



*Političke*  
PERSPEKTIVE  
Vol. 12, No. 2  
(2022)



## **POLITIČKE PERSPEKTIVE / POLITICAL PERSPECTIVES**

Časopis za istraživanje politike

~

Izlazi dva puta godišnje

~

### MEĐUNARODNI SAV(J)ET / INTERNATIONAL ADVISORY BOARD

Florian Bieber (University of Graz), Xavier Bougarel (CNRS, Paris), Valerie Bunce (Cornell University), Nenad Dimitrijević (Central European University, Budapest), Jasna Dragović-Soso (Goldsmiths, University of London), Chip Gagnon (Ithaca College, NY), Eric Gordy (University College London), Stef Jansen (University of Manchester), Denisa Kostovicova (London School of Economics), Kevin Deegan Krause (Wayne State University), Keichi Kubo (Waseda University, Tokyo)

### REGIONALNI SAV(J)ET / REGIONAL ADVISORY BOARD

Damir Grubiša, Vukašin Pavlović, Zdravko Petak, Milan Podunavac, Zvonko Posavec, Žarko Puhovski, Milorad Stupar, Ilija Vujačić, Nenad Zakošek

### REDAKCIJA / EDITORIAL BOARD

Dušan Spasojević (glavni urednik), Ana Petek (zamjenica urednika), Đana Luša, Dušan Vučićević, Dario Čepo, Nikola Beljinac

### IZDAVAČI / PUBLISHERS

Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Fakultet političkih znanosti u Zagrebu i Udruženje za političke nauke Srbije

### ZA IZDAVAČA / OFFICIAL REPRESENTATIVES

Dragan R. Simić, dekan, Univerzitet u Beogradu – Fakultet političkih nauka, Beograd  
Andrija Henjak, dekan, Fakultet političkih znanosti, Zagreb

### ADRESE / CONTACTS

Fakultet političkih nauka u Beogradu, Jove Ilića 165, Beograd  
e-mail [perspektive@fpn.bg.ac.rs](mailto:perspektive@fpn.bg.ac.rs)  
Fakultet političkih znanosti u Zagrebu, Lepušićeva 6, Zagreb  
e-mail [perspektive@fpzg.hr](mailto:perspektive@fpzg.hr)

~

Olivera Veličković (srpski) (lektura i korektura), Olivera Tešanović (grafičko oblikovanje).  
Štampano u štampariji: *Čigoja štampa*.

Tiraž: 50

~

© Sva prava zadržana.

ISSN 2217-561X

DOI: 10.20901/pp

CIP – Каталогизacija u publikaciji  
Narodna biblioteka Srbije, Beograd

303.1

**POLITIČKE perspektive** : časopis za istraživanje politike / glavni urednik Dušan Spasojević. – 2011, br. 1– . – Beograd : Fakultet političkih nauka : Udruženje za političke nauke Srbije ; Zagreb : Fakultet političkih znanosti, 2011– (Beograd : Čigoja štampa). – 30 cm

Polugodišnje. – Tekst na srp., hrv. i engl. jeziku. –

Drugo izdanje na drugom medijumu: Političke perspektive (Online) = ISSN 2335-027X

ISSN 2217-561X = Političke perspektive

COBISS.SR-ID 183446540

---

# SADRŽAJ

---

## [ČLANCI I STUDIJE]

***Berto Šalaj***

Izravna demokracija: slijepa pjega hrvatske politologije?

7

***Irina Milutinović, Jovica Pavlović***

Serbia and Kosovo between Secession and Normalisation:  
Exploring Media Discourses on the Washington Agreement (2020)

31

***Valentino Kuzelj***

Normativni konstitucionalizam i jamstvo  
socijalnih prava u ustavnoj državi

57

***Tope Shola Akinyetun***

The State of Democracy in Africa:  
Democratic Decline or Autocracy?

89

## [PRIKAZI]

***Nikola Beljinac***

Građanskom hrabrošću protiv vladavinske brutalnosti

Prikaz knjige Milana Podunavca, *Režimi straha*,

Humanističke studije UDG, Podgorica, 2022.

119

~

UPUTE SURADNICIMA (HRVATSKA REDAKCIJA)

123

UPUTSTVO SARADNICIMA (SRPSKA REDAKCIJA)

125



# ČLANCI I STUDIJE







Podnet: 23.8.2022.  
Revidiran: 30.11.2022.  
Prihvaćen: 22.12.2022.

# IZRAVNA DEMOKRACIJA: SLIJEPA PJEGA HRVATSKE POLITOLOGIJE?

*Berto Šalaj*

## SAŽETAK

Središnji je cilj rada ustanoviti u kojoj je mjeri i na koje načine koncept izravne demokracije bio tema znanstvenog i stručnog istraživačkog interesa u okviru hrvatske političke znanosti. Analiza je obuhvatila članke objavljene u hrvatskim politološkim znanstvenim i stručnim časopisima u razdoblju od 1990. do 2020. godine. Glavni je nalaz provedene analize da je izravna demokracija bila na marginama istraživačkih interesa hrvatske politologije. To je posebice vidljivo ukoliko se opseg tematiziranja izravne demokracije uspoređi s tematiziranjem različitih institucija predstavničke demokracije. Hrvatska politologija primarno je fokusirana na model predstavničke demokracije, a tek sporadično se bavi izravnom demokracijom. Dodatno, provedena analiza pokazuje da hrvatski politolozi na izravnu demokraciju dominantno gledaju negativno, te su vrlo oprezni prema njenom eventualnom češćem korištenju u hrvatskoj politici.

**KLJUČNE RIJEČI:** izravna demokracija, referendum, narodna inicijativa, hrvatska politička znanost

„Engleski narod vjeruje da je slobodan, no to uvjerenje nije točno. Slobodni su samo dok biraju članove parlamenta. Nakon što izaberu članove, postaju robovi koji nemaju nikakva prava.”

Jean-Jacques Rousseau,  
*The Social Contract*, (1994[1762], 127)

Unatoč citiranim Rousseauovim upozorenjima model predstavničke demokracije i izbori kao središnja institucija tog modela predstavljaju danas dominantan način organiziranja političkih sustava u društvima koja se nazivaju liberalno-demokratskima. Zagovornici izravne demokracije više ne nude taj model, poput Rousseaua, kao alternativu nego kao nadopunu

### Kontakt autora:

Berto Šalaj, redovni profesor Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu.  
E-mail: [bsalaj@fpzg.hr](mailto:bsalaj@fpzg.hr); ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-9913-8477>.

predstavničkom obliku. Nije stoga neobično da se većina suvremenih politoloških radova koji tematiziraju demokraciju bavi predstavničkim modelom i najvažnijim institucijama tog modela, kao što su izbori, političke stranke i parlamenti. Ipak, politički se sustavi međusobno razlikuju s obzirom na opseg i načine institucionaliziranja pojedinih elemenata modela izravne demokracije.

Upravo je izravna demokracija u Hrvatskoj glavna tema ovoga rada, no pritom se rad ne bavi dominantno opsegom i načinom institucionalizacije izravne demokracije u hrvatski politički sustav, nego je središnji cilj rada ustanoviti kako se hrvatska politička znanost odnosila prema izravnoj demokraciji, odnosno u kojoj je mjeri i na koje načine model izravne demokracije bio tema znanstvenog i stručnog istraživačkog interesa.

S obzirom na navedeni glavni cilj, rad je strukturiran u nekoliko cjelina. Nakon uvoda prikazujem, na temelju analize recentne literature, suvremeno politološko razumijevanje izravne demokracije i glavne instrumente tog modela. Drugi, kontekstualni dio ukratko opisuje opseg i načine institucionalizacije izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu te, u obliku teza za buduća istraživanja, navodi stavove glavnih hrvatskih političkih aktera prema modelu izravne demokracije. Glavna je svrha ovog dijela prikazati ustavno-pravni i politički okvir razumijevanja kojeg olakšava praćenje provedene empirijske analize. U trećem dijelu eksplicirana je metodologija istraživanja. Četvrti, središnji dio donosi analizu opsega i načina tematiziranja izravne demokracije od strane hrvatske političke znanosti. Pritom se tom analizom pokušava odgovoriti na dva glavna istraživačka pitanja. Prvo je ono o relevantnosti izravne demokracije kao teme suvremenih hrvatskih politoloških analiza, dok se drugo odnosi na normativni stav istraživača koji su se bavili tom temom. U zaključnom dijelu sažimam najvažnije rezultate provedene analize, ekspliciram neka ograničenja rada, te propitujem moguće smjerove budućih istraživanja ove teme.

## IZRAVNA DEMOKRACIJA: TEORIJSKI OKVIR

Kako suvremena politološka literatura razumijeva pojam izravne demokracije i koje instrumente navodi kao najvažnije elemente tog modela demokracije? Suvremena izravna demokracija, naime, za razliku od klasične izravne demokracije koja se prakticirala u antičkoj Grčkoj, nije neposredna, „lice u lice” demokracija u kojoj se građani fizički okupljaju na skupštinama i donose političke odluke (Ober 2017), nego se sastoji od korištenja određenih instrumenata, to jest mehanizama.

Na općenitoj razini razumijevanja i definiranja suvremene izravne demokracije među istraživačima postoji dosta visoka razina suglasnosti. Tako Altman navodi da se (2019, 6) izravna demokracija odnosi na ustavno i zakonski institucionalizirane mehanizme putem kojih građani direktno



izražavaju svoje mišljenje o političkim pitanjima. Taj autor navodi kako je riječ o mehanizmima putem kojih građani, nakon što su na izborima izabrali svoje političke predstavnike, i dalje mogu ostati važan akter u političkom procesu. Slično tome, izravna je demokracija za Matsusaku (2020, 62) svaki oblik demokracije u kojemu ljudi direktno, a ne izborom svojih predstavnika, odlučuju o političkim pitanjima. Na istom tragu Morel (2018, 27) izravnu demokraciju određuje kao svaki oblik direktnog glasanja građana o političkim pitanjima ili javnim politikama.

Razlike među pojedinim istraživačima javljaju se kod terminologije koja se koristi za označavanje pojedinih instrumenata, a te razlike jednim dijelom odražavaju i činjenicu da pojedine države u svojim ustavnim i zakonskim odredbama koriste različite nazive za označavanje, u načelu, vrlo sličnih instituta i procesa. U ovom radu ne bavim se detaljnije tim terminološkim razlikama, nego prihvaćam, na tragu značajnog broja autora (primjerice, Cronin 1999; Qvorturp 2018; Altman 2019) kako su glavni instrumenti suvremene izravne demokracije referendumi, narodne inicijative i opozivi. U nastavku, na temelju sinteze recentne relevantne literature (Cronin 1999; Qvorturp 2018; Altman 2011, 2019; Matsusaka 2020), iznosim svoje razumijevanje tih instrumenata.

Referendum je instrument koji građanima daje mogućnost da neposredno odlučuju o nekom političkom pitanju, pri čemu je važno napomenuti da inicijativa za održavanje referenduma dolazi od strane zakonodavne ili izvršne vlasti, to jest od strane političke elite.<sup>1</sup> Vlast to čini zbog toga što je na to obavezana ustavom, pa se u tom slučaju govori o obveznom referendumu, ili zato što zbog nekih drugih razloga želi propitati mišljenje građana, u kom slučaju se govori o fakultativnom referendumu. Najvažnije je obilježje drugog instrumenta, narodne inicijative, u tome što je inicijativa za pokretanje procesa o direktnom odlučivanju o nekom pitanju u rukama građana. Ukoliko inicijativa prikupi određeni, unaprijed zadani broj potpisa održava se referendum na kojemu o nekom pitanju neposredno odlučuju svi građani. Treći instrument, opoziv, omogućuje građanima da, na temelju prikupljanja određenog broja potpisa i potom neposrednog glasanja svih građana, opozovu nekog izabranog dužnosnika i prije kraja mandata na koji je izabran na izborima.<sup>2</sup> Pritom je važno ista-

1 Održavanje referenduma može, kako prikazujem u nastavku rada, biti i posljedica uspješne narodne inicijative, te se u tom slučaju govori o referendumu narodne inicijative, dok se pojmom referenduma opisuju situacije u kojima inicijativa dolazi od strane vlasti.

2 Norberto Bobbio (1987) smatra da opoziv ima svoje utemeljenje u razumijevanju načela predstavništva kao delegacije, a ne povjereništva, odnosno da je povezan s konceptom obvezujućeg, a ne slobodnog mandata izabranih predstavnika. Opoziv je, dakle, povezan s idejom da izabrani zastupnici tijekom čitavog svog mandata moraju ostati odgovorni onima koji su ih izabrali.

knuti kako je kod tog instrumenta riječ o opozivu zbog političkih razloga, a ne o slučaju kada izabrani dužnosnik počini neko kazneno djelo.<sup>3</sup>

U ovoj klasifikaciji treba dodatno naglasiti pitanje razlikovanja aktera koji mogu pokrenuti proces aktiviranja instrumenata izravne demokracije, pri čemu, pojednostavljeno, razlikujemo situacije u kojima to čini politička klasa (*top-down*) od situacija u kojima to mogu činiti građani (*bottom-up*).<sup>4</sup> U prvom slučaju, kada govorimo o referendumima, građani ne mogu biti proaktivni politički akteri jer niti mogu kontrolirati pitanje o kojemu će se odlučivati, niti vrijeme kada će se referendum održati. Izravna demokracija kao alat proaktivnog građanskog sudjelovanja postoji u slučajevima institucionalizacije instrumenta narodne inicijative, no kod tog instrumenta treba razlikovati nekoliko varijanti. Naime, u nekim varijantama narodna inicijativa može biti korištena isključivo kao način suspenzije već postojećih ustavnih odredbi ili zakona. Drugim riječima, u takvim varijantama građani mogu biti veto akter, no ne mogu sami na politički dnevni red stavljati pitanja koja smatraju važnima. Vjerojatno najvažniji instrument izravne demokracije, gledano iz perspektive građana, je varijanta narodne inicijative u kojoj građani, osim što mogu reagirati na već postojeće ili najavljene zakone, mogu, prema vlastitoj procjeni, pokrenuti proces odlučivanja o nekom društvenom i političkom pitanju kojeg smatraju važnim. Tek u takvom obliku narodne inicijative mogu biti korištene kao sredstvo artikulacije novih političkih ideja od strane građana.

Iz prethodno navedenih razumijevanja izravne demokracije u kojima se direktno odlučivanje građana eksplicitno ili implicitno uspoređuje s izborom političkih predstavnika može se naslutiti da se o izravnoj demokraciji može razmišljati kao alternativni modelu predstavničke demokracije. Međutim, ovdje spomenuti autori (Cronin 1999; Qvorturp 2018; Altman 2019; Matsusaka 2020), kao i većina drugih istraživača, polazi od pretpostavke da u suvremenim političkim sustavima ta dva tipa demokracije koegzistiraju. Pritom, pojedini politički sustavi na različite načine reguliraju odnos između predstavničke i izravne demokracije, što opet ovisi o tome kako se dominantni politički akteri odnose prema tim modelima.

3 Pojedini istraživači (primjerice, Beramendi i sur. 2008; Blagojević i Sesvečan 2019) u glavne instrumente izravne demokracije ubrajaju i inicijative za uvrštavanje određene točke na dnevni red (*agenda* inicijativa). U tom slučaju, nakon što građani prikupe propisani broj potpisa, određeno pitanje uvrštava se na dnevni red parlamenta, te su zastupnici obavezni o njemu raspravljati. Međutim, s obzirom da konačnu odluku, koja može biti potpuno suprotna od onoga što predlažu građani, donosi politička elita, smatram da uvrštavanje tog procesa u instrumente izravne demokracije nije opravdano. Naime, riječ je primarno o mogućnosti utjecaja na dnevni red, a ne o direktnom sudjelovanju u donošenju političkih odluka.

4 Dodatne kategorizacije pojedinih instrumenata izravne demokracije, poput onih koji, primjerice, razlikuju, s obzirom na posljedice donesene odluke, obvezujuće i savjetodavne referendume, nisu u središtu zanimanja ovog rada.

U suvremenim liberalnim demokracijama postoji suglasnost najvažnijih političkih aktera o postojanju općih i jednakih političkih prava za sve građane, a neslaganja se javljaju oko pitanja opsega prakticiranja tih političkih prava. Na jednoj strani kontinuuma su politički akteri koji smatraju kako je jedina uloga građana jednom u četiri godine izabrati političke predstavnike koji će potom donositi sve političke odluke. Na drugoj strani su oni koji misle da građani trebaju sudjelovati uvijek, to jest biti konzultirani prilikom svake važne političke odluke. Većina političkih sustava nalazi se negdje između tih suprotstavljenih pozicija, no pritom je jasno vidljiv značajan otklon njihala prema modelu koji naglašava važnost izabranih političkih predstavnika. U tom su smislu sve suvremene demokracije, uključujući i Švicarsku koja najčešće koristi instrumente izravne demokracije, predstavničke demokracije, jer najveći broj odluka donose izabrani politički predstavnici, a ne građani. Razlike među pojedinim političkim sustavima javljaju se po pitanju opsega i načina institucionalizacije instrumenata izravne demokracije. U sljedećem dijelu, s ciljem kontekstualizacije politoloških istraživanja izravne demokracije, analiziram kako je model izravne demokracije institucionaliziran u hrvatski politički sustav.

## IZRAVNA DEMOKRACIJA U POLITIČKOM SUSTAVU RH

Republika Hrvatska ustavno je konstituirana kao demokratska politička zajednica, što je u samom tekstu ustava u članku 1 izraženo sljedećim sadržajima: „Republika Hrvatska jedinstvena je i nedjeljiva demokratska i socijalna država. U Republici Hrvatskoj vlast proizlazi iz naroda i pripada narodu kao zajednici slobodnih i ravnopravnih državljana. Narod ostvaruje svoju vlast izborom svojih predstavnika i neposrednim odlučivanjem”. Zadnji stavak navedenog članka implicira da se demokratska ideja u hrvatskom političkom sustavu implementira kroz oba poznata suvremena modela demokracije – predstavnički i izravni.

Glavni elementi svakog od tih modela dodatno se razrađuju kroz pojedine odredbe ustava pa se tako, vezano uz izravnu demokraciju, u stavcima 1 i 2 članka 87 navodi da „Hrvatski sabor može raspisati referendum o prijedlogu za promjenu Ustava, o prijedlogu zakona ili o drugom pitanju iz svog djelokruga. Predsjednik Republike može na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade raspisati referendum o prijedlogu promjene Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Republike Hrvatske”. Dodatno, u stavku tri istog članka navodi se da će „O pitanjima iz stavka 1 i 2 ovoga članka Hrvatski sabor raspisati referendum u skladu sa zakonom ako to zatraži deset posto od ukupnog broja birača u Republici Hrvatskoj”. Citirani članci sugeriraju da su dva od tri instrumenta izravne demokracije opisana u teorij-

skom dijelu – referendum i narodna inicijativa – institucionalizirana na razini ustava.

Blagojević i Sesvečan (2019) u radu koji se bavi pregledom razvoja ustavnopravnog okvira izravne demokracije u Hrvatskoj navode da je referendum kao instrument izravne demokracije u hrvatski politički sustav ugrađen od samih početaka demokratskog političkog sustava, to jest od usvajanja ustava iz 1990. godine. U izvornoj verziji ustav je navodio kako se referendum može pojaviti u dva oblika. Prvi je fakultativni, kojeg je mogao pokrenuti, to jest raspisati, Sabor o promjeni Ustava, prijedlogu zakona ili o nekom drugom pitanju iz svog djelokruga. Fakultativni referendum mogao je pokrenuti, to jest raspisati i Predsjednik RH, na prijedlog Vlade i uz supotpis predsjednika Vlade, o promjeni Ustava ili o drugom pitanju za koje drži da je važno za neovisnost, jedinstvenost i opstojnost Hrvatske. Drugi oblik referenduma bio je obvezni, dakle onaj koji mora biti raspisan u slučajevima odlučivanja o eventualnom razdruživanju i pridruživanju Hrvatske u saveze drugih država. U oba slučaja referendum je, po pitanju važenja odluke, bio obvezujući, s tim da je u slučaju fakultativnog potrebna većina za važenje referendumske odluke bila većina birača uz uvjet da je referendumu pristupila većina birača, dok se u slučaju obveznog tražila većina glasova ukupnog broja birača u državi. Ustavnim promjenama iz 2010. godine mijenjaju se uvjeti važenja referendumske odluke i to na način da se za obje vrste referenduma, fakultativni i obvezni, uvodi jedinstveno pravilo prema kojemu je za važenje odluke dovoljna većina birača koji su pristupili referendumu. Dodatno, navedenim promjenama u politički sustav Hrvatske uvedena je mogućnost savjetodavnog referenduma.

U samim počecima demokratske Hrvatske izravna je demokracija, dakle, bila institucionalizirana samo kroz instrument referenduma, a ne i narodne inicijative i opoziva. Situacija se bitno promijenila 2000. godine kada je izmjenama ustava u hrvatski politički sustav po prvi puta uvedena mogućnost narodne inicijative i to na način da je određeno da se narodna inicijativa može pokrenuti o svim pitanjima o kojima referendum može raspisati i parlament. Pritom je uvjet za raspisivanje referenduma da inicijativa u roku od petnaest dana prikupi 10 posto potpisa od ukupnog broja birača. Pitanje koje se logično nameće jest ono o razlozima zbog kojih se politička klasa odlučila na takav potez. Čini se da razlozi nisu bili u otvaranju mogućnosti da građani i između izbornih ciklusa postanu aktivni politički akteri, to jest glavni razlog nije bila ideja osnaživanja izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu. Naime, Podolnjak (2015) navodi kako je tadašnja vlast lijevog centra na čelu s premijerom Ivicom Račanom pristala na konstitucionalizaciju narodne inicijative jer je to bio glavni uvjet koji je postavila jedna od manjih parlamentarnih stranaka, Hrvatska stranka prava, da bi podržala paket predloženih ustavnih

promjena. Najvažnijim dijelom te ustavne promjene smatrana je transformacija sustava iz polupredsjedničkog u parlamentarni, dok je dio o institucionalizaciji narodne inicijative bio svojevrsni „trošak” koji mora biti plaćen kako bi se ostvario najvažniji cilj.

Treći glavni instrument izravne demokracije, opoziv, u hrvatski politički sustav institucionaliziran je Zakonom o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, kojim se predviđa mogućnost opoziva neposredno izabраниh općinskih načelnika, gradonačelnika i župana (Blagojević i Sesvečan 2019). Proces opoziva građani mogu pokrenuti ukoliko uspiju prikupiti potpise 20 posto birača u njihovoj lokalnoj ili regionalnoj zajednici. Nakon toga se održava referendum o opozivu, a prema odredbama važećeg zakona odluka je donesena kada se za nju izjasni većina birača koji su glasali, uz uvjet da ta većina iznosi bar jednu trećinu ukupnog broja birača.

Ukoliko bi se odnos prema modelu izravne demokracije u Hrvatskoj ocjenjivao samo na temelju ustavnih i zakonskih odredbi, onda bi ta ocjena bila povoljna. Naime, komparativni pregled opsega i načina institucionalizacije izravne demokracije u drugim demokratskim državama (Beramendi i sur. 2008; Altman 2019) sugerira da je Hrvatska među rijetkim državama koja u svom političkom sustavu ima institucionalizirana sva tri glavna instrumenta izravne demokracije. Ovdje posebice treba istaknuti činjenicu da je u hrvatski politički sustav od 2000. godine uvedena mogućnost narodne inicijative koja građanima omogućuje da, formalno gledano, praktički cijelo vrijeme budu aktivni politički akteri koji mogu artikulirati važna politička pitanja, a onda i odlučivati o njima. Drugim riječima, narodna je inicijativa u suvremenim sustavima institut koji je vjerojatno najbliže oživotvorenju demokratske ideje o tome kako svi oni na koje se neka odluka odnosi trebaju sudjelovati u donošenju te odluke.

Situacija u vezi izravne demokracije bitno je, čini se, drugačija kada se s razine ustavnih i zakonskih odredbi spustimo na razine političke prakse. Pitanje odnosa hrvatske političke klase prema modelu izravne demokracije nije u središtu interesa ovoga rada, te sustavan odgovor na njega pretpostavlja zasebno istraživanje. Međutim, ovdje, u obliku teze koja pretpostavlja provjeru u budućim studijama, iznosim tvrdnju da etabrirane, *mainstream* hrvatske političke elite, pod kojima prije svega razumijevam HDZ i SDP, imaju negativan odnos prema modelu izravne demokracije, te kako do sada nisu imale ozbiljne namjere sustavno i kvalitetno institucionalizirati taj model u politički sustav Hrvatske. Ipak, zbog spleta specifičnih političkih okolnosti upravo su te dvije stranke bili glavni akteri usvajanja ustavnih promjena iz 2000. i 2010. godine kojima su, paradoksalno, u hrvatski politički sustav uvedeni i osnaženi neki instrumenti izravne demokracije.

U nastavku iznosim nekoliko indikatora za koje smatram da potkrepljuju tezu da su *mainstream* hrvatske političke elite imale negativan stav prema izravnoj demokraciji.

Prvo, unatoč ustavnom okviru koji omogućava korištenje izravne demokracije, u Hrvatskoj su u proteklih 30 godina održana samo tri referenduma na nacionalnoj razini, od kojih je pak samo jedan bio rezultat narodne inicijative. Jedini fakultativni referendum dogodio se još na početku samostalnosti, 1991. godine, a inicirao ga je tadašnji predsjednik Franjo Tuđman. Nakon tog referenduma u sljedećih 30 godina hrvatske demokracije političke elite nisu niti jednom smatrale potrebnim propitati stavove građana o važnim političkim pitanjima.

Drugo, ustavnim promjenama iz 2010. godine u hrvatski politički sustav uvodi se mogućnost održavanja savjetodavnog referenduma, a ustav navodi kako se uvjeti za održavanje savjetodavnog referenduma trebaju propisati zakonom koji će sustavno i precizno regulirati područje izravne demokracije. Postojeći, važeći zakon koji regulira to područje usvojen je davne 1996. godine, a već dugi niz godina stručnjaci, ali i određeni društveni i politički akteri, ukazuju na potrebu donošenja novog zakona. Zanimljivo je da to priznaju i *mainstream* političke elite, pa se tako, primjerice, u najnovijoj najavi, to jest obrazloženju o potrebi usvajanja novog zakona o referendumu navodi: „Donošenjem ovog Zakona znatno se poboljšava zakonodavni okvir instituta referenduma u pravnom poretku Republike Hrvatske, a ujedno se otklanjaju dosadašnje manjkavosti, nedostaci i nedorečenosti koji su bili objektivna smetnja djelotvornoj i urednoj provedbi postupaka referenduma narodne inicijative u praksi”. (Vlada RH 2021, 15) Očito je, dakle, da i HDZ, a prije njega slično i SDP, ukazuju na postojanje manjkavosti koje idu tako daleko da je ugroženo djelotvorno odvijanje referenduma narodne inicijative.

Treće, u Hrvatskoj je od 2000. godine do danas održan samo jedan referendum na temelju narodne inicijative, iako su u još nekoliko situacija bili stvoreni uvjeti za raspisivanje takvih referenduma. Naime, u slučajevima pokretanja narodne inicijative hrvatske političke elite niti u jednom slučaju nisu bile spremne ući u javni dijalog s inicijatorima inicijativa, na način da su građanima pokušali objasniti zašto je prijedlog vlasti bolji od onoga što nude inicijatori narodne inicijative. U slučajevima u kojima su narodne inicijative bile usmjerene na odbacivanje nekih zakonskih prijedloga vlasti, ta vlast nije bila spremna upustiti se u deliberativni proces putem kojeg bi građane uvjerila da na referendumu trebaju odbaciti prijedlog inicijative građana i time podržati prijedlog vlasti. U takvim slučajevima vlast je najčešće odustajala od svojih prijedloga, s tim da je to odustajanje često bilo praćeno obraćanjem Ustavnom sudu od kojeg se očekivalo da navedene inicijative ocijeni kao protuustavne.

Iznimku predstavlja jedini referendum održan na temelju narodne inicijative, onaj o ustavnoj definiciji braka iz 2013. godine. S obzirom da u tom slučaju nije bila riječ o tome da se inicijativa pokreće kako bi se zaustavio ili odbacio neki zakonski prijedlog vlasti, nego o promjeni ustavnih odredbi, vlast nije mogla povući svoj prijedlog. Međutim, tadašnja vlast odlučila je ne sudjelovati, kao zainteresirana strana, u tom procesu, o čemu svjedoči činjenica da u tom slučaju nisu iskoristili mogućnost obraćanja Ustavnom sudu. Navedena narodna inicijativa i referendum koji su održani izrazito su značajni za pitanje razumijevanja izravne demokracije od strane hrvatske političke elite. O tome kako te elite doživljavaju izravnu demokraciju možda najbolje svjedoči stav tadašnjeg predsjednika parlamentarnog Odbora za ustav, poslovnik i politički sustav Peđe Grbina, koji je tvrdio da referendumska odluka građana o promjenama Ustava mora biti potvrđena u parlamentu. Drugim riječima, ma kakva bila odluka građana, zadnju riječ će imati zastupnici. Pokušavajući pojasniti svoj stav Grbin objašnjava da je to „zato što smo mi predstavnička demokracija” (Index.hr 2013).

Četvrto, hrvatske se političke elite, kako je već spomenuto, uvelike oslanjaju na Ustavni sud, očekujući od njega da svojim odlukama zapravo zaustavi narodne inicijative. Dosadašnja praksa Ustavnog suda pokazuje da je ta institucija uvelike ispunjavala očekivanja hrvatske političke elite, te je svojim odlukama, kako navodi Horvat Vuković (2015), značajno pridonijela zatvaranju narodno-iniciranog referenduskog puta, to jest uvelike umanjila mogućnost građana da koriste referendum narodne inicijative kao sredstvo političkog odlučivanja.

Peto, Hrvatska u usporedbi s drugim demokratskim državama (Altman 2019) ima izrazito restriktivne uvjete za pokretanje referenduma na temelju narodne inicijative. Šesto, o nemaru hrvatske političke elite prema području izravne demokracije svjedoči i njihov odnos prema lokalnim referendumima o čemu Sesvečan i Blagojević navode: „Lokalni referendumi su se do sada rijetko provodili. O njima se ne vodi jedinstvena i javna baza podataka, što nas dovodi do otežanog načina izučavanja i istraživanja kao forme najizravnijeg načina kojom bi građani neposredno izjasnili svoje mišljenje, te se time eventualno usprotivili štetnim političkim odlukama od lokalnog značaja” (2019, 865).

## METODOLOGIJA

U kojoj mjeri i na koje načine je hrvatska politička znanost kroz znanstvene i stručne radove tematizirala izravnu demokraciju? S obzirom da je riječ o istraživačkom pitanju koje nije prethodno tematizirano, ovaj rad predstavlja svojevrsnu eksplorativnu studiju koja za cilj ima utvrditi glavne elemente koji trebaju biti detaljnije obrađeni u budućim analizama. U



takvoj vrsti istraživanja (Manheim i Rich 1997) na rezultate provedene analize ne treba gledati kao na definitivne odgovore na postavljena istraživačka pitanja, nego više kao na naputke o pravcima budućih analiza. Uzimajući u obzir navedeno, u ovom radu sam pri analizi odnosa hrvatske političke znanosti prema izravnoj demokraciji kao izvor podataka koristio isključivo hrvatske politološke časopise. Dakle, bez pretenzija na davanje definitivnih sveobuhvatnih odgovora u ovoj ću studiji na navedena istraživačka pitanja pokušati odgovoriti analizom sadržaja politoloških znanstvenih i stručnih časopisa.<sup>5</sup>

Analiza obuhvaća sve hrvatske politološke časopise, pri čemu su dva od njih znanstvena, *Politička misao* i *Anali hrvatskog politološkog društva*, a jedan stručni, *Političke analize*. Cilj je analize ustanoviti broj radova koji su u navedenom razdoblju objavljeni u tim časopisima, a koji za svoju glavnu temu imaju izravnu demokraciju. Pritom, analiza obuhvaća sve brojeve časopisa *Anali hrvatskog politološkog društva* objavljene u razdoblju od početka izlaženja časopisa, 2004. pa do 2020. godine, što iznosi ukupno 17 brojeva. U slučaju stručnog časopisa *Političke analize* analiza je obuhvatila sve objavljene brojeve, ukupno 36, u razdoblju izlaženja od 2010. do 2018. godine. Kod časopisa *Politička misao* analiza se odnosi na sve brojeve objavljene u razdoblju od 1990. do 2020. godine, što uključuje ukupno 132 broja.

U prvom sam koraku analizirao, u slučaju znanstvenih časopisa, sažetke i ključne riječi članaka kako bi utvrdio u koliko njih je izravna demokracija glavna ili jedna od glavnih tema. To sam napravio i za *Političke analize*, s tim da je, s obzirom da taj časopis objavljuje stručne tekstove koji nisu opremljeni sažetkom i ključnim riječima, bio potreban uvid u sam sadržaj članka.

Kako bi opseg tematiziranja izravne demokracije u politološkim časopisima smjestio u širi kontekst, odlučio sam taj opseg usporediti s tematiziranjem najvažnijih institucija predstavničke demokracije, pa je u analizu uključeno i detektiranje članaka koji za svoju glavnu temu imaju neku od važnih institucija predstavničke demokracije. U navedene institucije uključio sam, za potrebe ovog rada, izbore i izborne modele, stranke i stranačke sustave, parlament, te modele vlasti koji tematiziraju odnos zakonodavne i izvršne vlast. Pritom su u kategoriju izbora i izbornih modela uključeni i tekstovi koji tematiziraju izborne kampanje i izbornu ponašanje birača.<sup>6</sup> Dodatno, zanimalo me u kojoj mjeri se objavljeni tekstovi odnose

5 Tema izravne demokracije područje je znanstveno-stručnog istraživačkog interesa i nekih drugih profesija. Tu prije svega mislim na ustavne pravnike koji su u proteklom razdoblju objavili brojne važne radove od kojih sam se na neke (Horvat Vuković 2015; Blagojević i Sesvečan 2019) referirao i ovdje. Međutim, u ovom radu empirijskom analizom obuhvatio sam isključivo studije objavljene u politološkim časopisima.

6 U budućim istraživanjima moguće je, uz modele predstavničke i izravne, tematizirati i model sudioničke demokracije (Barber, 1984; Pateman, 2012), u kojem se političko sudje-



na empirijske analize političkog sustava i političkih procesa u Hrvatskoj, pa su tekstovi za svaku kategoriju razvrstani u dvije grupe. U jednoj su tekstovi koji se eksplicitno odnose na hrvatsku politiku, a drugoj članci koji navedene teme obrađuju kroz različite teorijske okvire ili se u njima provedena empirijska analiza odnosi na neke druge države.

## HRVATSKA POLITIČKA ZNANOST I IZRAVNA DEMOKRACIJA: REZULTATI I INTERPRETACIJA

Rezultati analize prikazani su u tablici 1, pri čemu prvi broj označava ukupan broj članaka u nekoj kategoriji, a broj u zagradi broj članaka koji svojim sadržajem neposredno tematiziraju neke aspekte hrvatske politike.

Tablica 1. Broj članaka o institucijama predstavničke demokracije i izravnoj demokraciji u hrvatskim politološkim časopisima (1990–2020)

	Politička misao	Anali hrvatskog politološkog društva	Političke analize	UKUPNO
Parlament	11(9)	4(1)	5(3)	20(13)
Političke stranke i stranački sustavi	21(15)	8(4)	18(6)	47(25)
Izbori i izborni modeli	41(22)	6(3)	28(11)	75(36)
Modeli vlasti	14(5)	3(0)	1(1)	18(6)
Izravna demokracija	8(4)	4(3)	10(5)	22(12)
UKUPNO	95(55)	25(11)	62(26)	182(92)

Rezultati sugeriraju da se hrvatska politička znanost, bar kada je riječ o glavnim politološkim časopisima, puno više bavila predstavničkom nego izravnom demokracijom. Uvjerljivo najveći broj članaka tematizira izbore i različite aspekte izbornog procesa, a potom slijede članci koji obrađuju političke stranke i stranačke sustave. Kategorija koja se odnosi na izbore veća je gotovo četiri puta od kategorije izravne demokracije, dok je broj članaka o strankama i stranačkim sustava više nego dvostruko brojniji od članaka o izravnoj demokraciji. Tematiziranje izravne demokracije u politološkim je časopisima po svom opsegu slično tematiziranju parlamenta ili modela vlasti. Ukoliko bi u jednu kategoriju svrstali sve tekstove koji se

lovanje građana, osim kroz izbore i referendum, promatra i kroz neke druge tipove neposredne participacije građana kao što su protesti, plenumi, participativno budžetiranje itd.

odnose na institucije predstavničke demokracije onda dolazimo do podataka da se blizu devedeset posto analiziranih tekstova bavi nekim aspektima predstavničke demokracije, a tek nešto preko deset posto izravnom demokracijom.<sup>7</sup> Bez šireg komparativnog okvira, koji bi sadržavao slične analize za neke druge demokratske države, teško je reći u kojoj je mjeri takva dominacija tematiziranja predstavničke u odnosu na izravnu demokraciju specifičnost hrvatske političke znanosti, no jasno da se hrvatska politologija dominantno orijentirala na istraživanje predstavničke demokracije i njezinih institucija.<sup>8</sup>

Ipak, u navedenom razdoblju detektirana su 22 članka koji se svojim sadržajem orijentiraju na izravnu demokraciju. Stoga, u drugom koraku analize, detaljnije analiziram načine na koji se u navedenim člancima pristupa izravnoj demokraciji. Zanimljivo je prije toga primijetiti da je gotovo polovina članaka, 10 od 22, objavljena u stručnim a ne u znan-

7 Iako se u ovom tekstu usredotočujem samo na tekstove objavljene u politološkim časopisima, a ne i u knjigama i zbornicima radova, ipak treba napraviti jednu iznimku. Riječ je o, za sada, jedinjoj sustavnoj politološkoj studiji o političkom sustavu Hrvatske, knjizi *Politički sustav Hrvatske* (2002), hrvatskog politologa Nenada Zakoška. Ta knjiga potvrđuje ocjenu o dominaciji bavljenja predstavničkom, te zanemarivanju izravne demokracije. Dvije trećine knjige posvećeno je analizi izbornog i stranačkog sustava, a ostatak obrađuje još neke važne aspekte političkog sustava kao što su parlament, ustavna revizija, interesne grupe itd. Izravnoj demokraciji nije posvećeno zasebno poglavlje.

8 U ovom radu bavim se znanstveno-istraživačkim aspektom odnosa hrvatske političke znanosti prema izravnoj demokraciji, no zanimljivo bi bilo analizirati i kakav je taj odnos bio u nastavnom segmentu. Drugim riječima, u kojoj mjeri i na koji način se studentima politologije nude uvidi o izravnoj demokraciji? Kao mogući smjer za buduća istraživanja ovdje nudim svojevrsnu preliminarnu analizu koja je obuhvatila analizu sadržaja programa kolegija na jedinom sveučilišnom preddiplomskom studiju politologije i jedinom sveučilišnom diplomskom studiju politologije u Hrvatskoj. Oba studija izvode se na Fakultetu političkih znanosti (2020a; 2020b) Sveučilišta u Zagrebu. Provedena analiza sugerira da je stanje u nastavnom segmentu, gledano iz perspektive tematiziranja izravne demokracije, još poraznije nego u znanstveno-istraživačkom aspektu.

To posebno vrijedi za diplomski studij, gdje u 22 kolegija koja su se izvodila u akademskoj godini 2020/2021. izravna demokracija niti jednom nije tematizirana u obliku zasebne nastavne jedinice, pa čak niti u okviru kolegija pod nazivom „Moderne teorije demokracije”. Na razini preddiplomskog studija, na kojemu se u akademskoj godini 2020/2021. izvodilo 75 kolegija, izravna demokracija spominje se četiri puta. Na kolegiju „Demokracija i civilno društvo” jedan nastavni susret obrađuje temu suvremene izravne demokracije, te prakse izravne demokracije u Švicarskoj i Sjedinjenim Američkim Državama. Kolegij „Politički sustav Hrvatske” u okviru dvije nastavne teme obrađuje tri referenduma koji su u Hrvatskoj održana od 1990. godine. Na kolegiju „Uvod u komparativnu politiku” jedna nastavna tema posvećena je tipovima i oblicima referenduma, te poveznicama i prijedporima između predstavničke i izravne demokracije.

Za razliku od ovako skromnog tematiziranja izravne demokracije, model predstavničke demokracije vrlo je intenzivno tematiziran kroz nastavu. Primjerice, izbori i stranke obrađeni su kroz zasebne kolegije, „Izborni modeli” i „Političke stranke”, koji su isključivo orijentirani na te institucije predstavničke demokracije, a istovremeno su te institucije, ali i druge, poput parlamenta, tematizirane i kroz brojne nastavne jedinice na drugim kolegijima.

stvenim časopisima. U daljnjoj analizi usredotočujem se na tekstove koji se odnose na hrvatsku politiku, no potrebno je spomenuti i tko su autori i koje su konkretne teme preostalih tekstova.

Ti preostali tekstovi mogu se, s obzirom na sadržaj, podijeliti u tri grupe. U prvoj je stručni članak slovenske politologinje Cirile Toplak (2013) koja na načelnoj razini analizira prednosti i nedostatke korištenja referenduma kao instrumenta izravne demokracije. U drugoj grupi su članci koji analiziraju iskustva s praksom u pojedinim državama. Tako se u stručnom članku hrvatska politologinja Marija Erceg (2011) bavi referendumskom praksom u Sloveniji, hrvatski politolog Damir Velički (2008) opisuje u znanstvenom članku iskustvo s neposrednom demokracijom u Austriji i Njemačkoj, švicarski politolog Hanspeter Kriesi (2007) analizira u znanstvenom članku bogato švicarsko iskustvo s institucijama izravne demokracije, a hrvatski politolog Tihomir Cipek (2014) u svom stručnom članku propituje mogućnosti implementacije izravne demokracije u politički sustav Bosne i Hercegovine. U treću grupu možemo svrstati članke koji tematiziraju održavanje određenog konkretnog referenduma. Tako u stručnom članku hrvatski politolog Višeslav Raos (2014) analizira škotski referendum o neovisnosti održan 2014. godine, a slovački politolog Daniel Krošlak (2015) referendum o definiciji braka održan u Slovačkoj 2015. godine. U istoj grupi su i znanstveni članci poljske politologinje Katarzyna Czernicke (2005), koja analizira poljski referendum o pristupanju Europskoj uniji održan 2003. godine, slovenskih politologa Damjana Lajha i Alenke Krašovec (2007), koji analiziraju isti tip referenduma održan iste godine u Sloveniji, te hrvatskog ustavnog pravnika Roberta Podolnjaka (2006), koji propituje razloge zbog kojih su građani u pojedinim europskim državama na referendumima odbacili Europski ustav.

U nastavku se usredotočujem na 11 tekstova za koje sam, pregledom ključnih riječi, sažetaka i sadržaja, ustanovio da tematiziraju izravnu demokraciju u Hrvatskoj.<sup>9</sup> Spomenute tekstove analizirao sam s ciljem pokušaja davanja odgovora na dva pitanja. Prvo, koja je precizna tema članka te, s tim u vezi, s kojim je drugim temama izravna demokracija povezana? Dodatno me zanimalo može li se ustanoviti je li izravna demokracija glavna ili ipak sporedna tema članka. Drugo, može li se u članku prepoznati normativna pozicija autora u smislu njegovog odnosa prema

9 Iz tablice 1 vidljivo je da je riječ o 12 tekstova, no uvidom u sadržaje ustanovio sam da su dva teksta potpuno istovjetna. Riječ je o tekstovima hrvatskog politologa Damira Grubiše u kojima se bavi analizom referenduma o pristupanju Europskoj uniji, koji je u Hrvatskoj održan 2012. godine. Jedan je znanstveni članak, „Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha” (2012a) objavljen u *Političkoj misli*. Drugi članak objavljen je nešto kasnije u stručnom časopisu *Političke analize* (2012b), te je u tom slučaju zapravo riječ o skraćenoj, neizmijenjenoj verziji prethodno objavljenog teksta. Stoga je u analizu uključen prvotno objavljeni, sadržajem opsežniji, znanstveni članak.

modelu izravne demokracije? Je li ona dominantno pozitivna, negativna ili se ne može prepoznati?

Od ukupno 11 članaka četiri su stručna, a sedam ih je znanstvenih. U smislu preciziranja teme kojom se bave moguće ih je razvrstati u nekoliko grupa. U prvoj, najvećoj, je pet radova (Čular 2010; Grubiša 2012a; Jović 2012; Širinić 2012; Henjak 2016) koji tematiziraju referendum o pristupanju Hrvatske EU održan 2012. godine. U drugoj grupi su tri rada koja se bave ili ustavno-zakonskim okvirom izravne demokracije u Hrvatskoj (Rodin 2000; Prkut 2015) ili mogućim prednostima i nedostacima osnaživanja izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu (Grdešić 2011). U trećoj grupi su tri rada koja se bave konkretnim narodnim inicijativama (Podolnjak 2015; Petričušić, Čehulić i Čepo 2017; Čepo i Nikić Čakar 2019).

Analiza sadržaja navedenih 11 radova sugerira da ih se zapravo manji dio, njih pet, neposredno bavi izravnom demokracijom, dok je kod ostalih šest zapravo riječ o tome da je događaj koji se može opisati kao prakticiranje izravne demokracije, referendum ili narodna inicijativa, povod za bavljenje nekom drugom temom. Pritom je takav postupak autora potpuno legitiman, no za ovaj rad bitna je distinkcija između tekstova koji se izravnom demokracijom bave direktno i onih koji se bave posredno. Glavnina daljnje analize odnosi se na četiri od pet članaka koji se izrijeком bave izravnom demokracijom, no prije toga ću ukratko analizirati i ostale radove.

Četiri od pet članaka koji se bave referendumom o pristupanju Hrvatske EU zapravo se izravnom demokracijom bave samo posredno. Politolog Goran Čular (2010) u svom stručnom članku bavi se, u trenutku kada ustavne promjene u Hrvatskoj 2010. godine još nisu usvojene, pitanjem većine koja će biti potrebna da bi izglasavanje referendumske odluke o pridruživanju bilo važeće. Pretpostavlja da će političke elite usvojiti ustavnu promjenu prema kojoj će važeće pravilo o tome da za odluku da bi bila važeća treba glasati većina svih registriranih birača zamijeniti većinom onih koji su glasovali uz uvjet da je referendumu pristupilo više od 50 posto birača. Čular je izrazito kritičan prema takvoj praksi: „... svjedoci smo pokušaja da se jedan odlučivački postupak, i to ustavni postupak koji je na snazi gotovo dvadeset godina, mijenja s izričitim ciljem da se postigne točno određen rezultat glasovanja o točno određenom pitanju, to jest da se demokratska procedura 'naštima' tako da proizvede poželjan ishod”. (24) Danas znamo da je autor bio previše optimističan, jer su usvojene promjene propisale da je referendum važeći u slučaju da za odluku glasuje većina onih koji su mu pristupili. Riječ je o zanimljivoj analizi, no autor se u članku zapravo ne osvrće na izravnu demokraciju pa se u tekstu niti ne može prepoznati njegov odnos prema tom modelu. Drugi stručni članak koji tematizira hrvatski referendum o EU je onaj politologinje Daniele

Širinić (2012) u kojemu se ona bavi usporedbom rezultata predreferendumskih istraživanja javnog mnijenja i stvarnih rezultata referenduma. Niti ona se u članku ne bavi izravnom demokracijom, pa se ni kod nje ne može prepoznati odnos prema tom modelu.

Vrlo slična situacija, u smislu izravnog tematiziranja izravne demokracije, vidljiva je i u dva znanstvena članka koja obrađuju hrvatski referendum o pristupanju EU. Politologu Dejanu Joviću (2012) taj referendum poslužio je kao povod za razmatranje dva druga pitanja. Jović kreće od teze da je odaziv na navedenom referendumu bio nizak te ga zanimaju mogući uzroci onoga što on označava kao euroravnodušnost hrvatskih građana. Dodatno, zanima ga kako će članstvo Hrvatske u EU utjecati na buduće odnose u regiji, među državama Zapadnog Balkana. Politologa Andriju Henjaka (2016) zanimaju motivi biračkih odluka na navedenom referendumu. Niti jedan od dva navedena teksta na bavi se direktno izravnom demokracijom, pa se niti normativan odnos autora prema tom modelu ne može prepoznati.

U grupi radova koji se bave konkretnim narodnim inicijativama dva su znanstvena članka u kojima se konkretne narodne inicijative koriste kao povod za tematiziranje neke druge teme. Tako ustavni pravnik Robert Podolnjak (2015) piše o narodnoj inicijativi koju je pokrenula udruga „U ime obitelji” 2014. godine, s ciljem konstitucionalizacije dijela izbornih pravila putem referenduma za promjenu ustava. Riječ je o prvom od dva pokušaja te udruge da se putem referenduma narodne inicijative izmijene dijelovi izbornih pravila. Glavna su tema članka izborna pravila i analiza mogućih načina na koja se ta izborna pravila mogu mijenjati. U tom članku autor, dakle, ne tematizira direktno model izravne demokracije, no njegov odnos prema tom modelu se ipak može ocijeniti kao implicitno pozitivan. Naime, Podolnjak navodi kako je prihvatio poziv spomenute udruge da bude pravni savjetnik inicijative i pomogne formulirati referendumsko pitanje.

Drugi rad iz iste grupe, onaj dviju sociologinja, Antonije Petričušić i Mateje Čehulić, i politologa Daria Čepe (2017), tematizira narodnu inicijativu koju je 2013. godine pokrenula udruga „U ime obitelji”, a koja je rezultirala održavanjem referenduma o ustavnoj definiciji braka. Međutim, ni u ovom članku primarna tema nije sama izravna demokracija, nego jedan poseban tip društvenih pokreta, kojeg autori označavaju kao religijsko-politički pokret. Autori smatraju da je institut narodne inicijative, nakon ustavnih promjena iz 2010. godine, iskorišten od strane određenih religijsko-političkih pokreta kako bi stekli politički kapital i etablirali se kao novi, relevantni politički akteri na hrvatskoj sceni. U radu je moguće prepoznati negativan stav autora prema konkretnoj narodnoj inicijativi koja je, po njima, rezultirala ograničavanjem temeljnih ljudskih prava za

određene dijelove stanovništva, no općeniti stav prema modelu izravne demokracije ne može se detektirati.

Uz prethodno opisanih šest radova koji se modelom izravne demokracije ne bave direktno, u daljnjoj analizi neću se detaljnije baviti i jednim radom koji to čini. Riječ je o znanstvenom članku ustavnog pravnika Siniše Rodina (2000) u kojemu autor analizira ustavne i zakonske odredbe koje reguliraju područje izravne demokracije u Hrvatskoj. Međutim, tekst je objavljen prije važnih ustavnih promjena 2000. godine te nam, gledano iz perspektive onoga što će se događati kasnije, nije previše relevantan. S obzirom da je u tekstu riječ o formalnoj analizi ustavnih i zakonskih odredbi, u tekstu nije moguće razaznati odnos autora prema modelu izravne demokracije.

U zadnjem dijelu analize usredotočujem se na četiri članka koja neposredno tematiziraju neki aspekt modela izravne demokracije u Hrvatskoj. No, prije same analize primijetiti ću da smo, od relativno pristojnog broja od 22 članka za koje sam detektirao da spominju izravnu demokraciju, u zaključnom razmatranju završili na samo četiri rada koja se zaista direktno bave izravnom demokracijom u Hrvatskoj. S obzirom da je analiza obuhvatila članke objavljene u politološkim časopisima u proteklih 30 godina, smatram da je opravdano ustvrditi da je izravna demokracija bila na margina interesa hrvatske političke znanosti.

Navedena četiri teksta prikazana su kronološkim redom objavljivanja. Prvi od njih je stručni članak politologa Ivana Grdešića (2011) znakovita naslova „Referendum protiv parlamentarizma”. Članak se, zapravo, ne odnosi eksplicitno na hrvatski politički sustav, nego općenito tematizira prednosti i nedostatke modela izravne demokracije, odnosno učestalog korištenja referenduma kao instrumenta izravne demokracije. Ipak, autor napominje da je neposredan povod za članak pokretanje narodne inicijative kojom su se sindikati usprotivili promjenama u Zakonu o radu koje je 2010. godine predložila vlada pod vodstvom Jadranke Kosor. Glavni cilj rada je sažeti argumente o prednostima i nedostacima učestalog korištenja instrumenta referenduma. Iako je, dakle, po intenciji riječ o svojevrsnom preglednom radu, zanimljivo je kako se autor poziva na tek pet referenci, od kojih se samo jedna, i to iz 1980. godine, odnosi na izravnu demokraciju. U radu su prikazane i pozitivne i negativne strane referendumske demokracije, no ipak je dominantna tema koja se provlači kroz članak zabrinutost da bi prečesta upotreba referenduma mogla ozbiljno ugroziti stabilnost predstavničke demokracije. Stoga smatram da je opravdano zaključiti da je odnos autora prema modelu demokracije primarno negativan. Tako u zaključku navodi da je glavni problem referenduma u tome što pluralističku demokraciju transformira u binarnu demokraciju, o čemu detaljnije piše sljedeće: „Referendumska odluka, bila ona izražena na staromodnom

papiriću ili u elektroničkom obliku, jedna je vrsta binarnog mišljenja: da ili ne, pozitivno ili negativno, crno ili bijelo, prijatelj ili neprijatelj, mi ili oni. Politički život tako se prečesto svodi na pojednostavnjene suprotnosti dobro – loše, točno – pogrešno, lijepo – ružno, moralno – nemoralno” (Grdešić 2011, 49).

Znanstveni članak politologa Damira Grubiše (2012a) tematizira referendum o ulasku Hrvatske u EU, pri čemu je riječ o izrazito informativnom tekstu koji se bavi s nekoliko aspekata tog događaja. Grubiša se tako bavi pitanjima datuma održavanja, odazivom birača, legalnošću i legitimnošću, informativnom kampanjom koja je prethodila održavanju, te usporedbom hrvatskog referenduma i referenduma održanih u drugim europskim državama petog kruga proširenja. Za ovu analizu posebno je zanimljivo da autor u uvodnom dijelu članka navodi da će nakon provedene analize ponuditi „... opći zaključak o referendumu i njegovoj svrsishodnosti u (takvom) političkom sustavu kao što je hrvatski te poučak o daljnjoj sudbini referenduma u Hrvatskoj kao članici EU-a u kojoj se otvaraju perspektive uvođenja referenduma europskih građana o nekim pitanjima od temeljnog značenja za funkcioniranje EU-a” (2012a, 47). Međutim, unatoč takvoj najavi spomenuti zaključak o izravnoj demokraciji u Hrvatskoj autori ne nudi, nego se tek poziva na radove dvoje drugih hrvatskih politologa. Jedan je u ovoj analizi već spomenuti tekst Ivana Grdešića s kojim Grubiša dijeli stav da bi funkcija referenduma u demokratskom političkom sustavu trebala biti samo pomoćna i dodatna. Drugi je kolumna politologinje Mirjane Kasapović objavljena u *Večernjem listu* u siječnju 2012. godine u kojoj ona napominje kako referendumima mogu poslužiti potkopavanju načela predstavničke demokracije i nerijetko se pretvaraju u sredstvo veta na odluke koje donose demokratski izabrana predstavnička tijela. Grubiša je u potpunosti suglasan sa stavom autorice koja smatra da referendume treba koristiti izrazito rijetko i samo kada se odlučuje o najvažnijim političkim i društvenim pitanjima. Iako, dakle, u članku nije direktno eksplicirao svoje stavove prema modelu izravne demokracije unatoč tome što je to uvodno najavio, s obzirom da se u radu referira na politologe koji su skeptični prema učestalom korištenju referenduma, možemo zaključiti kako je i Grubišin stav prema izravnoj demokraciji primarno negativan.

Suprotan stav o izravnoj demokraciji prepoznatljiv je u stručnom članku politologa Duje Prkuta (2015) koji je u trenutku objavljivanja teksta bio zaposlen u nevladinoj organizaciji Gong. Autor eksplicitno navodi da je aktivno sudjelovao u kampanjama narodnih inicijativa „Građani glasuju protiv” i „Ne damo naše autoceste” koje je koalicija nekoliko sindikata i udruga pokrenula 2014. godine. U tekstu se referendum promatra kao važan kanal mogućeg sudjelovanja građana u političkim procesima, a glavni je cilj rada analiza zakonskih promjena, predloženih od strane



parlamentarne većine i vlade Zorana Milanovića krajem 2014. godine, koje su trebale sustavno regulirati referendumsku materiju. Predložene izmjene nikada nisu usvojene u parlamentu, pa nam je za ovaj rad zanimljivije pogledati stav autora prema inicijativama u kojima je sudjelovao te prema izravnoj demokraciji općenito. Autor je, očekivano, izrazito pozitivno orijentiran prema narodnim inicijativama u kojima je sudjelovao i smatra kako „na pokrenute referendume treba u prvom redu gledati kao na pokušaj ponovnog postavljanja nekog javnopolitičkog problema na dnevni red i pokretanje sadržajne javne rasprave, a tek potom kao na pokušaj zaustavljanja provedbe odluka” (Prkut 2015, 13). Glavni problem u praksi izravne demokracije u Hrvatskoj vidi u izostanku političke volje, posebice kod najjačih političkih stranaka HDZ-a i SDP-a, da se izmjenama ustavnog i zakonskog okvira sustavno i precizno uredi okvir za korištenje instrumenata izravne demokracije. Nasuprot ideji neformalne koalicije udruga i sindikata, koja je predlagala takvo sustavno uređenje ustavno-zakonskog okvira, političke su elite po autoru, hineći nemogućnost dogovora sa suprotnom stranom, namjerno odlučile za apsolutnu neaktivnost glede promjene ustavnih i zakonskih referendumskih odredbi. O tome autor završno navodi: „Odustajanje od ustavnih izmjena, te problematične zakonske odredbe otkrivaju da politička elita ne želi daljnje referendume koji joj otežavaju ili onemogućavaju provedbu odluka koje ne ispunjavaju temeljne demokratske standarde i osnovne principe dobrog upravljanja” (20).

Vjerojatno najsustavniji politološki rad o izravnoj demokraciji u Hrvatskoj, odnosno o narodnim inicijativama, je znanstveni članak “Direct democracy and the rise of political entrepreneurs: an analysis of citizens’ initiatives in post-2010 in Croatia” politologa Daria Čepe i Daria Nikić Čakara (2019). U uvodnom dijelu autori navode kako je glavni cilj njihovoga rada istražiti narodne inicijative koje su u Hrvatskoj pokrenute nakon ustavnih promjena 2010. godine, pri čemu kao osnovnu metodologiju koriste kvalitativnu analizu ustavno-zakonskog okvira i kvalitativnu dubinsku analizu svih događanja oko inicijativa koje su pokrenute u Hrvatskoj u razdoblju od 2010. do 2019. godine. Autori svaku inicijativu, njih ukupno osam, analiziraju prema nekoliko kriterija: tko su akteri koji pokreću inicijativu, kakva je motivacija tih organizatora, kakav su uspjeh ostvarili u mobilizaciji građana, kakav je općeniti uspjeh inicijative, te u kojoj mjeri inicijativa ograničava moć i djelovanje izvršne vlasti i političkih elita. Jedan od glavnih zaključaka provedene analize je sljedeći: „Tvrđimo da se proliferacija referendumskih inicijativa nije dogodila zbog istinskog interesa građana za izražavanje mišljenja o različitim javnopolitičkim pitanjima. Riječ je o sve većem političkom utjecaju različitih interesnih grupa i političkih poduzetnika koji se referenduskim procesima koriste instru-



mentalno kako bi mobilizirali podršku građana za svoje partikularne interese” (Čepo i Nikić Čakar 2019, 28).

Spomenuti zaključak zaslužuje dva komentara. Prvo, nije sasvim jasno kako su autori iz tipa analize koju su proveli i podataka koje su prikupili ovako jednoznačno ocijenili motivaciju organizatora. S tim u vezi se može postaviti i pitanje razlikovanja zajedničkih i partikularnih interesa koje nije eksplicitno obrazloženo. Primjerice, je li protivljenje monetizaciji autocesta zajednički ili partikularni interes? Drugo, postojanje političkih poduzetnika koji su začetnici nekih inicijativa ne mora se nužno potirati s istinskim interesom građana za izražavanjem svojih stavova o nekim društvenim i političkim pitanjima. Mobilizacija velikog broja građana gotovo se nikad ne događa bez postojanja nekog aktera, kao što su primjerice sindikati ili udruge, koji već posjeduje određenu organizacijsku strukturu, a time i određenu količinu socijalne moći. Međutim, masovnost mobilizacije građana ovisi o spremnosti građana da se angažiraju, a to pak ovisi o percepciji važnosti neke teme. Čini se da autori očekuju da narodne inicijative pokreću, kako oni navode „istinske, *ad-hoc* stvorene grupe građana organizirane oko zajedničke ideje koju žele staviti na glasanje” (Čepo i Nikić Čakar 2019, 40). Međutim, u uvjetima izrazito restriktivnih ustavnih odredbi oko rokova prikupljanja potpisa, te potrebnog broja potpisa, vrlo je teško očekivati da bi bilo kakve *ad hoc* akcije građana mogle biti uspješne. Općenito, ukoliko se uzme u obzir i njihova ocjena da učestalo korištenje narodnih inicijativa nije rezultiralo smanjivanjem političke apatije i nezainteresiranosti građana, čini se da autori imaju prevelika očekivanja od narodnih inicijativa i izravne demokracije.

## ZAKLJUČAK

Pozicija modela izravne demokracije u aktualnom hrvatskom političkom sustavu izgleda paradoksalno. S jedne strane, ustavno-zakonski gledano, svi najvažniji instrumenti izravne demokracije – referendum, narodna inicijativa i opoziv – institucionalizirani su u hrvatski politički sustav, što Hrvatsku, komparativno gledano, smješta pri vrhu demokratskih država po pitanju mogućnosti implementacije modela izravne demokracije. Međutim, ti instrumenti korišteni su vrlo rijetko, što je vjerojatno povezano s nesklonošću etabliranih hrvatskih političkih elita, prije svega HDZ-a i SDP-a, prema modelu izravne demokracije.<sup>10</sup>

10 U razdoblju završavanja ovog teksta ponovno su u hrvatskoj politici otvorena pitanja o potrebi izmjeni ustavnih odredbi koje se odnose na reguliranje referendumske materije, te o potrebi usvajanja novog zakona o referendumu (Lukić 2022). Rezultati rasprava i inicijativa o tim pitanjima, kao i kvaliteta eventualno usvojenih novih rješenja, na određeni su način test za u ovom radu iznesenu tezu o tome da hrvatske *mainstream* političke elite zapravo nemaju iskrene volje za osnaživanje modela izravne demokracije u hrvatskom političkom sustavu.

Na koji način je takvu poziciju modela izravne demokracije percipirala politologija u Hrvatskoj? Što nam o odnosu hrvatske političke znanosti prema izravnoj demokraciji sugerira u ovom radu provedena analiza? Prvo, izravna demokracija u proteklih 30 godina bila je na marginama interesa hrvatske politologije. Posebno to vrijedi ukoliko se intenzitet bavljenja izravnom demokracijom komparira s onim bavljenjem različitim institucijama predstavničke demokracije. Politička znanost u Hrvatskoj primarno je usredotočena na predstavnički model demokracije, a tek rubno i sporadično bavi se i modelom izravne demokracije. Drugo, od ukupnog, ionako skromnog broja radova za koje smo detektirali da tematiziraju izravnu demokraciju, zapravo se tek manji dio dubinski bavi nekim aspektima izravne demokracije, dok značajan dio koristi neki održani referendum ili narodnu inicijativu kao povod za bavljenje nekom drugom temom. Treće, metodološki gledano, većina radova koristi neku vrstu deskripcije utemeljene na analizi sadržaja, bilo ustavnih i zakonskih odredbi bilo dokumenata koji opisuju neke konkretne referendume ili inicijative. Kompleksnije analize koje bi obuhvatile istraživanje odnosa ustavnog okvira, ponašanja političkih aktera i birača, te učinaka primjene instrumenata izravne demokracije na funkcioniranje hrvatskog političkog sustava za sada ne postoje. Četvrto, analizirani radovi sugeriraju da hrvatski politolozi na izravnu demokraciju gledaju ili negativno ili su, u najboljem slučaju, vrlo oprezni prema mogućem osnaživanju tog modela demokracije u hrvatskom političkom sustavu. Za većinu njih izravna demokracija tek je pomoćno oruđe za predstavničku demokraciju, i to oruđe koje treba koristiti vrlo oprezno i rijetko. Ideja da bi hrvatski politički sustav mogao biti demokratiziran pokušajima da se između predstavničkog i izravnog modela pronađe prava ravnoteža zapravo je vrlo rijetka među politolozima zaposlenima na sveučilištu. Jedini eksplicitno pozitivan stav prema izravnoj demokraciji detektirali smo kod politologa zaposlenog u sferi civilnog društva.

Ovaj rad predstavlja tek prvi korak u tematiziranju odnosa hrvatske političke znanosti prema modelu izravne demokracije, a onda i prema konceptu demokracije općenito. Mogućnosti generalizacija uvida iz njega ograničene su činjenicom da se usredotočio samo na tekstove objavljene u hrvatskim časopisima, te nije obuhvatio druge izvore poput stranih časopisa, knjiga, zbornika, portala itd. Također, za još preciznije određenje odnosa hrvatske političke znanosti prema modelu izravne demokracije vrlo bi korisno bilo usporediti taj odnos sa situacijom u drugim demokratskim državama. Ukoliko bi buduća istraživanja potvrdila nalaz o nedostatku istraživačkog interesa hrvatskih politologa za temu izravne demokracije bilo bi zanimljivo analizirati i glavne uzroke te nezainteresiranosti.

## LITERATURA

- Altman, David. 2011. *Direct Democracy Worldwide*. New York: Cambridge University Press.
- Altman, David. 2019. *Citizenship and Contemporary Direct Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Barber, Benjamin. 1984. *Strong Democracy. Participatory for a New Age*. Berkeley: University of California Press.
- Beramendi, Virginia, Andrew Ellis, Bruno Kaufmann, Miriam Kornblith, Larry LeDuc, Paddy McGuire, Theo Shiller and Palle Svensson, ed. 2008. *Direct Democracy: The International IDEA Handbook*. Stockholm: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Blagojević, Anita i Ana Sesvečan. 2019. „Ustavnopravni okvir referendumu u RH: trenutno stanje i budući izazovi”. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 56(4): 835-876.
- Bobbio, Norberto. 1987. *The Future of Democracy: A Defense of the Rules of the Game*. New York: Polity.
- Čipek, Tihomir. 2014. „Križa demokracije u Bosni i Hercegovini. Je li neposredna demokracija rješenje?” *Političke analize*, (19): 3-8.
- Cronin, Thomas. 1999. *Direct Democracy: The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge: Harvard University Press.
- Czernicka, Katarzyna. 2005. „Mobiliziranje poljskoga društva: referendum o pristupanju Poljske Europskoj uniji”. *Politička misao*, 42(3): 117-140.
- Čepo, Dario i Dario Nikić Čakar. 2019. “Direct democracy and the rise of political entrepreneurs: an analysis of citizens’ initiatives in post-2010 in Croatia”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 16: 27-48.
- Čular, Goran. 2010. „Odluke i rituali. Kolika će nas većina uvesti u Europsku uniju?” *Političke analize*, (1): 22-26.
- Erceg, Marija. 2011. „Referendumska demokracija u Sloveniji”. *Političke analize*, (6): 59-61.
- Fakultet političkih znanosti. 2020a. *Informacijski paket ECTS-a za akademsku godinu 2020/2021 – Preddiplomski studij*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. Dostupno na: [https://www.fpzg.unizg.hr/\\_download/repository/Informacijski\\_paket%2C\\_preddiplomski\\_studiji%2C\\_akad.\\_god.\\_2020.-2021.pdf](https://www.fpzg.unizg.hr/_download/repository/Informacijski_paket%2C_preddiplomski_studiji%2C_akad._god._2020.-2021.pdf)
- Fakultet političkih znanosti. 2020b. *Informacijski paket ECTS-a za akademsku godinu 2020/2021 – Diplomski studij*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. Dostupno na: [https://www.fpzg.unizg.hr/\\_download/repository/Informacijski\\_paket%2C\\_diplomski\\_studiji%2C\\_akad.\\_god.\\_2020.-2021.pdf](https://www.fpzg.unizg.hr/_download/repository/Informacijski_paket%2C_diplomski_studiji%2C_akad._god._2020.-2021.pdf)
- Grdešić, Ivan. 2011. „Referendum protiv parlamentarizma”. *Političke analize*, (5): 46-49.

- Grubiša, Damir. 2012a. „Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha”. *Politička misao*, 49(2): 45-72.
- Grubiša, Damir. 2012b. „'Europski referendum' u Hrvatskoj: prijepori, dvojbe i poučci”. *Političke analize*, (9): 3-9.
- Henjak, Andrija. 2016. „Odnos prema nacionalnoj politici i odluka o pristupanju EU na referendumu 2012. godine”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 13: 55-82.
- Index.hr. 2013. „Grbin o referendumu o definiciji braka: Odluku o promjeni Ustava donosi Sabor, a ne neko drugo tijelo”. Dostupno na: <https://www.index.hr/vijesti/clanak/Grbin-o-referendumu-o-definiciji-braka-Odluku-u-promjeni-Ustava-donosi-Sabor-a-ne-neko-drugo-tijelo/707892.aspx>
- Jović, Dejan. 2012. „Hrvatski referendum o članstvu u Europskoj uniji i njegove posljedice za smanjeni Zapadni Balkan”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 9: 163-182.
- Kasapović, Mirjana. 2012. „Referendum je skup i treba ga koristiti samo u najvažnijim slučajevima”. *Večernji list*, 21. siječanj.
- Kriesi, Haspeter. 2007. „Izravna demokracija: švicarsko iskustvo”. *Anali hrvatskog politološkog društva*, 4: 43-58.
- Krošlak, Daniel. 2015. „Referendum o definiciji braka u Slovačkoj”. *Političke analize*, (21): 39-44.
- Lajh, Damjan i Alenka Krašovec. 2007. „Referendum o ulasku Slovenije u Europsku uniju: međunarodni komparativni pogled”. *Politička misao*, 44(3): 45-65.
- Lukić, Slavica. 2022. „Jutarnji list u posjedu dokumenata: Evo koje ustavne promjene o referendumu predlaže HDZ”. *Jutarnji list*, 10. lipanj.
- Manheim, Jarol, B. and Richard C. Rich. 1997. *Empirical Political Analysis: Research Methods in Political Science*. London: Longman.
- Matsusaka, John. 2020. *Let the People Rule: How Direct Democracy Can Meet the Populist Challenge*. Princeton: Princeton University Press.
- Morel, Laurel. 2018. “Types of referendum, provisions and practice at the national level worldwide”. In *The Routledge Handbook to Referendums and Direct Democracy*, eds. Laurel Morel and Matt Qvortrup, 27-59. London: Routledge.
- Ober, Josiah. 2017. *Demopolis – Democracy before Liberalism in Theory and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Qvortrup, Matt. 2018. “Introduction: Theory, Practice and History”. In *Referendums Around the World*, ed. Matt Qvortrup, 1-18. London: Palgrave Macmillan.
- Pateman, Carole. 2021. “Participatory Democracy Revisited”. *Perspectives on Politics*, 10(1): 7-20.
- Petričušić, Antonija, Mateja Čehulić i Dario Čepo. 2017. “Gaining Political Power by Utilizing Opportunity Structures: An Analysis of the Conservative Religious-Political Movement in Croatia”. *Politička misao*, 54(4): 61-84.

- Podolnjak, Robert. 2006. "The Assent of the People is Not Necessary to the Formation of a Confederation': Notes on the Failure of the European Constitutional Referendums". *Politička misao*, 43(5): 99-120.
- Podolnjak, Robert. 2015. "Abolishing All Mechanisms for Fixing Elections': The Citizens' Initiative to Change the Electoral System of Croatia". *Politička misao*, 52(4-5): 101-123.
- Prkut, Duje. 2015. „Uređenje referendumskog pravnog okvira – onemogućavanje građanskih referenduma". *Političke analize*, (21): 11-21.
- Raos, Višeslav. 2014. „Strukturalna objašnjenja ishoda referenduma o neovisnosti Škotske". *Političke analize* (20): 51-60.
- Rodin, Siniša. 2000. "Direct Democracy in Croatia". *Politička misao*, 37(5): 21-29.
- Rousseau, Jean-Jacques. 1994[1762]. *The Social Contract*. Oxford: Oxford University Press.
- Širinić, Daniela. 2012. „Predreferendumska istraživanja i rezultati referenduma". *Političke analize*, (9): 10-15.
- Toplak, Cirila. 2013. „Referendum – prednosti i nedostaci". *Političke analize*, (14): 44-49.
- Velički, Damir. 2008. „Ostvarivanje neposredne demokracije u Austriji i Njemačkoj". *Politička misao*, 40(3-4): 119-135.
- Vlada Republike Hrvatske. 2021. *Prijedlog Zakona o referendumu*. Zagreb: Ministarstvo uprave i pravosuđa.
- Zakošek, Nenad. 2002. *Politički sustav Hrvatske*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti.

## SUMMARY

### DIRECT DEMOCRACY: BLIND SPOT OF CROATIAN POLITICAL SCIENCE?

The main goal of the paper is to establish to what extent and in what ways the concept of direct democracy was a topic of scientific and professional research interest within the Croatian political science. The analysis included articles published in scientific and professional political science journals in the period from 1990 to 2020. The main finding of the conducted analysis is that direct democracy was on the margins of the research interests of Croatian political science. This is particularly visible if the extent of the thematization of direct democracy is compared with the thematization of various institutions of representative democracy. Croatian political science is primarily focused on the model of representative democracy, and only sporadically deals with direct democracy. In addition, the analysis carried out shows that Croatian political

scientists predominantly view direct democracy negatively and are very wary of its possible more frequent use in Croatian politics.

**KEYWORDS:** direct democracy, referendum, citizen's initiative, Croatian political science



Submitted: 25.8.2022.

Revised: 18.11.2022.

Accepted: 22.12.2022.

# SERBIA AND KOSOVO BETWEEN SECESSION AND NORMALISATION: EXPLORING MEDIA DISCOURSES ON THE WASHINGTON AGREEMENT (2020)

*Irina Milutinović*

*Institute of European Studies, Belgrade, Serbia*

*Jovica Pavlović*

*Institute of European Studies, Belgrade, Serbia*

## ABSTRACT

The Washington Agreement on Kosovo and Serbia economic normalisation (2020) is the subject of this enquiry, while its aim is to examine the role of news media in Serbia in the discourse on normalisation between Belgrade and Pristina. The main hypothesis is that the Washington Agreement was manipulatively used for self-promotion of political elites that negotiated in Washington. The research relies on Critical Discourse Studies, instrumentalist approaches to secession, media framing and agenda-setting theories. We conclude that the issue of Serbia and Kosovo normalisation in Serbian media is mostly framed with aim to mobilises citizens' support for executive authorities. The media thus reproduce political hegemony within Serbian society, while pluralism is obstructed in a manner characteristic for competitive authoritarianism.

**KEYWORDS:** Washington Agreement, Serbia and Kosovo normalisation, secession, media discourse.

### **Authors' contacts:**

The co-author is a senior research associate at the Belgrade Institute of European Studies.

Email: [irina.milutinovic@gmail.com](mailto:irina.milutinovic@gmail.com); ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-4074-1906>.

### **Authors' contacts:**

The co-author is a research assistant at the Belgrade Institute of European Studies.

Email: [jovica.pavlovic@ies.rs](mailto:jovica.pavlovic@ies.rs); ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-1477-7665>.

## INTRODUCTION

After Kosovo's declaration of independence from Serbia in 2008, Serbia did not recognize Kosovo as an independent state. Therefore, the normalisation of Belgrade-Pristina relations was defined as the key precondition for conflict de-escalation and for long term stability in the Western Balkan region. Already in 2010, the European Union took on the role of the main mediator within this process, as it proclaimed its intent to guide the two sides in their efforts to join the EU by insisting on the normalisation of their relations (Bashota and Hoti 2021). Brussels officials established the normalisation of Belgrade-Pristina relations as one of the main preconditions for both Serbia and Kosovo's accession to the EU, while 'normalisation' itself was defined as the process of improving the traumatised relations between Serbs and Kosovo Albanians through diplomatic, economic and other initiatives. In 2020, the Trump Administration managed to briefly overtake the mediating role from the EU, and in doing so it claimed that it was attempting to redefine the negotiating agenda, stating that 'Europeans can only take over the political aspects of the renewed talks once the US has sorted out the business of "economic normalisation"' (Bami 2020). As a result, the Washington Agreement on Kosovo and Serbia economic normalisation was signed in Washington on 4 September 2020.

This document colloquially called "The Washington Agreement", was signed separately by Aleksandar Vučić, the president of Serbia, and Avduallah Hoti, the prime minister of Kosovo, and given to the US president Donald Trump. The participating sides signed similar, but separate documents, stirring controversy and drawing criticism from political opposition in both Serbia and Kosovo, but also from legal scholars and experts on international relations. The two documents that Serbia and Kosovo signed listed a wide array of obligations; those related (but not limited) to religious freedoms, LGBT rights, 5G technology and even to Belgrade and Pristina's relations with Israel (with the two sides controversially agreeing to relocate/establish their respective embassies in Jerusalem). On the other hand, the economic dimensions of the Agreement focused on issues related to infrastructure, commerce and energy. Once the document was presented to the public, it became rather obvious that many of provisions concentrated on issues that were more important to president Trump's election campaign than to Belgrade-Pristina relations per se. Moreover, the provisions that did address the issue of Belgrade-Pristina relations directly did so by taking geopolitical and ideological considerations into account more than issues relevant to the lives of everyday citizens, which previously were covered by binding provisions from the Brussels Agreement (2013).



Being that the Serbian government formally treats Kosovo as part of Serbia, while its representatives simultaneously participate in de facto bilateral talks with their Kosovo counterparts, the public in Serbia is intrigued by the position of its negotiators in the normalisation process. However, the Belgrade-Pristina dialogue has been characterized by non-transparency since its inception in 2011. This fact has kept the citizens of both Serbia and Kosovo far away from being well informed about the dialogue. Yet, the media have the potential to influence the process of normalisation because they form public opinion on this issue. Since Serbian media (both public broadcasters and privately owned tabloids) are strongly influenced (and indirectly controlled) by the ruling party (Repucci 2020; Milutinović 2021), they in a certain way participate in the process of construction of public discourse on the normalisation process. Media framing processes always take place in a certain social context, in which different political, economic, ideological, and other agents compete for their position in reproduction of social power (van Dijk 2008). Therefore, the Washington Agreement on Kosovo and Serbia economic normalisation (2020) is the subject of this enquiry, while its aim is to examine the role of news media in Serbia in the discourse on normalisation between Belgrade and Pristina. In order to achieve the specific goals of this study, we use an interdisciplinary approach.

## REMARKS ON THE PROCESS OF NORMALISATION

The negotiations between Belgrade and Pristina – informally referred to as the ‘Brussels dialogue’ – concentrated on technical issues at first, once they commenced in 2011. This approach was needful due to the fact that the Government of the Republic of Serbia did not recognise Kosovo as an independent state, while it exercised no sovereignty over this territory. The ‘Brussels Agreement’, which was signed in 2013, outlined the initial obligations that the involved sides agreed to, as well as the path that their efforts to improve their mutual relations should follow when resolving security and energy issues, but also those issues concerning their legal, public health and education systems. Due to the signing of the Brussels Agreement, Serbia was allowed to start its formal accession negotiations with the EU in 2014. One of the major negotiating chapters – Chapter 35 – formally set the normalisation of Serbia-Kosovo relations as a task that Serbia has to achieve in order to become eligible for EU membership, with the signing of a new (all-encompassing and legally binding) agreement between Belgrade and Pristina being defined as a crucial indicator of its fulfilment.

However, since the signing of the Brussels Agreement in 2013, the Belgrade-Pristina negotiations have not been nearly as fruitful as EU repre-

sentatives initially hoped they would be. The European Union insisted on positioning itself as the key facilitator of Belgrade-Pristina talks, with the aim of establishing itself as a global actor capable of managing regional conflicts and political crises, while vaguely defining the ultimate aim of the negotiation process (Bieber 2015). The prospect of EU membership was set forth as the reward for such an outcome. Yet, it was clear to the negotiating parties from the very beginning that even if they managed to reach a mutually acceptable solution to the problems derived from Kosovo's declaration of independence (which itself is a highly unlikely outcome), the EU would still not be able to guarantee membership to either party before they achieve all other accession requirements, and before each EU member state approves their admission independently. Being that the promise of EU membership seems distant due to the manner in which the EU accession process is structured (which has especially become apparent in recent years, after the EU itself took a more reserved stance regarding its potential enlargement), the rational strategy for both of the involved sides is to formally keep negotiating without making any tangible concessions to the other party. In such a way, political leaders/representatives of both Belgrade and Pristina strive to seem firm in their stance not to make concessions to the opposing side (which helps them secure votes at home), while also formally continuing the negotiation process (in hopes of maintaining good relations with EU officials, while waiting for the opposing side to grow tired and ultimately concede). Thus, regardless of their formal willingness to participate in the negotiation process, both Belgrade and Pristina have done little to reach an actual compromise. This has created fertile ground for escalation of the rhetorical conflict between the two, as they keep blaming each other for the stalemate, thus risking an outbreak of a political/security crisis.

Sporadic confrontations escalated in 2018, when further negotiations were brought to a halt after Kosovo introduced high tariffs on goods from Serbia, as a response to Serbia's strengthening of its diplomatic initiative (which it has been implementing since 2008) to convince countries that have previously recognised Kosovo as an independent state to withdraw their recognition.<sup>1</sup> In July the following year, German Chancellor Angela Merkel and French President Emmanuel Macron organised a summit dealing with Serbia-Kosovo relations, aiming to restart the negotiation

1 Between 2017 and 2020, Serbia led a successful campaign aimed at stopping further recognition of Kosovo's independence, as some countries even decided to withdraw previously made decisions to recognise Kosovo. At the time of the signing of the Washington Agreement, Kosovo had established bilateral relations with about 100 states (with Pristina claiming that this number goes as high as 115, while Belgrade maintains that it is much lower). Kosovo also managed to become a member of several international organisations (MMF, World Bank, FIFA), but not the United Nations.

process. However, their attempt was to no avail, as both sides maintained their maximalist and mutually exclusive stances; Kosovo kept demanding that its territorial integrity and constitution must be respected, insisting on a seat in the UN and on international recognition from Serbia, while Serbia denounced such requests as ultimatums that it cannot take into account, still claiming that it is open to holding talks about different ways in which Belgrade-Pristina relations could be improved (Petrović 2020).

US President Donald Trump's administration was the first to successfully end the stalemate, once Washington became directly involved in the negotiation process ahead of the 2020 Presidential Elections. Talks continued in the White House, promptly resulting in the Washington Agreement being signed in September of 2020. The documents signed by the two parties are identical in formulations and content,<sup>2</sup> other than Art. 16 that deals with relations with Israel. Beside the stipulated obligations concurred by the both sides, Pristina has unilaterally agreed to place a one-year moratorium on seeking membership in international organisations, while Belgrade separately agreed to a one-year moratorium on its campaign of derecognition of Kosovo as an independent country. The Art. 16 has been differently formulated for two sides: Serbia has agreed to open Chamber of Commerce's office and state office in Jerusalem on by 20 September 2020 and to transfer its embassy to Jerusalem by 1 July 2021, while Kosovo took a step of mutual recognition with Israel.

Trump's administration has praised the agreement, calling it a "historical determination" and "great step" in the Kosovo-Serbia relations (Mason et al. 2020). Special Presidential Envoy for Serbia and Kosovo Peace Negotiations, Richard Grenell, claimed that Serbia and Kosovo reached a creative agreement that 'demonstrates the achievements of President Trump and his administration's sound engagement throughout the world' (Grenell 2020). Yet, while it must be acknowledged that by signing the Washington Agreement Serbia and Kosovo finally did reach some sort of compromise, it remains unclear whether the Agreement is legally binding and whether or not the two sides must fulfil the obligations that they declaratively took upon themselves. According to many legal and international relations experts, the Washington Agreement cannot be considered a bilateral

2 For the both parties the Agreement related to: the application of previously signed bilateral agreements on highway and rail connection between Belgrade and Pristina; cooperation with the US IDFC and Exim Bank; Kosovo's entry into the "Mini-Schengen zone"; mutual recognition of diplomas; cooperation with the US Department of Energy on the study of lake Gazivode/Ujmani; diversifying energy imports; ban of 5G equipment from the untrustworthy vendors; using information and screening systems supplied by the USA; protection of the freedom of religion; restitution of the Holocaust victims; permanent solutions for the refugees and internally displaced; lobbying for decriminalisation of homosexuality in 69 countries that still penalise it; designating Hezbollah as a terrorist organisation (KoSSeV, 2020).

or trilateral agreement, because Serbia, Kosovo and the US each signed separate documents that technically represent similar (but independent) letters of intent, but no more than that (BBC News 2020b). It therefore seems that the involved sides only took on a moral (and not a legal) obligation to respect the Washington Agreement.

Therefore, most analysts sided with the stance taken by Deutsche Welle, which described the facilitating role of the US as ‘a one sided and privatised approach, typical for President Trump, who relies on deal-making in the widest sense of the word’ (Maksimović 2020). In other words, the Washington Agreement could be perceived as a publicity stunt orchestrated by President Trump with the purpose of presenting himself as an internationally respected arbitrator (one more capable than his EU counterparts), just as he did when facilitating the normalisation agreement between Israel and the United Arab Emirates (BBC News, 2020a). This explains the diverse repertoire of subjects that the Washington Agreement encompassed, as they were directly derived from Trump’s presidential campaign. Consequently, the initial assumption of our research is that the Washington Agreement was manipulatively used for self-promotion of political elites that negotiate or take part in concrete negotiations in Washington (not only for President Trump), while the media discourse supported this manipulation.

## THEORETICAL FRAMEWORK

The main theoretical and methodological basis is the selected CDS (Critical Discourse Studies) approaches and instrumentalist explanatory theories of secession, while agenda-setting and framing media theories were used as auxiliary concepts.

Our theoretical background is rooted in van Dijk’s concept of news as a form of public discourse: “In general, mind control is indirect, an intended but only possible or probable consequence of discourse. Those who control discourse may indirectly control the minds of people. And since people’s actions are controlled by their minds (knowledge, attitudes, ideologies, norms, values), mind control also means indirect action control” (van Dijk 2008, 9). Therefore, the main subject of this research is media discourse on the Washington Agreement (a case study chosen as the most exemplary of Kosovo related discourses utilised by the Serbian media). We intend to examine whether Serbian media act independently when framing this topic, or whether they are instrumentalized as mere mouthpieces of the Serbian authorities agenda.

The main theoretical premise is that citizens are subjected to the influence of the media; the media set the agenda of social issues and provide the public with patterns for interpreting them, both by selecting

and setting the hierarchy of topics they cover on a daily basis (Coleman *et al.* 2009, 149–150; McCombs and Shaw 1972), as well as by emphasising and repeating certain topics, i.e., by framing and reinforcing them (Weaver *et al.* 1998; Berkowitz 1984). By emphasising certain ‘frames’/aspects of current events, while simultaneously diminishing the importance of other aspects – through carefully picked thematic and lexical choices, stylistic and rhetorical figures, headlines, and visuals, etc. – the media can influence the manner in which message recipients react to a particular subject (Goffman 1974, 21). Furthermore, Robert Entman claims that the act of media framing involves selecting and highlighting bits of information: ‘To frame is to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment recommendation for the item described’ (Entman 1993, 52). Framing represents the processes through which societies reproduce meaning. Balanced/impartial frames are those that use alternative narratives and counter-frames when reporting on a topic. When discussing the problem of frames dominating most discourses, Entman comes to an important conclusion: ‘Frame parity is the exception, not the rule’ (Entman 2003, 418).

Unlike Goffman, Entman and other sociologists, who examined framing as a process through which societies reproduce meaning, Teun A. van Dijk, Norman Fairclough and other Critical Discourse Studies theorists, locate the frames on the deeper cognitive levels. Teun van Dijk’s (2018) approach of Socio-Cognitive Discourse Studies (SCDS) and Norman Fairclough’s (2018) Dialectical-Relational Approach to Critical Discourse Analysis (CDA) are similar in their three-dimensional notion of media discourse: text, news production, broader social context. This paper attempts to consolidate the elements of Fairclough’s CDA with Van Dijk’s schematic approach. Namely, SCDS distinguishes two levels of media discourse analysis: the macrostructure (thematic organisation of text) and microstructure (language structure) of a newspaper article. For CDA, media text remains the central element in media discourse analysis, and it includes three analytical dimensions of the media text: Linguistic analysis (equivalent to Van Dijk’s microstructures), Discourse practice and Sociocultural practice (Fairclough 1995, 55–60).

Explanatory approaches to secession that rely on instrumentalist theories of ethnic conflict also assume that citizens are prone to being influenced by media discourses. They tend to argue that print, electronic and digital media are used as channels of political manipulation through which separatist elites aim to secure mass support for their agendas. For example, Philip Roeder (2018) and Erin Jenne (2007) observe that regional

politicians and leaders of ethnic communities operationalise and instrumentalise secession as a political theme once they conclude that it can help them achieve their political goals related to improving their poll ratings and election results, or to other ambitions such as increasing their blackmailing potential for political bargaining between the centre and periphery whenever necessary (Roeder 2018; Jenne 2007). Likewise, central authorities must reject any secessionist claims as invalid in order to improve their negotiating position. Filip Ejdus offers a relevant analysis of how the Serbian government manages to reject secessionist claims (as a part of its Kosovo master narrative), while simultaneously negotiating with Kosovo politicians over certain issues (within the normalisation process). He provides a good overview of the disharmony between Serbia's EU integration objective and its rejection of Kosovo separatist agenda. Although these policy goals are not complementary, the political elites in Serbia chosen to implement "a form of anxiety-controlling mechanism of avoidance" (Ejdus 2020, 128), which they apply through media discourses. Having this in mind, it becomes clear why it is very important to study discourses that appear in Serbian media, as they can be indicative of political ambitions that go beyond the attempt of keeping Kosovo within Serbia.

In addition to forging frames while interpreting current events, the media also act as intermediaries or transmitters of frames shaped by other public or communication actors (Brüggemann 2014, 64). John Kingdon's Multiple Streams Framework (MSF) is especially useful in this regard, as it understands agenda setting through three separate streams: problems, policies, and politics. Kingdon discusses various actors and processes that influence government programmes, decision-making agendas and 'specify alternatives' (Kingdon 2014, 15–16). In democratically stable societies, strong institutions play a key role in the government agenda-setting processes; they set forth the available/legitimate instruments of exercising power and influence the ways in which governments make choices and specify their alternatives (*ibid*). The media also play a key role, since – according to the liberal-democratic paradigm – they represent a free and independent link between the citizens and elected authorities, providing the former with information that helps them understand issues of public concern, while simultaneously drawing the latter's attention to some of these issues and encouraging debates on subjects of public importance, in a way that allows for different views, opinions and interests to be exchanged, (re)considered or challenged. Thus, the media can play a dual role in relation to government agenda. On the one hand, it can be proactive – by delegating some of the public issues to the government and by exploring and critically reviewing the manner in which the government handles those issues. On the other hand, the media in that sense can act

passively – acting as proxies to political agenda, and even instrumentally – as one-way mobilizers of public support for certain government decisions of for the political leaders (Kingdon 2014, 57–61).

Andreas Schedler's concept of electoral authoritarianism is also significant for our analysis. According to Schedler (2013), electoral authoritarianism can be competitive and hegemonic; and competitive authoritarian regimes combine democratic rules and autocratic methods of governance. Thus, they do not exclude democratic rules, but use them to legitimise the existing autocratic leadership. At the same time, democratic procedures become a 'facade', being that their violations are so frequent and systematic that they produce unequal conditions for competition between the government and the opposition (Levitsky and Way 2020, 52). Although elections are held regularly, even without major fraud, 'incumbents routinely abuse state resources, deny the opposition adequate media coverage, harass opposition candidates and their supporters...' (Levitsky and Way 2020, 53).

## METHODOLOGICAL FRAMEWORK

The focus of this research is on the role of the media in normalisation process; that is, its main goal is to examine the role of news media in Serbia in the discourse on normalisation between Belgrade and Pristina. The narrower goal of this research is to identify the dominant discourse patterns through which the Serbian media frame the issue of Washington Agreement. The Washington Agreement is taken as a case study because the researchers' premise was that this act does not discard the Brussels dialogue on normalisation nor contributes to Brussels talks (which, unlike the talks in Washington, have the binding character to formalize/normalize Serbia-Kosovo relations). We believe that this (media) discourse is worth exploring, especially since Serbian pro-government media sensationalized the Washington Agreement (whilst simultaneously forming a unified narrative on the issue), just as it has done when covering other politically sensitive and controversial events (for other examples, see Vladislavljević 2019). In doing so, they demonstrated specific mannerisms of framing when it comes to: a) the politicians involved, b) the international actors involved, c) the EU (as an actor that supposedly failed where Trump allegedly succeeded), d) the inconsistent attitude of the Serbian authorities towards the Kosovo issue. Thus, we consider media discourse on the Washington Agreement indicative also of illuminating some political motives of negotiators during the normalisation process, including those eventually hidden and not transparent in official statements. The main hypothesis of the paper is that the Washington Agreement was manipulatively used for self-promotion of political elites that negotiate or take part



in concrete negotiations in Washington, while the manipulation in Serbia is technically carried out through political instrumentalization of media that are loyal to President Vučić. Our auxiliary hypothesis is this: media discourse on the Washington Agreement on Kosovo and Serbia economic normalisation in Serbian media mainstream was framed under the strong influence of the political agenda.

To test our hypotheses, the research relies on a combination of quantitative and qualitative methods. In order to obtain relevant empirical data that will enable us to develop arguments and conclusions about the characteristics of media discourse, we first performed an 'objective, systematic and quantitative description of the manifest content of communication' (Berelson 1952, 18), by using categories such as genres, authorship, section, pseudo-events (Results chapter).

Within Discussion chapter, we presented dominant media discourse frames. The coding units were the formal characteristics of the text, or the schematic structure categories of the text, as described by van Dijk (title, lead, main event, background, consequences, verbal reactions, evaluation, and expectations) (van Dijk 1988, 52–59). In order to reach a more complete and a deeper understanding of the media discourse, we simultaneously conducted descriptive linguistic analysis and interpretive intertextual analysis of sampled media texts, following Norman Farklaff's CDA. The key analytical concepts of this research are coherence and intertextuality. This study of media discourse involved an analysis of choices: included vs. excluded from text; explicitly vs. implicitly omitted; emphasized vs. marginalised; thematised vs. dethematised. By understanding the relationship between discourses within published texts, we aim to reveal discourse hierarchies, that is, to point to potential social and political hegemony (*ibid.*). Thus, by reconstructing the discourses that frame the phenomena of secession and normalisation in the Serbian media, we expect to reveal political attitudes that surpass formally proclaimed policies and goals of the Serbian Government. In doing so, we intend to broaden the existing academic and other literature on the Belgrade-Pristina normalisation process (i.e., Gashi and Musliu 2017) with new empirical insights; insights that further demonstrate why 'normalisation of Belgrade-Pristina relations' remains an ambiguous and distant goal to this day.

This analysis was conducted on a representative sample of 276 media texts dealing with the signing of the Washington Agreement, with the code list being utilised as an instrument and each media text as a separate unit of analysis. The sample was collected using online archives of 12 most influential Serbian media outlets: *Blic*, *Kurir*, *B92*, *Telegraf*, *N1*, *Večernje novosti*, *Informer*, *Danas*, *Mondo*, *RTS*, *Politika*, *Pink* (Milutinović 2021).

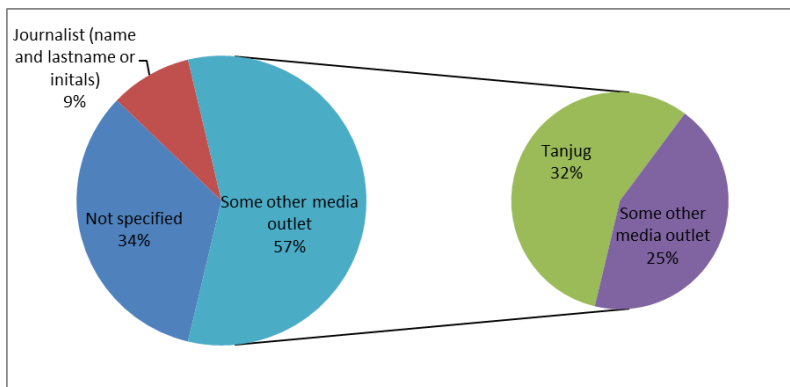


Therefore, the sample consists of the online texts by the traditional media on their official pages and of texts by the native digital media that are within the group of media with highest penetration. This sample adequately represents different editorial orientations: with exemptions of *Danas* and TV N1 that are pro-opposition, all other media are pro-government, and *Informer* and *Kurir* are distinctly pro-government. Also, the online sample that we used adequately represents the news covered in print and electronic media, because the 12 media outlets that were selected portray same frames in all of their publishing forms, which also includes online content. In other words, their content does not differ editorially, regardless of the platform used. We gathered relevant material published 7 days before and after the signing of the Washington Agreement.

### RESULTS: MEDIA FRAMING OF THE WASHINGTON AGREEMENT DISCOURSE

The media discourse on the Washington Agreement is mainly formed in the politics section (for 71% of published articles), while a certain number of texts are situated in the section dedicated to economic issues, with only a few portals assigning special sections just for this topic. The largest share of media texts on the mentioned Agreement was published by web portals of daily newspapers: (pro-regime) *Kurir* and (pro-opposition) *Danas* (13% each), followed by *Informer*, *Večernje novosti*, then TVN1 and the daily *Blic*. Authors of media texts were identified in only 9% of all contributions analysed in the sample. This percentage is not an indicator of the reporting credibility per se, but it can be indicative of a lack of professionalism. More than half of the sampled texts (57%) were not originally published by the online outlet which uploaded them. *Tanjug*<sup>3</sup> is most often cited as the source of all news stories regarding the signing of the Washington Agreement, as 32% of all the sampled texts name it as their source (Figure 1). *Tanjug*'s texts are frequently taken over by other outlets and integrated into the final output of their online platforms, most often without any changes being made to the original content, which is why the intertextual processing of media texts habitually lacks any transformative qualities (Fairclough 1995, 58–60). Furthermore, the discourse we analysed is dominated by factual journalistic genres: the largest share consists of articles published in the form of news (60%), followed by reports (25%), while analytical genres (articles and columns) are not as frequent (7.6%).

3 Despite legal provisions that do not allow state ownership of media in Serbia, *Tanjug* news agency operated in a semi-legal status from 2014 to 2020, highly dependent on the Government, but privileged in relation to the other two (independent) news agencies in Serbia.

**Figure 1.** The distribution of authorship of media texts

Source: The authors' findings.

The absence of journalistic evaluation – which represents an important unit of the schematic macrostructure of any text (van Dijk 1988, 35–54) – in as many as 62% of the analysed texts, also suggests that interpretative hegemony exists. By reducing media discourse to official statements and to ‘word-for-word’ coverage when reporting on the verbal reactions of the political actors involved, the media deprives the audience of a deeper analytical and critical approach to the events it is describing, thus denying the public the chance to learn about diverse views and attitudes about the subject. Furthermore, rare pieces that did take on an evaluative approach were most often published with the aim of expressing support for President Vučić, the main Serbian negotiator. This evaluative statement of a *Tanjug* journalist – which was published in its original form by several pro-regime tabloids – is a good example:

‘President Vučić’s assessment that the Agreement signed in the White House is very important – and that Serbia should not be ashamed of it – is validated by every term specified within the Agreement itself, and one should not forget that Serbia’s negotiators managed to secure those favourable terms regardless of the pressure exerted on them by the representatives of the world power that facilitated the Agreement and that, by the way, recognises Kosovo’s independence’ (pink.rs).

In 30% of the texts, thematic-organisational categories – such as the background of the event that was covered – are not visible, while the consequences of the event are not visible in 24% of the texts. Spatial-temporal decontextualization (van Dijk 1988, 54) of the covered event is often noticeable, as is the fact that the event is being displaced from its generic or initial context, indicating that the process of creating media content is

prone to manipulation. When it comes to reporting on the outcomes and consequences of the event that was covered, journalists tend to emphasise words such as ‘future’, ‘peace’, ‘stability’ and ‘development’, distancing the discourse from the nationalistic metaphors used to describe Kosovo, such as ‘holy Serbian land’, ‘the most expensive Serbian word’, ‘entrance to the kingdom of heaven’. Although utilised frames set Kosovo’s secession in a context that is more in line with civic rather than nationalist sentiments, much of the media discourse is still shaped by rather confrontational slogans, such as the one launched by President Vučić: ‘Surrender is not an option.’ In such a way, Serbian media reproduce a discourse that represents him as a flexible but firm negotiator, with the main message being that the citizens of Serbia need not worry about the outcome of the talks as long as Vučić is in charge of them. Such a discourse essentially masks the fact that Serbia’s leadership acts rather inconsistently when dealing with the issue of Kosovo’s independence.<sup>4</sup>

When the analysed texts are classified in accordance to the events which prompted journalists to write and publish them, pseudo-events – or events reported on merely for the sake of the publicity they generate (Boorstin 1962) – are much more prevalent than actual newsworthy events (70% vs 8% respectively). Most articles conveyed information gathered at official press conferences or from *ad hoc* public statements made in Washington, from official social media accounts of the involved actors, from their press releases, as well as from statements made by government representatives that were not present in Washington, but that non the less conformed to mainstream discourse on the topic. When setting the agenda for the Washington Agreement, the media usually relied on following persons: the leader of the Serbian negotiating team and the President of Serbia Aleksandar Vučić (who was identified as the source or the key communicator in 34% of all media texts), then Special Presidential Envoy for Serbia and Kosovo Peace Negotiations, Richard Grenell (with a 20% share), followed by Albanian team leader and Kosovo’s then Prime Minister Avdullah Hoti (who’s direct statements were not conveyed nearly as often as he was referred to, 10%), the US President Trump (9%), and other Serbian Government officials (6–7% each), who mostly supported and reproduced the statements made by President Vučić. The structure of sources and interlocutors mentioned in most of the observed media reports is uniform, which explains the predominantly affirmative stance that the media conveyed when covering the signing of the Washington Agreement. An attempt to

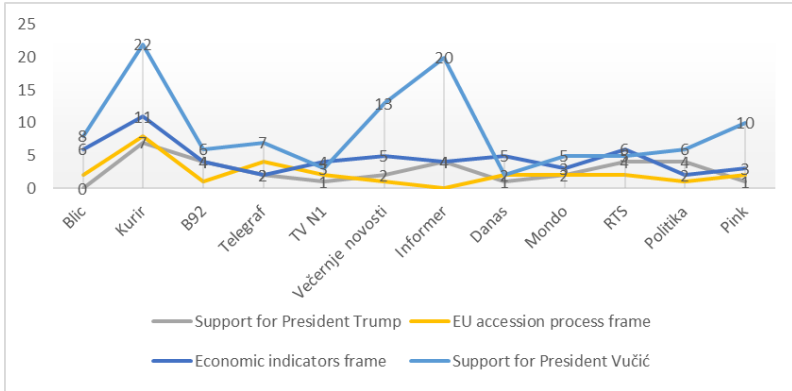
4 This inconsistency is best proven by the fact that Vučić secretly met with the then President of Kosovo Hashim Thaçi in June of 2020 in New York to discuss a potential land swap, which goes against his ‘surrender is not an option’ stance. The meeting was later uncovered by investigative journalists.

diversify those communicators who shaped the discourse on the Washington Agreement was undertaken by two pro-opposition portals – *TVN1* and the daily *Danas*, as they avoided *Tanjug* agency news by relying on various independent columnists and commentators. Their texts (that approached the issue critically) make up just 12% of the total share of the articles dealing with the signing of the mentioned document, while an all-encompassing reporting approach (i.e., balanced representation of conflicting interests and arguments) is visible in 23% of the texts in the overall sample. This practically means that most of the media discourse conveyed a consistent/uniform stance regarding the Washington Agreement, one which is articulated by government representatives and which is primarily processed in the *Tanjug* state news agency and from there distributed to other media platforms.

#### DISCUSSION: DOMINANT MEDIA DISCOURSE FRAMES

The signing of the Washington Agreement was covered by the Serbian media with the use of several dominant frames (Figure 2). The media affirmation of the Agreement was evident in 63% of sampled texts, within which it was framed in three quantitatively dominant discourses: support for President Vučić (present in 39% of media texts), support for President Trump (12%) and economic benefits (12%). Balanced reporting is noticeable within the discourse that frames the process of Serbia's accession to the European Union (10%), while critical takes on the Washington Agreement (most of which concentrated on issues related to constitutional and international law) were marginalised to only 7% of articles, all of which were published by the two pro-opposition portals. It is especially interesting that the research result shows the absence of interest of Serbian media for the Albanian side. Namely, Kosovo negotiators are mentioned in less than 15% of media texts of the whole sample, and in negative or critical context even less – only about 8% of texts frame the negative or adversarial discourse on Kosovo government. In this analysis we have focused on the dominant discourse frames, on those that have stood out by the largest percentage of the media texts framed in a certain matrix, as shown by Figure 2. In that sense, discourse frame on the relations with the USA is also marginal in the sample; except the frame of the support for President Trump, that we have selected and described in the paper.

**Figure 2.** Dominant discourse frames (and the number of articles they were spotted in)



**Source:** The authors' findings.

### 1. THE DISCOURSE FRAME OF SUPPORT FOR PRESIDENT VUČIĆ.

The discourse offering support to President Vučić (39% of sampled media texts) is based on the following media narrative: (a) Washington negotiations began once it was requested that Serbia establish bilateral relations with Kosovo (Article 10 of the proposed Washington Agreement). The initial draught of the Agreement was thus characterised by the Serbian side as 'the worst possible document' (Telegraf\_03 / 09), while article 10 was framed as the 'Trojan horse' article (Kurir\_04 / 09). (b) 'Enormous pressure' was the term used to describe the gravity of the situation in which the Serbian delegation found itself in Washington (Pink.rs<sup>5</sup>), as it was even implied that the Serbian delegation faced physical danger at some point: „twenty people reacted to our delegation's every word very aggressively, and some of them aren't even Albanian” (Pink.rs). (c) The Serbian delegation refused to sign the initial version of the Agreement, as that version stated that Serbia must recognise Kosovo's independence. In such a way – the narrative continues – members of the delegation demonstrated 'firm statesmanship' (V.novosti\_04 / 09), with President Vučić leading the way and resisting each and every challenge against Serbia's national interests and state sovereignty. The media thus proclaimed that the Serbian President achieved a 'diplomatic victory'; a victory most often explained *ad hominem*,

5 Each individual media text represents a unit of analysis, and it is encrypted. Each code contains: the name of the news outlets that published the text (e.g., Blic), the date of publication of the text (e.g., 04/09) and a letter that refers to the order of coding (a, b, c...). The pink.rs portal omitted all the dates of its publications.

by describing his decisions as 'smart and wise' (Kurir\_07 / 09), and by utilising the epithet 'patriotic' and the hyperbole 'lion' when referring to him. At the same time, the negotiations were often described as a 'fight' (Kurir\_03 / 09, Kurir\_04 / 09a). Framing the President as a heroic leader culminated with him being portrayed as the symbol of self-sacrifice: 'Vučić would rather die than leave Serbia hanging' (Kurir\_03 / 09, V.novosti\_03 / 09). His opponents were metaphorically referred to as evil mythical beings, i.e., 'Scylla and Charybdis'<sup>6</sup> (Informer\_04 / 09b), which frames Serbia's negotiating position in a way that makes it seem that disaster is imminent,<sup>7</sup> and that only a hero can save Serbia by navigating between many evils that threaten it. This framing technique thus relied on myths and legends in order to subliminally stress the significance of the event being covered. For instance, 'attacks' made by the opposing negotiating party were qualified as 'brutal' (Telegraf\_04 / 09b), while – as opposed to the media construction of insidious and evil opposing side – the President of Serbia is framed as an outstanding person, by using the following lexical choices: 'determined', 'wise', 'brave', 'just' and 'capable'. For example, it was stated that he is: '... the only one who is able to fight for Serbia and its interests even in the most difficult of situations, and for whom Serbia always comes first and remains forever in his heart' (Kurir\_04 / 09a). The tabloid construction of Vučić's exceptionality is reinforced by representative illocutionary statements (Serl 1976) which take on a persuasive form: 'one of the greatest statesmen in Serbia's recent history' (Kurir\_04 / 09b, Informer\_04 / 09a), 'A Serbian politician of extremely rare geostrategic capabilities' (Informer\_04 / 09b), 'He is the best of all of us' (Telegraf\_04 / 09a).

The media presented Serbia's decision not to sign the initial draught of the agreement – the one which supposedly requested that Serbia recognise Kosovo's independence – as a 'very hard, daring and risky move' (Kurir\_07/09). The decision was attributed to the President himself, and was framed through the use of chess metaphors, such as 'a Fool's mate' (Telegraf\_04/09b); 'the Serbian side played a grandmaster-like move in response to Pristina's offers and USA's pressure' (Mondo\_04/09); 'wise political decisions resembling the moves of a chess grandmaster' (Informer\_04/09b) and 'a brilliant diplomatic game was played in Washington' (Informer\_08/09). The final/signed version of the Agreement was later framed through media-spins that only focused on the positive aspects

6 According to ancient mythology, Scylla and Charybdis are two sea monsters that are positioned on two adjacent cliffs of a sea strait, from which they lurk for victims who sail between them.

7 Such a frame basically conveys the message that 'no choice is wrong', and provides legitimacy to any political decision made by the government, including the unpopular ones, those that would include recognising Kosovo as an independent state in some shape or form.

of the document, without taking all the relevant factors into account. This frame described the Washington Agreement as ‘one of the best international agreements ever signed by Serbia’ (Kurir\_04/09a), while Serbia-US relations were now reframed as ‘a renewed partnership’ (Kurir\_06/09). The media also constructed frames to emphasise consistency in the political actions of the President: ‘Once again, he firmly confirmed that Serbia will not recognise Kosovo’s independence’ (Kurir\_04/09c). He was described not only as the protector of Serbian interests, but also as a regional leader. Collective memory was also invoked, as the negotiations held in Washington were compared to historical events such as the Paris Peace Conference held after WWI and the Berlin Congress of 1878 (within which Serbia secured its *de jure* independence from the Ottomans).

A significant part of the discourse that provides support for the President also utilises the negative comparison communication strategy, as the signing of the Washington Agreement was instrumentalized with the purpose of smearing ruling party’s political opponents. For example: ‘was this possible back when Tadić, Jeremić and Đilas<sup>8</sup> governed Serbia? At that time, no one negotiated with Serbia, no one wanted to talk to us, and we were not welcome at the White House’ (Kurir\_04/09d). ‘Vučić will never make compromises regarding Serbia’s national interests. He is not like Boris Tadić<sup>9</sup>, who agreed to everything and apologised to everyone’ (V.novosti\_03/09). Pro-government media used the technique of manipulating known as Manichean framing of reality to stigmatize government opponents. While the President was presented as the heroic saviour of the nation, critics of the Washington Agreement were framed with the use of following lexical choices: ‘haters’ (Kurir\_04/09d), ‘anti-Serbian band of thieves’ (Kurir\_04/09d), “Belgrade’s yellow scum-elite” (Informer\_04/09b), etc.

A part of this discourse derives from the utilisation of self-promotion as a communication strategy, which relies on frames that highlight one’s own exceptionality, i.e.: ‘This is the pen that President Trump gave to me, and only he used it to sign documents’ (Kurir\_04/09e); ‘President Trump gave me the keys to the White House and told me that I am welcome here at any time’ (Pink.rs).

## 2. THE DISCOURSE FRAME OF SUPPORT FOR PRESIDENT TRUMP.

The media started to form an affirmative discourse about President Trump (12%) beginning with the second day of the talks, after Article 10

8 Leaders of the opposition who participated in the government coalition which was defeated by the current ruling party at the 2012 elections.

9 Former president of the Republic of Serbia and one of the leaders of the opposition.



was excluded from the Agreement. During the first day of the negotiations, Serbian tabloids prepared expressed suspicion regarding US delegation's intentions. For example, the most influential pro-government tabloid depersonalised Richard Grenell by not mentioning him by name, instead choosing to refer to him as 'this guy', stating that he is 'up to something', in capital letters (Informer\_03/09). However, the very next day, the same tabloid completely changed the tone of reporting when describing American officials. Serbian-American foreign relations were praised as excellent: "Serbia is a country that Washington listens to and the Trump administration has improved US-Serbia relations," stated Serbia's Prime Minister' (Informer\_05/09). The success of the Washington Agreement was in large part attributed to President Trump, who was hailed by media interlocutors. Serbian media also mediate the frames formed by Trump's associates, referring to the Washington Agreement as 'a historical initiative made by President Trump', while Belgrade-Pristina relations prior to the signing of the Agreement were characterised as 'a nightmare', having reached a 'dead end' before the Americans took over (RTS\_04/09). In such a way, Serbian media reproduced frames through which the White House Administration intended to present President Trump as a successful mediator of international political disputes ahead of the 2020 election (Blic\_04/09).

### 3. THE DISCOURSE FRAME OF ECONOMIC BENEFITS.

Discourse frames related to economic indicators (12% of media texts) interpreted the Washington Agreement through the perspective of economic benefits. The Agreement was framed with the use of metaphors and hyperboles: 'a giant step', 'a historical day for Serbia', 'it guarantees a safe future', 'unprecedented success', 'a milestone that will influence the future of our state and our children'. This frame highlighted the potential economic benefits of USA's intent to open an American Development Fund office in Belgrade, but also the potential economic benefits of the mini-Schengen (a.k.a. Open Balkan) initiative<sup>10</sup> (Blic\_05/09, Kurir\_06/09). The main message of this discourse can be summarised with the following statement: 'The US aims to empower Serbia through infrastructural interconnections'(b92\_03/09). Yet, while Serbian delegates emphasised the economic aspects of the Agreement, the Albanian side conveyed its support for the agreement in more political terms: 'This is a giant step in reaching a final

<sup>10</sup> Mini Schengen represents the Western Balkan version of a single market, which emerged as an option after the European Union declined to announce the start of accession negotiations with Albania and Northern Macedonia in October 2019, while other countries of the region were making little to no progress in their attempts to join the EU.



agreement with Serbia', with the international recognition of Kosovo being set forth as the ultimate goal (Blic\_03/09). In such a way, both sides framed the signing of the Washington Agreement in a manner which suits their political interests and which is acceptable to their citizens.

#### 4. DISCOURSE ON THE ACCESSION PROCESS TO THE EU.

In 10% of the sampled media texts, the Washington Agreement was interpreted from the perspective of Serbia's EU accession negotiation process. The media formed this Agreement related discourse by relying on statements made by Serbian and EU officials. In this context, the Washington Agreement was framed as a segment of the wider Belgrade-Pristina talks, which were defined as the key component of 'the EU accession process and further Serbia-Kosovo negotiations facilitated by the EU' (N1\_07/09). This discourse was a part of the most balanced reporting on the talks held in Washington. While US officials claimed that the Washington Agreement was a historical agreement, EU representatives made statements that were of a more critical and reserved nature: 'We acknowledge that the document was signed' (Telegraf\_04/09, Blic\_07/09); '[...] any diplomatic initiatives that move away from EU members' mutual stance on Jerusalem are saddening and concerning' (Blic\_07/09). While messages coming from the EU were consistent, statements made by Serbian representatives were often in contradiction with one another: '...we want to join the European Union and we have to trust our European partners' (Kurir\_06/09) versus: 'I understand why the EU is not too happy with this Agreement. We can expect many good things from the EU, but not when it comes to the issue of Kosovo's independence' (Politika\_05/09). Pro-government media kept in line with official statements made by Serbian representatives, interpreting EU's dissatisfaction with the Washington Agreement by relying on Euroscepticism, claiming that the EU itself is responsible for the stagnation of Serbia's accession negotiations. As in other cases, this frame was intertwined with support for President Vučić: 'Some EU member states will do anything to harm Serbia and Vučić, as they don't want to see Serbia become the leader of stable and peaceful Western Balkan region.' (Kurir\_07/09).

#### 5. CRITICAL DISCOURSE ON THE WASHINGTON AGREEMENT.

Critical media discourse frames were detected in 7% of the sampled texts, all of them coming from *TVN1* and *Danas* portals. The topics that were isolated within critical media discourse are: (a) whether the President of Serbia has constitutional authority to sign agreements such as the one signed in Washington, (b) whether the Washington Agreement is legally

binding from the perspective of international law and (c) what security risks the signing of the Agreement entails.

The first critical stance frame is based on the interpretation of Article 112 paragraph 1 of the Constitution of the Republic of Serbia, according to which the President of the Republic represents Serbia within the country and abroad, but does not act on behalf of it, i.e., he does not have the authority to sign international agreements or binding political agreements. This responsibility is reserved for the Government, as the Constitution states that it must 'determine and conduct policies' (Article 123). In this sense, the Washington Agreement is framed through the use of contrasts which emphasise the importance of rule of law. For example: "It is at this point that a division emerges between democratic states characterised by rule of law, and those other states that do not care about rule of law. In the former, it is inconceivable that a body of power usurps competencies that do not belong to it [...]" (Danas\_10 / 09). The frame that the President is acting outside of his legal bounds is emphasised by the fact that Serbia's Prime Minister Ana Brnabić is not even informed about his political decisions. For example, just nine days prior to the signing of the Washington Agreement, she thanked Israel for being deciding not to recognise Kosovo's independence. However, 'something completely different happened, as the Prime Minister of Serbia had no idea what the Washington Agreement would entail [...] Israel recognising Kosovo, and Serbia seems to be compliant with this recognition as it promised to relocate its embassy to Jerusalem' (Danas\_07 / 09). The ironic tone of this discourse culminated in the statement of an opposition representative: 'The whole world is laughing at us because of the decision to move the embassy to Jerusalem' (N1\_07 / 09).

In a few analytical articles, the signed Agreement was interpreted by credible experts on international law. Such articles highlight the inconsistencies and contradictions evident in the actions of the executive authorities. For example, the daily *Danas* reports the position of opposing parties' legal experts and officials, who assessed that Serbia's consent to move the embassy to Jerusalem was 'frivolous', as it 'openly violates various UN Security Council resolutions while, demanding that everyone respect Resolution 1244 regarding Kosovo' (Danas\_07 / 09). *N1* television broadcasted a similar assessment by the French weekly *Le Monde*: 'Most of the international community does not officially recognise Jerusalem as the capital of Israel and believes that such recognition must be considered only once the decades-long conflict with the Palestinians is brought to an end' (N1\_05/09). Therefore, the critical media discourse established the signing the Washington Agreement as controversial. At the same time, the instrumental purpose of the Washington Agreement (to provide poli-

tical backing to the actors involved) was fully unmasked. On the one hand, the motives of Trump's presidential campaign were pointed out, as it was stated that the campaign 'is trying to present these agreements as a diplomatic success after a series of foreign policy failures' (N1\_05/09). In this context, the Agreement is framed by lexical choices and phrases such as: 'scandalous' (N1\_10 / 09), 'bizarre event' (Danas\_07/ 09), 'Trump's pre-election agreement' (Danas\_05 / 09), 'support for Trump's election campaign' (Danas\_09 / 09), 'another testimony on the use of diplomacy for the internal political party campaigns' (Danas\_06 / 09), 'an unusual document, the likes of which were probably never before seen in the history of diplomacy' (Danas\_06 / 09). Such critical discourse points to the possible deeper motivation of the Serbian authorities: 'Instead of normalising relations in the region and strengthening Serbia's position in the world, Aleksandar Vučić has been using the "Kosovo issue" exclusively to maintain international support for his personal government' (Danas\_06 / 09). Namely, several facts disqualify the Washington Agreement as an integral link of the Belgrade-Pristina normalisation process, and they are: the fact that it is not obligatory, the fact that there is no mention of forming a self-governing Union of Serbian Municipalities in Kosovo (which was a task set forth by the Brussels Agreement), the fact that it does not refer to indicators of democratic development, decriminalisation of society and the development rule of law in Serbia and Kosovo, while the Brussels Agreement does. Thus, critical media discourse frames the Washington Agreement in a negative light by comparing it to the Brussels Agreement of 2013, as the interlocutors of pro-opposition media consistently emphasised the fact that only the Brussels Agreement is: 'in accordance with Resolution 1244 and the mandate transferred by the Security Council to the European Union' (Danas\_05 / 09).

The third critical way in which the media framed Washington Agreement questioned whether the decision to sign such an Agreement was a tactically wise move: 'The president of the People's Party claims that Vučić made "a huge risk" by supporting Trump's campaign just a month prior to the US election' (Danas\_07/09). Security risks were also mentioned: 'He added that Serbia agreed to formally treat Hezbollah as a terrorist organisation, and asked whether we really need to involve ourselves in that conflict in such a way' (Danas\_07/09). This frame emphasises security risks that Serbia has exposed itself to by signing the Washington Agreement, which is highlighted by the metaphoric claim that it has become 'a target for Islamic terrorists' (Danas\_06/09).

## CONCLUSION

The results of this research correspond to the recent reports and studies on media freedom and democracy decline in recent years in Serbia (Csaky 2020, 3–12; RSF, 2020; Vladisaljević, 2019), which indicate that the Serbian Government utilises all the methods cited by Levitsky and Way, especially those with which competitive authoritarian regimes seek to suppress independent media. Our research – even though it specifically concentrates on the Washington Agreement – sheds much light on the characteristics of key frames emerging from Serbian media newsrooms, as we found out in similar previous research: a) most influential Serbian media outlets consistently avoid critical journalistic genres; b) the main feature of their reporting consists of covering current events, by strictly relying on interpretations provided by government officials; c) the media prefer to convey the mainstream political agenda rather than to independently define their priorities; d) tabloids only interview those sources and communicators that openly support government policies; e) the media continuously polarise the public through the use of the ‘us versus them’ frame (i.e., Milutinović, 2020).

This study pointed out that almost all media portals create content by relying on government officials’ interpretations of the issue at hand; the signing of the Washington Agreement in this particular case. The role of political actors in shaping reports on events that they are directly involved in is therefore very prominent. Pro-regime tabloids utilise such reporting schemes more often than other outlets, most commonly by citing the President of Serbia without offering any interpretative qualities to his statements. They also interviewed only those analysts that supported the Serbian Government’s approach to the normalisation process. Most influential media outlets thus adopted the government’s political agenda, framing the discourse on the Washington Agreement in accordance with it, *de facto* turning the mainstream media into mouthpieces of the president and the government. Serbian media’s discourse practises are therefore generally not characterised by a two-way communication flow, as they often do not question or problematize the government’s agenda. The media played passive role in relation to the authority’s agenda – by acting as one-way mobilizers of public support for the authority.

The research showed out the main techniques of manipulative media framing on the process of normalisation, which excluded use of alternative narratives and counter-frames when reporting on the topic. The framing techniques that were utilised to shape the discourse on the Washington Agreement were: metaphors, positive and negative comparisons, media-spins, and the use of phrases. An important feature of such discourse is the predominance of factual and the subordination of analytical genres

that discuss the process of normalisation in an objective and qualified way. There was, therefore, no journalistic engagement in terms of deeper investigative processing. Pro-opposition outlets – Danas and TVN<sub>1</sub> – deviated from the described pattern of media framing, as they primarily tried to diversify their sources in order to compete with the dominant discourse patterns created by Tanjug news agency. The media discourse on the Washington Agreement was therefore evidently polarised, with dominant and all-encompassing (pro-government) media being on one side and the marginalised (pro-opposition) media being on the other side. However, critical voices remained marginalised in this discourse, which is why they were not able to stimulate democratic dialogue on the issue by (re)examining government agendas and decisions. Thus, the signing of the Washington Agreement mainly helped the government members further promote themselves, while problematic issues (such as the lack of transparency of the negotiation process) were suppressed. These arguments prove the hypotheses of our research, as they confirm that the governmental political discourse ranks first within the so-called ‘order of discourse’, which is in line with Entman’s frame parity claim. Such a disbalance within the order of discourse corresponds to the decline of media freedom in a competitive authoritarian regime, as media scenes of such political systems are characterised by a lack of balanced communicative power, and the narrowness of media pluralism reflects the state of political pluralism.

It is clear that the mainstream media insist on framing the issue of Kosovo’s secession as a constantly present and occasionally escalating crisis that the Serbian President, Government and its representatives are wholeheartedly trying to resolve (in order to normalise regional relations and continue Serbia’s accession to the EU), while their lack of success is attributed to the unwillingness of the opposing negotiating party to cooperate in this regard. Serbian media cannot be viewed as adequate facilitators of public dialogue. Almost all media reproduce official statements of a very limited number of communicators, those that are usually public office holders. Being that the media scene is highly polarised, a small number of pro-opposition media outlets that do seek to diversify the discourse on subjects such as the Washington Agreement are unable to do so, as they can only interview analysts who are critical towards the government, but who – at the same time – have no access to any information other than the information published by pro-regime ‘trust’ media.

In such a context, media discourse masks any indications of ‘true’ intentions of the government. However, it does unmask evident inconsistencies that exist within the government’s agenda on the process of normalisation of Belgrade–Pristina relations, including those inconsistencies that were exposed by the signing of the Washington Agreement. For example,

July 2021 marked the month during which Serbia was supposed to move its embassy from Tel Aviv to Jerusalem, but no action was taken in this regard, indicating that the Serbian Government does not intend to stand by all the declared goals of the Belgrade-Pristina talks, regardless of who is facilitating the negotiation process. Such an outcome also implies that the signing of the Washington Agreement was not such an epochal event as it was made out to be by Serbian media. Taking this into account, we are careful to infer that neither of the involved sides truly intends to move forward in the Belgrade-Pristina negotiations. The costs of such a move could potentially be too big (as they could mean the loss of political support at home). Formally continuing with the talks – in hopes that the other side will eventually concede – has proven to be a fruitful strategy that will most likely also be applied in the time to come, as it offers the negotiators plenty of media space for self-promotion, with little to no imminent political risks deriving from the strategy of maintaining status quo.

## REFERENCES

- Bami, Xhorxhina. 2020. "Grenell: US to lead Kosovo-Serbia Talks on Economy, EU on Politics", *Balkan Insight*, July 19. Accessed April 17, 2021. <https://balkaninsight.com/2020/06/19/grenell-us-to-lead-first-part-of-serbia-kosovo-talks/>, accessed.
- Bashota, Bardhok and Hoti, Afrim. 2021. "The Role of the EU in Facilitating a Hard Implementation Dialogue." *Southeastern Europe*, 45(3): 1–29.
- Berelson, Bernard. 1952. *Content analysis in communicative research*. Michigan: Free Press.
- BBC News. 2020a. "Israel and the United Arab Emirates have reached a historic agreement on the normalisation of relations", *BBC News*, August 13. Accessed April 18, 2021. <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-53770859>.
- BBC News. 2020b. "Kratki vodič kroz međunarodno pravo: Ko od zvaničnika i šta može da potpiše u ime građana Srbije", *BBC News*, September 08. Accessed April 20, 2021. <https://www.bbc.com/serbian/lat/srbija-54069142>.
- Berkowitz, Leonard. 1984. "Some effects of thoughts on anti and pro-social influences of media events: a cognitive-neoassociation analysis." *Psychological Bulletin*. 9(3): 410–427.
- Bieber, Florian. 2015. "The Serbia-Kosovo Agreements: An EU Success Story?." *The Review of Central and East European Law*, 40(3–4): 285–319.
- Boorstin, Daniel J. 1962. *The Image: A guide to pseudo-events in America*. New York: Harper.
- Brüggemann, Michael. 2014. "Between frame setting and frame sending: How journalists contribute to news frames." *Communication Theory*. 24(1): 61–82.

- Coleman, Renita *et al.* 2009. "Agenda Setting." In Karin Wahl-Jorgensen, and Thomas Hanitzsch (eds), *The handbook of Journalism studies*, 147–160. New York: Routledge.
- Csaky, Zselyke. 2020. "Nations in Transit 2020. Dropping the Democratic Façade." Freedom House. Accessed October 5, 2020. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020\\_FH\\_NIT2020\\_vfinal.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-04/05062020_FH_NIT2020_vfinal.pdf).
- Gashi, Krenar and Musliu, Vjosa. 2017. "Mediation through Recontextualization: The European Union and The Dialogue Between Kosovo and Serbia?" *European Foreign Affairs Review*, 22(4): 533–550.
- Ejdus, Filip. 2020. *Crisis and Ontological Insecurity: Serbia's Anxiety over Kosovo's Secession*. London: Palgrave Macmillan.
- Entman, Robert M. 1993. "Framing: Toward Clarification of a Fractured Paradigm." *Journal of Communication*, 43(4):51–58.
- Entman, Robert M. 2003. "Cascading activation: Contesting the White House's frame after 9/11." *Political Communication*, 20(4): 415–432.
- Fairclough, Norman. 1995. *Media discourse*. London: Edward Arnold.
- Fairclough, Norman. 2018. "CDA as dialectical reasoning." In John Flowerdew and John E. Richardson (eds), *The Routledge Handbook of Critical Discourse Studies*, 13–25. New York: Routledge.
- Goffman, Erving. 1974. *Frame Analysis: An Essay on Organisation of Experience*. New York: Harper and Row.
- Grenell, Richard. 2020. "Serbia-Kosovo agreement results from Trump's different brand of diplomacy", *The Hill*, September 4. Accessed April 17, 2021. <https://thehill.com/opinion/international/515125-serbia-kosovo-agreement-results-from-trumps-different-brand-of>.
- Jenne, Erin. 2007. *Ethnic Bargaining: The Paradox of Minority Empowerment*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kingdon, John W. 2014. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harlow: Pearson Education Limited.
- KoSSev (04/09/2020). Tekst sporazuma koji je u Vašingtonu potpisao Aleksandar Vučić. <https://kossev.info/tekst-sporazuma-koji-je-u-vasingtonu-potpisao-aleksandar-vucic/> (in Serbian)
- Levitsky, Steven and Way, Lucan A. 2002. "The Rise of Competitive Authoritarianism." *Journal of Democracy*. 13(2): 51–65.
- Maksimović, Marina. 2020. "Prvo sporazum EU-a i SAD-a, pa onda Beograda i Prištine." *Deutsche Welle*, September 6. Accessed May 12, 2021. <https://www.dw.com/bs/prvo-sporazum-eu-a-i-sad-a-pa-onda-beograda-i-pri%C5%A1tine/a-54829928>.



- Mason, Jeff et al. 2020. "Trump lauds economic steps between Serbia and Kosovo", *Reuters*, September 15. Accessed October 28, 2022. <https://www.reuters.com/article/usa-serbia-kosovo-int-idUSKBN25V2LX>.
- McCombs, Maxwell E., and Shaw, Donald L. 1972. "The agenda-setting function of mass media." *Public Opinion Quarterly*. 36(2): 176–187.
- Milutinović, Irina. 2020. „Politička instrumentalizacija medijskog diskursa o pandemiji kovida 19 u Srbiji: izveštavanje i neki normativni aspekti.“ *Političke perspektive*, 10 (2–3): 27–50.
- Milutinović, Irina. 2021. *Monitoring Media Pluralism in the European Union, Albania, Republic of North Macedonia, Montenegro, Serbia and Turkey. Country report: Serbia*. Florence: Centre for Media Pluralism and Media Freedom.
- Petrović, Ivica. 2020. "Dijalog – resetovan, ali i dalje paralisan." *Deutsche Welle*, July 13. Accessed May 12, 2021. <https://www.dw.com/sr/dijalog-resetovan-ali-i-dalje-paralisan/a-54151930>.
- Roeder, Philip. 2018. *National Secession: Persuasion and Violence in Independence Campaigns*. London: Cornell University Press.
- Repucci, Sarah. 2020. A Leaderless Struggle for Democracy. Freedom in the World 2020. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-03/FINAL\\_FIW\\_2020\\_Abridged.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2020-03/FINAL_FIW_2020_Abridged.pdf)
- RSF. 2020. *A worrying state: Serbia, 2020*. Accessed October 25, 2020. <https://rsf.org/en/Serbia>.
- Searle, John. 1976. "The Classification of Illocutionary Acts." *Language in Society*. 5(1): 1–23.
- Van Dijk, Teun A. 1988. *News as Discourse*. Hillsdale: Lawrence Erlbaum Associates, Inc.
- Vladisavljević, Nebojša. 2019. *Uspon i pad demokratije nakon 5. oktobra*. Beograd: Arhipelag.
- Weaver, David et al. 1998. "International Trends in Agenda-Setting Research". In Christina Holtz-Bacha, Helmut Scherer, and Norbert Waldmann (eds), *Wie die Medien die Welt erschaffen und wie die Menschen darin leben, 189–203*. Opladen/Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.





# NORMATIVNI KONSTITUCIONALIZAM

## I JAMSTVO SOCIJALNIH PRAVA

### U USTAVNOJ DRŽAVI

*Valentino Kuzelj*

*Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu*

#### SAŽETAK

U suvremenosti je napušteno umjetno razdvajanje općeg koncepta ljudskih prava na sudski ostvariva klasična liberalna (građanska i politička) prava, te aspiracijska i programska socijalna i ekonomska jamstva isključena od mogućnosti (ustavno)sudske zaštite. Stoga je razložno tvrditi da i socijalna prava predstavljaju izraz normativnog konstitucionalizma. Osobito uzme li se u obzir njihov značaj u stvaranju materijalnih preduvjeta ostvarenju dostojanstva i autonomije pojedinca kao svrhe i cilja suvremene ustavne države. Pritom, njihova povezanost s proračunskom materijom, kao prerogativom tijela predstavničke demokracije, ne smije biti valjan razlog odricanja mogućnosti njihove (ustavno)sudske ostvarivosti, jer bi se time propis zakonskog ranga (proračun) izdigao ponad vrijednosne strukture temeljnoga dokumenta (ustava) koji uspostavlja pravo na minimum sredstava za vođenje dostojnoga života i autonoman razvoj ljudske osobe. S time na umu, ipak je potrebno definiranje granice do koje ustavno sudništvo može ići u njihovoj zaštiti, a da ne pokuša supstituirati zakonodavca. Na teorijskoj je razini nemoguće povući „krutu“ crtu razgraničenja između uloge (ustavnog)sudstva i zakonodavca pri realizaciji ustavnih socijalnih jamstava. Stoga se najpogodnijim rješenjem ističe učenje iz poredbene prakse kolumbijskog Ustavnog suda čiji je aktivistički i agresivan pristup zaštiti socijalnih prava u određenim trenucima koketirao s politizacijom Ustavnoga suda. Iz tog je razloga graničnu crtu (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava potrebno tražiti u institucionalnim ograničenjima ustavnoga sudstva, radije nego u pokušaju konstruiranja artifičnih ograničenja tumačenih socijalnih prava i načela.

**KLJUČNE RIJEČI:** socijalna prava, normativni konstitucionalizam, ustavna država, demokracija, ustavno sudovanje

#### **Kontakt autora:**

Valentino Kuzelj, student Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu.

E-mail: [valentino.kuzeljoi@gmail.com](mailto:valentino.kuzeljoi@gmail.com), ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0003-3028-8562>

## UVOD

Socijalna i ekonomska prava, kao sastavni dio općeg narativa o ljudskim pravima, u okviru Ujedinjenih naroda svoju su moralnu potvrdu dobila u Općoj deklaraciji o ljudskim pravima<sup>1</sup>, dok je njihov obvezujući značaj izražen u Međunarodnom paktu o gospodarskim, socijalnim i kulturnim pravima<sup>2</sup>, te je time potaknut dramatičan učinak na nacionalne ustave. Naime, većina novih, kao i nekolicina afirmiranih demokracija usvojila je određena socioekonomska jamstva, obvezavši time svoje vlade „barem formalno, na ostvarenje minimalnih standarda socijalnog blagostanja“, te „[v]iše od tri četvrtine svjetskih ustava sada sadrži barem jedno formalno justicijabilno [socioekonomsko pravo, *op. a.*]“ (Rosevear, Hirschl i Jung 2019, 37). Unatoč tome, ona ne mogu biti „uspostavljena, interpretirana ili implementirana u institucionalnom, ideološkom ili političkom vakuumu“, s obzirom da se njihova realizacija proteže „daleko izvan ustavne domene“, obuhvaća značajne redistributivne odluke, te se proces njihova unaprjeđenja ne može promatrati odvojeno od konkretnih fiskalnih mogućnosti, nasljeđa i tradicije socijalne sigurnosti te javnog mnijenja o najvažnijim karakteristikama socijalne politike. Stoga, iako služi kao konceptualni temelj, ustavno (tekstualno) definiranje treba predstavljati tek jedan od mnoštva aspekata proučavanja materije socioekonomskih prava u određenom državnom i društvenom poretku (Rosevear, Hirschl i Jung 2019, 38-39). Iz navedenoga je razvidno kako je istraživanje ostvarivosti socijalnih i ekonomskih ustavnih jamstava uvelike povezano s političkim odlukama, te bi istraživanje njihova normativnog značaja bez svijesti o političkim konotacijama njihove (ustavno)sudske realizacije učinilo veliku nepravdu promatranoj temi. Pritom je nužno istaknuti kako njihova političnost *eo ipso* ne predstavlja prepreku njihovoj (ustavno)sudskoj ostvarivosti, s obzirom da svi predmeti ustavnosudskog odlučivanja u sebi nužno sadrže i element političkoga (koje je ponekad teško razlučiti od pravnoga), a upravo je zadaća ustavnoga sudstva izbjegavanje politizacije procesa ustavnog sudovanja (Antić 2012, 51).

U suvremenosti se čuju sve glasnije teze o tzv. judicijalizaciji politike kao procesu ulaženja sudbene vlasti u sfere koje su u ne tako davnoj prošlosti smatrane prerogativima predstavničkih tijela vlasti, obilježenom

1 Universal Declaration of Human Rights (1948) 217 A (III). Hrvatski prijevod vidi u Odluci o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/2009).

2 International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1983) UNTS vol. 993, kojem je Republika Hrvatska pristupila temeljem notifikacije o sukcesiji od 8. lipnja 1991. godine, vidi Odluku o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji (Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/1993).

izraženim sudskim aktivizmom i nastojanjem da se autonomija politike ograniči pravnim procedurama, a politički konflikti rješavaju pravnom argumentacijom (Ravlić 2017, 67) s ciljem „neutralizacij[e] političke moći rastvaranjem političkih pitanja u pravna“ (Ravlić 2017, 82). Tako Michelman (2003, 15) ističe da se u okviru uobičajenih debata pitanje poustavljenja socijalnih prava svodi na preispitivanje mjesta i uloge (ustavno) sudske vlasti, te se stječe dojam kako se „problem s konstitucionalizacijom socijalnih prava svodi uglavnom, ako ne potpuno, na pitanje diobe vlasti“. U tom je kontekstu razumljiva potreba da se važnim političkim pitanjima, što odlučivanje o materiji socijalnih prava (s obzirom na njihovu povezanost s proračunskim sredstvima) nedvojbeno jest, pristupa s krajnjim oprezom kako se ne bi pokrenuo inverzni proces politizacije ustavnoga sudstva. Ipak, kako ističe Učur (2000, 281), „[u] radnim i socijalnim odnosima nalaze se čovjekove slobode, neotuđiva i osobna prava“, te je stoga potrebno ograničiti spektar arbitrarnosti i diskrecijskog odlučivanja. Takvo ograničenje valja proširiti i na djelovanje zakonodavca, usmjeravajući ga na trag ostvarenja ustavne vizije socijalno pravednoga poretka, pri čemu ključnu ulogu ima upravo institucija (ustavnog) sudstva. Stoga intrinzična bojazan (ustavnih) sudova od prelaska granice vlastite uloge ne smije biti valjan razlog podilaženju volji zakonodavca.

U svjetlu navedenoga, u radu se ukazuje na potrebu aktivnog angažiranja (ustavnih) sudova u ostvarenju minimuma socijalnih prava zajamčenih nacionalnim ustavima, te se ističe potreba njihove (ustavno)sudske zaštite od kršenja i transgresija voljom demokratske većine. Pritom se nastoji ukazati na potrebu definiranja osjetljive granice do koje zaštita socijalnih prava može ići, prije nego se ustavno sudište prometne u kreatora političkih odluka i supstituira volju političkih grana vlasti (ponajprije zakonodavne). U tom se smislu nastoje izvući pouke iz postupanja kolumbijskog Ustavnog suda čiji je agresivni i aktivistički pristup zaštiti socijalnih prava gdjekad koketirao s političnošću njegovih odluka. Zaključno, ističe se potreba aktivne zaštite minimuma socijalnih prava, dok je višu razinu njihova ostvarenja potrebno prepustiti većinskoj volji formiranoj kroz rezultate demokratskoga procesa. Pritom se, pri određenju granične linije mogućnosti (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava zagovara potreba njezina pronalaženja u institucionalnim ograničenjima (ustavnoga) sudstva, radije nego u pokušaju artificijelnog povlačenja granica tumačenih socijalnih načela.

## SOCIJALNA PRAVA U FUNKCIJI OGRANIČENJA VEĆINSKOG DEMOKRATSKOG ODLUČIVANJA O SOCIOEKONOMSKIM PITANJIMA

Danas je uvelike napušteno klasično teorijsko razlikovanje dviju generacija ljudskih prava koje osobna i politička prava poistovjećuje s negativnim zahtjevom državnog suzdržavanja od interferiranja u privatnu sferu građana, te ih smatra neposredno primjenjivima, nepovezanim a mogućnostima državnoga proračuna i sudski ostvarivima, dok socijalna i ekonomska prava shvaća kao financijski iscrpne pozitivne zahtjeve usmjerene prema državi, duboko uronjene u proračunsku materiju i samom tom činjenicom isključene od sudske zaštite. Naime, obje kategorije prava nameću raznovrsne dužnosti te niti građanska i politička prava ne mogu biti shvaćena isključivo kroz zahtjev državnog apstiniranja od ulaženja u privatnost pojedinca, već impliciraju i dužnosti uspostavljanja (financijski iscrpnih) uvjeta ostvarenju slobode korištenja negativnim pravima, kao i mehanizama zaštite od njihove povrede djelovanjem same države ili drugih pripadnika društva. Obje generacije prava obuhvaćaju tri temeljne državne obveze: poštovanja, zaštite i ispunjenja (Marochini 2014, 331). Pritom obveza poštovanja (engl. *to respect*) zahtijeva državno apstiniranje od povreda prava, dok obveza zaštite (engl. *to protect*) podrazumijeva državnu zaštitu od povrede prava od strane trećih osoba, a obveza ispunjenja (engl. *to fulfil*) zahtijeva stvaranje uvjeta za ostvarenje prava (Marochini 2014, 326).

Tako i socijalna prava u sebi sadrže negativan zahtjev vlastita poštovanja i zaštite, što presudom u predmetu *Certification of the Constitution of the Republic of South Africa* (Case CCT 23/96 od 6. rujna 1996, para 78) potvrđuje južnoafrički Ustavni sud ističući kako, u krajnjoj liniji, ona impliciraju barem minimalnu mogućnost sudske zaštite od neprimjerenog zadiranja. Iz činjenice da obje kategorije prava rezultiraju aktivnim državnim djelovanjem, financijskim izdacima i opterećenjem proračuna, samo što to socijalna i ekonomska prava čine u većoj mjeri, proizlazi kako je razlika među njima po naravi kvantitativna, radije nego kvalitativna (Marochini 2014, 319-320). Dodatno, Tushnet (2011, 179-180) i tu tvrdnju dovodi u pitanje, ističući kako razlika u (pr)ocjeni troškova ostvarenja dviju kategorija ljudskih prava ne proizlazi iz toga što su građanska i politička jeftina, a socijalna i ekonomska financijski iscrpna, „već da su prva općenito nevidljiva i raspršena kroz društvo kao cjelinu, bez otvorenog figuriranja u vladinim proračunima, dok su potonja neposredno vidljiva u proračunskim izvješćima“. Stoga je u suvremenosti primjetno rastuće slaganje po pitanju mogućnosti (ustavno)sudske zaštite socioekonomskih prava, za koju se ranije smatralo da prelazi institucionalne kapacitete (ustavnih) sudova (Marochini 2014, 324).

Naime, kvantitativno razlikovanje dviju kategorija ljudskih prava, za razliku od kvalitativnog, ne narušava njihovu jednaku normativnu osnovu. S tog su gledišta ona jednakovrijedna, a isključivanje mogućnosti sudske zaštite s osnove njihova upliva u državni proračun neprihvatljivo je jer se time propis zakonskog ranga (državni proračun) izdiže ponad vrijednosne strukture temeljnoga dokumenta (ustava). Naime, tvrdnje o proračunskim implikacijama socioekonomskih prava, usmjerene negaciji njihove (ustavno)sudske ostvarivosti, počivaju na pretpostavci kako je proračunski proces jedan od temeljnih atributa predstavničke demokracije, koja se povijesno afirmirala upravo kroz prisvajanje proračunskih kompetencija kao isključivog prerogativa zakonodavne vlasti (vidi Marelja i Kuzelj 2020). Takvo rezerviranje proračunskih ovlasti legislative izraslo je iz njezinih povijesnih sukoba i tenzija s egzekutivom (isprva personificiranom u osobi vladara), te ju je u suvremenosti neprimjereno prevoditi u odnos zakonodavca i (ustavnog) sudstva, pri čemu svrha potonjeg nije u akumulaciji ovlasti i vladanju, već u zaštiti od djelovanja izvršne i zakonodavne vlasti suprotno temeljnim vrijednostima i usmjerenjima ustavne države.

Unatoč tome što parlament počiva na izbornoj demokratskoj legitimaciji, ona ga ne ovlašćuje na prisvajanje isključivih ovlaštenja u smislu izbjegavanja nadzora ustavnosti, jer bi se tada proračunski proces odvojio od svojeg ustavnog utemeljenja i podredio isključivo smjeru i snazi političkih vjetrova parlamentarne (demokratske) većine. Ustavna država omogućuje demokraciju kao sferu slobodnog razvoja i samoostvarenja društva, ali joj ne može biti bezrezervno podređena. Iz tog je razloga ovdje nužno navesti, i nedvojbeno prihvatiti, razmatranje odnosa ustavne države i demokracije kako ga poima Hans Buchheim, a koje je, uslijed potrebe detaljnog opravdanja ograničavanja demokracije, pa makar i ustavnim mehanizmima, nešto dulje od uobičajenih navoda. Naime, on ističe da „ustavna država ima prednost pred demokracijom. Ustavna se država nije dužna upravljati prema onome što se sve može predočiti pod ‘demokracijom’; nego njezin ustav odlučuje o tome što se od tih mnogih mogućnosti ozbiljuje kao element jedne države. (...) Ustav je cijelost temeljnoga poretka neke države, a demokracija je jedan od elemenata toga poretka“ (Buchheim 1992, 19), osobito stoga što „se ono što je novovjekovna ustavna država može precizno odrediti, dok se pod riječju ‘demokracija’ može zamisliti mnogo toga što je vrlo različito, čak mnogošto što se ne može međusobno uskladiti“ (Buchheim 1992, 20).

S aspekta tradicionalno shvaćene majoritarne demokracije, koja se iscrpljuje u prevlasti volje demokratske većine, te joj nedostaje opredjeljenje jednakom poštovanju, zaštiti i ostvarenju ljudskih prava, doista se moguće složiti kako pokušaj afirmacije univerzalnosti ljudskih prava predstavlja opasnost po autonomiju, samoodređenje i slobodno (zapravo neograni-

čeno) oblikovanje socioekonomskog i političkog razvoja zajednice (Evans 2001, 628). Zato tako shvaćena demokracija, u svojem isključivo proceduralnom obilježju formiranja volje većine, ne može polagati pravo na prednost pred zahtjevima koje obnašateljima političke vlasti i građanima postavlja ustavna država. Problem tako shvaćene demokracije moguće je razumjeti kroz razmatranja koja u svojoj *Krizi parlamentarne demokracije*, prije otprilike stotinu godina, iznosi Carl Schmitt. On, naime, ističe kako je demokraciju kao teorijski ili polemički koncept moguće pomiriti s različitim ideologijama i težnjama te sama nema jasan cilj i sadržaj. Stoga, tvrdi, demokraciji nedostaje politička pozadina, iscrpljuje se u svojoj organizacijskoj formi, te predstavlja isključivo proceduru (Schmitt 1988, 24). U odnosu na opisani klasični majoritarni koncept ova je opservacija nedvojbeno ispravna te zabrinjava što se zagovaranje demokracije u posthladnoratovskom razdoblju nije preokupiralo idejama socijalne pravde i ljudskih prava, već uspostavom i osiguranjem globalnoga okruženja za slobodan i stabilan razvoj i ostvarenje ekonomskih interesa. Razvijene su države promicale proceduralni oblik demokracije „kao skup demokratskih institucija radije nego kao sredstvo postizanja socijalne i ekonomske transformacije koja bi osnažila siromašne i društveno isključene“ (Evans 2001, 629-630).

Svako je demokratsko odlučivanje, bilo posredno ili neposredno, nužno uspostavljeno na većinskom principu, s time da tako polučene odluke ne moraju biti ustavne, a u krajnjoj liniji niti beziznimno demokratske, te se upravo u tome ogleda vrijednost konstitucionalizma kao zahtjeva da se većinsku volju podredi ustavnim ograničenjima (Palić 2021, 469). Uzdižanjem demokracije na razinu vrhovne vrednote, u situaciji korištenja demokratskih procedura u smjeru urušavanja demokratskoga poretka, radikalni će se demokrati, kako ih naziva Schmitt, naći u filozofskoj petlji: ostati predan idealu demokracije, iako to podrazumijeva suprotstavljanje većinskoj odluci, ili dopustiti demokratskom procesu da uništi samoga sebe? Naime, „čim demokracija preuzme sadržaj samodostatne vrednote, više nije moguće ostati (u formalnom smislu) demokratom pod svaku cijenu“ (Schmitt 1988, 28). Tanja Karakamisheva-Jovanovska stoga ispravno ukazuje na neopravdanost poistovjećivanja demokracije i ljudskih prava, jer su oni u svojoj biti različiti koncepti koji duboko utječu jedno na drugo, te ih je moguće smatrati funkcionalno povezanim i međuvinsnim, ali nipošto istoznačnicama. Umjesto toga, potrebno je prepoznati potencijal njihovog međusobnog kvalitativnog utjecaja jer „[d]emokracija bez ljudskih prava nije idealna demokracija, zato što ne može adekvatno funkcionirati. Ljudska prava bez demokracije nisu potpuna“ te ona „nisu tek nužni uvjet demokracije, već ona donose demokraciju“ (Karakamisheva-Jovanovska 2014, 9-10). Toga je svjestan i Smerdel (2012, 2) kada navodi da, „[k]ako bismo izbjegli svaki mogući nesporazum, naglašavam da pod

‘ustavom’ mislimo isključivo na demokratski ustav, onaj koji na prvome mjestu jamči ljudska prava i slobode“.

Pritom je potrebno upozoriti kako upravo zagovaratelji njihova poistovjećivanja tendiraju minimalističkom shvaćanju ljudskih prava, svodeći ga na jamstvo građanskih i političkih prava (Arat 1999, 136). Takvo redukcionističko čitanje ne može objasniti navedenu tvrdnju o supstancijalnom međusobnom utjecaju dvaju koncepata. Naime, demokracija kao proces omogućuje samoodređenje građana, a ljudska prava stvaraju formalnu (političku) i materijalnu (supstancijalnu) participativnu jednakost kao preduvjete sudjelovanju u političkom oblikovanju države. Stoga zabrinjava činjenica da se, u odnosu na širenje koncepta ljudskih prava obuhvaćanjem novih jamstava u posljednjim desetljećima, demokracija (koja je u svojoj biti duboko egalitaran koncept koji jamči jednakost u sudjelovanju i odlučivanju, te time služi osnaživanju građana) svodi na zahtjev za formalnom jednakosti građana (birača) i proceduralnu formu periodičnih izbora, te se uspostava predstavničke vlade postavlja kao krajnji cilj demokratskoga procesa, umjesto kao jamstvo poštovanja, zaštite i ispunjenja svekolikih ljudskih prava (Arat 1999, 141).

Zato se, u trenutku kad se u političkoj praksi i u međunarodnopravnoj teoriji raspravlja o demokraciji kao ljudskom pravu te je, usprkos nedostatku konsenzusa, vidljiva tendencija prepoznavanja takvoga koncepta (Karakamishveva-Jovanovska 2014, 7), valja zapitati što demokraciji kao proceduri udahnjuje vrijednost? Odgovor na to pitanje mora biti nedvosmislen, ali nipošto pojednostavljen. Ono što demokraciji daje vrijednost su vrednote koje prožimaju temeljnu ustavnu strukturu i čine bit njegova identiteta, te se prelijevaju kroz cjelinu ustavnoga teksta, kojem ujedno služe kao *svrha* i *cilj*. Naime, jedino ustavne vrednote mogu argumentirati ograničenje demokracije kao izraza narodnoga suvereniteta u svrhu jamstva nepovredivosti i ostvarenja ljudskih prava, te upravo u njima treba tražiti aspiracijski potencijal i normativnu snagu ljudskih prava. Kako ističe Bačić (2012, 15), „[k]onstitucionalizirajući vrednote iz različitih izvora hrvatski je ustavotvorac 1990. godine, zapravo, proj[is]cirao sliku aspiracijskog konstitucionalizma i normativnog ustava, odnosno ustava utemeljenog na vrednotama“. U tome se ogleda bit konstitucionalizma kao kvalitativnog podređivanja političkoga pravnome, time što odluke donesene na ustavnoj razini više nisu otvorene političkoj volji većine. Dakako, takve odluke ne smjeraju normiranju svih aspekata državnoga i društvenoga života, već postavljanju ciljeva kojima demokratska vlast mora težiti te okvira unutar kojega ih mora ostvarivati. Stoga ustavno pravo valja shvaćati tako da predstavlja „okvir, a ne zamjenu za politiku“ (Grimm 2016, 200). U središtu toga okvira stoji identitet ustava koji ne može i ne smije biti stavljen na raspolaganje demokratskoj većini.



## SOCIJALNA PRAVA KAO IZRAZ VRIJEDNOSNE ORIJENTACIJE DEMOKRATSKOGA USTAVA

U hrvatskom je kontekstu od neporecivog značaja potvrda pripadnosti klauzule socijalne države (čl. 1., st. 1.) i načela socijalne pravde (čl. 3.) katalogu vječnih i nepromjenjivih (ustavno-identitetskih) odrednica hrvatskoga Ustava (Narodne novine br. 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014). Ustavni sud to je isprva natuknuo odlučujući o ustavnosti tzv. kriznoga poreza, ističući kako je „[s]ocijalna država konstitutivni (...) element europskog ustavnog identiteta, što potvrđuje i Ustav Republike Hrvatske“ (Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009, para 13.1). S obzirom na tadašnji nedostatak detaljnijeg razmatranja teorije ustavnoga identiteta i njezina odnosa s konceptom socijalne države u strukturi hrvatskoga Ustava, bilo bi pretjerano tvrditi da je u navedenom predmetu potvrđen njezin identitetski karakter. Konkretnu potvrdu socijalne države i socijalne pravde kao vječnih i nepromjenjivih načela hrvatskoga ustavnoga poretka valja tražiti u identifikaciji identitetskoga značaja članaka u kojima su one smještene unutar ustavnoga teksta, time što „Ustavni sud podsjeća da članci 1. i 3. Ustava sadržavaju bitna obilježja identiteta hrvatske ustavne države“ (Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013, para 3). Dodatno navodi „da je minimum ekonomskog blagostanja pretpostavka za ostvarenje ljudskog dostojanstva“ (Odluka i Rješenje br. U-I-1625/2014 i dr. od 30. ožujka 2015, para 37; Odluka br. U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015, para 21). Napokon, i u međusobnom odnosu načela koja tvore identitet hrvatskoga Ustava utvrđuje potrebu sagledavanja i ograničenja poduzetničke i tržišne slobode iz čl. 49., st. 1. (čiji je identitetski značaj utvrđen u istom predmetu) u svjetlu zahtjeva proizišlih iz temeljne koncepcije ljudskih prava i najviših ustavnih vrednota iz čl. 3. (Odluka br. U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015, para 43.1), među kojima i načela socijalne pravde. Iz navedenih primjera ustavnosudske prakse proizlazi ustavotvorčeva nedvojbeno moralna predanost konceptu socijalne države i načelu socijalne pravde, koji su „ukorijenjeni (...) u samoj jezgri hrvatske ustavne države“ (Kuzelj i Horvat Vuković 2022, 83), i prihvaćanje njihove fundamentalne povezanosti s načelom neotuđivog dostojanstva svakog čovjeka kao temelja ustavnoga poretka moderne hrvatske države. Time je Ustavni sud Republike Hrvatske legitimiran na proaktivnu i agresivnu zaštitu minimuma socijalnih prava potrebnih za ostvarenje ljudskog dostojanstva.

Upravo je u klauzulama vječnosti, neovisno o njihovom eksplicitnom navođenju ili impliciranoj nepromjenjivosti osnovnih ustavnih odrednica, izražena usmjerenost zaštititi temeljne strukture i vrijednosti državnoga poretka (shvaćenih kao izraz najvišeg konsenzusa društvenoga bića) od promjenjivosti. U tom smislu identitet ustava uspostavlja prešutnu



granicu vlastitih izmjena „neovisno o postojanju izričito navedenih zabrana ustavnih promjena u samome ustavnom tekstu“ (Gardašević i Zlatić 2021, 209). Isto navodi i Horvat Vuković (2015, 495-496), ističući kako „konstrukcija materijalnih granica ustavnih promjena o postojanju takve klauzule ne ovisi“. Pritom valja primijetiti usmjerenost jamstva nepromjenjivosti. Naime, u hrvatskom je primjeru vidljivo kako ustavno-identitetski značaj pojedine odredbe ne priječi izmjenu u smjeru daljnje afirmacije i proširenja njezina sadržaja u skladu s duhom temeljne jezgre Ustava, već pretpostavlja apsolutnu zabranu regresije vječnih ustavnih jamstava. Tako Petrić (2020, 127) iz pripadnosti koncepta socijalne države katalogu ustavno-identitetskih odrednica, te njegove povezanosti s ostvarenjem čovjekova dostojanstva, zaključuje da Ustavni sud posredno, koristeći se klauzulom socijalne države kao vektorom, uvodi ideju dostojanstva u hrvatski ustavni identitet. U istom smislu, „[s] obzirom na važnost koju socijalna pravda kao sastavni dio koncepta socijalne države ima pri ostvarenju ljudskog dostojanstva, te činjenicu da su čl. 1. i čl. 3. (...) potvrđeni dijelom hrvatskog ustavnog identiteta, moguće je tvrditi da je materijalna supstanca (sadržaj) načela opozivanja iz čl. 51. posredno uvedena u red ustavno-identitetskih odrednica hrvatskog Ustava“ (Kuzelj i Kvartuč 2021, 504). Tako je i Promjenom Ustava Republike Hrvatske iz 2000. godine (Narodne novine br. 113/2000, čl. 2) katalog najviših ustavnih vrednota, kojem je potvrđen nedvojben identitetski karakter, proširen navođenjem ravnopravnosti spolova, te je izriječkom utvrđeno da one predstavljaju temelj tumačenja Ustava. Time nije narušen, već proširen sadržaj čl. 3, te se u toj promjeni ogleda razvojni karakter identiteta hrvatskog ustavnog poretka prema uključivanju šireg spektra vrednota koje odražavaju pluralistički, liberalni i socijalni karakter hrvatskoga Ustava.

Iako pojedine vrednote mogu djelovati naizgled suprotstavljeno, zapravo ih karakterizira zračeci komplementarni karakter, te one utječu jedna na drugu i mijenjaju svoj sadržaj u smjeru ostvarenja ustavotvorčeve vizije pravnoga i društvenoga poretka. Tako u poznatoj presudi u predmetu *Lüth* (1 BvR 400/51 od 15. siječnja 1958) njemački Savezni ustavni sud ističe kako iz Ustavom zajamčenih temeljnih prava proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji prožima cjelinu pravnoga sustava. To podrazumijeva odbacivanje minimalističkog shvaćanja temeljnih prava kao (isključivo) zaštitnog mehanizma od državnog zadiranja u privatnu sferu, te zahtijeva i njezino aktivno angažiranje u smjeru njihove zaštite od povreda postupcima trećih osoba (horizontalno djelovanje temeljnih prava), kao i stvaranja uvjeta za omogućavanje autonomnog razvoja pojedinca (Möller 2022, 5-7). Koncept objektivnog poretka vrijednosti potvrđuje i hrvatski Ustavni sud, ističući da iz „strukturnog jedinstva ustavnog teksta (...) proizlazi objektivni poredak vrijednosti koji je Ustavni sud dužan štiti i

promicati“ (Odluka br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011, para 30). U tom smislu ideal socijalne pravde utječe na shvaćanje načela jednakosti i slobode transformirajući njihov klasični liberalni karakter i uvodeći u ustavnopravni diskurs pojmove supstancijalne jednakosti i socijalne slobode. Upravo je koncepcija socijalne države omogućila puno ostvarenje konstitucionalizma, obvezujući obnašatelje vlasti na proaktivno djelovanje u svrhu ostvarenja ustavnih ciljeva, te pomičući ideal ustavne države od negativnog čuvara koji zapovijeda apstinenciju, te održanje ekonomskog i socijalnog *statusa quo*, prema lučonoši koji zahtijeva pozitivno činjenje i afirmaciju ljudskog dostojanstva. Time je ujedno socijalna država i demokraciji udahnila sadržaj, omogućavajući nadmetanje ideja i programa usmjerenih ostvarenju ustavne vizije cjelovitog koncepta ljudskih prava i socijalno pravednoga poretka, a ne tek negativno nadmetanje suzdržanošću u vršenju represivnih ovlasti aparata viktorijske noćobdijске države. U tome se ogleda karakter pojma suvremene liberalne demokracije kao oblika vladavine koji je u suvremenoj ustavnoj državi suočen s „redefinirajućim elementima socijalne države (...) i konkurirajućim konceptima društvene pravednosti (...)“ (Barić 2021, 181-182). Tako demokracija doista postaje vrijednost, ali ona nije izražena u demokratskom procesu ili formi, već vrednotama koje joj daju sadržaj kao ustavnoj, liberalnoj i socijalnoj demokraciji.

Dodatno, jamstvo vječnosti socijalne jezgre Ustava nužno predmnijeva i njezin hijerarhijski odnos s drugim ustavnim odredbama, iz čega proizlazi da takva, u hrvatskom slučaju implicitna, „klauzula vječnosti nameće obvezu da i ostale odredbe ustava, naslonjene na temeljnu vrijednost koju klauzula izražava, s njom budu u skladnome odnosu“ (Brajković 2021, 273). Upravo se kroz otkrivanje identitetskoga značaja socijalne države i pravde koje stoje u središtu teorijske koncepcije ljudskih prava hrvatskoga Ustava, te kroz njegovo odmicanje od klasične liberalne teorije koja ustavni dokument promatra isključivo kao katalog negativnih sloboda, iščitava karakteristika ljudskih prava kao *preduvjeta* i *ograničenja* demokracije. Ljudska prava nužno su rezervirana prema demokraciji, imajući na umu potencijal njezine zloupotrebe od strane demokratske većine u cilju slabljenja ili negacije prava građana ili pojedinih skupina, a upravo socijalna prava najsnažnije ograničavaju proizvoljnost demokracije kao procesa, ne zadržavajući se na nametanju obveze suzdržavanja od transgresija, već obvezujući demokratski legitimiranu vlast na proaktivno postupanje u cilju njihova ostvarenja (Lohmann 2004, 119). U tom se smislu ističe važnost širenja svijesti o pravima građana koja nadilazi shvaćanje slobode od državnog interferiranja, izrastajući tako u društvenu osviještenost o pravu na državno angažiranje u cilju afirmacije punopravnog participiranja svakog čovjeka u socijalnom i političkom

životu. Naime, „[d]emokracije kao sustavi ograničene vlasti, te vlasti temeljen[e] na vladavini prava, cvjetaju i razvijaju se kad prava postanu važan dio masovne svijesti“ (Vujčić 2000, 57). Stoga zahtjev poštovanja i unaprjeđenja prava čovjeka ne znači negaciju demokracije već ograničenje spektra odlučivanja u smislu isključenja odluka koje bi smjerale narušavanju ljudskih prava.

Razmatranje potrebe za mehanizmima zaštite ustavnih ljudskih prava kao susprezanja demokracije, ali i onoga što joj daje smisao, nužno je započeti zapažanjem kako „[d]anas, koristimo isti termin – *demokracija* misleći na zaštitu temeljnih ljudskih prava, ali je značenje pojma drugačije i ponovno se vraćamo u istu situaciju, s iznimkom da vrijednosni sustav više nije religijski, već je zasnovan na temeljnim pravima. Čuvar tih univerzalnih vrijednosti je – neizostavno – sudac“ (Kostadinov 2012, 1). Valja smatrati da normativni ustav, kao nedostižni ideal koji predmnijeva primjenu svojih odredbi u svakodnevnom životu (Smerdel 2013, 16-17), ostvaruje svoju svrhu kroz mogućnost vlastite potvrde unatoč kršenju i zanemarivanju od strane institucija ili političke većine. Tako Graf Kielmansegg (1989, 176-177) ističe kako je upravo u uspostavi njemačkog Saveznog ustavnog suda utjelovljena ideja suvereniteta Ustava, zasnovana na idealu vladavine prava kao vrhovnom načelu koje zauzima prednost pred konceptom narodnoga suvereniteta, te je upravo ustavnosudska praksa učinila Temeljni zakon vrhovnim dokumentom njemačke države. Stoga je u nastavku potrebno ukazati na značaj (ustavno)sudske interpretacije u širenju sadržaja ustavnog kataloga ljudskih prava i sloboda, osobito u kontekstu socijalnih i ekonomskih prava. Naime, uloga je ustavnoga sudovanja upravo u zaštiti temeljnih vrednota državnoga poretka, pravnom ozbiljenju ustavom proklamiranih nepovredivih prava, te opetovanom otkrivanju njihova značenja i sadržaja, s obzirom da je u ustavotvornom procesu narod, unatoč njegovoj metafizičkoj predodžbi kao sveprisutnog *mitskog suverena*, „posve nemoćan, on ne zna ustavno artikulirati svoje fikcije, on se jednostavno nada ili pati“ (Rodin 2001, 84).

#### ULOGA (USTAVNOG) SUDSTVA U TRANSFORMACIJI SOCIJALNIH PRAVA IZ USTAVOTVORČEVIH ASPIRACIJA U NORMATIVNA JAMSTVA

Ranih 90-ih godina prošloga stoljeća Cass R. Sunstein savjetovao je ustavotvorcima istočnoeuropskih postsocijalističkih ustava izbjegavanje unošenja garancija pozitivnih prava, predmnijevajući pod tim izrazom socijalna i ekonomska jamstva, te zaboravljajući kako i klasične građanske i političke slobode zahtijevaju pozitivno državno djelovanje. Podredno, u slučaju poustavljenja socioekonomskih prava sugerirao je njihovo izdvajanje u posebnu sekciju s ciljem pravljenja njihove jasne razlike od sudski ostva-

rivih negativnih prava. Naposljetku, zagovarao je razvoj jurisprudencije koja će ih razgraničiti od tradicionalnih liberalnih sloboda i objelodaniti nemogućnost njihove sudske zaštite u slučajevima kada bi ona pretpostavljala interferiranje u tržišne slobode ili zahtijevala ekspertizu kakvom sudovi ne raspolažu. Zaključno napominje kako u pogledu ustavnih prava „manje može biti više“, jer „ustav koji nastoji jamčiti dobro društvo može, u tom procesu, ne zajamčiti ništa“ (Sunstein 1993, 38).<sup>3</sup> Takvo je rezoniranje pogrešno stoga što zanemaruje temeljnu svrhu ustavnih prava, naime, jamstvo autonomije pojedinca koja predstavlja temeljno čovjekovo obilježje razdvajajući ga od ostalih bića, te obuhvaća „mogućnost racionalnog i moralnog odlučivanja što činiti sa svojim životom“ (Fabre 1998, 265).

Upravo je autonomija pojedinca omogućena čitavim korpusom ljudskih prava, te je narušena u slučaju njezina svođenja na klasične liberalne slobode. Nadalje, razložno je tvrditi kako upravo koncept autonomije uvodi pojam osobe u diskurs o pravima čovjeka. Kako ističe Becker (2009, 209), ustavno se (kao uostalom i svako drugo) pravo prirodno preokupira mišlju o čovjeku kao univerzalnom pojmu za neograničen broj jedinki ljudske vrste, te je svaki čovjek pred pravom jednak svakom drugom čovjeku. Nasuprot tome, ističe, pojam osobe nije koncipiran univerzalistički već individualno. Gradeći na njegovim postavkama, opravdano je zaključiti kako upravo socijalna prava, kroz jamstvo egzistencije i materijalnih potreba za razvoj pojedinca u skladu s njegovim težnjama, željama i snovima, uvode pojam osobe u pravni narativ, jer se osiguranjem socioekonomskih prava čovjeka omogućuje njegov osoban razvoj. Dok se jamstvom pojedinih (liberalno shvaćenih) prava možda omogućavaju određene slobode čovjeka, bez njihove dopune osiguranjem materijalne osnove razvoju pojedinca iz pravne se sfere uklanja osobu. U takvom je kontekstu odveć opasno prepustiti socijalna prava većinskoj odluci demokratski izabраниh tijela vlasti (bez korektiva u vidu sudbenog nadzora), jer je u njemu sadržana latentna mogućnost da demokratska većina pojedinca liši prava na autonoman razvoj njegove osobnosti.

Zbog navedenoga valja ukazati na nužnost konstitucionalizacije socijalnih prava kao esencijalnih po autonomiju građana, ali i potrebu njihove proaktivne (ustavno)sudske zaštite, što niti u suvremenosti nije jednostavan i nekontroverzan zadatak. Naime, (ustavno) sudstvo može imati ključnu ulogu u prepoznavanju, interpretaciji, te ponekad i kreaciji socijalnih

3 Ovdje valja istaknuti kako Sunstein (2001, 221-237) iznosi djelomično izmijenjen stav o konstitucionalizaciji socijalnih prava pod utjecajem rezoniranja južnoafričkog Ustavnog suda u presudi *The Government of the Republic of South Africa v Grootboom* (Case CCT 11/00) od 4. listopada 2000. On smatra pristup Ustavnog suda (zasnovan na ispitivanju razumnosti socijalnih programa) u navedenom predmetu inovativnim, osjetljivim na proračunska ograničenja i ulogu političkih grana vlasti.

prava usmjerenih na zaštitu ljudskog dostojanstva i autonomije, ali svojim (ne)činjenjem može zanemariti i izigrati temeljnu zapovijed konstitucionalizma, naime, osiguranje slobode razvoja ljudske osobe. Tako Häberle (2006, 30) konstruiranje zahtjeva za poštovanjem minimuma ekonomskog blagostanja u judikaturi njemačkog Saveznog ustavnog suda, iz temeljnog načela ljudskog dostojanstva i ustavnog koncepta socijalne države, smatra „uzornim pretorskim postignućem“. Suprotno, Sunstein (2005, 20, 22 i 24-25) kao ključan uzrok posebnosti američkog pristupa socioekonomskim pravima navodi zaokret u judikaturi Vrhovnoga suda, pod utjecajem četvorice konzervativnih sudaca imenovanih za vrijeme predsjednikovanja Richarda M. Nixona, s puta priznanja ustavnog statusa socioekonomskih prava započetog tijekom 60-ih i 70-ih godina 20. stoljeća. Stoga je potrebno promotriti (i osporiti) prigovore (ustavno)sudskoj zaštiti socijalnih prava.

Cécile Fabre identificira dva uobičajena prigovora (ustavno)sudskom ostvarivanju socijalnih prava, naime, da sudovima nedostaju legitimitet i kompetencije za odlučivanje o alokaciji proračunskih sredstava.<sup>4</sup> Prigovor u odnosu na legitimitet (ustavnih) sudova polazi od pretpostavke kako proračunska materija pripada isključivoj sferi kompetencija predstavničkih tijela vlasti, poglavito zakonodavnoj (s obzirom na njezin izborni legitimitet i demokratsku odgovornost građanima). Legitimacijskoj osnovi isključenja (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava suprotstavlja činjenicu postojanja različitih situacija u kojima su socijalna prava prekršena, poput one u kojoj okvir socijalne zaštite nije zakonski definiran, te odluka u (ustavno)sudskom postupku ne bi smjerala kvantitativnom određivanju mjere u kojoj zakonodavac mora udovoljiti zahtjevu ustavnih socijalnih prava, već njegovu obvezivanju da ih zakonski konkretizira (što parlamentarnoj većini i dalje ostavlja širok operativni spektar njihove zakonske razrade) (Fabre 1998, 280). U pogledu (ne)dostatnosti kompetencija (ustavnog) sudstva za odlučivanje o mjerama koje značajno utječu na državni proračun pak ističe kako to ne predstavlja stvarni problem s obzirom na mogućnost da sudovi zatraže mišljenje nezavisnih eksperata u pojedinom području kojim sami dovoljno ne vladaju (Fabre 1998, 282). Tako je, upravo u pitanju duboko povezanom sa socijalnom materijom, postupio i hrvatski Ustavni sud određivši stalnog sudskog vještaka za financijsku struku u predmetu ocjene ustavnosti tzv. Zakona o usklađivanju mirovina, te je po dostavljenom nalazu i mišljenju predsjednik Suda

4 Dodatno, Michelman (2003: 16) navodi mogući demokratski (engl. *democratic*) i ugovorni (engl. *contractarian*) prigovor ustavnim socijalnim pravima, čak i u slučaju zanemarivanja uloge sudstva u okviru ustavne podjele ovlasti. Prvi se temelji na tvrdnji da konstitucionalizacija socijalnih prava pretjerano ograničava demokraciju, dok se, prema drugom, unošenjem socijalnih prava u ustav dovodi u pitanje njegova osnovna uloga legitimacije i sankcioniranja (u smislu prisilnosti) političkih i pravnih odluka.

sazvao javnu raspravu o njemu (Odluka br. U-I-283/1997 od 16. prosinca 1998), čime je i stručni i demokratski aspekt u određenoj mjeri zadovoljen.

Odbijanje ili (samo)ograničavanje (ustavno)sudskog nadzora na temelju prigovora o nedostatnosti legitimiteta i kapaciteta (ustavnih) sudova predstavlja izraz onoga što Katharine G. Young naziva pristupom uvažavanja (engl. *deferential review*) većeg demokratskog legitimiteta legislative, te tehničkih kapaciteta egzekutive. Takav pristup počiva na ideji da tijelo, odnosno grana vlasti koja odlučuje, posjeduje informacije, sposobnosti i (demokratsku) odgovornost koje omogućavaju donošenje bolje i legitimnije odluke. Uvažavanje većih kompetencija političkih grana vlasti (osobito izvršne) ujedno predstavlja i priznanje slabosti sudova u tom polju, te implicira njihovu recipročnu obvezu, naime, da se koriste svojim većim mogućnostima i boljom ekipiranošću, a sudovi pristaju intervenirati u socijalnu sferu tek ako uoče „očitu zakonodavnu pogrešku – takvu ‘toliko očitu da nije otvorena razumnom ispitivanju’“ (Young 2010, 392-393). Opisani pristup nedvojbeno može djelovati privlačno (ustavnim) sudovima ne bi li izbjegli sukobljavanje s političkim granama vlasti. To je ponajprije vidljivo u spomenutom primjeru ukidanja odredbi Zakona o usklađivanju mirovina, temeljem činjenice da se tim „zakonskim rješenjima (...) socijalni status umirovljenika izmijenio do takovih razmjera da upravo stoga dolazi do socijalne nejednakosti građana“ (Odluka br. U-I-283/1997 od 16. prosinca 1998). Naime, kako navodi Rodin (1998, 116), ta „odluka je iskorištena za usmjeravanje oštice političke kritike prema instituciji Ustavnog suda i obnavljanju zahtjeva za reviziju Ustavnog zakona o Ustavnom sudu čime bi se, pretpostavljamo, oslabio njegov položaj prema Saboru (...)“. U tom smislu valja istaknuti upozorenje izneseno u južnoafričkom kontekstu, o praktičnoj nemogućnosti određivanja limita do kojeg Ustavni sud može ići prije nego se suoči s odgovorom političkih tijela vlasti, te kako njegov utjecaj i opstojnost ovise o suzdržavanju od ispitivanja te granice (Friedman 2018, 93).

Iako takav (među)institucionalni sukob (ustavno)sudske i političkih grana vlasti može imati dalekosežne posljedice po arhitekturu ustavom podijeljenih ovlasti, navedena bojazan ne opravdava svojevoljnu minimalizaciju vlastitih kompetencija i odricanje od djelovanja na strani (ustavnog) sudstva. Tim više što, na pragmatičnoj razini, abdikacija ovlasti nadzora u socijalnoj sferi ne mora rezultirati ispunjenjem implicirane dužnosti političkih grana vlasti da na temelju svojeg izravnog izbornog legitimiteta (zakonodavna) i veće ekspertize (izvršna) realiziraju ustavne garancije socijalnih prava, te takvo odricanje nipošto ne rezultira njihovom automatskom i recipročnom zaštitom u političkoj sferi (Young 2010, 394). U navedenom hrvatskom primjeru upravo je djelovanje zakonodavca, tj. sam Zakon o usklađivanju mirovina bio uzrok kršenja socijalnih prava umiro-



vljenika. Stoga odricanje od (ustavno)sudske nadležnosti odlučivanja o socijalnim pravima nužno ne snaži položaj izbornog legitimiranog zakonodavca, niti se može beziznimno osloniti na tehničku superiornost izvršne vlasti.

Abdiciranje (ustavnih) sudova od ovlasti nadzora socioekonomske (napose proračunske) materije bespotrebno je s obzirom da politička tijela vlasti ionako teže širenju sfere vlastita utjecaja, o čemu bjelodano svjedoči mađarski primjer razvlaštenja Ustavnoga suda. U Mađarskoj su, u jeku financijske krize, ustavnom revizijom iz 2011. godine u potpunosti izmijenjena ustavna pravila u pogledu ekonomske politike i javnih financija, te su uvelike sužene (gotovo eliminirane) ovlasti Ustavnog suda glede nadzora (kriznog) fiskalnog zakonodavstva (Contiades i Fotiadou 2013, 25), upravo iz straha vladajuće većine da će (u skladu s ranijom jurisprudencijom<sup>5</sup>) krizne mjere oglasiti neustavnima (Contiades i Fotiadou 2013, 11). Tako, sukladno čl. 37, st. 4. Ustava Mađarske (2011 (s kasnijim amandmanima)), dok državni dug iznosi više od pola bruto domaćeg proizvoda (u nastavku: BDP), Ustavni sud može ocjenjivati ustavnost središnjeg proračuna, zakona za implementaciju središnjeg proračuna, središnjih poreza, doprinosa, carina, te zakona kojim se propisuju uvjeti za uvođenje lokalnih poreza isključivo u pogledu zaštite prava na život i ljudskog dostojanstva, zaštite osobnih podataka, slobode misli, savjesti i vjeroispovijesti ili prava povezanih s mađarskim državljanstvom, te u slučaju da nisu zadovoljeni proceduralni zahtjevi njihova donošenja. Time je mađarsko ustavno sudište gotovo razvlašteno od ocjenjivanja materijalne ustavnosti fiskalnog zakonodavstva.

Uvjetovanje nadzora ustavnosti visinom državnog duga u odnosu na visinu BDP-a teško je obranjiva pozicija, s obzirom da razina zaštite temeljnih prava ne smije ovisiti o ekonomskim pokazateljima (Szente 2013, 252) ili, kako ističe Venecijanska komisija, takvo ograničenje ovlasti Ustavnoga suda stvara dojam kako je zaustavljanje visine državnog duga na 50% BDP-a cilj tolike važnosti da ga je dozvoljeno ostvariti neustavnim zakonom (Venice Commission 2013, para 111). Pritom, novouvedeni čl. 37, st. 5. Ustava priječi mogućnost ocjene ustavnosti navedenih zakona (donesenih u vrijeme krize, tj. u trenutku kad državni dug iznosi preko 50% BDP-a) i nakon što kriza završi.<sup>6</sup> U tom smislu Venecijanska komisija zaključuje

5 Kako ističe Scheppele (2004, 1941-1949), upravo su odluke mađarskog Ustavnog suda iz 1995. godine zaustavile/odgodile primjenu zakonskih rezova u sustavu socijalne zaštite, te pružile manevarski (pregovarački) prostor Vladi u odnosu na zahtjeve za štednjom (*de facto* nametnute u zamjenu za odobrenje financijskog zajma, tj. kredita) od strane Međunarodnog monetarnog fonda (engl. *International Monetary Fund*). Dodatno, te su odluke „natjerale mađarsku Vladu da uzme potrebite u obzir te osigura da socijalne reforme ne tretiraju ljude tek kao objekte državne politike“, Scheppele (2004: 1949).

6 Mađarska Vlada pritom tumači kako čl. 37, st. 5. Ustava ne onemogućava ocjenu ustavnosti kriznog zakonodavstva u postkriznom razdoblju, već ograničava učinak takvog nadzora na oglašavanje zakona neustavnim s *ex nunc* djelovanjem (Venice Commission 2013, para 114).

kako su takvi zakoni trajno isključeni od mogućnosti nadzora ustavnosti, te ističe da je zaštita „potencijalno neustavnih zakona od [ustavnosudskog, op. a.] nadzora izravan napad na supremaciju Ustava Mađarske“ (Venice Commission 2013, paras 112–113). Kako zaključuju Contiades i Fotiadou (2013, 29), u Mađarskoj je došlo do paradoksalne situacije: uvođenja načela fiskalne discipline, uz istovremeno uklanjanje institucionalnog jamstva njegove provedbe kroz razvlašćivanje Ustavnog suda u pogledu nadzora fiskalnog zakonodavstva. Dodatno zabrinjava uvođenje obveze Ustavnog suda da se, prilikom provođenja nadzora ustavnosti, vodi načelom uravnoteženog, transparentnog i održivog proračuna (čl. N, st. 3, vezano uz st. 1. istoga članka Ustava Mađarske), čime se favoriziraju proračunski, u odnosu na ostale društvene i državne interese, uključujući zahtjeve koje pred tijela vlasti postavlja načelo vladavine prava (Szente 2013, 252).<sup>7</sup>

Nadalje, prigovoru o demokratskom deficitu sudova kao uzroku nedostatka legitimiteta za odlučivanje o socioekonomskim pitanjima, tj. onima usko povezanim uz proračunsku materiju, moguće je suprotstaviti činjenicu isključenja građana (birača) od neposrednog odlučivanja o pitanjima s fiskalnim implikacijama. Promotri li se, primjerice, mađarski primjer, uočljivo je preklapanje zakonskih akata isključenih od nadzora ustavnosti u vrijeme financijske krize sa zakonima o kojima je zabranjeno odlučivati putem referendumu temeljem čl. 8, st. 3, t. b. mađarskoga Ustava. U Republici Hrvatskoj situacija je nešto drugačija i, donekle, konfuzna. Naime, hrvatski Ustav *eksplicite* ne navodi materije o kojima je zabranjeno neposredno odlučivanje građana na referendumu, ali Ustavni sud u svojoj praksi iz cjeline ustavnoga teksta iščitava takve tzv. ustavne rezervate. Tako je u odluci o tzv. *outsourcingu* Ustavni sud utvrdio nedopuštenim referendumsko odlučivanje o pitanjima koja pripadaju isključivom spektru kompetencija tijela predstavničke demokracije (izvršne i zakonodavne vlasti), što uključuje pitanja donošenja i održivosti državnoga proračuna (Odluka br. U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015, para 33.3). Takvo je izvođenje zabrane referendumu o pitanjima s proračunskim implikacijama podvrgnuto oštroj kritici s obzirom da Ustavni sud ne uspostavlja jasne i provjerljive kriterije procjene stvarnog utjecaja referendumskog pitanja na održivost i funkcionalnost državnog proračuna (Horvat Vuković 2016, 821–825). Dodatno, za razliku od poredbenih primjera gdje se takva zabrana temelji na ustavnim odredbama o isključenju proračunske materije od refe-

7 I same proračunske ovlasti parlamenta sužene su u korist uravnoteženja državnog proračuna u odnosu na visinu BDP-a (čl. 36), te je arhitektura Ustavom podijeljenih ovlasti državnim tijelima, u pogledu vođenja i nadzora ekonomske politike i javnih financija, pomaknuta u smjeru supremacije izvršne vlasti (Vlade i Proračunskog savjeta) nad zakonodavnom i sudbenom. Naposljetku, zahtjev dvotrećinske većine u parlamentu za izmjenu ključnih odrednica ekonomske politike, umanjuje mogućnost slobodnog provođenja politika i političkih programa svih budućih vlada (Szente 2013, 253).



rendumskog odlučivanja, u hrvatskom je primjeru ona izvedena temeljem foruma kojem je o proračunu dozvoljeno odlučivati, čime se proračunski okvir štiti indirektno (kroz zaštitu prerogativa predstavničkih tijela vlasti), te se ne postavljaju provjerljivi kriteriji procjene stvarnog utjecaja referendumskog pitanja na državni proračun. Naime, teško je obranjiva teza da zakonodavac, s izvedenim demokratskim legitimitetom od građana, posjeduje veći legitimitet odlučivanja o proračunskim pitanjima od naroda koji mu ga je na demokratskim izborima dodijelio. Stoga nedvojbenu potrebu zaštite funkcionalnosti i održivosti proračuna od referendumске odluke građana (kojima nije i ne mora biti razumljiva kompleksnost državnoga proračuna) treba utemeljiti na potrebi zaštite proračunske materije, a ne isključivog spektra ovlasti predstavničkih grana vlasti (Kuzelj 2022).

Opisano prepuštanje socioekonomskih prava (koja je gotovo uvijek moguće dovesti u vezu s proračunskom materijom) volji tijela predstavničke demokracije, uz svojevrijedno i pretjerano (ustavno)sudsko samoograničenje u pogledu mogućnosti njihove zaštite, smjera uspostavljanju minimalističkog shvaćanja države i ljudskih prava u vidu *lockeovske* koncepcije predstavničke vladavine koja „tolerira i, zapravo opravdava, kršenje ljudskih prava uzrokovano sistemskim i strukturalnim neuspjesima društvenih procesa (npr. socijalnih i ekonomskih prava)“ (Arat 1999, 141). Stoga je potrebno inzistirati na instrumentalnoj ulozi (ustavnih) sudova u ostvarenju i zaštiti ustavnih jamstava „jer i ustavno sudstvo je ‘legitimna i prirodna institucija demokratskog poretka’“ (Bačić 2000, 26), te je potrebno osvijestiti da demokratski ustavi nisu statički dokumenti, već se njihova vrijednost ogleda, a vizija ostvaruje kroz refleksije promjena socioekonomskih i političkih odnosa i njihovo zadržavanje unutar ustavnoga okvira, te je nužno vršenje (ustavno)sudskih ovlasti zasnivati na evolutivnom poimanju ustavotvorčevih „ciljeva, načela i pojedinih odredbi u datoj pravnoj ali i društvenoj zbilji“ (Sokol 2000, 17), zbog čega se nije dopušteno zadovoljiti njihovim *lockeovskim* shvaćanjem. Upravo je opiranje političkih grana vlasti u odnosu na regulatornu funkciju ustava razlog usvajanja ustavnosudske kontrole, te se ustavni sudovi smatraju „nužnim za upotpunjenje konstitucionalizma“, jer institucija ustavnog sudstva ne smjera ostvarenju političkih ciljeva, nije podložna izbornoj provjeri demokratske većine, te je prvenstveno posvećena interpretaciji ustavnoga dokumenta, uslijed čega je najsposobnija štiti ustavnost od ili nasuprot izabраниh tijela vlasti (Grimm 2016, 201). O značaju ustavnog sudovanja za uvođenje ustavnih zahtjeva u političku svakodnevicu, ističe Grimm (2016, 202), svjedoči činjenica „slabog utjecaja temeljnih prava prije ustanovljenja sudbenog nadzora“.

S time na umu, valja ukazati na potrebu povlačenja razumnih granica (ustavno)sudske zaštite socijalnih prava koje omogućavaju ustavnom

sudištu da ostane vjerno vlastitoj ulozi, a da pritom ne pokuša supstituirati zakonodavca. S obzirom na nemogućnost utvrđivanja striktnih teorijskih crta razgraničenja, koje bi odvajale (ustavno)sudsku sferu od zakonodavne, nameće se potreba učenja iz poredbene prakse. Pritom se najpogodnijim primjerom ističe jurisprudencija kolumbijskog Ustavnog suda koja je u određenim trenucima koketirala s politizacijom ustavnog sudstva. Iako su u promatranjima poredbenih jurisprudencija socijalnih prava češće isticali drugi primjeri, poput prakse južnoafričkog Ustavnog suda<sup>8</sup>, njemačkog Saveznog ustavnog suda<sup>9</sup> ili indijskog Vrhovnog suda<sup>10</sup>, kolumbijski primjer ponajbolje oslikava opasnost od politizacije ustavnog sudstva s obzirom da uz važan doktrinarni doprinos ustavnosudskoj zaštiti socijalnih prava nerijetko predstavlja i odraz osobnih (političkih) ambicija ustavnih sudaca. Stoga će se u nastavku (unatoč potencijalno teorijski zanimljivijim primjerima južnoafričke, njemačke i indijske prakse) pokušati naznačiti (s obzirom da ju je nemoguće točno odrediti) granica do koje (ustavni) sudovi mogu ići u zaštiti socijalnih prava prije nego prekorače vlastite ovlasti i zađu u sferu „kvazizakonodavne“ djelatnosti.

### GRANICE (USTAVNO)SUDSKE ZAŠTITE SOCIJALNIH PRAVA: POUKE IZ JUDIKATURE KOLUMBIJSKOG USTAVNOG SUDA

Unatoč tome što praksu kolumbijskog Ustavnog suda odlikuje jedan od najagresivnijih pristupa zaštiti socijalnih prava, svrha ovoga poglavlja pronalazi se drugdje. Naime, usprkos značajnom doprinosu i inovativnim

8 Pristup južnoafričkog Ustavnog suda zaštiti socijalnih prava najčešće se promatra kroz odluku u predmetu *The Government of the Republic of South Africa v Grootboom* (Case CCT 11/00) od 4. listopada 2000, vidi detaljnije Sunstein (2001, 227-233). Pritom takav pristup, iako teorijski inovativan, često ne uspijeva pružiti konkretnu sudsku zaštitu socijalno ugroženim osobama.

9 Savezni ustavni sud potencijalno odlazi najdalje u zaštiti socijalnih prava, što se ponajprije ogleda u definiranju subjektivnog ustavnog socijalnog prava na egzistencijalni minimum dostojan čovjeka u predmetu *Hartz IV* (1 BvL 1/09 i dr.) od 9. veljače 2010. Potom u predmetu *Asylum Seekers* (1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11) od 18. srpnja 2012. zabranjuje arbitrarno određivanje nižeg iznosa egzistencijalnog minimuma za tražitelje azila i pojedine druge osobe koje borave u SR Njemačkoj isključivo temeljem činjenice da nisu njemačke nacionalnosti. Naposljetku, u predmetu *Welfare Sanctions* (1 BvL 7/16) od 5. studenoga 2019. ističe kako sankcije u sustavu socijalne pomoći (za nesudjelovanje u postupku reintegracije na tržište rada) ne smiju biti primarno motivirane namjerom kažnjavanja siromašnih osoba, smjerati njihovu „preodgoju“ ili narušavati njihovo dostojanstvo, a pritom takve zakonske mjere moraju udovoljavati posebno strogom testu razmjernosti.

10 Vrhovni sud Indije, unatoč ustavnoj zabrani sudske zaštite socijalnih prava iz Dijela IV. Ustava Indije (usmjeravajuća načela državne politike), pruža zaštitu navedenim pravima kroz njihovo „učitanje“ u sudski ostvariva temeljna prava iz Dijela III. Ustava (to se ponajbolje ogleda u pogledu sudske zaštite prava na hranu). Cassels (1989), Shankar i Tyagi (2009), Muralidhar (2009), Khosla (2010), Pillay (2014), Bhattacharjee (2017).

rješenjima, promatranje njegova djelovanja u drugoj polovici 90-ih godina prošloga stoljeća može dati uvid u nešto mnogo važnije: smjernice za povlačenje granice do koje sudski aktivizam smije ići, prije nego se pretvori u politizaciju ustavnoga sudstva i sredstvo ostvarenja političkih aspiracija ustavnih sudaca. Stoga je u središte interesa potrebno staviti političku pozadinu jurisprudencije socijalnih prava koja predstavlja, „možda najznačajniji, primjer judicijalizacije politike“ u Kolumbiji (Uprimny Yepes 2007, 54).

Kao primarne uzroke posebnosti kolumbijske jurisprudencije socijalnih prava bivši sudac Ustavnoga suda Manuel José Cepeda Espinosa navodi institucionalnu neovisnost i široku jurisdikciju ogledanu kroz mogućnost apstraktnog nadzora ustavnosti zakona<sup>11</sup>, te kroz posebni oblik sumarnog postupka (*tutela*<sup>12</sup>). Nadalje, sam proces ustavnog sudovanja uživa visoku razinu legitimiteta u Kolumbiji, što se pripisuje činjenici da je Vrhovni sud (koji je obnašao ovlast nadzora ustavnosti prije uspostave institucije Ustavnog suda Ustavom iz 1991. godine) prvu odluku o nadzoru ustavnosti donio 1887. godine, započevši stoljetnu tradiciju ustavnog sudovanja (Cepeda Espinosa 2011, 1699-1700). Pritom je proces judicijalizacije politike duboko ukorijenjen u kolumbijskoj povijesti, u kojoj je prisutan „barem od početka dvadesetoga stoljeća“ (Cepeda Espinosa 2005, 68). Upravo je agresivna zaštita koju pruža u socijalnoj sferi jedan od razloga zašto ga

11 Iako se naglasak često stavlja na sumarni postupak pokrenut temeljem tužbe *tutela*, Ustavni sud je i u postupku apstraktne kontrole ustavnosti donosio odluke s važnim posljedicama u socijalnoj sferi, primjerice kroz oglašavanje neustavnim proširenja poreza na dodanu vrijednost na osnovne namirnice, određivanje indeksacije plaća javnih službenika, proširenje mirovinskih povlastica na određene (zakonski izostavljene) skupine ili zabranu izmjena mirovinskih propisa koje bi utjecale na stečena prava radnika. Jednu od najkontroverznijih intervencija Ustavnog suda u ekonomsku sferu predstavlja nekoliko odluka donesenih u vrijeme hipotekarne krize kasnih 90-ih godina koje su uvelike išle u korist prava dužnika (Uprimny Yepes 2007, 55).

12 *Acción de tutela* posebni je oblik ustavne tužbe u sumarnom postupku, propisan čl. 86. Ustava Kolumbije (1991 (s kasnijim amandmanima)), temeljem kojega svatko, u svako doba, može od suda tražiti zaštitu svojih temeljnih ustavnih prava ako je povreda takvih razmjera da zahtijeva neodgodivu zaštitu. Ovom se tužbom moguće služiti samo ako na raspolaganju ne stoje druga sredstva sudske zaštite, osim u slučaju kad uslijed povrede prava predstoji nepopravljiva šteta. Za vođenje postupka nije potrebno imati pravnog zastupnika, niti se zahtijeva posebna forma podnošenja zahtjeva, a postupak u svakom slučaju mora biti dovršen u roku od deset dana od podnošenja zahtjeva. S obzirom da specifičan način otklanjanja povrede nije propisan, sud ima diskreciju u određivanju mjera koje smatra nužnima za zaštitu povrijeđenog ustavnog prava, a nalog koji izda u takvom postupku mora biti smjesta izvršen (ali je dozvoljeno izjavljivanje žalbe višem sudu). Najvažnije, sve odluke donesene u takvim postupcima moraju biti dostavljene Ustavnome sudu, te on odabire one koje nalazi potrebnima preinačiti ili ih smatra važnima za razvoj vlastite jurisprudencije. Takvim presudama Ustavni sud pridonosi ujednačavanju prakse, s obzirom da su one obvezujuće za suce drugih/nizih sudova. Pregled zaštite pojedinih socijalnih prava i u odnosu na određene ugrožene društvene skupine vidi u Sepúlveda (2009, 149-160).

je, u žestokoj kritici institucije Ustavnog suda, Tamayo Jaramillo (2017) nazvao „suverenom izvan kontrole“, tvrdeći da pod izgovorom zaštite siromašnih prepoznaje „socijalna prava bez razumijevanja da ona moraju biti prethodno razrađena od strane zakonodavca i da su ostvariva jedino ako su činjenično i pravno gledano moguća“. Takvim se postupanjem, ističe, Ustavni sud upliće u proračunsko planiranje, te se zbog njegove „neumjerenosti u jamčenju socijalnih prava, bez uzimanja u obzir nedostatka ekonomskih resursa, sustav socijalne sigurnosti više puta urušio“. Takvo je shvaćanje dijelom pretjerano, ali ne bez povoda.

Iako Ustavni sud u načelu prihvaća ideju postepenog, odnosno progresivnog razvoja socijalnih prava, ističe kako takav koncept ne smije dovesti do lišavanja socijalnog prava svakog značenja, tj. njegova svođenja na puki ustavni ukras. Također ističe kako su i ustavna socijalna prava, pod određenim uvjetima, prikladna izravnom ostvarenju u sumarnom postupku putem *tutela* tužbe, a iz pregleda ustavnosudske prakse Magdalena Sepúlveda deducira tri interpretativne metode korištene pri zaštiti socijalnih prava. Prva se odnosi na koncept ekstenzivne interpretacije temeljnih prava, iz kojeg izvodi takvu međusobnu isprepletenost ustavnih prava da povreda socijalnog prava prijete ugrozom ili kršenjem temeljnih prava. Druga metoda podrazumijeva koncept egzistencijalnog minimuma posuđen iz prakse njemačkih (administrativnih) sudova te, iako pitanja zaštite financijskih primanja (poput plaće ili mirovine) u načelu ne bi konstituirala takvu opasnost koja bi zahtijevala zaštitu u sumarnom postupku, s obzirom na okolnosti slučaja (stanje materijalne deprivacije podnositelja zahtjeva) Ustavni sud nerijetko je sklon omogućiti njegovo korištenje. Treća metoda predstavlja utvrđivanje tzv. neustavnog stanja stvari (engl. *unconstitutional state of affairs*), koje predstavlja čistu ustavnosudsku invenciju. Naime, ako prilikom razmatranja pojedinačnih slučajeva Ustavni sud naiđe na postojanje sustavnog kršenja ustavnih prava koje pogađa velik broj ljudi ili zaključa da je ono plod sistemskih propusta koji se ne mogu pripisati djelovanju pojedinog državnog tijela, presudom izdaje strukturne naloge nadležnim tijelima zahtijevajući usvajanje potrebnih mjera za otklanjanje neustavnosti. Takve mjere nisu usmjerene samo na zaštitu prava podnositelja zahtjeva, već svih osoba u usporedivim okolnostima, zbog čega je utvrđenje neustavnog stanja stvari primarno usmjereno na zaštitu prava ranjivih i marginaliziranih osoba, koje nisu u mogućnosti samostalno tražiti sudsku zaštitu (Sepúlveda 2009, 147-148).

Iz navedenog širokog spektra interpretativnih manevara vidljivo je zašto se pristup Ustavnog suda zaštiti socijalnih prava može opravdano smatrati aktivističkim ili agresivnim, ali to samo po sebi ne znači ništa loše. Problem nastaje ako se iz fokusa izgube ustavni ciljevi i načela čijem ostvarenju primjena instrumenata interpretacije treba stremiti, a razvoj

kolumbijske ustavnosudske prakse u desetljeću nakon donošenja Ustava govori upravo tome u prilog. Razdoblje od donošenja Ustava i uspostave institucije Ustavnoga suda do sredine 90-ih godina 20. stoljeća moguće je označiti početkom razvoja naizgled obećavajućeg pristupa socijalnim pravima, ogleđanog kroz zaštitu najugroženijih i marginaliziranih građana (Landau 2012, 213). Tome je ponajviše doprinijela široka mogućnost primjene *tutele*, zbog čega se „taj pravni instrument često naziva ‘snagom nemoćnih’“ (Cepeda Espinosa 2005, 91). Do pomaka u takvom pristupu dolazi sredinom 90-ih godina, kad Ustavni sud čini doktrinarni zaokret po pitanju socijalnih prava kroz napuštanje zahtjeva povezanosti stvarnog materijalnog stanja podnositelja (postojanja ozbiljne materijalne ugroze) pri odlučivanju o dopustivosti *tutela*. Kao posljedica napuštanja doktrine egzistencijalnog minimuma, značajan dio slučajeva pred Ustavnim sudom i drugim sudovima postaju tužbe o pravima na (nerijetko određeni iznos) mirovine ili zdravstvene usluge, a većina podnositelja pripada srednjoj i višoj klasi (te ne traže zaštitu minimuma životnih potreba, već osiguranje određene visine ili više kvalitete benefita) (Landau 2012, 213-214).

Napuštanje ključnog uvjeta za podnošenje *tutele*, u uvjetima teške ekonomske krize, dovodi do poplave zahtjeva, te primorava Ustavni sud na iznalaženje sveobuhvatnijeg mehanizma zaštite socioekonomskih prava. Pritom su, navodi Landau (2012, 216), ustavni suci usmjerili svoje rješidbe prema zaštiti srednje klase, a „zauzvrat su dobili supstancijalnu političku potporu među tim skupinama“. Dodatno ukazuje na naklapanja nezamarnivih razmjera kako je takva promjena prakse, u odnosu na društvene skupine čijoj je zaštiti usmjerena, rezultat političkih ambicija pojedinih sudaca, te je „[d]oista, značajan broj sudaca (...) otišao u politiku nakon završetka mandata“ (Landau 2012, 219). Iako se Ustavni sud postupno uspio predstaviti kao zaštitnik ustavom zajamčenih socijalnih vrijednosti, te povećati razinu vlastite društvene legitimacije, istovremeno je na sebe navukao kritiku ekonomski i politički utjecajnih dijelova društva koja je sezala od prijedloga reformi usmjerenih rastakanju njegovih nadležnosti do poziva na ukidanje same institucije Ustavnoga suda (Uprimny Yepes 2007, 60). Tako je i „[p]redsjednički kandidat (i kasniji predsjednik) Álvaro Uribe natuknuo kako bi Ustavni sud trebalo ukinuti“ (Landau 2012, 221).

Ipak ne valja ispustiti iz vida činjenicu značajne političke isplativosti proširenja i usmjerenja zaštite socijalnih prava na srednje društvene slojeve, čime se pozitivno utječe na društvenu percepciju institucije Ustavnoga suda, što se pokazalo u tri pokušaja donošenja amandmana na kolumbijski Ustav s ciljem ograničenja njegovih ovlasti (u drugoj polovici 90-ih, ranih 2000-ih, te početkom 2010-ih godina). Tada je Ustavni sud uspješno usmjerio javni narativ u svoju korist, prikazavši pokušaj ograničenja vlastitih ovlasti kao napad na *tutelu*, te su se sva tri pokušaja poka-

zala neuspješnima (prva dva amandmana nikad nisu usvojena, a treći u znatno slabijoj verziji) (Landau i Dixon 2019, 127-128). Rješenje krize identiteta Ustavnoga suda s kraja 90-ih pronađeno je 2001. godine, kad je većini tadašnjih sudaca istekao mandat, te je osvježeni saziv ponovno etablirao doktrinu egzistencijalnog minimuma. Dodatno je, invencijom metode utvrđenja neustavnog stanja stvari, praćenom izdavanjem sistemskih naloga birokratskim strukturama, dijelom uspio skrenuti pažnju s individualnog pružanja zaštite putem *tutela* (prirodno naklonjenih imućnijim dijelovima društva) prema strukturalnom ispravljanju socijalnih nepravdi, koje mu je omogućilo da zaštitu usmjeri prema siromašnijim skupinama, koje nemaju sredstava ni znanja za traženje individualne zaštite putem *tutele* (Landau 2012, 221-225).

Razmotrivši učinke promjena u pristupu Ustavnoga suda u odnosu na socijalne skupine kojima su one koristile, valja se ponovno zapitati o naravi socijalnih prava. Naime, Landau i Dixon (2019, 132) dolaze do zaključka kako usmjerenost na širenje spektra socijalnih prava na srednju klasu može polučiti komplementarnim transformativnim učincima i prema siromašnijim skupinama kroz akumulaciju društvene potpore socijalnim mjerama. U tom smislu zaključuju kako se time može „stvoriti politička potpora (...) nužna za osiguranje dostatnih resursa“ potrebnih za ostvarenje širih socijalnih ciljeva, ali i „potpora sudu, kad bude suočen s neizbježnim otporom egzekutive suočene s proračunskim pritiscima“. U svjetlu iznesenoga nužno je razmotriti tezu o potrebi reevaluacije samog koncepta socijalnih prava kao fenomena pretežito srednje klase, čije je ostvarivanje „uvelike majoritarno“ (Landau 2012, 246). Iako na teorijskoj razini primamljiv, takav koncept odstupa od izvorne ideje ustavnih socijalnih prava koja legitimiraju (ustavne) sudove na zaštitu najugroženijih upravo zbog mogućnosti da ih proces demokratskog (većinskog) odlučivanja ostavi na cjedilu. Prihvatanjem takvoga koncepta izokrenula bi se uloga sudbenog nadzora u socijalnoj materiji, pretvarajući (ustavne) sudove u administratore socijalnih povlastica. Dodatno, time bi se demokratsku većinu, koja ionako raspoláže snagom donošenja odluka i usmjeravanja socijalnih politika, lišilo prava na slobodan razvoj i usmjeravanje društvenoga poretka. Stoga valja dodatno apostrofirati „kako je sudska zaštita socijalnih prava neophodna za ostvarenje minimuma socijalnih potreba za dostojan život. Širenje socijalnih prava na srednju i višu srednju klasu također je potrebno, ali ne pripada zadaći (ustavnih) sudova, već ostaje pridržano zakonodavcu kao nositelju demokratskog legitimiteta“ (Kuzelj, Cindori i Horvat Vuković 2021, 65).

Iako je malo vjerojatno kako bi se hrvatski Ustavni sud upuštao u svojevrstan ustavnosudski (hiper)aktivizam, kolumbijski primjer treba služiti kao stalan podsjetnik na potrebu svijesti o vlastitoj ulozi. Naime, ustavna



država ograničava demokraciju, ali je time ujedno i omogućava čuvajući sferu slobodnog društvenog i ekonomskog samooblikovanja zajednice, pritom štiteći slabije i ugrožene skupine od većinskih ekscesa. Time se, dakako, ne želi sugerirati kako nisu potrebne konceptualne promjene hrvatske jurisprudencije socijalnih prava, već one moraju svoj odraz naći u dubljem razumijevanju temeljnih socijalnih načela Ustava Republike Hrvatske, a ne smjerati jačanju (samo)percepcije Ustavnoga suda. Najvažniju promjenu u tom smislu treba predstavljati shvaćanje da granice ustavnosudskoga pristupa socijalnim pitanjima nisu „u ograničenosti načela kojima raspolaže, već u granicama njegove uloge“ (Miloš i Kuzelj 2021, 103).

### ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Iz izloženoga je razvidno kako je u suvremenoj ustavnoj državi socijalnim pravima, usmjerenim na osiguranje dostojanstva najugroženijih pripadnika društva, potrebno pružiti adekvatnu zaštitu od odluka demokratske većine. Upravo se u tome pronalazi svrha ustava kao ograničenja političkoga pravnim, a koncept temeljnih ljudskih prava predstavlja naj snažnije opravdanje susprezanja neograničene slobode demokratskog samoodređenja nacije. Pritom, najvažnija uloga u takvom procesu pripada najvišim sudovima ovlaštenim na nadzor ustavnosti te bi, iako su socijalna prava nužno povezana s proračunskom materijom koja se nerijetko smješta u isključive prerogative izabranih tijela vlasti, odbijanje (ustavno)sudske nadležnosti u socijalnoj sferi značilo *de facto* napuštanje ideje nepovredivosti ljudskog dostojanstva. Grimm (2019, 309) nepogrešivo ističe kako je upravo politika razlog postojanja ustava, naime, „[u]stavni sud koji bi se suzdržao od odlučivanja zato što je objekt ili učinak njegove presude političan izdao bi svoju funkciju“. Dodatno valja osvijestiti kako socijalna prava i njihova (ustavno)sudska zaštita time što utječu na alokaciju proračunskih sredstava ne prijete narušavanjem demokratskoga procesa. Naprotiv, istraživanja pokazuju kako u uvjetima visokih ekonomskih nejednakosti dolazi do porasta apatije među siromašnijim dijelovima društva te one „reduciraju sudjelovanje svih skupina na izborima, osim onih najbogatijih“ (Šućur 2021, 134).

U tom smislu Cepeda Espinosa (2005, 97), u prilog obrani aktivističkog pristupa kolumbijskog Ustavnog suda, ističe kako se ne radi o njegovu proizvoljnom ulaženju u sve sfere društvenoga i političkoga života, već da oni u proces ustavnog sudovanja ulaze djelovanjem građana i političkih aktera koji traže zaštitu svojih životnih interesa, te je Ustavni sud „obvezan odlučivati o notorno raznolikom rasponu pitanja“, morajući pritom „prilagoditi ustavno pravo novim i stalno-rastućim izazovima“. Ta je tvrdnja nedvojbeno točna, ali ju je potrebno dopuniti sviješću o potrebi (ustavno)sudskog

samoograničenja, kako ustavno sudovanje ne bi supstituiralo volju zakonodavca te, umjesto ograničavanja politike, postalo zamjena za nju. Stoga je, kako ističe Jelušić (2021, 331), nužno da se snagom tumačenja i argumentacije (ustavni) sudovi „izbore za stvarni, zasluženi autoritet u društvu, te da djeluju sukladno ustavnim načelima stvarne, zbiljske samostalnosti i neovisnosti kako bi doista mogli afirmirati te temeljne vrednote“. Upravo jamstvo sudačke neovisnosti predstavlja najснаžniju branu od politizacije (ustavnog) sudstva kroz pokušaje njegove instrumentalizacije u svrhu najraznovrsnijih interesa te je „[d]ioba vlasti stroža na ovom polju nego između legislative i egzekutive“ (Grimm 2019, 310).

Drugim riječima, u procesu ustavnog sudovanja nema mjesta podijeljenoj lojalnosti. Jedina misao i vodilja na umu (ustavnoga) suca pri odlučivanju o pitanjima ustavnosti beziznimno moraju biti temeljne vrijednosti koje emaniraju iz cjeline ustavnoga teksta. U Republici Hrvatskoj jedno od tih fundamentalnih obilježja nedvojbeno je ideja socijalne pravde kao *raison d'être* ustavne države. Pritom ona ne smije ostati samo na tome, jer razlog još ne znači i ostvarenje Ustavom projiciranih aspiracija. Za njega je potrebno svakodnevno djelovanje i razrada, kakvi su neprimjereni institucionalnoj ulozi ustavnoga sudišta. Stoga se nipošto iz jednadžbe ne smije ispustiti zakonodavca, jer je on prvi pozvan dati oblik težnjama ustavotvorca i nadanjima građana. Tek ako u tome ne uspije ili to (ne)svjesno propusti učiniti ostvarenje socijalnih prava prelazi iz sfere političkoga i postaje pitanje ustavnosti, te (ustavni) sud mora reagirati ne bi li uspostavio ravnotežu ustavom zaštićenih vrijednosti.

Stoga bi osvješćivanjem vlastite uloge i njezinih ograničenja Ustavni sud Republike Hrvatske trebao vratiti pitanje njihova ustavnosudskog ostvarenja iz političke u pravnu arenu. Time bi se izbjeglo promatranje odnosa kompetencija ustavnog sudstva nasuprot zakonodavnoj i izvršnoj vlasti, te bi se u središte stavilo pitanje odnosa vrednota jer, kako zaključuje Bačić (2000, 56), one „definiraju fundamentalno pravo svake sredine. Neslaganja oko toga što ta načela znače za određene i specifične probleme javne politike ne znači da određeno društvo nema svog temeljnog prava. Naprotiv, kontroverzije oko temeljnih načela samo su prirodna nastojanja da se čovjek domogne zlatne jabuke prava“.

#### LITERATURA

- Antić, Teodor. 2012. „Reagiranje ustavnih sudova na negativne kritike njihovih odluka“. *Pravni vjesnik*, 28(3-4): 45-62.
- Arat, Zehra. F. 1999. „Human Rights and Democracy: Expanding or Contracting?“ *Polity*, 32(1): 119-144.



- Bačić, Arsen. 2000. „Vladavina prava i institucije kontrole ustavnosti zakona“. U: ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: Interpretativna uloga Ustavnog suda*. Zagreb: Organizator (str. 25–57).
- Bačić, Arsen. 2012. „Ustav Republike Hrvatske i najviše vrednote ustavnog poretka“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 49(1): 1–21.
- Barić, Sanja. 2021. „Ustav, ali najljepši: Premise kvalitete funkcioniranja ustavnog poretka i potrebe tekstualnih izmjena Ustava RH“. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 179–201).
- Becker, Werner. 2009. „Ljudska prava: prilog analizi jednog pojma“. *Politička misao*, 46(3): 205–216.
- Bhattacharjee, Saurabh. 2017. “From Francis Coralie Mullin to Swaraj Abhiyan: Adding Multidimensionality to the Conditional Social Right to Food”. *Christ University Law Journal*, 6(1): 21–39.
- Brajković, Luka. 2021. „O (ne)postojanju klauzula vječnosti u Ustavu Republike Hrvatske“. *Zagrebačka pravna revija*, 10(3): 269–289.
- Buchheim, Hans. 1992. „Ustavna država i demokracija“. *Politička misao*, 29(4): 19–24.
- Cassels, Jamie. 1989. “Judicial Activism and Public Interest Litigation in India: Attempting the Impossible?”. *The American Journal of Comparative Law*, 37(3): 495–519.
- Cepeda Espinosa, Manuel José. 2005. “The Judicialization of Politics in Colombia: The Old and the New”. In: eds. Rachel Sieder, Line Schjolden and Alan Angell. *The Judicialization of Politics in Latin America*. New York: Palgrave Macmillan (pp. 67–103).
- Cepeda Espinosa, Manuel José. 2011. “Transcript: Social and Economic Rights and the Colombian Constitutional Court”. *Texas Law Review*, 89: 1699–1705.
- Contiades, Xenophon, Fotiadou, Alkmene. 2013. “How Constitutions Reacted to the Financial Crisis”. In: ed. Xenophon Contiades. *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham: Ashgate (pp. 9–59).
- Evans, Tony. 2001. “If Democracy, Then Human Rights?”. *Third World Quarterly*, 22(4): 623–642.
- Fabre, Cécile. 1998. “Constitutionalising Social Rights”. *The Journal of Political Philosophy*, 6(3): 263–284.
- Friedman, Steven. 2018. “Proceduralism’s Promise: The Constitutional Court, Social and Economic Rights and Democracy”. In: eds. Rosalind Dixon and Theunis Roux. *Constitutional Triumphs, Constitutional Disappointments: A Critical Assessment of the 1996 South African Constitution’s Local and International Influence*, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 88–107).

- Gardašević, Đorđe i Zlatić, Vedran. 2021. „Stabilnost i trajnost ustava u redovnim i izvanrednim okolnostima“. *Zagrebačka pravna revija*, 10(3): 199–226.
- Graf Kielmansegg, Peter. 1989. “West Germany’s Constitution – Response to the Past or Design for the Future?”. *The World Today*, 45(10): 175–179.
- Grimm, Dieter. 2016. *Constitutionalism: Past, Present, and Future*. Oxford: Oxford University Press.
- Grimm, Dieter. 2019. “What Exactly Is Political about Constitutional Adjudication?”. In: ed. Christine Landfried. *Judicial Power: How Constitutional Courts Affect Political Transformations*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 307–317).
- Häberle, Peter. 2006. „Ljudsko dostojanstvo i pluralistička demokracija“. *Politička misao*, 43(2): 3–41.
- Horvat Vuković, Ana. 2015. „U ime ustava’ – materijalne granice promjene ustava“. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 65(3-4): 481–503.
- Horvat Vuković, Ana. 2016. „Ustavni sud Republike Hrvatske i referendumima narodne inicijative 2013–2015.: analiza i prijedlozi“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 37(2): 805–835.
- International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (1983) UNTS vol. 993.
- Jelušić, Mario. 2021. „Razvoj uloge i djelovanja Ustavnog suda Republike Hrvatske od donošenja Ustava 1990. do danas“. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 301–333).
- Karakamisheva-Jovanovska, Tanja. 2014. “Is There a Human Right to Democracy? The Ongoing Issue...”. *Iustinianus Primus Law Review*, 5(1): 1–12.
- Khosla, Madhav. 2010. “Making social rights conditional: Lessons from India”. *International Journal of Constitutional Law*, 8(4): 739–765.
- Kostadinov, Biljana. 2012. “Constitutional Identity”. *Iustinianus Primus Law Review*, 3(1): 1–20.
- Kuzelj, Valentino. 2022. „Zabrana referendumima o proračunskim pitanjima u hrvatskoj i poredbenoj perspektivi“. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 22(2): 331–354.
- Kuzelj, Valentino, Cindori, Sonja i Horvat Vuković, Ana. 2021. „Apoteoza socijalne države: imperativni zahtjev ostvarenja socijalne pravde u Republici Hrvatskoj“. *Pravni vjesnik*, 37(3–4): 57–80.
- Kuzelj, Valentino i Horvat Vuković, Ana. 2022. „Apoteoza socijalne države: ustavno-identitetska ukorijenjenost socijalne pravde u Republici Hrvatskoj“. *Politička misao*, 59(1): 75–99.

- Kuzelj, Valentino i Kvartuč, Domeniko. 2021. „Pluralizam ustavnih vrednota: konstituiranje socijalnog tržišnog gospodarstva u Republici Hrvatskoj“. U: eds. Vuk Bevanda and Rui Dias. *EMAN 2021 – Economics & Management: How to Cope with Disrupted Times: Conference Proceedings*, Beograd: Association of Economists and Managers of the Balkans (pp. 499–505).
- Landau, David. 2012. “The Reality of Social Rights Enforcement”. *Harvard International Law Journal*, 53(1): 189–247.
- Landau, David and Dixon, Rosalind. 2019. “Constitutional Non-Transformation? Socioeconomic Rights beyond the Poor”. In: ed. Katharine G. Young. *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 110–134).
- Lohmann, Georg. 2004. „Demokracija i ljudska prava“. *Politička misao*, 41(1): 115–125.
- Marelja, Miran i Kuzelj, Valentino. 2020. „Evolucija fiskalnoga suvereniteta u Engleskoj: od sredstva ograničenja vladara do prerogativa zakonodavne vlasti“. *Zbornik Pravnog fakulteta Sveučilišta u Rijeci*, 41(2): 509–529.
- Marochini, Maša. 2014. “Civil and Political, and Economic and Social Rights – Indivisible or Separable?”. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, 64(2): 307–332.
- Michelman, Frank I. 2003. “The Constitution, Social Rights, and Liberal Political Justification”. *International Journal of Constitutional Law*, 1(1): 13–34.
- Miloš, Matija i Kuzelj, Valentino. 2021. „Ostvarenje i zaštita ustavnog ideala porezne pravednosti u svjetlu zahtjeva socijalne države“. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 58(4): 1101–1120.
- Möller, Kai. 2022. “Lüth and the ‘Objective System of Values’: From ‘Limited Government’ towards an Autonomy-based Conception of Constitutional Rights”. *LSE Law, Society and Economy Working Papers*, (4): 1–13.
- Muralidhar, S. 2009. “India: The Expectations and Challenges of Judicial Enforcement of Social Rights”. In ed. Malcolm Langford. *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 102–124).
- Odluka o objavi Opće deklaracije o ljudskim pravima, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/2009.
- Odluka o objavljivanju mnogostranih međunarodnih ugovora kojih je Republika Hrvatska stranka na temelju notifikacija o sukcesiji, Narodne novine – Međunarodni ugovori br. 12/1993.
- Palić, Mato. 2021. „Je li referendum u funkciji populizma u Republici Hrvatskoj?“. U: ur. Arsen Bačić. *Ustavne promjene i političke nagodbe: Republika Hrvatska između ustavne demokracije i populizma*, Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti (str. 465–480).

- Petrić, Davor. 2020. "The Concept of 'Dignity' in Jurisprudence of the Croatian Constitutional Court: a European Perspective". *Pravni vjesnik*, 36(2): 101–142.
- Pillay, Anashri. 2014. "Revisiting the Indian Experience of Economic and Social Rights Adjudication: The Need for a Principled Approach to Judicial Activism and Restraint". *International and Comparative Law Quarterly*, 63(2): 385–408.
- Promjena Ustava Republike Hrvatske, Narodne novine br. 113/2000.
- Ravlić, Slaven. 2017. „Ustavni sud i judicijalizacija politike u Hrvatskoj“. U: ur. Tvrtko Jakovina. *Dvadeset pet godina hrvatske neovisnosti – kako dalje?*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo (str. 67–85).
- Rodin, Davor. 2001. „Paradoks pisanog ustava“. *Politička misao*, 38(4): 76–92.
- Rodin, Siniša. 1998. „Ustavni sud definira socijalnu državu“. *Revija za socijalnu politiku*, 5(2–3): 111–118.
- Rosevear, Evan, Hirschl, Ran and Jung, Courtney. 2019. "Justiciable and Aspirational Economic and Social Rights in National Constitutions". In: ed. Katharine G. Young. *The Future of Economic and Social Rights*. Cambridge: Cambridge University Press (pp. 37–65).
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Lüth*, 1 BvR 400/51 od 15. siječnja 1958.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Hartz IV*, 1 BvL 1/09 i dr. od 9. veljače 2010.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Asylum Seekers*, 1 BvL 10/10, 1 BvL 2/11 od 18. srpnja 2012.
- Savezni ustavni sud SR Njemačke, presuda u predmetu *Welfare Sanctions*, 1 BvL 7/16 od 5. studenoga 2019.
- Scheppele, Kim Lane. 2004. "A Realpolitik Defense of Social Rights". *Texas Law Review*, 82(7): 1921–1962.
- Schmitt, Carl. 1988. *The Crisis of Parliamentary Democracy*. Cambridge: The MIT Press.
- Sepúlveda, Magdalena. 2009. "Colombia: The Constitutional Court's Role in Addressing Social Injustice". In: ed. Malcolm Langford. *Social Rights Jurisprudence: Emerging Trends in International and Comparative Law*, Cambridge: Cambridge University Press (pp. 144–162).
- Shankar, Uday i Tyagi, Divya. 2009. "Socio-Economic Rights in India: Democracy Taking Roots". *Verfassung und Recht in Übersee/Law and Politics in Africa, Asia and Latin America*, 42(4): 527–551.
- Smerdel, Branko. 2012. „Kraj tranzicije i nužnost konsolidacije pravnog sustava“. *Hrvatska pravna revija*, 12(2): 1–10.
- Smerdel, Branko. 2013. *Ustavno uređenje europske Hrvatske*. Zagreb: Narodne novine.

- Sokol, Smiljko. 2000. „Ustavna interpretacija Ustavnog suda u kontroli ustavnosti zakona“. U: ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: Interpretativna uloga Ustavnog suda*. Zagreb: Organizator (str. 17–24).
- Sunstein, Cass R. 1993. “Against Positive Rights Feature”. *East European Constitutional Review*, 2: 35–38.
- Sunstein, Cass R. 2001. *Designing Democracy: What Constitutions Do*. Oxford – New York: Oxford University Press.
- Sunstein, Cass R. 2005. “Why Does the American Constitution Lack Social and Economic Guarantees?”. *Syracuse Law Review*, 56: 1–25.
- Szente, Zoltán. 2013. “Breaking and Making Constitutional Rules: The Constitutional Effects of the Financial Crisis in Hungary”. In: ed. Xenophon Contiades. *Constitutions in the Global Financial Crisis: A Comparative Analysis*. Farnham: Ashgate (pp. 245–261).
- Šućur, Zoran. 2021. „Dohodovne nejednakosti i redistributivne preferencije u Hrvatskoj i zemljama EU-a: makroanaliza“. *Revija za socijalnu politiku*, 28(2): 133–162.
- Tamayo Jaramillo, Javier. 2017. “The Colombian Constitutional Court, A Sovereign Without Control”. Contribution to the Robbins Collection symposium *Judicial Independence and Accountability in Latin America*. University of California, Berkeley School of Law, December 8, 2017: <https://www.law.berkeley.edu/research/the-robbins-collection/the-colombian-constitutional-court-a-sovereign-without-control/> [pristup: 19. lipnja 2022].
- Tushnet, Mark. 2011. “Reflections on Judicial Enforcement of Social and Economic Rights in the Twenty-first Century”. *NUJS Law Review*, 4(2): 177–187.
- Učur, Marinko Đ. 2000. „Interpretativna uloga Ustavnog suda Republike Hrvatske u radnopravnim i socijalnopravnim odnosima i sporovima“. U: ur. Jadranko Crnić i Nikola Filipović. *Ustavni sud u zaštiti ljudskih prava: Interpretativna uloga Ustavnog suda*. Zagreb: Organizator (str. 279–297).
- Universal Declaration of Human Rights (1948) 217 A (III).
- Uprimny Yepes, Rodrigo. 2007. “Judicialization of Politics in Colombia: Cases, Merits and Risks”. *SUR – International Journal on Human Rights*, 6(4): 49–65.
- Ustav Kolumbije 1991 (s kasnijim amandmanima), [https://constituteproject.org/constitution/Colombia\\_2015?lang=en](https://constituteproject.org/constitution/Colombia_2015?lang=en) [pristup: 30. svibnja 2022].
- Ustav Mađarske 2011 (s kasnijim amandmanima), [https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary\\_2016?lang=en](https://www.constituteproject.org/constitution/Hungary_2016?lang=en) [pristup: 14. lipnja 2022].
- Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine br. 85/2010 – pročišćeni tekst i 5/2014 – Odluka Ustavnog suda br. SuP-O-1/2014 od 14. siječnja 2014.
- Ustavni sud Južnoafričke Republike, presuda u predmetu *Certification of the Constitution of the Republic of South Africa*, Case CCT 23/96 od 6. rujna 1996.

- Ustavni sud Južnoafričke Republike, presuda u predmetu *The Government of the Republic of South Africa v Grootboom* Case CCT 11/00 od 4. listopada 2000.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-283/1997 od 16. prosinca 1998.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i Rješenje br. U-IP-3820/2009 i dr. od 17. studenoga 2009.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-3597/2010 i dr. od 29. srpnja 2011.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Upozorenje br. U-VIIR-5292/2013 od 28. listopada 2013.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka i Rješenje br. U-I-1625/2014 i dr. od 30. ožujka 2015.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-I-4405/2013 od 31. ožujka 2015.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-VIIR-1159/2015 od 8. travnja 2015.
- Ustavni sud Republike Hrvatske, Odluka br. U-VIIR-1158/2015 od 21. travnja 2015.
- Venice Commission [European Commission for Democracy Through Law]. 2013. *Opinion on the Fourth Amendment to the Fundamental Law of Hungary*, Opinion 720/2013, CDL-AD(2013)012, Strasbourg, 17 June 2013.
- Vujčić, Vladimir. 2000. „Svijest o ljudskim pravima“. *Politička misao*, 37(3): 55–69.
- Young, Katharine G. 2010. “A typology of economic and social rights adjudication: Exploring the catalytic function of judicial review” *International Journal of Constitutional Law*, 8(3): 385–420.

## SUMMARY

### NORMATIVE CONSTITUTIONALISM AND SOCIAL RIGHTS GUARANTEES IN THE CONSTITUTIONAL STATE

In modern times, the artificial separation of the general concept of human rights into court-enforceable classic liberal (civil and political) rights and aspirational and programmatic social and economic guarantees excluded from the possibility of (constitutional) judicial protection. Therefore, it is reasonable to claim that social rights are also an expression of normative constitutionalism. Especially if their importance for creation of material prerequisites for realization of individual's dignity and autonomy, as the purpose and goal of the modern constitutional state, is taken into account. At the same time, their connection with budgetary matter, as the prerogative of the bodies of representative democracy, must not be a valid reason for renouncing the possibility of their (constitutional) judicial enforceability, since this would raise the regulation of legal rank (budget) above the value structure of the fundamental document (constitution) that establishes the right to minimum means for leading a dignified life and autonomous development of the human person. Having this in mind, it is still necessary to define the limit to which the constitutional court

can go in their protection, without trying to replace the legislator. At the theoretical level, it is impossible to draw a “rigid” line of demarcation between the role of the (constitutional) courts and the legislator in the realization of constitutional social guarantees. Therefore, the most suitable solution is to learn from the comparative practice of the Colombian Constitutional Court, whose activist and aggressive approach to the protection of social rights at certain times flirted with the politicization of the Constitutional Court. For this reason, the boundary line of (constitutional) judicial protection of social rights should be sought in the institutional limitations of the constitutional courts, rather than in the attempt to construct artificial limitations of interpreted social rights and principles.

KEYWORDS: social rights, normative constitutionalism, constitutional state, democracy, constitutional adjudication.







Submitted: 13.9.2022.

Revised: 8.11.2022.

Accepted: 22.12.2022.

# THE STATE OF DEMOCRACY IN AFRICA: DEMOCRATIC DECLINE OR AUTOCRACY?

*Tope Shola Akinyetun*

*Department of Political Science,*

*Lagos State University of Education, Lagos State, Nigeria.*

## ABSTRACT

Many African states experienced democratic transition following the third wave of democratization that spread across the region in the 1990s. Such democratic states became characterized by multiparty elections, tolerance for opposition tolerance, media freedom, protection of human rights and respect for the rule of law. However, recent trends show that democratic growth has stalled while its gains are short-lived in many states. This is evidenced in the rise in third termism, constitutional coups, military coups and digital authoritarianism that plagues the continent – suggesting a wave of democratic relapse and autocracy. One is therefore poised to ask what the state of democracy in Africa is and what trends and practices have led to a general decline in levels of democracy. To this end, this paper assesses the incidence of democratic recession in Africa by adopting a descriptive and analytical approach that relies on secondary data sourced from peer-reviewed journal articles, reports, briefs and internet sources. It was found that the decline in democratization, otherwise democratic relapse heralds an epoch of democratic instability and entrenched autocracy in the continent. This is not unconnected with the spate of bad governance, violent electoral contestation, digital repression and widespread violation of human rights that is prevalent on the continent. It was therefore recommended that priority be given to good governance, the strengthening of state institutions and tolerance for opposition.

**KEYWORDS:** Authoritarianism, election, governance, military coup, third termism.

### **Corresponding Author:**

Tope Akinyetun teaches political science at Lagos State University of Education, Lagos State, Nigeria.

Email: [akinyetuntope@gmail.com](mailto:akinyetuntope@gmail.com); ORCID-ID: <https://orcid.org/0000-0002-1906-3410>.

## INTRODUCTION

The state of democracy in the world is faced with pessimism arising from recurring relapse. This is explained using terms such as democratic backsliding (Bermeo, 2016; Karolewski, 2021), democratic rollback (Diamond, 2008), democratic decline (Salih, 2021), democratic reversal (Andersen, 2019), democratic erosion (Hartmann & Thiery, 2022; Silva-Leander, 2021), democratic recession (Diamond, 2015; Loanda, 2010; Zamfir, 2021) and democratic decay (Daly, 2016). The nomenclature regardless, these terms refer to a varying state of deterioration in the democratic process and the rise of autocratization. It describes a form of relapse in one or more of the principles and indicators of a democratic system. The incidence of democratic recession is neither typical of African countries, nor is it region-specific, but mirrors a global trend. Repucci & Slipowitz (2022) argue that in the United States of America, President Trump's claim of electoral fraud not only undermines the alleged superiority of the US electoral system but also impairs public confidence ahead of the 2024 general elections. This may also be a sign of the fear of losing and the desperation to win at the expense of the sanctity of the electoral process. In the words of the authors, "leaders who fear losing power in a democratic system have taken to sowing distrust in elections" (p. 7).

Advanced democracies including the UK and US have experienced democratic backsliding as they have fallen prey to attacks on the institutions of liberal democracy and populist post-truth rhetoric (Karolewski, 2021). Meanwhile, in the past ten years, one in five democracies has experienced a democratic decline. States hitherto classified as stable democracies such as Poland, Brazil, India and Hungary have lost points and are now defective in one way or another (Hartmann & Thiery, 2022). Emphasizing the prevalence of global democratic recession, the Economist Intelligence Unit (2022) in its 2021 Democracy Index avers that:

Less than half (45.7%) of the world's population now live in a democracy of some sort, a significant decline from 2020 (49.4%). Even fewer (6.4%) reside in a "full democracy"; this level is down from 8.4% in 2020.

The number of flawed democracies increased by one, to 53. Of the remaining 93 countries in our index, 59 are authoritarian regimes, up from 57 in 2020, and 34 are classified as hybrid regimes, down from 35 in 2020 (Economist Intelligence Unit, 2022:4)

The challenge of democratic relapse is worthy of scholarship given how the triumph of democratic transition has come under attack by authoritarian regimes. The level of democracy in 2020 is now likened to that of 1990 with a wave of autocratization found in 87 states; 68% of the world

population (Alizada et al, 2021). Despite recording the transition of more than 90 countries to democracy since 1974 and a surge in democratic states, democracy has become blighted by electoral fraud, violence, bad governance, social divisions, election rigging, abusive security forces and a predatory elite (Diamond, 2008) leading to an “incipient decline in democracy” (Diamond, 2015:142).

The global occurrence of democratic recession might be contestable (Anderson, 2019), but there is no denying that a relapse to illiberal democracy and authoritarianism is evident in Africa (Salih, 2021; EIU, 2022). Although African states made significant progress in institutionalizing democratic reforms and abandoned dictatorship and military rule to secure second independence, they have in recent times been victims of stalled liberal democracy. This is evident in the prevalence of weak civil society, a weak economy, a lack of credible opposition, weak democratic political culture, identity-based politics, recurring military intervention and a lack of regime change (Tar, 2010). Using Nigeria and Sudan as case studies, Akinyetun & Bakare (2020) observe that ethnic, religious and cultural differences are responsible for the recurring conflicts in the countries. Elites emphasize primordial identity among rival and antagonistic groups to exacerbate political instability to the detriment of democratic consolidation. Meanwhile, identity cleavages polarize societies with weak democratic institutions (Diamond, 2015).

I do not intend to generalize that democracy, at its inception in Africa had firm roots. As Loanda (2010) claimed, the democratic process was accepted in some states as a mere routine whereby elections did not necessarily engender meaningful change due to incessant corruption, electoral fraud and electoral violence. More so, it appears that the exhilaration of the tidal wave of democratization in Africa was exaggerated considering Africa’s history with authoritarian rule. To this end, Gyimah-Boadi (2021:6) argues, “residues of authoritarianism lingered, notably in the Gambia, Guinea-Bissau, and Togo”. This is because the “vestige of divide and conquer under colonial rule still plagues democratic politics in the region, and has produced devastating outcomes in Liberia, Côte d’Ivoire, Nigeria, and Sierra Leone, among others” (p. 18).

This article seeks to answer germane questions: what is the state of democracy in Africa? What are the indicators and drivers of democratic relapse and autocratization in Africa? To answer these questions, the article adopts a descriptive and analytical approach that relies on secondary data sourced from peer-reviewed journal articles, reports, briefs and internet sources.

The remainder of this paper examines democratic relapse in Africa and the various indicators and factors driving the phenomenon. Concerning

democratic relapse, the next section appraises the concept of democracy and traces the wave of democratization in Africa with a specific focus on the trend of democratic recession and the rise in autocracies. An overview of democracy in Africa is presented while challenges plaguing democracy in Africa are also discussed. The section is followed by a discussion on the indicators of democratic recession in Africa. Pointers such as electoral violence, third termism, constitutional coup, military coup and digital authoritarianism are identified and discussed with specific references to their occurrence in various parts of Africa. The fourth section presents the factors enabling democratic recession i.e. bad governance, state capture, insecurity, corruption and poor economic performance. The last section gives a concluding thought on the paper and proffers practical recommendations including condemnation of military takeovers, improving civic participation and strengthening of state institutions.

### DEMOCRATIC DECLINE IN AFRICA

Democracy is an idea of the common good and general will expressed through elections and the exercise of political rights (Loada, 2010). Democracy is often misconstrued to mean the presence of elections and majority rule. It encompasses accountability, respect for human rights and the rule of law. A democratic system lends itself to internal and external checks and guarantees the freedom of civil society and the media (Repucci & Slipowitz, 2022). Generally, elections do not guarantee the strength of a democracy. Authoritarian states have learnt to allow for the conduct of elections without entrenching democracy. This view is better captured by Diamond (2008:37) that “there are elections, but they are contests between corrupt, clientelistic parties. There are parliaments and local governments, but they do not represent broad constituencies. There are constitutions, but not constitutionalism”.

The wave of democratization in Africa began in Benin in 1990 when university students and members of civil society demonstrated and forced President Mathieu Kérékou to organize a sovereign national conference. These pro-democracy movements quickly spread to neighbouring Togo, Mali, Niger and Guinea where sovereign national conferences were also convened between 1990 and 1993. In Cote d’Ivoire, the government amended its constitution to allow for the opposition, while in Ghana, the government embraced multiparty democracy (Gyimah-Boadi, 2021). The democratic trend continued and spread to Nigeria, Sierra Leone and Cabo Verde, and by the turn of the 21st century, African countries had experienced democratic transition and constitutionalism. However, despite the widespread transition and its attendant advantages such as growth in parliamentary powers, freedom, peace, economic performance and social

development, Africa is recently characterized by a skewed trend – where democracy declines and autocracy increases (Zamfir, 2021).

To be very sure, the discourse on democratic recession is not novel. It began in the period between the First and Second World Wars when Ralph Adam Cram warned of the end of democracy. The topic was revisited in the 1970s when Crozier, Huntington and Watanuki were commissioned to respond to the perceived decline of democracy in the USA, Europe, and Asia (Salih, 2021). The striking difference here, however, is that the earlier discussions were restricted to North America, Europe and Asia, present debates centre on nations of the world, while this paper focuses on Africa.

Democratic recession broadly refers to the inability of the state to guarantee democratic precepts such as rule of law, free and fair elections, state legitimacy, minority rights, fundamental human rights and press freedom. Bermeo (2016:5) defines it as “the state-led debilitation or elimination of the political institutions sustaining an existing democracy”. As Salih (2021) argues, such a state of democracy suggests that:

State institutions represented by governments have become dysfunctional, defined by cronyism and corrupt politicians supported by the equally corrupt political elite. This imprisonment of state institutions is reinforced by non-responsive elected representatives, who, in many cases, side with those who have overtaken the state rather than the people who elected them. In a sense, the decline of democracy is a symptom of the crisis of state legitimacy (Salih, 2021:6) .

Silva-Leander (2021) differentiates between democratic erosion and backsliding. Democratic erosion describes a state that has experienced a decline in democratic quality in one or more aspects of democracy over the past 5 or 10 years. In backsliding democracy, gradual, yet impactful strains are placed on freedom and civil liberty through intentional reforms aimed at weakening civic space. This is the highest form of erosion. From the above, democratic relapse or recession is the breakdown of democratic principles of freedom, liberty and fairness to establish an authoritarian regime.

Bermeo (2016) identifies two forms of democratic recession: election manipulation and executive aggrandizement. Election manipulation involves pre-election machinations such as restricted access, intolerance for the opposition, harassment and hindering of voter registration adopted by the incumbent to ensure election victory. Executive aggrandizement on the other hand is the subtle removal of restrictions on executive power and the arrogation of more power arising from staying in office for a longer period. For Anderson (2019), democratic backsliding can be divided into two forms viz: electoral and liberal backsliding. The first form begins with the targeting of electoral institutions by displacing free and fair elections

and limiting opposition, while in the second form, the parliamentary and judicial institutions rather than the electoral core is targeted.

To provide a clearer understanding of the backsliding process, Levitsky & Ziblatt (2018) present a model that captures the various steps involved (see table 1). The 3-step model begins with targeting the referees of the state such as the judiciary through bribery, impeachment etc. The government then moves to target its opponents through blackmail or trumped-up charges. The final step is an alteration of the rules of governing such as a constitutional coup or changing electoral laws for personal gains.

Table 1: Model of democratic backsliding

Step	Goal	Methods
<b>Step 1</b> <i>Target referees of the state</i> The judiciary, law enforcement, tax and regulation agencies etc.	Ensure the loyalty of the institutions, so they can protect the government and attack opponents.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Blackmail or bribery</li> <li>- Replace civil servants with loyalists</li> <li>- Impeach Judges</li> <li>- Court Packing</li> <li>- Create new institutions</li> </ul>
<b>Step 2</b> <i>Targets opponents of the government.</i> Political opponents, critical media, business leaders etc.	To demoralize and weaken the opposition, and to dissuade criticism of the government	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bribery/blackmail</li> <li>- Charge opponents with invented or exaggerated criminal activity</li> </ul>
<b>Step 3</b> <i>Change the rules of governing</i> Legislation, constitution, and electoral system	Ensure the continued political dominance of the governmental political party	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gerrymandering</li> <li>- Alter the electoral rules</li> <li>- Introduce legislature to favour the ruling party</li> </ul>

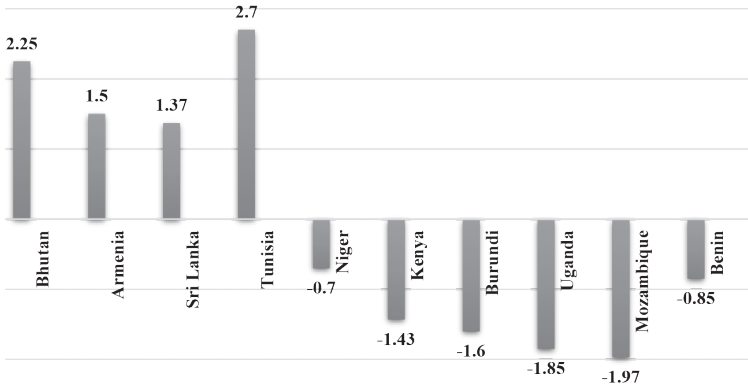
Source: Levitsky & Ziblatt (2018)

## RISE IN AUTOCRACY

That a rise in autocratic regimes has been recorded in Africa in recent times is unarguable. This is underscored by the Bertelsmann Stiftung Transformation Index Report that the regression in the principles of democracy and a rise in authoritarian rule with an abysmally low economic performance – the lowest in 20 years – are observable in different parts of the world; including Africa. The report shows that political transformation, economic transformation and governance performance experienced a -0.35, -0.32 and -0.21 decline respectively between 2012 and 2022. Sub-Saharan Africa continues to record a rise in autocracies, politically unstable regimes, one-party control and cult personality – all of which contribute

to democratic rollback. As presented in figure 1, compared to Tunisia, Bhutan, Armenia, and Sri Lanka that recorded democratic gains, many countries in Africa, particularly Uganda, Burundi, Niger, Benin, Mozambique and Kenya experienced democratic rollback in 2022. More so, seven countries (Mali, Nigeria, Zambia, Cote d'Ivoire, Guinea, Tanzania, and Madagascar) are newly classified as autocracies in 2022. This classification of new autocracies is against the backdrop of the penchant of these countries to promote the abuse of power, limited freedom, restriction of civil rights and curtail the rule of law.

**Figure 1:** Democratic rollback in sub-Saharan Africa

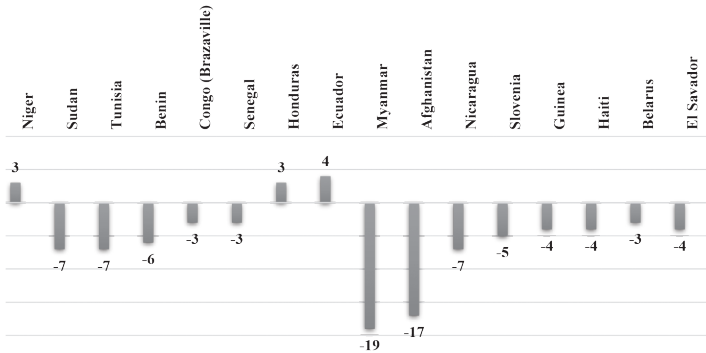


**Source:** Hartmann & Thiery (2022) | Author computation

The above submission is corroborated by Repucci & Slipowitz (2022) in the Freedom in World Report 2022 that authoritarian rule is gaining traction in the world. Noting an uninterrupted 16-year decline in global freedom, they observe that 60 countries relapsed in the past year while 38 per cent of the global population live in 'Not Free countries'; the highest recorded since 1997. In a survey carried out between 2005 and 2021, it was reported that the number of free countries in the world declined from 46.0% to 20.3%; not free from 36.1% to 38.4%, and partly free from 17.9% to 41.3%. Regarding Africa, they found that 44% of countries are not free; 15% are free, while 41% are partly free. Data from the Report presented in figure 2 shows that out of the countries surveyed for democratic gains and declines in 2021, the only country in Africa that recorded a gain was Niger (3 points). Although 13 countries recorded significant declines in that year, 6 are of African origin (Sudan, Tunisia, Benin, Guinea, Congo Brazaville, and Senegal) while the others are spread across Asia, the Caribbean, Europe, Central America and the Balkans. This indicates that the highest incidence of democratic decline

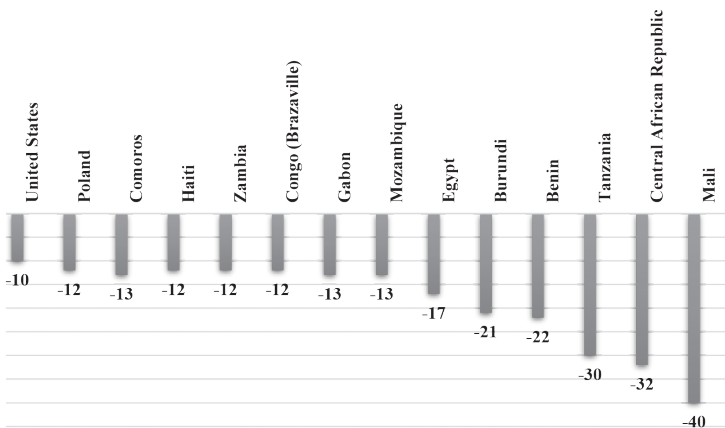
in 2021 was in Africa. More so, taking into perspective a ten-year decline in democracy, it was discovered that recession was recorded in every region of the world in the last decade. However, further analysis reveals that out of the countries surveyed, the most concentration of recession in any region was recorded in Africa where 10 countries (Mali, Central African Republic, Tanzania, Benin, Burundi, Egypt, Mozambique, Gabon, Congo Brazzaville and Zambia) had significant declines (see figure 3). Meanwhile, the highest incidence of democratic decline in the last decade was recorded in Mali, followed by the Central African Republic. By implication, therefore, Africa has been particularly challenged by democratic decline in the last decade.

**Figure 2:** Democratic gains and declines in 2021



**Source:** Repucci & Slipowitz (2022) | Author computation

**Figure 3:** Largest 10-year democratic declines



**Source:** Repucci & Slipowitz (2022) | Author computation



For emphasis, sub-Saharan Africa has the highest number of hybrid and authoritarian regimes in the world. With a low and declining democracy index, the region lags behind North America and Western Europe, among others (see table 2).

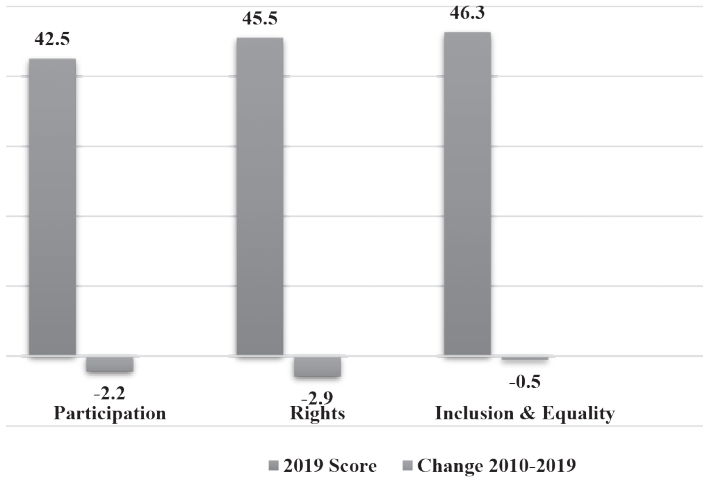
**Table 2:** Democracy across regions<sup>1</sup>

	No of countries	Democracy index average	Full democracies	Flawed democracies	Hybrid regimes	Authoritarian regimes
<b>North America</b>						
2021	2	8.36	1	1	0	0
2020	2	8.56	1	1	0	0
<b>Western Europe</b>						
2021	21	8.22	12	8	1	0
2020	21	8.29	12	7	1	0
<b>Sub-Saharan Africa</b>						
2021	44	4.12	1	6	14	23
2020	44	4.16	1	6	13	24

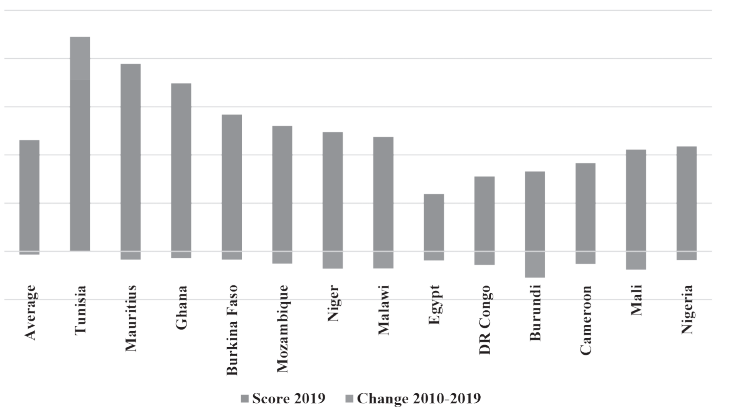
*Source:* EIU (2022:37)

There is also the challenge of governance which poses grave difficulty to participation and inclusion in Africa. The Ibrahim Index of African Governance Report 2020 shows an overall decline in governance, especially concerning participation, rights and inclusion. In the data presented in figure 4, the individual scores recorded in these indicators in the year 2019 are less than 50 while deteriorations were witnessed between 2010 and 2019. Meanwhile, using selected countries as the unit of analysis, the report – presented in figure 5 – reveals that while some countries (Tunisia, Mauritius, Ghana, Burkina Faso, Mozambique, Niger and Malawi) scored higher than the average score in governance in the year under review, others (Egypt, DR Congo, Burundi, Cameroon, Mali and Nigeria) score lower than the continental average. More so, between 2010 and 2019, all the selected countries (except Tunisia which recorded significant appreciation) witnessed governance deterioration far greater than the continental average. This attests that a majority of the countries in Africa recorded increasing deterioration in governance in the last decade. Indeed, the pace of deterioration has increased exponentially since 2015, with an annual average trend of -0.33 compared to -0.16 over the decade (2010-2019).

<sup>1</sup> See EIU (2022:57) for a breakdown of the performance of sub-Saharan Africa countries on the indicators of the democracy index and their regime times. For emphasis, Mauritius is the only country in Africa regarded as a full democracy.

**Figure 4:** Deterioration in governance (Participation, rights and inclusion) in Africa 2019

**Source:** Ibrahim Index of African Governance (2020) | Author computation

**Figure 5:** Governance deteriorations in selected African countries 2019

**Source:** Ibrahim Index of African Governance (2020) | Author computation

The idea flowing from the aforementioned reports is that African countries typify states challenged by democratic recession. Besides from recording an upsurge in autocracy, there has also been a decline in governance with most states gravitating towards deterioration. This is because unstable regimes do not allow for economic growth or development. With the majority of the states now classified as not free or partly free,

African states are experiencing a rise in restriction of civil rights, limited rights, freedom, participation and inclusion. As the IIAG (2020) further reveals, participation (-3.5) and rights (-2.5) have significantly deteriorated since 2015. With an increase in censorship, limited press freedom, restricted freedom of expression, lack of guarantee of social freedoms and civic engagement, and constrained personal liberty, media freedom is the second-largest deterioration since 2015.

Although still largely unknown, it is believed that the proliferation of democratic recession is a result of the polarization of western societies, weak political institutions, failure of the political elite to address the inadequacies of the system, imitation and fragility of liberal democracies (Karolewski, 2021). Anderson (2019) claims that democratic recession emerges as a result of a weak democracy syndrome characterized by praetorianism (lack of control over the military and its perceived role in nation-building), weak political institutionalization (expected constraints on the executive by political actors) and economic performance. Praetorianism is evidenced in the institutionalization of martial law and the risks of a coup d'état while weak political institutionalization is defined by an appropriation of power by, or the undermining of the incumbent through non-constitutional means. Whereas, economic performance determines the spate of defection among political actors and the military capable of weakening the incumbent's ability to manage anti-system activities. More so, the insistence on economic inequality reduces public support for democracy and increases the chances of authoritarianism.

The above view was supported by Diamond (2008) that the failure of democratic states to meet citizens' expectations in protecting rights, securing freedom, enforcing rule of law, reducing economic inequality, curbing corruption and improving governance has reinforced the need to try alternatives such as authoritarian regimes. For example, China's economic strides despite not being a democratic state weaken the notion of democracy's superiority (Salih, 2021). This was aptly captured by EIU (2022:28) that "popular dissatisfaction with democratic political systems is driving support for political reform as well as a search for alternatives to democratic governance". Buttressing the view, Cheeseman (2018) and Gyimah-Boadi (2021) opine that the presence of illiberal regimes such as China, Russia, the Philippines, Saudi Arabia, Brazil, Iran, Turkey and Hungary gives hope to African leaders on the supposed efficiency of an authoritarian regime for economic performance.

Jinadu (2010) identifies an array of challenges plaguing democracy in Africa which include a lack of confidence in electoral bodies to conduct free and fair elections, abuse of power by incumbency, manipulated nomination processes, falsification of results, manipulation of the

media, partisan pro-government security forces and electoral violence. As Diamond (2015:148) argues, “the biggest problem for democracy in Africa is controlling corruption and abuse of power”. The abuse of power undoubtedly constrains democratic progress. More so, the setback in democratic gains is occasioned by the limitation of political freedom, distortion of clear separation of powers and the limitation of the rule of law (Hartmann & Thiery, 2022).

Zamfir (2021) identifies two factors responsible for democratic recession in Africa: poor socioeconomic development and insecurity; and weak institutions. This is rooted in Loanda (2010) that the factors necessitating democratic recession in Africa are intrinsic and extrinsic. The internal factors are rooted in economic and political dynamics. The political challenges are a product of the resulting hybrid regime of the democratic transitions of the early 1990s to create an illiberal democracy – a system devoid of separation of power and an independent press – where elections are organized under authoritarian environments. Concerning the economic challenges, pervasive corruption and the desire to appropriate state resources impedes good governance, make development remote and constitute a bane to democratic growth. The author submits that the external factors also have a political and economic undertone. Politically, the incidence of constitutional anarchy has a contagious effect on the continent by tinkering with the democratic process of various countries. In other words, the success of a constitutional coup in one country reinforces its possibility in other countries. Economically, the exploitative tendencies of foreign economic power and their scramble for control of the continents’ resources act as an impediment to democracy. It is believed that corruption and inefficiency contribute to democratic recession. This is corroborated by Hartmann & Thiery (2022) that corruption weakens the quality of governance and the growth of democracy. Meanwhile, corruption is prevalent in Africa and is linked to autocracy. The authors argue:

By contrast, of the 53 countries in which corrupt practices can be carried out with virtual impunity (13 points), 44 are governed autocratically. More than half of these 53 highly corrupt states are on the African continent, where only South Africa (6 points) and Botswana (7 points) represent positive exceptions (Hartmann & Thiery, 2022:13).

Democratic erosion in Africa is also attributable to the prevalence of defective democracies. Wolfgang Merkel (2004) discussed the concept of defective democracy and its various forms. Defective democracies are democracies lacking constitutionality and are unembedded regimes – embedded regimes being democracies rooted in participation, accountability, democratic electoral regimes, civil rights and democratically elected representatives. Defective democracies are mostly obtainable in

post-autocratic democracies and patrimonial societies. They are caused by economic trends, civil society, nation-building, political institutions, level of modernization, the path of modernization, social capital and the type of authoritarian predecessor regime. Merkel distinguishes between four types of defective democracy: exclusive democracy – where fragments of citizens’ universal suffrage are excluded; domain democracy – the use of veto power by militia, guerrillas or the military to undermine the authority of democratically elected representatives; illiberal democracy – where the judiciary, constitutional norms, rule of law, individual rights and freedom of citizens are either weak or damaged; and delegative democracies – where checks and balances are eroded and government actions infrequently conform to constitutional practices. Meanwhile, the most common form of defective democracy is illiberal democracy (Merkel, 2004).

Illiberal democracies are occasioned by the absence of liberal democracy (Havlík & Hloušek, 2021) and are characterized by limited freedom, rights, accountability and equality (see Table 3). Yet, the incremental degradation of democratic rights pushes a democratic system into competitive authoritarianism. Diamond (2015) identifies various types of the breakdown of democracy in the world including a military coup, executive degradation, violation of opposition rights, human rights abuses, violence, military rebellion, political instability, electoral fraud, executive abuse, suspension of parliament, deteriorating rule of law and breakdown of the electoral process.

**Table 3:** Dimensions and indicators of Illiberal democracy

<b>Dimensions</b>	<b>Indicators</b>
Restrictions on freedom of expression	State control or political regulation of public service broadcasters Politically motivated regulation of journalism generally Political or economic concentration of mass media ownership, threatening pluralism
Restrictions on freedom of association	Legal regulations affecting the activities of opposition parties or civil society Economic regulations impacting the activities of civil society Regulation of other autonomous spheres, such as universities and academic liberties Politically motivated interference with private property and the autonomy of proprietors’ actions in the economy

Restrictions on the horizontal accountability of power	Strengthening the executive to the detriment of the judiciary or the legislature Regulations limiting or obstructing the opposition's checking of government via parliament or other institutions, typically in the form of amendments to the rules of procedure Limitations on the independence of the judiciary
--	---

*Source:* Havlík & Hloušek (2021:115)

Of course, the Coronavirus pandemic also presented challenges to democracy. During the period, elections were postponed as in Ethiopia while voter apathy was recorded in the countries that organized elections. In Burundi, the quality of the election was blurred by the attendant restrictions of the pandemic while in Guinea and the Central African Republic there was a surge in election violence (Alizada et al, 2021). Indeed, the pandemic deepened the incidence of autocratization by reducing civic space (Silva-Leander, 2021).

The various factors identified in the literature as culpable for the rise in a democratic relapse in Africa such as patrimonialism, politics of the belly, and identity-based politics, inter alia, have been predominant issues in Africa even before the intensity of democratic decline. Therefore, the next section turns to examine how internal dynamics such as electoral violence, third termism, constitutional coup, military coup, and digital authoritarianism are indicative of the prevalence of democratic relapse on the continent.

## INDICATORS OF DEMOCRATIC DECLINE IN AFRICA

This section examines the indicators of democratic decline in Africa. Attention is paid to indicators such as electoral violence, third termism and constitutional coup, military coup and digital authoritarianism. These indicators warrant observation given their recurring incidence on the continent especially in the last decade. For instance, the resurgence of military coups in Africa and the growing popularity of digital authoritarianism make them deserving of scholarship. Meanwhile, electoral violence and third termism and constitutional coup remain growing challenges in Africa especially considering the prevalence of zero sum game elections and long serving leaders.

### ELECTORAL VIOLENCE

Elections are an integral and essential element of democracy. It gives the people the platform to make a choice of leadership and actively participate in the democratic process. Despite this, “election quality is declining” in Africa (Gyimah-Boadi, 2021:12). Evidence shows that elections in Africa, asides from being organized as routine activities to maintain state legitimacy and appear democratic, are treated as zero-sum games where the winner takes all. This view was held by Loanda (2010) that the elections in Africa are branded by bitterness and acrimony aimed at crushing the opponent. The characteristic features of African elections are devoid of democratic culture and the independence of an electoral management body. Yet, in the case of disputes, the adjudicating body lacks public confidence when in fact, political parties would rather resort to violence than seek redress in court. In the case of Nigeria, elections since independence have been violent. They are fraught with intimidation, harassment, ballot box snatching, rigging, vote-buying and wanton destruction of properties. The elections which are characterized by a winner-takes-all mentality, are usually contested with viciousness and widespread violence. The result of these elections has been the loss of life and recurring violence (Akinyetun, 2021). More so, it is common practice in Africa for the incumbent to arrest opposition. Vivid examples are Bobi Wine of Uganda, Ousmane Sonko of Senegal and Hama Amadou of Niger. In addition, the June 2021 elections in Ethiopia were marred by conflicts and the arrest of opposition in the Tigray region (Silva-Leander, 2021; Zamfir, 2021).

### THIRD-TERMISM AND CONSTITUTIONAL COUP

It is commonplace for many African leaders to disregard presidential term limits. Leaders of Nigeria, Mali, Guinea, Togo, Tanzania, Cote d’Ivoire and Guinea have at a time either attempted to or have outrightly manipulated elections or perverted democratic institutions to elongate their stay in office. In Guinea, the attempt by President Alpha Condé to amend the constitution to allow for a third term triggered a military coup in September 2021 and increased the incidence of human rights violations in the country leading to the country’s drop from a partly free country to a not free country status (Gyimah-Boadi, 2021; Hartmann & Thiery, 2022; Repucci & Slipowitz, 2022). There is an increase in what David Landau refers to as ‘abusive constitutionalism’ – “the use of the mechanisms of constitutional change — a constitutional amendment and constitutional replacement — to undermine democracy” (Landau, 2013:191). The impunity and flagrancy of authoritarian rule might have reduced in the world. Nonetheless, the resurgence in military coups, authoritarian regimes’

adoption of constitutional change or abuse of the constitution to achieve political gains of an extended stay in office and undermine democracy remains a point of concern (Zamfir, 2021).

More so, it is now conventional to find supposed democratic governments combining elements of authoritarian rule to engender a competitive authoritarian, electoral autocracy or hybrid regime (Landau, 2013). This is the case in many African states where constitutions have been reworked to appear democratic and give legitimacy to the government, but are largely anti-democratic. For context, the Muslim Brotherhood in Egypt crafted a constitution that made Egypt a competitive authoritarian government where elections do not guarantee a change of regime. In Tunisia, despite building an assuring democracy, the country was plunged into a partly free democratic status in 2021 when President Kaïs Saïed suspended the parliament, dismissed parts of the constitution and began to rule by decree and new judicial powers (Hartmann & Thiery, 2022; Repucci & Slipowitz, 2022). Yet again, in 2022 when the suspended parliament gathered online to repeal the enormous powers of the president, Kaïs Saïed – a former professor of law – in what he labelled an “unprecedented failed coup attempt” dissolved the parliament on March 30 2022 having accused the parliament of “conspiring against state security” (Deutsche Welle, 2022).

Siegle & Cook (2021) observe that 16 heads of state have eliminated term limits in Africa. This include Conte (Guinea, 2001), Eyadema (Togo, 2002), Bongo (Gabon, 2003), Museveni (Uganda, 2005), Deby (Chad, 2005), Biya (Cameroon, 2008), Bouteflika (Algeria, 2008), Guelleh (Djibouti, 2010), Nkurunziza (Burundi, 2015), Kagame (Rwanda, 2015), Nguesso (Republic of the Congo, 2015), Kiir (South Sudan, 2015), Kabila (DRC, 2016), Azali (Comoros, 2018), Sisi (Egypt, 2019) and Ouattara (Cote d'Ivoire, 2020). Whereas 8 countries (Eswatini, Morocco, Libya, Ethiopia, Eritrea, Somalia, Lesotho and The Gambia) are without constitutional term limits. This constitutes a bane to good governance and increases the chances of corruption on the continent.

Related to this is the problem of sit-tightism which produces long-term serving presidents. This is prevalent in Africa with some rulers staying as long as 43 years in office. This, according to Reuters (2021) includes Teodoro Obiang of Equatorial Guinea who has spent about 43 years in office; Paul Biya (Cameroon; 39 years), Denis Sassou Nguesso (Congo Republic; 38 years); Yoweri Museveni (Uganda; 36 years), King Mswati III (eSwatini; 36 years); Idriss Deby (Chad; 31 years); Isaias Afwerki (Eritrea; 28 years); Ismail Omar Guelleh (Djibouti; 22 years); King Mohammed VI (Morocco; 22 years); and Paul Kagame (Rwanda; 22 years). Meanwhile, in some of these countries elections have never taken place while in others it



is organized under an undemocratic atmosphere. However, the lack of term limits has resulted in 10 leaders (Paul Kagame, Ismail Omar Guelleh, Denis Sassou-Nguesso, King Mohammed VI, Isaias Afwerki, Teodore Obiang, Paul Biya, Idriss Deby, King Mswati III and Yoweri Museveni) ruling for 20 years and two family dynasties (Bongo and Gnassingbe) staying in power for over 50 years (Siegle & Cook, 2021).

### MILITARY COUP

Military coup remains an existential threat to the growth of democracy in the world. For example, in Latin America, all the countries (except two) were under military rule between the 1960s and 1970s (Landau, 2013). In West Africa, the democratic gains recorded have been short-lived and were greatly reversed in 2021. Military coups have recently returned to Africa indicating an era of coup culture. The year 2021 witnessed more coups than the last 10 years. Starting from Myanmar where the military claimed that credible elections held in November 2020 were fraudulent, the military coup quickly spread to Sudan where the military took over power in 2021, declared a state of emergency and hinted that elections will not hold until 2023. Meanwhile, in Chad, the military took over in April 2021 following the death of Idriss Déby (Repucci & Slipowitz, 2022). Also in Niger, there was an attempted coup in March 2021 (Zamfir, 2021). Whereas in Mali, two coups were recorded in 10 months. The president and prime minister of an interim government appointed by ECOWAS were removed less than a year after toppling the government of Ibrahim Boubacar Keïta. Col. Assimi Goïta, who orchestrated both coups, installed himself as president of the transition government (Gyimah-Boadi, 2021). There were also coups in Sudan and Guinea informing the fear of the re-introduction of a coup wave in the region (EIU, 2022). Burkina Faso on the other hand recorded two military coups in 2022 (February and September) (Africa News, 2022).

### DIGITAL AUTHORITARIANISM

The role of the internet in the democratization process is undeniable. This is evident in the role social media played in political protests in the United States during the #BlackLivesMatter protest, #Istandwithhongkong, #OWS, #Zimbabwe and more recently, #Endsars protests in Nigeria when the youths protested police brutality and bad governance in the country (Akinyetun, 2021). No doubt, digital tools are indispensable in advancing political discussions, electioneering, civic engagement, activism and political participation. There are recent concerns about the government's use of digital tools to promote digital authoritarianism (Zamfir, 2021). This has

been explained away as a means of curbing the prevalence of hate speech, fake news, rumour, polarization and violence.

As a means of spreading autocracy and undermining democracy, the government often suppresses the media (online and offline) and deploys digital tools to spread disinformation and polarization among political opponents (Alizada et al, 2021). There is growing evidence that the government is using digital tools for censorship and surveillance. According to Gyimah-Boadi (2021), the governments of Nigeria, Benin and Ghana are complicit in this. The Beninese government was accused of using spyware to monitor Ignace Soussou, a journalist deemed antagonistic to the president. In Ghana, 3 former senior government officials were sentenced for purchasing Pegasus, Israeli spyware which is used to clandestinely control a phone's microphone and camera. Meanwhile in Nigeria, the government was accused of using spyware to penetrate and destabilize #EndSARS protest organizers.

Authoritarian governments have accelerated their efforts to regulate social media in recent years. The past years have seen an increase in internet shutdowns, especially during protests and elections. Gabon, Uganda, the Republic of Congo, Burundi and Chad are key players in internet shutdown in Africa. For instance, the longest social media blockage in Africa which spanned 16 months was recorded in Chad while in Uganda and the Republic of Congo, the government shut down social media platforms (WhatsApp, Facebook and Twitter) and the internet ahead of the elections in January and March 2021 respectively. More so, states in Africa have adopted sophisticated means of stifling opposition and media freedom through social media tax (Uganda), license for content creators (Tanzania) and legislations that criminalize government criticism (Zimbabwe, Uganda, Tanzania and Egypt) (Cheeseman, 2018; Zamfir, 2021). In Nigeria, President Muhammadu Buhari banned Twitter for over 200 days from June 1 2021, for deleting his tweet about the country's civil war in 1967. The ban, in addition to indicating the rise of digital authoritarianism in the country, is an impediment to free speech, internet freedom and human rights in the country (Anyim, 2021).

## DRIVERS OF DEMOCRATIC DECLINE IN AFRICA

Having assessed the indicators of democratic decline in Africa, this section presents an overview of the factors that enable the incidence of relapse such as governance, state capture and corruption, insecurity and economic performance. The selection of these factors is due to their particular role in driving democratic decline in Africa. As argued in this section, governance is a key element of democratic growth, thus its corrosion weakens democratic growth. More so, because many African states are enmeshed

in corruption while state capture remain a dominant feature, transparency and inclusion – another requisite for democratic growth – are elusive. This creates an ambience of grievances that non-state actors capitalize on to promote insecurity. The section also appraises how bad economic performance in Africa exacerbates the incidence of poverty, youth unemployment, marginalization, debt crisis, deprivation, inequality and social exclusion – all of which strains democratic growth.

### GOVERNANCE

The quality of governance in Africa has experienced a significant decline in recent times. According to the Ibrahim Index of African Governance (2020), Africa recorded a decline in overall governance (-0.9) in 2020 whereby 13 countries experienced increasing deterioration and Libya (-5.5) was the most declining country within the specified period. The deterioration of governance in Africa is attributable to political instability, corruption, conflict, lack of integration and weak state legitimacy (Cheeseman, 2018). Whereas governance is a requisite for democratic growth and citizens to play an active role in the democratic process, they require a politically stable society that guarantees their rights, allows for participation and emphasizes inclusiveness.

### STATE CAPTURE AND CORRUPTION

The taking over of state institutions by economic and political actors to further their interests and their prebendal predilection is known as state capture. In such a state, the government's ability to represent societal interest is subverted and democracy is weakened. It is defined by Fukuyama (2014:54) as "the capture of ostensibly impersonal state institutions by powerful elites". Mbaku (2018) describes it as a critical form of grand corruption. Meanwhile, Karolewski (2021) identifies two categories of state capture depending on the level of dominance. The dominance of government agencies and party structure to further partisan gain is referred to as party state capture, while the control of public power for private gain is known as corporate state capture. Meanwhile, three key characteristics of state capture have been identified in the literature (Hall, 2012). These include systematic networks and individual involvement, privatization and outsourcing of government projects to cronies, and corrupt practices of multinational companies.

A captured state exclusively protects private interests while the state abandons its service delivery functions. This increases government impunity and abuse of power. It also encourages corruption by enabling actors to maximize their interests at the expense of society as found in Africa.

Nigeria presents an example of a foremost African country fraught with state capture and corruption. According to Transparency International (2022), Nigeria scores 24/100 and ranks 154 out of 180 countries on the Corruption Perception Index 2021. Their report shows that Nigeria has recorded a continuous decline in the index since 2017. Governance in Nigeria is impaired by corruption and the kleptocratic capture of local governments by state governors, legislators and elites. The third tier of government has been reduced to a funnel for syphoning funds and promoting corrupt practices such as embezzlement, kickbacks, bribery and contract fraud. These have fueled the stifling of democratic practices, exclusion, limited citizen participation and holding of sham elections (Page & Wando, 2022). The inequitable distribution of state resources, deterioration of public services, rentierism and political corruption is prevalent at all levels (federal, state and local) and sectors (public and private) of the Nigerian economy. Daunting examples of state capture in Nigeria include Babachir Lawal, the former secretary to the Federal Government of Nigeria, accused of diverting government contracts worth millions of dollars; Diezani Alison Madueke, former Nigerian petroleum minister, accused of looting an estimated \$1.7 billion; and Jonah Jang, former governor of Plateau state, accused of looting about \$16 million during his administration (Prusa, 2021).

Meanwhile, this trend pervades Africa. According to Gyimah-Boadi (2021:11), “the scramble for power among the country’s elite essentially eliminated the voice of the people in the governance of the country and left the state and economy at the mercy of leaders enjoying unfettered impunity”. This was the case in DR Congo where the state failed to provide its citizens with basic services but provided the opportunity for private businesses and foreign multinational companies through natural resources extraction. Meanwhile, in Guinea, mining investors captured the state and pay bribes to the country in exchange for access to natural resources (Mbaku, 2018). South Africa is another example of a captured state where the Gupta brothers – President Zuma’s friends – wield enormous influence that includes appointing and sacking ministers and senior government officials (Dassah, 2018). Dassah (2018) notes that the Gupta brothers claimed to be in control of coal supplies to Eskom; the power utility. They were also responsible for the dismissal of Nhlanhla Nene, the Finance Minister in 2015 and his replacement by Des van Rooyen. The point being made here is clear. A captured state features parasitic individuals and multinational companies who plunder the resources of the state for personal gain and make development or service delivery difficult. As such, corruption becomes the order of the day, while governance, transpar-

ency and inclusion become distant. These engender democratic deterioration as captors more often than not distort laws, regulations and government policy for private gain.

### INSECURITY

West Africa is no doubt troubled by fragility, conflicts and violence perpetuated by violent extremists, insurgent groups, terrorist groups, militant pastoralists and violent non-state actors – among others. Insecurity poses a threat to governance and by extension democratic growth. As Zamfir (2021) puts it, conflict-ridden countries such as Mali, the Central African Republic and Somalia are confronted with complex situations that make development impossible. More so, Nigeria's role as a power broker in West Africa has been hindered by incessant insecurity perpetrated by Boko Haram insurgents, bandits, unknown gunmen, secessionists, militants and militant herders. Indeed, the country has become a source of instability to its neighbouring countries (EIU, 2022).

### ECONOMIC PERFORMANCE

Another factor enabling democratic recession in Africa is poor economic performance, or as Cheeseman (2018) put it, a stalled economic transformation. Although the global economy is challenged by the economic impact of the COVID-19 crisis and lingering Russia-Ukraine conflict, it is particularly debilitating for African states with hitherto rising cases of poverty, unemployment, inequality, social exclusion and debt crisis. According to African Development Bank (2022), the debt crisis in Africa is worsened by increased government spending, high inflation, weak public finance management and security spending. This is further compounded by the Russian-Ukraine conflict which increased commodity and energy prices thus complicating the poverty impasse in Africa. In addition to the 28.7 million Africans pushed into extreme poverty in 2021, it is estimated that an additional 1.8 million people will become extremely poor by the end of 2022 and 2.1 million in 2023 as a result of the conflict and its spill-over effect in contracting African economies. For context, the three largest economies in Africa; Nigeria, Egypt and South Africa, have witnessed significant economic declines in 2022 as a result of underinvestment, debt crisis, insecurity and food insecurity – thus increasing the incidence of hunger and extreme poverty on the continent (United Nations Conference on Trade and Development, 2022).

The prevalence of hunger and extreme poverty have been linked to the rise in extremism, religious fundamentalism, insurgency, youth unrest and demonstrations. The resulting clampdown on protesters and agitators

has exacerbated the risks of authoritarian rule. Autocratic leaders have used such pretexts to enforce draconian rules and maintain their stranglehold on the economy. This is because “economic crises offer situational incentives to institutionalize defects in an unconsolidated democracy” (Merkel, 2004:53). Indeed, protracted economic performance reinforces conflict and increases the chances of uprisings, especially in states with resource curse (Ncube & Jones, 2013). The phenomenon of resource curse is an overly explored narrative in the literature. It presupposes that states rich in natural resources such as oil, diamond and gold as in Africa, have been unable to utilize such resources for development, rather it leads to corruption and the struggle for rents by the government, elite and political contenders through violence. To be sure, resource-related conflicts are common in resource-rich countries. For instance, rebel groups in Sierra Leone, DR Congo and Angola are notable for using revenue from diamonds to finance civil war. The scramble for the control of natural resources has led to protests, battles and riots in Libya, Somalia, DR Congo, South Sudan, Sudan and Nigeria. Indeed, Nigeria and Sudan have higher incidences of resource-related conflicts. Given that both countries are oil-rich, most of the resource-related conflicts in these countries have been about the control of oil resulting in direct conflicts, kidnapping of oil workers and hostage-taking. Meanwhile, in DR Congo and Somalia, battles between the government, rebel forces and militias for control of mining (diamond and cobalt) and access to resources (land and water) have been observed (Kishi, 2014). Meanwhile, negative economic growth triggers disenchantment with democracy and increases the chances of democratic backsliding (Silva-Leander, 2021).

## CONCLUSION

Democracy is rooted in the principles of rule of law, free and fair elections, state legitimacy, minority rights, fundamental human rights and press freedom. By embracing democracy, African states became poised to adopt these principles against their hitherto repressive political inclinations. However, still largely characterized by cult personality, party control, authoritarian rule and sit-tight syndrome, leaders began to combine elements of democracy and authoritarianism to form a competitive authoritarian, hybrid regime or electoral autocracy. In such systems, elements of democracy such as elections, opposition and competition are allowed to avoid sanctions from the international community. However, electoral fraud, harassment, patronage, the control of media and violence were sustained as systemic ways of frustrating change of regime and perpetuating the incumbent in power. Although democratic relapse is a global phenomenon as evident in the number of countries that slipped from

the democratic curve in 2021; outnumbering countries with democratic gains on a 16-year track. Nonetheless, the highest incidence of autocratization is found in Africa due to the prevalence of abuse of power, limited freedom, restriction of civil rights and curtailment of the rule of law. Among the factors necessitating democratic relapse and autocratization in Africa are a weak democracy, weak political institutionalization, poor economic growth, corruption, electoral fraud, abuse of power, lack of confidence in electoral bodies and electoral violence – *inter alia*.

As argued in the paper, the indicators of democratic relapse include electoral violence – where elections are plagued by enmity, rigging, ballot box snatching, violence and destruction of life and property as prevalent in Nigeria; third termism and constitutional coup – where leaders amend the constitution to allow for a third term or abuse the constitution to ensure an extended stay in office as in Togo, Uganda, Burundi and Rwanda; military coup – the taking over of government by the military as recently experienced in Sudan, Guinea, Niger and Chad; and digital authoritarianism – the suppression of free speech through censorship, surveillance, internet shutdowns, social media blockage and social media tax as found in Chad, Gabon, Uganda, Congo, Tanzania and Zimbabwe. Meanwhile, the enabling factors of democratic relapse are poor governance – a decline in the quality of participation, rights, and inclusion; state capture – the taking over of government institutions by private individuals or groups for private gain; insecurity – the proliferation of conflicts and violence perpetrated by armed non-state actors; and poor economic performance. It is noteworthy that the interplay of these varying factors reverses the democratic gains recorded in Africa and threatens to suspend the continent in a state of deepened autocratization. It also risks increasing the chances of human rights violations, abuse of power, and distortion of national politics.

Given the findings of this article, the following recommendations are proffered as best practices expected of African leaders. There can be no meaningful development or democratic sustenance in a society devoid of citizen participation, rights and inclusion in the decision-making process of the political system. It is on this premise that good governance becomes imperative for reversing the growing trend of democratic relapse in Africa. The practice of governance must espouse the rule of law, citizen participation, rights and inclusion while the instrument of legality and parliamentary control must be allowed to take its course. Credible, free and fair elections must be guaranteed while the results of such elections must be upheld. To achieve this, dire attention should be paid to strengthening state institutions such as the legislature and the judiciary rather than building cult personalities or promoting executive aggrandizement. These institutions should equally imbibe the culture of respecting consti-



tutional provisions for term limits whilst building state legitimacy through the reclamation of the state from cronyism.

Furthermore, due emphasis on tolerance for opposition rather than seeking to eliminate or stifle competition must be encouraged. A conducive space for participating actively in the decision-making process should be created for citizens. Such an inclusive and participatory role must be accompanied by freedom of speech (online and offline). It is also recommended that digital tools required for improving civic participation, capacity building and activism should be recognized and protected, especially through the guarantee of internet freedom. In addition, priority should be given to accountability by leaders through the elimination of corruption and the abuse of power. Finally, the African Union, must in strong terms and with the aid of sanctions; when necessary, condemn the rise in military takeovers in Africa.

#### REFERENCES

- African Development Bank (2022). *Supporting climate resilience and a just energy transition in Africa*. [https://www.afdb.org/sites/default/files/2022/05/25/aeo22\\_chapter2\\_eng.pdf](https://www.afdb.org/sites/default/files/2022/05/25/aeo22_chapter2_eng.pdf)
- Africa News (2022, October 17). Burkina Faso's coup leader named transition president. *Africa News*. <https://www.africanews.com/2022/10/16/burkina-fasos-coup-leader-named-transition-president//>
- Akinyetun, T. S. & Bakare, K. M. (2020). Identity crises and national development in Africa: An exploratory example of Nigeria and Sudan. *International Journal of Political Science and Development*, 8(1), 1–14.
- Akinyetun, T. S. (2021). Social media, youth participation and activism: An analysis of the #Endsars protests in Nigeria. *Democracy & Development Journal*, 5(3), 4–10.
- Akinyetun, T. S. (2021). The prevalence of electoral violence in the Nigerian fourth republic: An overview. *African Journal of Democracy and Election Research*, 1(1), 73–95
- Alizada, N., Cole, R., Gastaldi, L., Grahn, S., Hellmeier, S., Kolvani, P., Lachapelle, J., Lührmann, A., Maerz, S., Pillai, S. and Lindberg, S. (2021). *Autocratization turns viral. Democracy report 2021*. University of Gothenburg: V-Dem Institute.
- Anderson, D. (2019). Comparative democratization and democratic backsliding: The case for a historical-institutional approach. *Comparative Politics*, 51(4), 645–663. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26663952>
- Anyim, W. O. (2021). Twitter ban in Nigeria: Implications on economy, freedom of Speech and information sharing. *Library Philosophy and Practice*. <https://digitalcommons.unl.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=11265&context=libphilprac>



- Bermeo, N. (2016). On democratic backsliding. *Journal of Democracy*, 27(1), 5–19.
- Cheeseman, N. (2018). *A divided continent: Regional report Africa*. Bertelsmann Stiftung. [https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Bibliothek/Doi\\_Publikationen/Regional-Report\\_NW\\_BTI-2018\\_Africa-A-Divided-Continent\\_2019.pdf](https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Bibliothek/Doi_Publikationen/Regional-Report_NW_BTI-2018_Africa-A-Divided-Continent_2019.pdf)
- Dassah, M. O. (2018). Theoretical analysis of state capture and its manifestation as a governance problem in South Africa. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 14(1), 1–10. <https://doi.org/10.4102/td.v14i1.473>
- Deutsche Welle (2022). *Tunisia: President announces dissolution of parliament*. <https://www.dw.com/en/tunisia-president-announces-dissolution-of-parliament/a-61310969>
- Diamond, L. (2008). The democratic rollback: The resurgence of the predatory state. *Foreign Affairs*, 87(2), 36–48. <http://www.jstor.org/stable/20032579>
- Diamond, L. (2015). Facing up to the democratic recession. *Journal of Democracy*, 26(1), 141–155
- Economist Intelligence Unit (2022). *Democracy Index 2021: The China challenge*. London: Economist Intelligence. [https://www.eiu.com/public/topical\\_report.aspx?campaignid=DemolIndex21](https://www.eiu.com/public/topical_report.aspx?campaignid=DemolIndex21)
- Fukuyama, F. (2014). *Political order and political decay: From the industrial revolution to the globalization of democracy*. New York: Farrar, Straus and Giroux
- Gyimah-Boadi, E. (2021). Democratic backsliding in West Africa: Nature, causes, remedies. Kofi Annan Foundation. <https://www.kofiannanfoundation.org/app/uploads/2021/11/Democratic-backsliding-in-West-Africa-Nature-causes-remedies-Nov-2021.pdf>
- Hall, D. (2012). *Dealing with corruption and state capture*. Public Services International Research Unit. [https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Dave\\_hallcorruptionreportzagreb-2.pdf](https://www.epsu.org/sites/default/files/article/files/Dave_hallcorruptionreportzagreb-2.pdf)
- Hartmann, H. & Thiery, P. (2022). *Bertelsmann Stiftung's Transformation Index 2022*. [https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/global/BTI\\_2022\\_Global\\_Findings\\_EN.pdf](https://bti-project.org/fileadmin/api/content/en/downloads/reports/global/BTI_2022_Global_Findings_EN.pdf)
- Havlík, V. & Hloušek, V. (2021). Differential illiberalism: Classifying illiberal trends in Central European party politics. In Lorenz, A. & Anders, L. *Illiberal trends and anti-EU politics in East Central Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. Doi: 10.1007/978-3-030-54674-8
- Ibrahim Index of African Governance (2020). *2020 Index Report*. <https://mo.ibrahim.foundation/sites/default/files/2020-11/2020-index-report.pdf>
- Jinadu, L. A. (2010). Limits and challenges of electoral governance and politics: Cameroon and Nigeria. In Gbesan, G. *Democratic recession in West Africa: Challenges to revivalism*. Dakar: Open Society Initiative for West Africa

- Karolewski, I. P. (2021). Towards a political theory of democratic backsliding? Generalising the East Central European experience. In Lorenz, A. & Anders, L. *Il-liberal trends and anti-EU politics in East Central Europe*. Cham: Palgrave Macmillan. Doi: 10.1007/978-3-030-54674-8
- Kishi, R. (2014, November 19). Resource-related conflict in Africa. *ACLEDA*. <https://acleddata.com/2014/11/19/resource-related-conflict-in-africa/>
- Landau, D. (2013). Abusive constitutionalism. *University of California Davis Law Review*, 47(1), 189–260.
- Levitsky, S. & Ziblatt, D. (2018). *How democracies die*. UK: Penguin Random House. <https://www.eui.eu/Documents/DepartmentsCentres/SPS/ResearchAndTeaching/How-Democracies-Die.pdf>
- Loada, A. (2010). Constitutional challenges and lessons from Côte d'Ivoire, Guinea and Niger. In Gbesan, G. *Democratic recession in West Africa: Challenges to revivalism*. Dakar: Open Society Initiative for West Africa
- Merkel, W. (2004). Embedded and defective democracies. *Democratization*, 11(5), 33–58
- Mbaku, J. (2018). Rule of law, state capture, and human development in Africa. *American University International Law Review*, 33(4), 771–836. <https://digitalcommons.wcl.american.edu/auilr/vol33/iss4/4>
- Ncube, M. & Jones, B. (2013). Drivers and dynamics of fragility in Africa. *Africa Economic Brief*, 4(5), 1–16.
- Page, M. & Wando, A. (2022). *Halting the kleptocratic capture of local government in Nigeria*. Washington DC: Carnegie Endowment for International Peace
- Prusa, V. (2021). *Political integrity country case: Capture of state resource allocation Nigeria*. [https://www.ucc.ie/en/media/academic/law/PrusaVaclav\\_StateCapturePoliticalCorruption\\_VietnamHanoi\\_coferecencesubmission.pdf](https://www.ucc.ie/en/media/academic/law/PrusaVaclav_StateCapturePoliticalCorruption_VietnamHanoi_coferecencesubmission.pdf)
- Repucci, S. & Slipowitz, A. (2022). *The global expansion of authoritarian rule*. [https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW\\_2022\\_PDF\\_Booklet\\_Digital\\_Final\\_Web.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/2022-02/FIW_2022_PDF_Booklet_Digital_Final_Web.pdf)
- Salih, M. (2021). Africa and the decline of the democracy debate. *Hungarian Journal of African Studies*, 15(4), 5–15.
- Siegle, J. & Cook, C. (2021). *Circumvention of term limits weakens governance in Africa*. Africa Center for Strategic Studies. <https://africacenter.org/spotlight/circumvention-of-term-limits-weakens-governance-in-africa/>
- Silva-Leander, A. (2021). *The global state of democracy 2021: Building resilience in a pandemic era*. Strömsborg: International Institute for Democracy and Electoral Assistance. [https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021\\_o.pdf](https://www.idea.int/gsod/sites/default/files/2021-11/the-global-state-of-democracy-2021_o.pdf)
- Tar, U. (2010). The challenges of democracy and democratisation in Africa and Middle East. *Information, Society and Justice*, 3(2), 81–94

Transparency International (2022). *Corruption perceptions index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021/index/nga> (Accessed November 6, 2022).

UNCTAD (2022, October 3). *Africa's economic growth decelerates sharply*. <https://unctad.org/news/africas-economic-growth-decelerates-sharply#:~:text=As%20a%20result%2C%20an%20additional,19%20pandemic%2C%20the%20report%20says>.

Zamfir, I. (2021). *State of democracy in sub-Saharan Africa: Democratic progress at risk*. European Parliamentary Research Service. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690647/EPRS\\_BRI\(2021\)690647\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690647/EPRS_BRI(2021)690647_EN.pdf)





# PRIKAZI





GRAĐANSKOM HRABROŠĆU PROTIV  
VLADAVINSKE BRUTALNOSTI  
(PRIKAZ KNJIGE MILANA PODUNAVCA, *REŽIMI STRAHA*,  
HUMANISTIČKE STUDIJE UDG, PODGORICA,  
2022, STR. 359)

Još od antičkog doba između straha i političke teorije vlada odnos napete prisnosti. S jedne strane, okolnosti straha i okrutnosti umele su da izrode ponajbolje političke ideje svojih epoha, a one su pak ovu pupčanu vrpцу nastojale prekinuti šireći područje građanske sigurnosti i slobode. U vremenu koje obiluje teskobama, kakvo je naše, ali ne i političkom teorijom koja bi se s njima uhvatila u koštac, pred domaću akademsku i stručnu javnost dolazi vredna knjiga čija je osnovna ambicija da, uz oslon na normativnu aparaturu i memoriju, pokaže šta je to što građani mogu učiniti u odbrani svojih javnih sloboda i integriteta od različitih formi vladavinske brutalnosti. Knjiga *Režimi straha* Milana Podunavca čitaocima pruža ono najbolje što politička teorija ima da ponudi: najpre, istančanu dijagnozu stanja u kojem se nalaze bezmalo sve postojeće političke zajednice; potom, jasno profilisanu normativnu poziciju koja na to stanje reaguje komunicirajući sa najznačajnijim klasičnim, modernim i savremenim političkim idejama; najzad, snažnu vezu sa okolnostima i kontekstom balkanskog prostora.

Već nakon čitanja prvih poglavlja ne može se izbeći dojam da se radi o normativno bogatom i doslednom delu. Normativno bogatstvo se, pre svega, ogleda u prepoznatljivom načinu na koji autor izlaže svoje argumente uvek ih uvezujući sa širim zaledem političke teorije i držeći stalno otvorenim kapije između različitih epoha političke misli. Nema mnogo autora, pogotovo na našem podneblju, čiji radovi u toj meri obiluju teorijskim poveznicama i transferzalama i kod kojih će istu stranicu teksta deliti Tukidid, Hobs i Šmit ili, recimo, Ciceron, Monteskje i Rols. Najčešće se ovi i drugi mislioci koji su živeli i stvarali u različitim istorijskim periodima drže razdvojenim, na posebnim parcelama političke teorije. Kod Podunavca

takve ograde izostaju, što nije samo odraz njegovog integralnog istraživačkog pristupa i temperamenta, već i erudicije koja ovu vrstu protočnosti ideja i teorijskog dijaloga čini mogućom. To je, između ostalog, i razlog zašto u njegovim knjigama uvek dobijete i nešto gratis, a ne samo ono što ste po naslovu očekivali. Tako je i ovoga puta.

*Režimi straha* sadrže važne lekcije iz istorije političke misli i savremene političke teorije, a sve ih objedinjuje glavna nit knjige – tema politike straha koju autor već u predgovoru s pravom označava nekom vrstom sopstvenog teorijskog pasoša. Knjiga se otuda može čitati i kao svedočanstvo normativne doslednosti autora koja se kristališe oko tri glavna obeležja njegove političke teorije. Prvo, on ne bira lake i jednostavne teme, niti bira društveno i politički „pogodan“ trenutak da o njima govori i piše. Njegova misao je zato uvek angažovana. Pored toga, većinu tema po kojima ga normativno prepoznajemo, između ostalih i politiku straha, uveo je po prvi put u domaći politikološki diskurs. Drugo, autor ima dobar običaj da teme kojima se bavi povezuje, da im se vraća, da ih aktuelizuje, razvija i razrađuje. Sa njegove normativne osmatračnice, pa i u ovoj knjizi, uvek se vide princip građanstva, politička kultura, legitimnost, konstitucionalizam i demokratija. Treće, ako je politika straha, kako navodi, njegov teorijski pasoš, onda je republikanizam bez ikakve dileme njegova lična karta. I u *Režimima straha* Podunavac vrlo konzistentno brani i zagovara republikansku normativnu soluciju i sve njene bazične postulate, poput političke slobode, građanskih vrlina i opšteg dobra, koje predočava kao svojevrstne alate sigurnosti.

Mada je knjiga podeljena u četiri poglavlja, tri su noseće celine: prva obuhvata političku teoriju straha skupa sa temom konstitucionalizacije i demokratizacije straha (glava I i glava II), druga se bavi anatomijom i tipologijom režima straha (glava III) i treća nudi kontekstualnu analizu dometa ovih režima na primerima Srbije i Crne Gore (glava IV). Ove celine su narativno i argumentacijski povezane, ali se mogu čitati i odvojeno, pa čak i drugačijim redosledom, tako da oni čitaoci koji su više zainteresovani za kontekstualnu analizu i teoriju okolnosti mogu krenuti i tim putem pa onda nazad ka normativnoj teoriji.

Kada se govori o normativnom utemeljenju političke teorije straha, knjiga nam pruža odista pregršt značajnih uvida i poruka. Izdvojiću samo nekoliko, po mom sudu, najdragocenijih. Verovatno najvažniji uvid tiče se ambivalentnog, trodimenzionalnog odnosa između straha i modernog političkog poretka. S jedne strane, strah je porodilo moderni politički poredak i gotovo sve njegove institucionalne i idejne tekovine poput vladavine prava, ograničene vlade i demokratske suverenosti. S druge strane, iako nastaje kao reakcija na srednjovekovno stanje nasilja i neizvesnosti, obećavajući oslobođenje od straha, moderan politički poredak i sam je



sklon, ma koliko bio pravično uređen, da generiše određenu dozu straha i teskobe. I treće, danas na delu imamo mračnu koaliciju nepolitičkih i političkih strahova (pandemija, rat, desni populizam, imigracija, ekonomska kriza) koja preti da uruši ono što nam je zrelo prosvetiteljstvo ostavilo u amanet. U tom pogledu, ova knjiga jeste svojevrsni poklič i poziv da se to vredno političko nasleđstvo moderne sačuva od napada sve popularnijih predmodernih i postmodernih strategija. Ono što autor predlaže kao odgovor na pomenute strahove i antipolitičke tendencije moglo bi se označiti kao republikanska repolitizacija Evrope, kako na nivou pojedinačnih država tako i u naddržavnim okvirima. Na tom tragu, nedavna Makronova inicijativa za osnivanje Evropske političke zajednice, bar po svom nazivu, može zvučati slično ishodima koji se u knjizi prizivaju kao poželjni. Međutim, kada se učinci sastanka u Pragu uporede sa središnjom argumentacijskom osom knjige postaje očevidno da su normativne aspiracije republikanske političke teorije i dalje daleko veće od onoga što trenutno stoji u agendama evropskih političara.

Republikanski pristup politici straha suočava se sa još jednim izazovom. Normativni višak koji u sebi sadrži svaka republikanska teorija ovu soluciju uvek čini potencijalno, i ne samo potencijalno, nasilnom i isključivom. Otuda se postavlja sledeće pitanje – ukoliko je republikanizacija politike, kako autor poručuje, lek za postojeće evropske i balkanske strahove, šta bi onda bilo rešenje za strahove i opresije koje je sam republikanizam u stanju da proizvede? S tim u vezi, republikansko čitanje ustavnog patriotizma, kojem je autor sklon u tekstu, normativno je, bez ikakve sumnje, verodostojnije nego liberalna perspektiva koja ustavni patriotizam politički rastećeuje, čime se posledično slabi njegov motivacijski kapacitet. Ali onda kada se težište pomeri na republikansku dimenziju ustavnog patriotizma, s ciljem da se on motivaciono osnaži, deluje kao prilično izazovan poduhvat izbeći drugu vrstu problema – njegovu potencijalnu militantnost.

Za kraj treba istaći i to da knjiga u domaći politikološki pojmovnik uvodi čitav niz koncepata koji će zasigurno trasirati dalje diskusije u ovom polju. Svakako se izdvaja koncept *nove despotije* kojeg autor situira u društveno-politički kontekst Srbije. Znamo da je u političkoj teoriji naziv despotija namenjen za najrđavije političke režime i da se ne upotrebljava toliko često. Slutimo i to da politikolozima iz nekih drugih, nenormativnih sfera ova kvalifikacija i optužnica može delovati prestrogo ili čak arhaično. Ipak, suočeni sa dokaznim materijalom smeštenim na stranicama četvrte glave knjige, utisak je da je teško ne složiti se sa autorovom tvrdnjom da je, nažalost, u Srbiji danas na delu jedan takav režim straha. Normativno interesantni su i koncepti *autoritarne legitimacije* i *dobrovoljnog ropstva*. U njima se ponajbolje ocrtava fizionomija novog despotizma – to nije režim koji počiva isključivo na strahu, već i na osobenom

obrascu prihvatanja, odnosno nekritičke divinizacije vođstva, što verovatno i jeste jedan od ključnih razloga zašto su nove despotije otpornije na potrese iznutra. Ostaje, međutim, otvoreno pitanje da li je i ova nova despotija, poput one o kojoj piše Tokvil, nešto što je imanentno demokratiji shvaćenoj proceduralno (varijanta demokratske patologije) ili se radi o obliku spoljašnjeg pritiska i uzurpacije legitimacijskih načela demokratije. Razmatrajući anatomiju režima moći u Crnoj Gori, kao i prepreke na putu ka njegovom demontiranju, Podunavac obnavlja još jedan klasičan pojam političke teorije – pojam *plutokratije*. Radi se o obrascu patrimonijalnog režima, oličenom u privatizovanom i klijentelističkom sistemu komunikacije, u kojem se ključni resursi raspodeljuju mimo javne sfere i unutar privilegovanog kruga političke familije. O tome kako se suprotstaviti ovakvim režimima postoje različita mišljenja i strategije, no, kako autor zaključuje, na kraju ipak ostaje *građanska hrabrost*. Ona je najveći neprijatelj režima straha i zato je treba u svakoj prilici gajiti i podsticati. Razlog je jednostavan. Odbrana od straha oslanjanjem samo na institucije nije dovoljna. Naše javne slobode vrede onoliko koliko ih mi građani svojim učešćem u političkom polju branimo, oblikujemo i verujemo u njih. Imajući u vidu vreme u kojem izlazi iz štampe, kao i teme koje pokreće, knjiga *Režimi straha* je, već po sebi, svetao primer građanske hrabrosti.

*Doc. dr Nikola Beljinac,*  
Fakultet političkih nauka Univerziteta u Beogradu

# UPUTE SURADNICIMA

(HRVATSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektroničkom poštom kao Word dokument na adresu [perspektive@fpn.bg.ac.rs](mailto:perspektive@fpn.bg.ac.rs) ili [perspektive@fpzg.hr](mailto:perspektive@fpzg.hr). Poželjno je priložiti anoniman rukopis (bez informacija o pošiljatelju), a u zasebnom elektroničkom dokumentu naslov teksta, ime i prezime (svih) autora i naziv ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključne riječi i kontakt (adresa, elektronička pošta, telefon i faks). Sažetak (do 200 riječi) mora jasno naznačiti narav razmatranog intelektualnog problema, korišteni postupak ili argument i zaključke autora. Poželjna je dužina izvornog znanstvenog članka 6000 ili 10000 riječi, uključujući bibliografiju i napomene. Prije slanja osvrta i recenzija neophodno se konzultirati s redakcijom.



# UPUTSTVO SARADNICIMA

(SRPSKA REDAKCIJA)

Rukopisi se podnose redakciji preko portala: <https://hrcak.srce.hr/ojs/index.php/politicke-perspektive/about/submissions>, ili elektronskom poštom kao Word fajl na adresu [perspektive@fpn.bg.ac.rs](mailto:perspektive@fpn.bg.ac.rs) ili [perspektive@fpzg.hr](mailto:perspektive@fpzg.hr). Poželjno je priložiti anonimnan rukopis (bez informacija koje mogu identifikovati pošiljaoca), a u odvojenom fajlu posebnu stranu s naslovom teksta, imenom i prezimenom (svih) autora i nazivom ustanove u kojoj je autor zaposlen, ključnim rečima i kontakt informacijama (adresa, elektronska pošta, telefon i faks). Apstrakt (do 200 reči) mora jasno naznačiti prirodu intelektualnog problema koji se razmatra, upotrebljeni metod ili argument i zaključke autora. Poželjna dužina za izvorni naučni članak jeste od 6.000 do 10.000 reči, uključujući bibliografiju i napomene. Redakcija zadržava pravo da tekstove koji ne zadovoljavaju standarde ne uzme u razmatranje. Prikaze knjiga treba pripremiti na isti način, dužine do 5.000 reči. Pre slanja osvrta i drugih vrsta tekstova konsultovati se s redakcijom.

