašizmu i svjetskoj revoluciji u razdoblju 1921-1934. daje teo-

rijsko polazište i za tumačenje ideološkog usmjerenja KPJ-a prije dolaska Josipa Broza Tita na mjesto generalnog sekretara, osobito iz fokusa njezine marginalizacije uslijed frakcijske rascjepkanosti i zauzimanja stajališta o potrebi razbijanja Jugoslavije i uspostavi balkanske federacije radničko-seljačkih sovjetskih republika. (Stevo Đurašković)

...

Hans-Ulrich Wehler

Nacionalizam: povijest, oblici, posljedice

Naklada Jesenski i Turk, Zagreb, 2005, 159 str.

Hans-Ulrich Wehler profesor je emeritus Sveučilišta Bielefeld. U njegovoj knjizi *Nacionalizam*, koja se sastoji od predgovora, deset poglavlja i komentirane bibliografije, prikazuje se nastanak i razvoj nacionalizma, ideje nacionalizma, društveni slojevi njegovih nositelja, njegovo širenje i tipologija. On nacionalizam vidi kao pojavu koja je nastala na Zapadu kao nova legitimacijska osnova vlasti u novom vijeku te koja se uz razne poteškoće proširila svijetom. Predstavnici nacionalizma uzeli su iz židovsko-kršćanske tradicije četiri elementa koja su poslužila za njegovu orijentaciju: ideju izabranog naroda, obećane zemlje, borbe protiv neprijatelja te ideju mesijanizma. Nacionalizam se javlja krajem 18. stoljeća u sjevernoameričkim kolonijama i u Francuskoj kao reakcija na britansku kolonijalnu vlast, odnosno stari režim i bio je povezan s idejom demokratske jednakosti. Ujedinjenje Njemačke i Italije u 19. stoljeću, koje je njemačkom i talijanskom narodu stvorilo nacionalne države, dovelo je do pada broja političkih entiteta u Europi. S idejom o posebnoj svjetskoj misiji njemačkog naroda koja se pojavila u tom stoljeću nacionalizam više nije bio povezan samo s demokratskom jednakošću, nego je značio i agresivno djelovanje prema vanjskom svijetu. (Davor Boban)

Werner Weidenfeld,
Wolfgang Wessels (ur.)

Europa od A do Ž

Zaklada Konrad Adenauer, Zagreb, 2005,
432 str.

“Domete i posljedice europske integracije sve je teže slijediti. *Europa od A do Ž* stoga se obraća čitateljima koji ciljano traže detaljne, precizne i brze informacije o ključnim pojmovima i pitanjima vezanim uz europsku integraciju.” Ističu to u uvodu svoje knjige, zapravo priručnika, dvojica autora. To su prof. dr. Werner Weidenfeld iz Centra za primijenjena politička istraživanja Sveučilišta Ludwig-Maximilian iz Münchena i prof. dr. Wolfgang Wessels iz Instituta za političke znanosti i europska pitanja Sveučilišta u Kölnu. Riječ je o osmom, aktualiziranom izdanju knjige *Europa od A do Ž* koje u odnosu na ranije izdanje sadrži i informacije o Ugovoru iz Nice iz 2000. Sam priručnik sadrži nekoliko cjelina od kojih je središnja

Europska unija u natuknicama sa 68 priloga čiji su autori istraživači i stručnjaci za europsku politiku. Među priložima su i natuknice o Agendi 2000, ekonomskoj i monetarnoj uniji, europskim strankama, euru, politici tržišnog natjecanja, proširenju, unutarnjem tržištu te o zajedničkoj vanjskoj i sigurnosnoj politici. Hrvatska je pritom svrstana u natuknicu o Jugoslavskoj Europi u kojoj se analizira stabilizacija te regije i mogućnosti pridruživanja njezinih zemalja Europskoj uniji. Svakako treba istaknuti i jezgrovit povijesni pregled europskog ujedinjenja od polazišta nakon Drugoga svjetskog rata do moguće Europske unije dvadesetosmorice (Weidenfeld budućom, dvadeset osmom članicom smatra Tursku koja je u vrijeme objavljivanja njemačkog izdanja knjige 2002. imala status kandidata) te poglavlja *ABC Europske unije*, *Europa u brojkama* i *Kronologija europske integracije*. Poseban dodatak hrvatskom izdanju napisala je Ksenija Brigljević. (Boško Picula)

